



L e s c h a n g e -
m e n t s t r u c -
t u r e l s e t
f o n c i o n n e l s
e n c o u r s n s l
d e u t i t u t i n s
q u e s o n t l a
f a m i l l e
(m o n o p a -
r e n t a l i t é ,
r e c o m p o s i -

Vers un financement de la formation continue orienté sur la demande

Rapport de tendance

CSRE



Schweizerische Koordinationsstelle für Bildungsforschung
Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
Centro svizzero di coordinamento della ricerca educativa
Swiss coordination centre for research in education

No 7

Centre suisse
de coordination
pour la recherche
en éducation (CSRE)

Vers un financement de la formation continue orienté sur la demande

Stefan C. Wolter
Stefan Denzler
Grégoire Evéquoz
Siegfried Hanhart
Olivier Nussbaum
Thomas Ragni
André Schläfli
Bernhard Weber

Traduction: Béatrice Mack
Catherine Cusin

Rapport de tendance CSRE no 7

Aarau, 2004

© Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation
Entfelderstrasse 61
5000 Aarau

Graphisme: liberA – Buchherstellung, Miriam Dalla Libera, Basel

Illustration de la couverture: Keystone, Zurich

Composition: Peter Meyer, CSRE

Ce document est seulement disponible en formation pdf

ISBN 3-908117-71-2

TABLE DES MATIERES

	Avant-propos	7
	Introduction	9
	Réflexions théoriques	
1	Considérations générales sur le financement de la formation continue	17
2	Instruments de financement de la formation continue	27
	La participation à la formation continue en Suisse	
3	La formation continue en Suisse – données statistiques	43
4	Facteurs déterminants en matière de participation à la formation continue	50
	Financement de la formation continue – Modèles et expériences	
5	Financement de la formation continue en Suisse: état de la situation	55
6	Mesures de formation continue en faveur des chômeurs en Suisse	76
7	Expériences faites à l'étranger et projets internationaux en matière de financement de la formation continue	90
8	Synthèse et conclusions	102
	Bibliographie	107

AVANT-PROPOS

Quand on sait qu'à l'ère de «l'apprentissage tout au long de la vie», le pourcentage moyen des adultes suisses participant à des actions de formation continue s'élève tout juste à 40% et se trouve en stagnation depuis 10 ans – quand on constate que les personnes au bénéfice d'un niveau de formation supérieur accèdent plus facilement à la formation continue que celles sans formation post-obligatoire – quand on peut observer que les entreprises favorisent avant tout les personnes ayant suivi une formation supérieure et que les femmes se voient très nettement désavantagées par rapport aux hommes, 70% d'entre elles devant financer elles-mêmes leur perfectionnement, la politique suisse de la formation continue n'apparaît pas sous les meilleurs auspices. Quant aux déclarations d'intention de personnalités issues des mondes de la politique, de l'économie et de la science à propos de «l'apprentissage tout au long de la vie», elles n'amènent guère d'eau au moulin. Il est grand temps de véritablement s'interroger sur l'orientation à donner à la politique suisse de la formation continue et d'ouvrir la voie à des mesures d'encouragement efficaces et concrètes en faveur des groupes de personnes incontestablement défavorisés.

Forts de ce constat, le Conseil national et le Conseil des Etats ont requis du Conseil fédéral un rapport sur la situation actuelle, qui contienne des propositions de changement permettant l'introduction d'instruments de financement de la formation continue orientés sur la demande. Le Parlement a expressément demandé la mise en œuvre d'expériences-pilote. Le présent rapport de base est l'aboutissement d'une étude qui fournit une approche générale, des propositions concrètes et des recommandations précises en faveur d'essais-pilote ciblés. Il appartient désormais au monde politique, au Conseil fédéral et au Parlement, d'agir et d'avancer dans ce sens.

Le Forum suisse de la formation continue, qui a accompagné l'élaboration de cette étude, souhaite ouvrir largement le débat sur les contenus de ce rapport. Il soutient fermement la recommandation en faveur d'expériences-pilote approfondies et ciblées.

Vreni Müller-Hemmi, Conseillère nationale
Présidente du Forum suisse de la formation continue

INTRODUCTION

Historique et mandat

Depuis quelques années, la participation de la population à la formation continue fait l'objet d'une attention croissante de la part du public et du monde politique. Il est aujourd'hui incontesté que «l'apprentissage tout au long de la vie» soit indispensable. Il ressort d'études comparatives internationales, telle la toute récente étude sur la formation des adultes dans les pays de l'OCDE (OCDE 2003b), que la Suisse occupe un rang moyen en ce qui concerne le taux de participation de la population à la formation continue, mais que de fortes disparités existent selon le niveau de formation. Parallèlement à la question portant sur les rapports entre formation continue et productivité, travail à plein temps et niveau de vie, la question centrale reste celle des moyens à mettre en œuvre pour motiver (à se former) les cercles de personnes peu formées et éloignées du monde de la formation.

Mettre en pratique le concept de l'apprentissage tout au long de la vie implique une remise en question du financement de la formation continue. Ces derniers temps, on a pu assister, tant en Suisse qu'à l'étranger, à différentes initiatives visant à démontrer et à expérimenter de nouveaux modes de financement. A cet égard, le concept d'un financement orienté sur la demande paraît très prometteur. Il permettrait de transférer les subventions des prestataires de formation (ou «offreurs de formation») aux demandeurs de formation, sous la forme de bons de formation continue ou de plans d'épargne pour la formation continue.

Durant l'année 2000, un essai très remarqué en matière de comptes-formation (*Learning Accounts*) a été effectué en Angleterre, qui s'est vu déboucher sur le développement d'un réseau ¹ international.

En Suisse, le Canton de Genève fait œuvre de pionnier, d'une part grâce à une nouvelle loi sur la formation continue, et d'autre part grâce à l'introduction de chèques de formation. Ces expériences ont permis à notre pays de contribuer à des projets internationaux sur le financement de la formation continue; et la collabo-

1 European Learning Accounts Project (ELAP), cf. chap. 7

ration à de tels projets permet d'obtenir des informations de première main sur la situation, les réflexions, les projets en cours et les connaissances acquises dans les différents états partenaires.

Au niveau fédéral, une initiative du Canton de Soleure a débouché sur le dépôt d'un postulat ² de la Commission pour la science, la formation et la culture, demandant au Conseil fédéral d'étudier les possibilités d'un financement de la formation continue ³ en fonction de la demande. Ce postulat a été transmis par le Conseil national et le Conseil des Etats en mars 2001. Le présent rapport consiste en l'exécution de ce mandat, décrit comme suit:

«Le système actuel doit être modifié et adapté, afin qu'un financement de la demande de formation puisse remplacer ou compléter celui de l'offre de formation; cela de façon à renforcer la participation à la formation continue et à garantir à l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie.

L'élaboration de modèles et la mise sur pied d'expériences-pilote doivent précéder le changement de système. L'étude doit porter sur la totalité des offres de formation continue, sur les divers modes de financement et sur les différentes possibilités d'intervention de la Confédération, des cantons et des communes. Le rapport doit indiquer pour quels types d'offres et dans quels domaines un tel système serait souhaitable, et étudier l'opportunité de développer les bons de formation. Il doit également s'interroger sur les effets d'un financement de la demande sur la variété, la continuité et la qualité des offres de formation, et sur le rapport entre bons de formation et bourses d'études.

Les expériences faites à l'étranger doivent également être prises en considération, de même que les travaux ayant précédé la révision de la Loi sur la formation professionnelle, ainsi que le Rapport sur la formation continue. Le Forum suisse de la formation continue devrait être invité à accompagner l'élaboration de ce rapport.» ⁴

Le Conseil fédéral s'est adressé au Forum suisse de la formation continue, qui a précisé le mandat et l'a ensuite confié à un groupe d'experts qui figurent comme co-auteurs de ce rapport. Le contenu de ce document porte principalement sur les modèles actuels de financement de la formation continue en Suisse, ainsi que sur quel-

² Postulat de la Commission pour la science, la formation et la culture du 16 novembre 2000

³ Par «formation continue», on entend toute formation – perfectionnement professionnel, formation continue des adultes ou formation continue des chômeurs – entreprise par un adulte ayant déjà achevé une première formation.

⁴ Postulat 00.3605

ques modèles en cours à l'étranger. On y trouve également des expériences de formation continue effectuées dans le cadre des Mesures de marché du travail relatives à l'Assurance-chômage. Les observations rassemblées dans ce document ont été situées dans un cadre théorique afin de faciliter leur classification conceptuelle.

A l'occasion de la présentation du rapport intermédiaire, le Forum suisse de la formation continue a approuvé les principes et faits suivants:

1. Le financement de la formation continue orienté sur la demande est généralement susceptible d'induire un effet de concurrence généré par les demandeurs. Aujourd'hui le marché de l'offre est constitué avant tout de prestataires privés; les prestataires publics sont peu nombreux.
2. Un financement de la formation orienté sur la demande peut être réalisé au moyen de divers instruments dont plusieurs sont à disposition. Il convient de débattre de leurs avantages et inconvénients respectifs.
3. Une combinaison avec d'autres instruments de financement est non seulement à envisager mais est également souhaitée.
4. Les questions essentielles – auxquelles des réponses politiques doivent être apportées – consistent à définir d'une part les cercles de personnes à soutenir, et d'autre part les contenus de formation à promouvoir.
5. Dans le cadre d'un financement de la formation continue en fonction de la demande, l'accréditation et le contrôle de la qualité de l'offre revêtent une importance cruciale.
6. Des projets-pilote devraient être mis en œuvre afin de tester la pertinence de différents instruments. Le groupe d'experts a élaboré plusieurs projets dans ce sens; ces derniers n'entrent toutefois pas dans le cadre de ce rapport mais vont devoir faire l'objet de débats au niveau politique.

Structure du rapport

La première partie de ce document contient des considérations générales sur le financement de la formation continue. Y est traitée la question de savoir qui doit financer la formation continue. Y figure d'autre part une description systématique des instruments de financement avec une appréciation de leur efficacité en regard des attentes qu'ils suscitent.

La seconde partie rassemble des connaissances de nature statistique relatives aux comportements en matière de formation continue, et met en évidence les facteurs les plus influents en matière de participation.

La troisième partie est consacrée à la situation concrète en Suisse et à l'étranger. Qui finance la formation continue? Quels sont les pratiques et les modèles utilisés? Un inventaire des modes de financement en Suisse y est dressé. Et, se voit également traitée ici la thématique de la formation continue des sans-emploi dans notre pays avec un descriptif des modèles utilisés et des expériences effectuées à l'étranger.

La dernière partie de ce rapport consiste en un résumé et une appréciation des observations théoriques et des expériences décrites. Les conclusions sont basées sur les discussions du groupe de travail. Elles fournissent un éclairage sur le thème complexe du financement de la formation continue en exposant la problématique centrale et en indiquant les champs d'action possibles.

Mandant et groupe de travail

Comme mentionné précédemment, le Conseil fédéral a transmis le mandat du Postulat au Forum suisse de la formation continue lequel a constitué, avec l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), un groupe de travail qui s'est vu chargé de l'élaboration du présent rapport. Ce groupe comprenait des représentants du Forum suisse de la formation continue, du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), du Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), ainsi que de l'Université de Genève. Se voyaient ainsi assurés d'une part des liens avec le projet genevois et avec le projet international ELAP, et d'autre part la présence d'experts du domaine de la recherche en éducation et de celui de la politique du marché du travail (représentants du CSRE, de l'Université de Genève et du Seco). Les membres du groupe de travail étaient les suivants:

- Stefan Denzler, Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Aarau
- Grégoire Evéquoz, directeur de l'Office d'orientation et de formation professionnelle (OOF), Genève
- Prof. Siegfried Hanhart, Faculté de psychologie et des sciences de l'éducation (FPSE), Université de Genève
- Olivier Nussbaum, Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), Berne
- Dr André Schläfli, directeur de la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA), délégué ELAP, responsable du groupe de travail
- Bernhard Weber, Secrétariat d'Etat à l'économie (Seco), Berne
- PD Dr Stefan C. Wolter, directeur du Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Aarau.

Qu'entend-on par formation continue?

Il n'existe pas de définition de la formation continue qui fasse l'unanimité. La variété des contenus, des domaines d'intérêt et des acteurs, mais également les fréquents chevauchements entre formation de base et formation continue, ainsi qu'entre perfectionnement professionnel et formation continue générale, expliquent l'absence d'un concept dominant et la multitude des définitions en concurrence (Commission des experts pour le financement de l'apprentissage tout au long de la vie 2002).

La formation continue est à appréhender de façon globale, en prenant en considération les particularités d'un contexte socio-économique en lien étroit avec les conditions culturelles, régionales et économiques. Dans son sens le plus large, elle ne se différencie que peu du travail social, de la politique du marché du travail, du développement organisationnel ou de l'apprentissage scolaire. Les contenus de la formation continue peuvent pratiquement recouvrir tous les aspects des échanges sociaux et être acquis de façon autogérée dans un cadre institutionnel ou informel (Nuisl 2002).

Le concept d'apprentissage tout au long de la vie (Lifelong Learning), de plus en plus utilisé dans le contexte international, est encore plus global. Il recense la totalité des formes d'apprentissage durant tout le cycle de vie.

Ce rapport se base sur une conception globale de la formation continue, similaire à celle des auteurs du Postulat.⁵ Par formation continue, il faut comprendre – dans ce qui suit – toute forme d'apprentissage organisé (de façon formelle, non formelle ou informelle), effectué à l'issue d'une formation initiale. Aujourd'hui, la formation continue ne se voit plus tellement subdivisée – en fonction de son contenu – en formation continue professionnelle et formation continue générale (Gonon & Schläfli 1999; Behringer 1999; Commission d'experts sur le financement de l'apprentissage tout au long de la vie 2000).

La difficulté à distinguer la formation continue des autres domaines de formation, ainsi que la formation continue générale de la formation continue professionnelle, a conduit au fait que diverses enquêtes, statistiques ou informations spécifiques

5 cf. note 4

relatives à des entreprises se voient basées sur des concepts différents. Il faut alors préciser la façon dont les chiffres ont été obtenus, autrement dit ce qu'ils traduisent.

Pour respecter la thématique et retranscrire avec le plus d'exactitude possible les renseignements fournis par les entreprises consultées, nous avons parfois été amenés à faire des distinctions: nous avons ainsi regroupé sous le terme de «*formation continue générale*» tous les cours de formation continue suivis principalement pour des motifs d'ordre non professionnel. Par conséquent, nous avons désigné par «*formation continue professionnelle*» toute formation se situant principalement dans un contexte professionnel, ou alors liée à l'exercice d'une fonction (Lischer et al. 2001).

Dans le cadre de la formation continue professionnelle, la théorie du capital humain de Becker opère une distinction entre les formations continues dites de *perfectionnement général* (*general training*) et les formations continues *spécifiques à une entreprise donnée* (*specific training*). Les formations continues de perfectionnement général englobent les formations visant l'acquisition de certaines compétences professionnelles (par ex. spécialisation d'un médecin dans un domaine particulier) qui peuvent être utilisées par un collaborateur ou une collaboratrice chez tout employeur. Ce type de savoir-faire est lié à la main-d'œuvre, donc investi dans le capital humain et emporté par le travailleur en cas de changement d'employeur. Par contre, les formations continues spécifiques à l'entreprise (destinées par exemple à l'utilisation pratique d'une machine dans un processus de travail particulier) ne sont pas transférables à un nouvel employeur (Becker 1964).

Réflexions théoriques

1. CONSIDÉRATIONS GÉNÉRALES SUR LE THÈME DU FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

■ Qui doit financer la formation continue?

On suit une formation continue pour les motifs les plus divers, qui peuvent être ou non de nature pécuniaire. Indépendamment de cela, on peut constater que l'on se forme pour autant que l'on en ressent le besoin. Pour des raisons d'efficacité, la formation continue est généralement financée par la personne ou par le groupe de personnes qui en retirent des bénéfices. Ce n'est qu'ainsi que soit assurée une correspondance proportionnelle entre la demande en formation continue et les bénéfices retirés.

La question du financement n'est pas triviale, puisque il n'y a pas que les personnes qui se forment à tirer parti de cette formation. En effet, parallèlement aux bénéfices privés qu'une personne individuelle ou son employeur peut retirer de la formation continue, il peut également y avoir des bénéfices sociaux. D'un point de vue financier, cela signifie que si l'ensemble de la société (ou une partie d'entre elle) retire un bénéfice de l'activité de formation continue d'une personne individuelle (bénéfice externe), elle devrait également prendre part à la prise en charge des frais inhérents à cette formation. Si la part des bénéfices sociaux ne devait pas être indemnisée, la demande en formation continue au sein de l'entreprise risquerait de se trouver en deçà du seuil optimal. Autrement dit, on ne peut pas attendre d'individus qu'ils se forment à leurs propres frais, si tout ou partie des bénéfices de cette formation ne leur profite pas directement mais profitent, par exemple, à leur employeur, aux assurances sociales ou à d'autres employés. Si, parce qu'elle n'en voit guère l'utilité, une personne ne se forme pas, l'entreprise perd également des avantages qui auraient pu lui être profitables; par conséquent, elle devrait être motivée à financer tout ou partie du perfectionnement de ses employés (cf. aussi l'encadré 1, p. 24).

Peut également survenir la situation où la personne qui suit la formation en retire des bénéfices, alors que ce n'est pas le cas de l'entreprise. Dans une telle situation tout comme dans celle de formations continues sans bénéfices externes, la demande privée peut être considérée comme optimale, et un subventionnement de l'Etat aurait des effets pervers (cf. également l'encadré 2, p. 25). Dans la littérature économique, on parle d'«*effet de substitution*» ou d'«*effet d'aubaine*» lorsque le com-

portement d'un individu vis-à-vis de la formation continue demeure inchangé en dépit de l'octroi de subventions de la part de l'Etat. Dans de tels cas, ces subventions permettent aux personnes désireuses de se former de n'avoir pas à financer totalement elles-mêmes cette formation, cela sans pour autant promouvoir un développement de la demande; la subvention étatique ne fera que de se substituer partiellement au paiement de la personne bénéficiaire (*effet de substitution*).⁶ Dans le meilleur des cas, il peut en résulter une augmentation de la demande en formation par le fait que la subvention augmente les moyens financiers à disposition de la personne qui peut alors affecter ce montant supplémentaire à la formation continue. Si le bénéfice devait être avant tout de nature privée, la collectivité ne tirerait aucun profit de cette augmentation des moyens financiers à disposition des individus.

Dans le secteur de la formation continue, on peut fréquemment observer des effets d'aubaine ou de substitution. Les indices de tels effets peuvent être, par exemple, que suite à l'introduction de mesures de financement (en partie) publiques, la formation continue ne s'est globalement pas accrue quantitativement, ou encore que ce sont toujours les mêmes personnes qui se forment, avant et après l'introduction de ces mesures.

Les cas de figure décrits précédemment montrent que la question de savoir qui doit financer la formation continue dépend avant tout de qui en tire profit, et qu'une répartition non adéquate des coûts de formation entre individus et collectivité peut générer différents types d'effets pervers.

Une discussion sur le financement de la formation continue doit d'abord commencer par une identification des bénéfices produits et des bénéficiaires; autrement dit, quels sont les bénéfices produits et à qui profitent-ils? Ce n'est qu'une fois que des bénéfices externes auront été mis au jour qu'il y aura lieu de déterminer quels instruments prévoir pour une indemnisation publique et dans quelle mesure ces instruments peuvent influencer sur la motivation des bénéficiaires et favoriser l'équité sociale.

⁶ Dans le cadre scolaire, les effets de substitution sont souvent utilisés comme argument contre les bons de formation. On avance que ces derniers ne serviraient qu'à rétrocéder une partie des coûts de la collectivité aux parents dont les enfants seraient de toute façon scolarisés dans une école privée, sans que cela n'induisse d'autre modification de comportement (cf. par ex. Wolter 2001a, Annexe 1).

Quels sont les bénéfices générés par la formation continue?

Sur la scène de la micro-, de la méso- et de la macro-économie, on cite en général trois catégories de bénéfices, qui se différencient selon leur niveau de concrétisation (cf. par ex. Balzer 2001).⁷

- a) L'émancipation, l'épanouissement personnel / l'encouragement des capacités individuelles d'innovation et de développement / l'adaptation à l'évolution sociale et politique
- b) La prévention du chômage au sein de certains groupes à risque / l'intégration de personnes défavorisées dans l'économie, la société, etc. (cf. par ex. OCDE 1999).
- c) La participation de la population générale à la formation / l'augmentation du savoir au sein de la société en général, la capacité d'innovation de l'économie dans son ensemble, etc.

A chacun de ces trois niveaux, il est possible d'opérer une distinction entre bénéfices individuels et bénéfices publics. Mais, dans les faits, ceux-ci se trouvent souvent être intrinsèquement mêlés. C'est ainsi que, par exemple dans une situation où les bénéfices privés dominent (par ex. l'émancipation personnelle), il se peut qu'ils rejaillissent positivement (*spill-over*) sur d'autres personnes ou d'autres groupes de personnes; des bénéfices externes ne peuvent donc pas être exclus.⁸ On part en général de l'hypothèse selon laquelle plus le niveau de formation d'une personne est élevé, plus les bénéfices externes sont bas et les bénéfices privés élevés. C'est ce qui explique que le financement public de la scolarité obligatoire soit incontesté dans la plupart des pays; toutefois, en ce qui concerne la formation au degré tertiaire, ce consensus ne se retrouve déjà plus. En matière de formation continue, certains effets externes ne sont pas contestés, mais ils sont considérés comme moins importants que les bénéfices privés. Il existe bien entendu des exceptions,

7 Etant donné que les bénéfices de la formation continue sont difficilement mesurables, les études empiriques dans le domaine sont rares; ceci pousse à croire que la formation continue ne génère pratiquement aucun bénéfice. Nous partons néanmoins du principe qu'elle procure généralement un bénéfice, et nous cherchons en premier lieu à déterminer à qui elle profite. Le bénéfice peut être de nature financière ou non financière.

8 Bien qu'il soit théoriquement incontestable qu'un bénéfice externe positif (ou bénéfice social) résulte de la formation, celui-ci est très difficile à prouver de façon empirique, et à chiffrer. De nouvelles connaissances issues de recherches basées sur des données plus fiables ont toutefois démontré l'importance de ce bénéfice social (cf. par ex. Moretti 2002; ou OCDE 2001). Les auteurs ne connaissent toutefois pas de recherche qui ait porté spécifiquement sur ces bénéfices sociaux.

par exemple concernant les formations de rattrapage (par ex. celle du niveau secondaire II).

Les bouleversements techniques ou sociaux ont remis la question du financement public de la formation continue au centre des préoccupations politiques. Si, grâce à la formation continue, une grande partie de la société réussit à s'adapter rapidement à de nouvelles conditions de vie ou de travail, on peut considérer la part des bénéfices externes comme étant en forte progression. Par ailleurs, quand de telles modifications ne sont pas seulement périodiques mais permanentes, la frontière entre formation de base et formation continue devient artificielle, puisque cette dernière s'inscrit comme la suite logique de la première.⁹

Malgré les arguments convaincants selon lesquels la formation continue occasionnerait une part significative de bénéfices externes, les formations dites «éloignées du marché du travail», c'est-à-dire qui ne sont pas directement calquées sur les besoins du marché du travail, s'avèrent très attrayantes pour les individus, mais sans pour autant générer de grands bénéfices externes. Dans de tels cas, une participation substantielle aux coûts de la part des pouvoirs publics (description dans la fig. 1) aurait des effets pervers sur la demande (en formation continue).

Jusqu'à présent, on a fait une distinction entre bénéfices privés et bénéfices externes, mais on peut également distinguer, parmi les bénéfices privés, ceux qui profitent à la personne en formation de ceux qui profitent à son employeur. Dans les deux cas, il s'agit de bénéfices privés, et une intervention financière de la collectivité ne se justifie pas. Becker, dans sa théorie du «capital humain» (Becker 1964), a traité de la répartition des frais de formation continue entre employeur et employé, et de la part des bénéfices revenant à chacun d'eux. Dans cette approche théorique, une distinction est faite entre deux catégories principales de bénéfices de la formation continue, l'une dite «générale» et l'autre dite «spécifique à l'entreprise». Les compétences professionnelles générales peuvent être utilisées par un employé à titre lucratif auprès de chaque employeur; par contre, les savoir-faire professionnels spécifiques ne bénéficient qu'à l'employeur pour lequel ils ont été acquis. Il résulte de cette observation, qu'en vertu des règles de financement en vigueur dans la théorie du capital humain, l'employeur devrait uniquement participer au financement de la part qui profite spécifiquement à l'entreprise.

La question de la proportion dans laquelle l'employeur devrait participer aux frais de formation continue de son employé pourrait être reformulée ainsi: «quel sera le

9 C'est l'idée fondamentale de ce qu'on appelle *Lifelong Learning*.

gain de productivité généré par cette formation, dont l'employeur pourra tirer profit sans avoir à payer un salaire plus élevé au travailleur?» Un employeur ne pourra se permettre de rémunérer son employé par un salaire inférieur à sa productivité que si ce dernier n'a aucune chance de trouver un autre emploi mieux rémunéré. C'est le cas surtout s'il s'agit d'une formation continue spécifique aux besoins de l'entreprise, car aucun autre employeur ne devrait se montrer disposé à rétribuer une telle part du «capital humain», sans valeur pour lui. La question se pose différemment en ce qui concerne le capital humain général. Dans le cas d'un marché du travail dit «efficient», il est fort vraisemblable qu'un autre employeur se montrera disposé à offrir un salaire supérieur. Par conséquent, les salaires seront adaptés à la productivité, et la disposition de l'employeur à participer aux frais de perfectionnement sera limitée.

Toutefois, beaucoup d'entreprises investissent dans le capital humain de leurs collaborateurs, prenant ainsi le risque que ces derniers, devenus plus productifs, changent d'employeur.¹⁰ Il peut y avoir plusieurs raisons à cela; l'explication la plus plausible à propos des comportements des employeurs et des employés – pour le cas de la Suisse – est celle d'Acemoglu & Pischke (1999). Selon ces deux auteurs, il faut abandonner l'hypothèse de l'efficacité des marchés du travail¹¹ et adopter celle de l'existence d'une structure de salaires comprimée (cf. également la fig. 3).

Inconvénients et avantages de la formation continue dans une structure de salaires comprimée

Les investissements des employeurs dans la formation continue s'avèrent plus profitables sur des marchés du travail non compétitifs que sur des marchés du travail compétitifs, car l'augmentation de formation accroît la différence entre productivité et salaires. L'initiative patronale y est donc plus importante (confirmé empiriquement par Brunello 2001). Quant au niveau général de la formation continue, il y est également plus élevé que sur les marchés compétitifs, dans lesquels les em-

¹⁰ C'est valable également pour les employeurs qui ne font pas de formation, mais profitent indirectement du système.

¹¹ Plusieurs raisons peuvent expliquer le fait que des marchés du travail soient non compétitifs; mais jusqu'ici la littérature n'a pas fourni d'explication généralement acceptée (comme par exemple l'existence de niveaux d'information asymétriques entre les employeurs actuels et potentiels, l'opacité des liens entre le capital humain professionnel spécifique et le capital humain général, etc.). En revanche, il est admis que la conception de marchés du travail non compétitifs soit plutôt réaliste.

ployés doivent financer eux-mêmes l'investissement dans leur capital humain (cf. également la fig. 3).¹²

Si l'on admet que la productivité présente initialement les taux de croissance les plus élevés (la courbe d'apprentissage croît rapidement), l'employeur a avantage à investir également dans la formation des employés qui ne disposent que d'un faible niveau de capital humain afin d'améliorer leur productivité. Ainsi ces employés pourront également accéder aux domaines dans lesquels la différence entre productivité et salaires est la plus grande. La décision de l'employeur d'investir dans la formation de son employé dépend essentiellement du rapport coûts/bénéfices de cet investissement. Toutefois, en considérant la courbe des coûts (qui peut inclure une certaine quantité de coûts fixes), la formation continue de collaborateurs disposant d'un niveau très modeste de capital humain pourrait ne pas être opportune. Le constat est semblable lorsque les salaires de collaborateurs non qualifiés sont «artificiellement» maintenus à des niveaux élevés par le biais de conventions sur les salaires minimaux et ne laissent plus aucune marge de bénéfice à l'employeur.

Une courbe plate des salaires motive peu le collaborateur à investir personnellement dans sa formation continue, en particulier s'il dispose déjà d'un niveau élevé de capital humain. Le bénéfice potentiel (c'est-à-dire l'augmentation de salaire) est limité, et les coûts de la formation continue sont presque toujours supérieurs.¹³

La pente de la courbe du savoir étant forte quand le niveau de formation est bas, les employés dont le capital humain est peu élevé auraient souvent intérêt à se former. Leur motivation à le faire dépend toutefois de deux paramètres: (1) des coûts de la formation continue qui, dans les cas-limite, peuvent s'avérer être supérieurs aux bénéfices; (2) du fonctionnement des marchés du crédit car, dans le cas de formations plus longues, ils doivent être en mesure d'en assumer les coûts supplémentaires (qui peuvent être élevés). Et les marchés du crédit ne sont souvent pas

12 Dans les marchés du travail compétitifs, les employés investiraient dans la formation continue aussi longtemps que le bénéfice potentiel dépasse le coût marginal de la formation. Cela serait valable si l'on admettait que, dans ce type de marchés, les salaires correspondent toujours à la productivité. La figure 3 démontre qu'en cas d'évolution de la productivité et de la courbe des coûts, l'investissement optimal t^W est situé plus bas que dans les marchés du travail non compétitifs (t^f).

13 Lorsqu'un employé investit dans la formation continue, la période durant laquelle l'investissement consenti pourra être compensé par une hausse de salaire, est plus courte que dans le cas où la formation a été acquise dans le cadre d'une formation scolaire normale. Dans un tel cas, les bénéfices de la formation, surtout dans les cas de formations de longue durée, seront très modestes, voire négatifs (pour une comptabilisation empirique des bénéfices de formation, cf. par ex. Wolter et Weber 1999)

la meilleure solution; en effet, les taux d'intérêts demandés aux personnes peu qualifiées sont souvent plus élevés que les bénéfices de la formation elle-même; et même si les taux d'intérêts ne sont pas très élevés, les personnes peu qualifiées se trouvent à la merci d'un «*credit crunch*»; autrement dit, il peut arriver que les instituts de crédit rechignent à leur accorder un crédit en raison des grands risques liés à un investissement dans la formation continue.¹⁴

Et il est une autre raison pour laquelle les employés peu qualifiés se voient désavantagés: la faiblesse de leur revenu ne leur permet en général pas d'économiser pour financer leur formation.

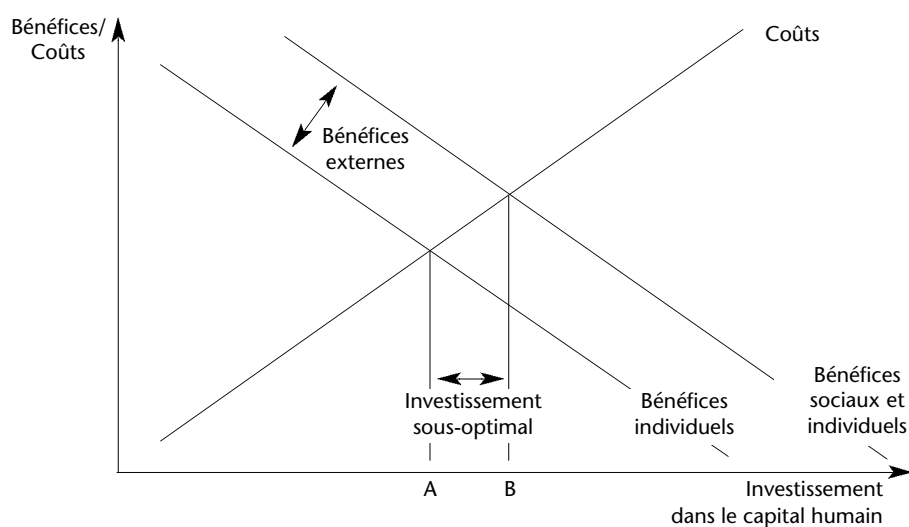
¹⁴ Le Chapitre 5 de l'«Employment Outlook» (OCDE 2003a) propose une vue d'ensemble plus récente des défaillances du marché de la formation continue.

Encadré 1: Demande de formation continue

La Figure 1 illustre le rapport entre bénéfices individuels et bénéfices sociaux d'une part, et la demande de formation continue d'autre part. La demande de la personne individuelle dépend du bénéfice que lui rapporte la formation continue. Nous partons du principe selon lequel, à partir d'un certain niveau, le bénéfice d'une unité de formation continue supplémentaire diminue (diminution du bénéfice marginal), et la courbe de la demande individuelle de formation continue affiche une pente négative. Si l'individu avait à financer entièrement lui-même sa formation, il aurait intérêt à investir dans sa formation continue jusqu'au point A de la courbe, là où les coûts d'une unité de formation continue correspondent aux bénéfices de la dernière unité de formation.

Si l'activité de formation continue d'une personne individuelle rapporte un bénéfice social supplémentaire (bénéfice externe), le bénéfice global de la formation continue sera supérieur au seul bénéfice individuel, et la courbe de la demande se déplacera en haut à droite. Si la collectivité devait supporter la partie des coûts de formation justifiée par le bénéfice externe, la demande de formation continue se prolongerait jusqu'au point B. Sans une participation de la collectivité aux frais de formation continue, il résulte un investissement sous-optimal dans la formation continue, illustré par la différence entre les points A et B.

Fig. 1: Demande de formation continue (investissement dans le capital humain)



Source personnelle

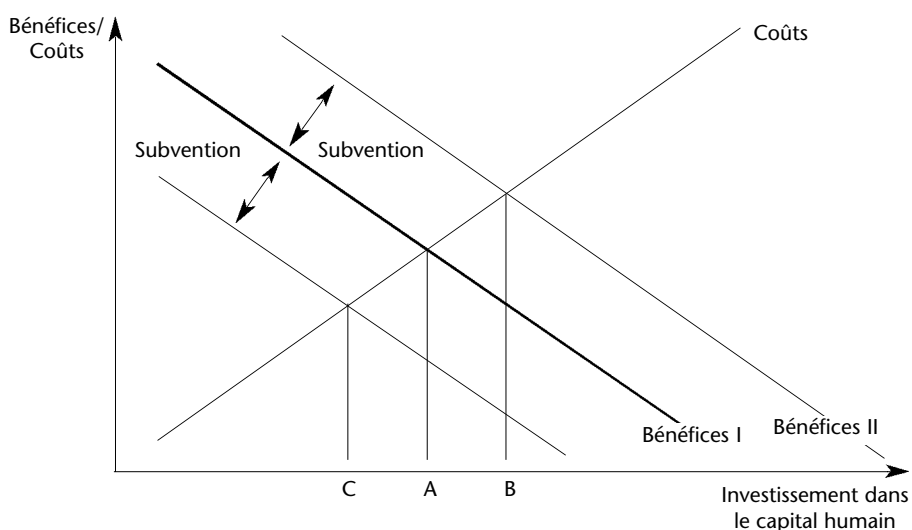
Encadré 2: Effets d'aubaine et de substitution

La Figure 2 tente d'illustrer les conséquences des effets d'aubaine et de substitution. Nous partons du principe que, sans financement étatique de la formation continue, la quantité des investissements dans le capital humain se situerait au point A. Pour qu'un individu soit prêt à demander cette quantité de formation continue, il faudrait que les bénéfices qu'il pourrait en retirer soient d'importance égale (bénéfices I). Or un mode de subvention étatique de la formation continue risque de ne pas inciter davantage d'individus à poursuivre leur formation, mais plutôt de «se substituer» au financement d'une partie des coûts de la formation. Les individus doivent encore prendre en charge, à titre privé, la quantité C alors que la différence entre les quantités initiales A et C est assumée par l'Etat. Dans son ensemble, la quantité de formation continue n'a pas augmenté; le subventionnement de l'Etat n'est pas parvenu à faire croître le bénéfice total de formation.

Il peut néanmoins arriver qu'on puisse observer une augmentation de la demande de formation (A → B), parce que des personnes y recourent davantage grâce aux subventions étatiques; elles en financent toutefois toujours elles-mêmes la même proportion (A).

Le système de subventionnement public n'a donc pas augmenté les investissements privés dans la formation continue; et si le bénéfice global de la formation se trouve être de nature privée (bénéfices II), l'investissement supplémentaire dans le capital humain n'aura généré aucun bénéfice public supplémentaire.

Fig. 2: Demande de formation continue dans une situation dépourvue de bénéfices externes et en cas de subventionnement partiel par l'Etat

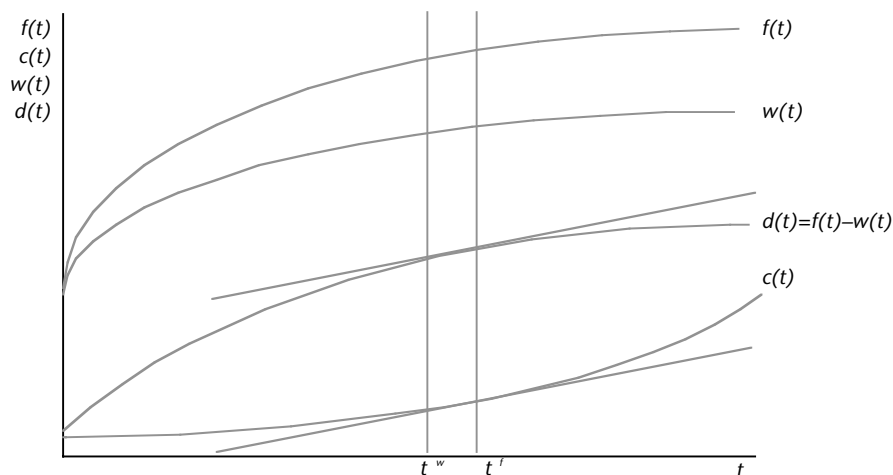


Source personnelle

Encadré 3: La formation continue dans une structure de salaires comprimée

Une structure de salaires comprimée ne se caractérise pas uniquement par le fait que les salaires octroyés par les entreprises $w(t)$ soient inférieurs à la productivité $f(t)$, mais surtout par le fait que la différence entre salaires et productivité $d(t)$ augmente avec l'accroissement du capital humain (t). Sur ce type de marché, le salaire $w(t)$ d'un collaborateur disposant d'un niveau de formation élevé (t) augmentera également, mais dans une moindre mesure que sa productivité $f(t)$. Dans ce cas, le profit de l'employeur continuera à croître $d(t)$, et ce dernier investira dans le capital humain du collaborateur tant que le coût marginal de cet investissement $\Delta c(t)$ ne dépassera pas ses bénéfices $\Delta d(t)$. Comme on peut l'observer sur la Fig. 3, l'employeur investira donc jusqu'au point t^f . Quant à l'employé, il n'investira que jusqu'au point t^w , point de convergence entre le coût marginal de l'investissement dans la formation ($\Delta c(t)$) et l'augmentation de salaire qui en résulte ($\Delta w(t)$).

Fig. 3: La formation continue dans une structure de salaires comprimée



Représentation personnelle, selon Acemoglu & Pischke, 1999

2 INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

On retiendra des réflexions faites dans le chapitre 1, que le déterminant principal des comportements en matière de formation continue se trouve être les bénéfices qu'elle engendre. Donc dans ce chapitre, une distinction sera faite entre la formation continue dont les bénéfices retirés sont uniquement d'ordre privé (à savoir en faveur de l'employé, de l'employeur ou des deux), qui doit être financée de façon privée et exige des instruments de financement spécifiques – et la formation qui produit également un bénéfice public, à laquelle la collectivité devrait aussi participer (financièrement). Seront ensuite présentés et classés les principaux instruments de financement, qui se verront également appréciés en fonction de leurs avantages et inconvénients respectifs. Un aperçu synthétique de ces instruments figure dans l'encadré 4, situé en fin de chapitre.

Instruments de financement de la formation continue dont les bénéfices sont de nature exclusivement privée

Solutions basées sur le marché

Si la formation continue doit être financée à titre privé et que le bénéfice (un salaire plus élevé) profite directement à l'employé, deux possibilités d'assumer les coûts occasionnés (frais directs de cours et perte de salaire) s'offrent à ce dernier: soit il *économise* suffisamment avant la formation, soit il choisit de payer plus tard et demande *un crédit*. S'il ne dispose toutefois d'aucune économie ou qu'il ne désire pas conclure de crédit, il peut faire appel à son employeur qui financera lui-même les coûts de formation par le biais d'une *retenue temporaire de salaire* ou d'une *avance sur salaire*. Cette façon de faire est assez fréquente; la différence réside avant tout dans les modes de remboursement de tels crédits. En cas de retenue de salaire, la forme de financement est évidente. Pour ce qui est de l'avance sur salaire destinée à des dépenses, l'employeur peut soit prévoir le remboursement du montant, soit, à l'issue de la formation, ne pas verser à l'employé la part de salaire correspondant à l'augmentation de sa productivité. Il devra toutefois s'assurer au préalable que l'employé ne changera pas aussitôt d'employeur; ceci explique le fait que ce type de contrat financier se trouve souvent assorti de clauses prévoyant que l'employé ne peut résilier son contrat de travail avant un certain laps de temps.

Dans le cas où le bénéfice de la formation revient avant tout à l'employeur, par ex. dans le cas d'un perfectionnement interne, d'un recyclage interne, etc., l'employeur compense la perte de salaire (la formation a souvent lieu sur le temps de travail), ainsi que les frais directs de formation ou d'écologie; toutefois, même dans un tel cas, il n'est pas facile de déterminer qui de l'employeur ou de l'employé doit véritablement prendre en charge les coûts de la formation. En effet, l'employeur essaiera de compenser son investissement par le bénéfice produit par la formation; toutefois, cette compensation ne sera possible que si l'augmentation de productivité de l'employé s'avère supérieure à l'augmentation de salaire. Il devient dès lors clair qu'à moyen ou long terme l'employé participera à nouveau aux coûts, puisque dans les faits seule une partie de son gain de productivité sera récompensée par une augmentation de salaire. Cette théorie permet de déduire que la part de financement de l'employeur sera d'autant plus élevée que les acquis de la formation continue sont spécifiques à l'entreprise; ce qui revient à dire que ces bénéfices ne profiteront qu'à l'employeur actuel et perdront toute valeur en cas de changement d'emploi.¹⁵

Solutions basées sur le marché, accompagnées d'interventions de tiers

Si la formation continue ne peut, même en dépit du fait que son bénéfice soit de nature purement privée, être financée au moyen d'un des modes décrits précédemment, alors l'intervention de tiers peut se justifier. Un tel cas peut se produire si la personne désirant se former ne parvient pas à obtenir de crédit auprès de son employeur ou d'un organisme de crédit, et qu'elle ne peut financer son projet par le biais de ses économies ou d'une réduction temporaire de salaire. Deux catégories de personnes sont particulièrement concernées par une telle situation; tout d'abord les personnes non actives qui, pour des raisons évidentes, n'ont pas d'employeur actuel prêt à financer leur formation, ni d'employeur potentiel prêt à leur fournir les moyens d'accéder à un nouveau travail. Vient ensuite une seconde catégorie de personnes qui elles, bien qu'actives professionnellement, aspirent à une formation ou à une reconversion professionnelle qui n'est pas envisageable chez leur employeur actuel. Ce dernier risque alors non seulement de n'être pas du tout motivé à participer aux frais de formation, mais même de mettre les bâtons dans les roues, puisque l'employé(e) pourrait le quitter à l'issue de sa formation. Si, de surcroît, le marché du crédit externe n'est pas disposé à fournir les fonds nécessaires à cause des rendements incertains d'un tel investissement, une intervention des pouvoirs publics peut se justifier.

¹⁵ Cette affirmation se trouve au cœur de la théorie du capital humain telle qu'elle est présentée par Becker (1964).

Dans un tel cas, un *prêt public* s'avère être l'instrument de financement le plus approprié. Il est toujours remboursable (puisque nous partons du principe que le bénéfice de la formation continue sera de nature purement privée), et peut être prévu avec ou sans intérêts. Il est généralement recommandé d'appliquer un certain taux d'intérêts afin de limiter les risques d'usage abusif; et, en cas de «coup dur», une prime-risk permet d'éviter que les frais soient entièrement à la charge des contribuables. En général, les taux d'intérêts de tels prêts sont sensiblement inférieurs à ceux pratiqués sur le marché.

Des solutions privées proposant différentes formes de financement, complètent un marché du crédit peu satisfaisant. Alors qu'à l'étranger des fondations ou des institutions similaires apportent un soutien aux particuliers en matière de formation continue pour des raisons fiscales ou autres, ce type de financement se voit assez peu répandu en Suisse. La Coopérative Migros (cf. chapitre 5) se distingue toutefois à cet égard en pratiquant un mode particulier de financement: des bons «internes» de formation remplacent partiellement le marché du crédit.

Ces modes de financement privés de la formation continue individuelle dont les bénéfices sont de nature privée, ne concernent, la plupart du temps, que des formations à durée et à coûts limités; ils ne remplacent pas les modes de financement décrits précédemment, ils viennent juste les compléter.

Instruments de financement de la formation continue dont les bénéfices sont partiellement ou exclusivement de nature publique

Des formations continues dont les bénéfices seraient uniquement de nature publique sont théoriquement possibles mais bien rares dans les faits. Il est évident que, dans de tels cas, la totalité des frais de formation continue devrait être assumée par la collectivité. Mais nous pouvons toutefois partir du principe selon lequel, dans la plupart des cas, une partie au moins des bénéfices de la formation continue profite à la collectivité. Comme déjà exposé dans le chapitre 1, une participation financière de cette dernière se justifie donc. Il reste alors à trouver l'instrument de financement le plus efficient et le plus approprié. Selon leurs caractéristiques, les instruments de financement potentiels peuvent être répartis en deux groupes. Dans le 1er groupe, l'instrument de financement agira sur les prestataires de formation, à savoir sur l'offre de formation, dans le 2e groupe sur la motivation des demandeurs.

Effets sur les prestataires de formation

Pour financer la part de la formation continue qui lui revient, l'Etat peut choisir de subventionner l'«offreur» (ou prestataire) de formation ou le demandeur de formation. Dans le 1er cas, il finance ou subventionne une offre.¹⁶ Ce mode de financement a très peu d'effets sur le comportement du prestataire de formation, même si l'Etat dispose de divers moyens de contrôle et de supervision (cf. par ex. Thom et al. 2002; cf. également la fig. 5). Il s'agit d'un classique *financement d'objets* (affecté à des objets précis) comme on peut encore le voir dans le cadre de l'école publique et de nombreux secteurs du degré secondaire II.

Un mode de financement en fonction de la demande paraît nettement plus prometteur. Celui-ci permet à la personne intéressée de choisir elle-même le prestataire, ce qui favorise une saine concurrence entre «offreurs de formation», censée générer un accroissement de l'efficacité de ces derniers. Ainsi:

- a) La *productivité* devrait augmenter. Comme les contributions ne sont plus automatiquement indemnisées au prestataire de formation, celui-ci a intérêt à gérer avec le plus d'efficacité possible les coûts de production de la formation.
- b) L'efficacité des allocations devrait également se voir améliorée. Comme le prestataire de formation cherche à attirer le plus grand nombre possible de demandeurs, l'offre se doit de répondre aux besoins et *desiderata* de ces derniers. Mais, dans le domaine de la formation continue, le contenu n'est pas seul en cause, l'offre elle-même peut se distinguer par sa durée, sa localisation ou sa forme.

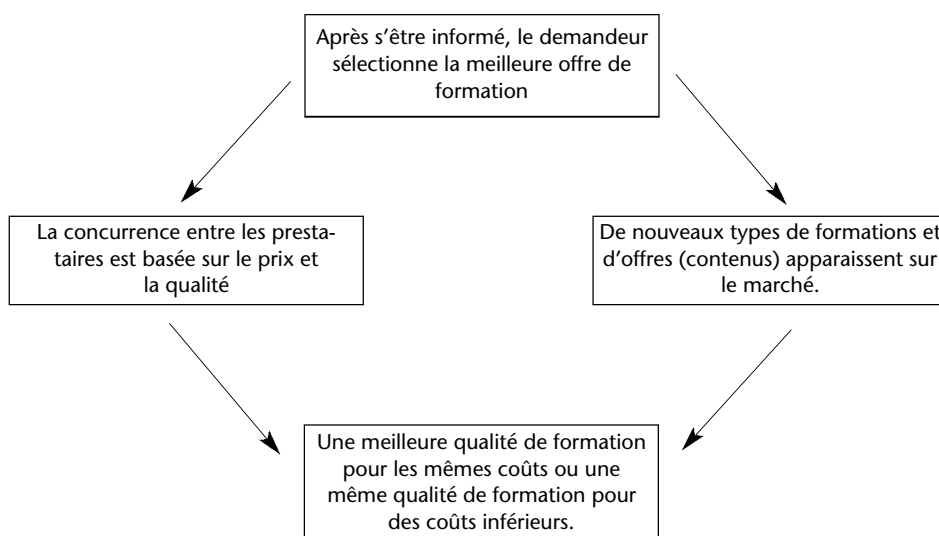
Sur le marché de la formation continue, il paraît tout à fait sensé et également réalisable d'avoir recours à des instruments de financement de la formation continue orientés sur la demande, cela pour les deux raisons suivantes: comparativement aux autres degrés de formation dont le degré tertiaire, la formation continue est encore peu régulée et correspond davantage à un marché¹⁷; les contenus de formation qui suscitent l'intérêt des demandeurs se révèlent être très hétérogènes; par conséquent, il est dans l'intérêt général que les demandeurs aient plus d'influence sur le contenu des offres. Donc l'adoption d'instruments de financement orientés sur la demande devrait avoir des effets bénéfiques (cf. fig. 4).

16 Ceci indépendamment du fait que l'offre soit également proposée par l'Etat ou non.

17 Les institutions tertiaires de l'Etat (hautes écoles spécialisées et universités), qui s'implantent avec toujours plus de force dans le secteur du marché de la formation continue, sont tenues d'offrir leurs prestations aux conditions du marché.

Ce mode de financement, même s'il est souvent associé aux bons de formation, peut revêtir différentes autres formes. Dans le cas présent, il s'avère nécessaire d'opérer une subdivision supplémentaire en fonction de l'impact (psychologique) du mode de financement sur la demande; en effet, certains modes (instruments) de financement incitent à poursuivre de se former, alors que d'autres n'agissent pas véritablement sur la demande.

Fig. 4: Effets d'un financement de la formation orienté sur la demande



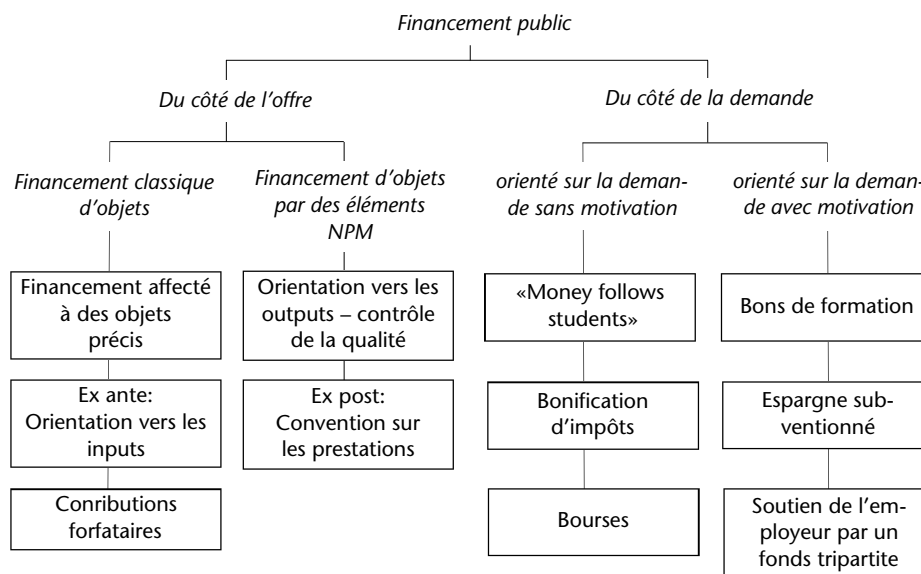
Source personnelle

Instruments sans effets sur la courbe de la demande

Les bourses, les déductions fiscales ou l'instrument «Money follows students» (instrument de financement en fonction du nombre d'étudiants), font partie des instruments de financement qui n'ont que peu ou pas d'effets sur la courbe de la demande. Ces trois modes de financement font toutefois également partie de la catégorie des instruments de financement orientés sur la demande, puisque le demandeur fait lui-même son choix parmi les nombreux prestataires en concurrence. Les deux premiers instruments ont un faible impact psychologique sur le demandeur potentiel; en effet, les bourses supposent généralement un grand investissement de la part de ce dernier, et ce n'est qu'à l'issue de la formation continue, le plus souvent suite au paiement des frais à sa charge, qu'il bénéficiera, cette fois en tant que contribuable, de déductions fiscales. On constate ainsi que les seuls éléments susceptibles d'agir sur la demande sont soit un remboursement à l'issue de la forma-

tion, soit l'obtention d'une bourse. Dans le cas d'une formation continue sporadique de type classique, un soutien financier public devrait s'avérer peu incitatif à entreprendre des formations continues supplémentaires.

Fig. 5: Modes de financement public



Source personnelle (cf. également Crédit Suisse 2001, p. 19)

L'instrument «Money follows students» est semblable au classique bon de formation, avec toutefois une différence notable, puisque le prestataire exerce un effet sur la demande ¹⁸, alors que le demandeur n'a pas vraiment conscience d'avoir été soutenu (cf. également Wolter 2002a). Les fonds, bien qu'étant liés à la demande, vont directement dans la poche du prestataire. Les coûts de formation demeurant bas, comme avec les autres instruments de financement orientés sur la demande, les prestataires ne perçoivent quasiment rien. Mais au moins les demandeurs potentiels ne sont pas démotivés par des frais de cours élevés.

¹⁸ Les pouvoirs publics versent au prestataire un dédommagement proportionnel au nombre de personnes qui suivent l'offre de formation. Etant donné que le demandeur ne reçoit lui-même ni argent, ni bon, cet instrument devrait générer des coûts administratifs de beaucoup inférieurs à ceux des bons de formation.

Si ces trois instruments paraissent avoir un effet limité sur la motivation, ils présentent toutefois l'avantage d'être mieux adaptés au financement de formations plus longues et plus coûteuses.

Instruments agissant sur la motivation des demandeurs

Les instruments de financement de la formation continue en fonction de la demande n'ont pas seulement un effet «de discipline» sur les «offreurs» de formation continue; ils ont aussi la propriété d'influencer positivement la courbe de la demande, puisqu'ils dotent le demandeur d'une sorte de «pouvoir d'achat», attribué en temps opportun et non pas rétroactivement (comme dans le cas des déductions fiscales). Ils favorisent ainsi l'accès à la formation continue; et, d'un point de vue psychologique, ils devraient également avoir une influence favorable sur la motivation à vouloir continuer à se former. En effet, si le demandeur n'en fait pas usage, il sera le premier à s'apercevoir qu'il a laissé passer une opportunité.

L'épargne-formation continue subventionnée a certainement l'effet le plus manifeste sur la courbe de la demande. En effet, au moment où le compte est ouvert, la décision d'entreprendre une formation est souvent déjà prise. Mais si le capital épargné n'est pas dépensé pour l'achat de formation continue et qu'il y a eu retrait des fonds investis, la contribution de l'Etat ou de l'employeur est perdue.

Dans le cas des *bons de formation*, c'est l'aménagement du produit et sa simplicité d'accès qui comptent le plus; mais, même dans ce cas, des obstacles administratifs peuvent en un rien de temps réduire à néant une motivation.

Les fonds tripartites de soutien à la formation continue constituent un mode de financement particulier. Il s'agit de fonds classiques – comme il en existe fréquemment entre partenaires sociaux (employeurs et employés) – qui font également partie de la catégorie des instruments de financement public par le fait que les pouvoirs publics y contribuent.

En général, le financement de la formation continue orienté sur la demande est d'abord destiné à agir sur l'efficacité des prestataires de formation plutôt qu'à résoudre des problèmes liés à la demande. Par conséquent, les effets de certains instruments de financement sur la demande n'ont guère été étudiés. Or, si l'on cherche à déterminer les instruments de financement qui sont aptes à faire participer à la formation continue des personnes peu qualifiées ou des groupes particuliers de personnes, il faut examiner leur effet sur la motivation. On relèvera encore que, si les bons de formation (ou un instrument similaire) permettent à ces groupes particuliers de personnes de surmonter les obstacles financiers, les obstacles non fi-

nanciers doivent également être pris en considération. La formation ne va souvent pas de soi pour ces personnes, la peur de l'apprentissage et celle de l'échec sont fréquentes et doivent d'abord être surmontées (cf. également Wolter 2001b).

Accréditation et contrôle de la qualité des prestataires, et niveau d'information des demandeurs

Lorsque l'instrument de financement est orienté sur la demande, le pouvoir d'achat appartient au demandeur, et le choix de l'offre lui revient; pourtant ses intérêts particuliers ne correspondent pas forcément aux intérêts publics. Afin d'offrir une garantie que les fonds publics investis produisent les bénéfices sociaux escomptés, le cercle des bénéficiaires doit être limité (comme mentionné dans le chapitre 1), et l'offre doit obéir à certaines règles. Tous les prestataires de formation devraient en principe être en mesure d'adapter leur offre à la demande financée entièrement ou partiellement par l'Etat. Afin de garantir la qualité des prestations et des contenus, une accréditation des prestataires de formation et des offres, ainsi qu'un contrôle de qualité périodique, s'avèrent indispensables. La croyance largement répandue consistant à penser que le transfert des moyens financiers au demandeur permet un allègement des charges de l'administration publique n'est pas forcément réaliste. Des expériences déjà effectuées ou en cours actuellement dans le secteur de la formation du degré tertiaire ¹⁹ (pour la Suisse, cf. par exemple Schenker-Wicki 2002) devraient également être prises en considération dans le domaine de la formation continue.

Le niveau d'information des demandeurs a également été relevé comme élément décisif lors d'expériences relatives aux bons de formation effectuées «sur le terrain». Sur ce plan, il conviendra de distinguer deux types d'informations:

- a) Les demandeurs potentiels doivent tout d'abord être rendus attentifs au fait qu'ils peuvent bénéficier d'un financement public ou d'une subvention. On remarque toutefois qu'une grande partie de «l'effet d'aubaine» induit par le financement public de la formation continue, provient du fait que les personnes qui se seraient formées même sans subventions étatiques sont beaucoup

¹⁹ En Hollande jusqu'en 1998, les universités ont reçu des indemnités indépendamment du nombre d'étudiants, ce qui a eu pour effet qu'elles ont eu tout intérêt à prolonger le plus possible la durée des études, et à effectuer le moins possible de sélection avant et durant la formation. Dès 1998, elles ont été indemnisées en fonction des titres délivrés, ce qui a eu pour conséquence que les exigences relatives à l'obtention de titres se sont mises à baisser et qu'elles ont perdu tout intérêt à prolonger les études. A l'heure actuelle, le nouveau système de financement exige un contrôle rigoureux de la qualité des titres.

mieux informées des possibilités de financement que celles dont le désir de perfectionnement devrait d'abord être encouragé. Il faut donc veiller à ce que les instruments soient adaptés aux groupes-cible et que les personnes qui les composent soient informées de toutes leurs possibilités.

- b) Comme le montre la figure 4, pour que la pression exercée par la demande conduise à une amélioration de la qualité de l'offre de formation, les demandeurs doivent être en mesure de choisir la «bonne» offre. Les personnes moins bien formées devraient bénéficier d'une sorte de service public d'orientation, afin d'optimiser le bénéfice de l'investissement dans la formation continue.

Bilan

Les fonds publics engagés dans la formation continue devraient inciter des couches plus larges de population à se former sans générer trop de pertes par des effets d'aubaine ou de substitution. Parallèlement, cette politique devrait éviter de limiter artificiellement, par une concentration des moyens, la grande variété d'offres et de prestataires de formation continue, favoriser la concurrence, et contribuer à ce que l'offre s'adapte au mieux à la demande.

Ces objectifs doivent être considérés dans le contexte actuel de la formation continue dans notre pays, qui est régi par les instruments d'économie de marché; ceux-ci laissent aux employeurs un grand pouvoir de décision en ce qui concerne les contenus de formation et la participation de leurs employés à la formation continue. La capacité du système à fournir cette prestation ne nécessite pas véritablement de remise en question, preuve en est le taux de participation (principalement) au perfectionnement professionnel qu'on peut apprécier en comparaison internationale. Ce qui apparaît comme problématique ce sont les conditions-cadre de la formation continue des personnes peu qualifiées, cela à deux niveaux: d'une part, ces dernières sont significativement moins souvent sélectionnées par les employeurs pour suivre de la formation continue, et d'autre part, elles sont moins motivées à «s'activer» par elles-mêmes.

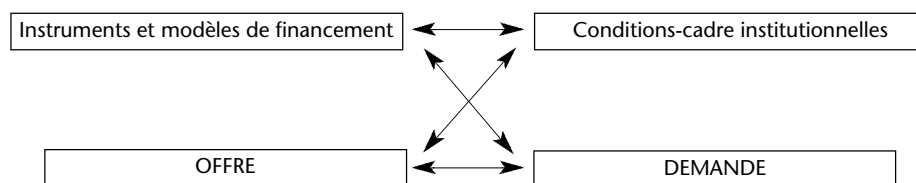
Un ciblage des interventions étatiques sur ces couches de population réduirait les effets d'aubaine et de substitution auprès de toutes les personnes en formation continue (avec ou sans soutien de leur employeur). On éviterait aussi ainsi que l'employeur ne se dérobe en matière de formation continue.

Mettre l'accent sur la formation continue des personnes peu qualifiées aura aussi des répercussions sur l'offre. En effet, comme les possibilités de formation conti-

nue manquent fréquemment dans les domaines où les formations de base sont «faciles d'accès», l'offre actuelle apparaît non adaptée aux besoins de ces personnes (peu qualifiées). Le choix de l'instrument de financement (ou d'une combinaison d'instruments différents) joue ici un rôle important. Un financement en fonction de la demande devrait motiver les prestataires, qui se retrouveraient face à un pouvoir d'achat lié à une demande nouvelle, à proposer une offre adaptée à ce marché. Afin qu'une saine concurrence se développe, qui favorise une amélioration de la qualité de l'offre, l'Etat devrait prendre en charge, en sus du seul financement de la formation continue, le financement de mesures complémentaires. L'accréditation et le contrôle de la qualité, en cours depuis quelque temps déjà dans le secteur de la formation tertiaire, font partie de ces mesures. Et la recherche sur le financement de la formation en fonction de la demande nous apprend que, sans une politique d'information adéquate, la motivation du demandeur et le «bon» choix (du prestataire et des contenus de l'offre) ne se voient pas garantis.

Le financement orienté sur la demande ne laisse pas toute l'initiative au marché; les pouvoirs publics supervisent et fixent les conditions-cadre permettant d'encourager la motivation, mais n'interviennent plus directement dans l'offre ou dans la demande. Ces nouvelles tâches ont également des conséquences financières; malgré tout, le bilan final devrait donner de meilleurs résultats que le financement d'objets sur les plans de la participation des groupes-cible et de la qualité des offres de formation continue.

Fig. 6: Instruments de financement et leurs effets sur la formation continue



Représentation personnelle, selon Balzer 2001, p. 11

Les résultats de recherche disponibles sur le financement de la formation continue en fonction de la demande nous donnent quelques points de repère; on se doit toutefois de relever que les effets d'un tel type de financement sur le comportement du demandeur ou du prestataire n'ont encore jamais véritablement été étudiés. Ce manque de connaissances pèse lourd; cela d'autant plus que les rares cas d'application connus permettent de tirer quelques conclusions intéressantes. Ain-

si, l'échec ou le succès d'un instrument de financement en fonction de la demande dépend généralement moins de l'instrument lui-même que des conditions-cadre de son application voire même de conditions annexes mineures dont les répercussions ne se font sentir que lors de la mise à l'épreuve pratique du modèle. Les rapports entre les instruments de financement, l'offre de formation, la demande de formation, ainsi que les autres conditions-cadre institutionnelles, sont tellement complexes que toutes les interactions possibles doivent être prises en compte si l'on veut être en mesure d'évaluer valablement les répercussions de tel ou tel instrument de financement spécifique.

A propos de la formation continue, les deux questions principales auxquelles il y aurait lieu d'apporter une réponse, sont les suivantes: (1) Le mode de financement orienté sur la demande a-t-il une influence positive sur la motivation générale et la disposition du demandeur à entreprendre une formation? ²⁰ (2) Les réactions induites par la demande ont-elles une influence directe sur le comportement du prestataire, qui soit mesurable en termes de qualité et de coût de l'offre?

Comme l'état de la recherche n'offre aucune connaissance fiable sur les effets directs exercés par l'investissement de fonds publics dans la formation continue (dans le cadre d'un financement en fonction de la demande), il serait opportun d'effectuer des expériences-pilote pour acquérir de nouvelles connaissances. La forme donnée à ces expériences devrait satisfaire aux exigences d'un traitement et d'une analyse scientifiques des résultats. ²¹ Il est vrai que les techniques économétriques, avec la mise sur pied ultérieure de groupes de contrôle, permettent à un certain degré d'évaluer les effets d'une mesure, pendant ou après son introduction. ²² Mais dans une optique évaluative, ces types d'expériences sont tout de même nettement moins utiles qu'une stratégie expérimentale créée dès le début dans la perspective prioritaire d'acquérir de nouveaux savoirs. Si l'opportunité se présentait d'instaurer une mesure de financement de la formation continue en fonc-

20 Il ne s'agit pas tellement d'identifier si un grand nombre de personnes s'inscrivent à des cours de formation continue et si ces dernières sont motivées, mais plutôt de se demander si l'investissement consenti par les pouvoirs publics agit davantage sur la motivation et le nombre de demandeurs que dans une situation comparable mais sans soutien étatique.

21 Dans la plupart des cas d'utilisation pratique des bons de formation ou d'autres modes de financement orientés sur la demande, les considérations dictées par l'opportunité politique l'ont de loin emporté sur la nécessité de générer le savoir dont on aurait eu besoin pour optimiser les mécanismes du financement. Cela a eu pour conséquence que même les expériences de plus longue durée n'ont jamais généré des savoirs incontestables, généralisables, qui auraient pourtant été si utiles pour leur poursuite ou pour leur extension.

22 Concernant les difficultés rencontrées lors de cette enquête sur les projets de financement de la formation continue, voir aussi Balzer 2001, p. 10-11.

tion de la demande, il serait judicieux de la concevoir selon un modèle expérimental de type scientifique. Etant donné que les effets des différents mécanismes de financement sur l'offre et la demande ne peuvent être prédits, une telle expérience – différemment d'autres expériences de type sociales – serait absolument défendable du point de vue éthique ou moral, puisque l'on pourrait partir du principe que ni le groupe-contrôle ni le groupe expérimental ne subissent de discrimination.

Encadré 4: Brève description des instruments de financement orientés sur la demande

Bon de formation

Il n'existe pas de bon de formation en tant que tel. Il s'agit d'une forme de financement par laquelle le demandeur de formation acquiert un bon qui l'autorise à suivre une formation (en général accréditée) auprès du prestataire de son choix. Les différents types de bons de formation se distinguent principalement en fonction des réponses apportées aux questionnements suivants: a) Les bons sont-ils établis avec une valeur nominale fixe ou variable? b) Chacun peut-il en être bénéficiaire, ou leur attribution est-elle sélective? c) Les prestataires ont-ils le droit de percevoir d'autres taxes d'écologie, ou le bon de formation couvre-t-il toujours le prix global de l'offre? et d) Le bon de formation inclut-il d'autres frais en plus des frais directs de formation? (ce dernier point s'inscrit déjà dans le sens des bourses).

Epargne subventionnée

De façon analogue aux plans d'épargne-logement, les pouvoirs publics octroient une subvention sur des comptes-épargne dont le but est de financer la future formation continue du titulaire du compte. Les conditions de retrait d'argent de tels comptes, les possibilités d'utilisation de cet argent, tout comme la forme de participation des pouvoirs publics, sont bien évidemment réglementées. La plupart du temps cette participation est limitée vers le haut, mais elle peut également être proportionnelle aux apports d'épargne privés ou consister en une somme fixe. Les plans d'épargne reconnaissent le libre choix du prestataire et du contenu de formation, et les fonds publics devraient avoir pour effet d'accroître, par un effet de levier, la motivation des privés à investir dans la formation continue.

Soutien par un fonds tripartite

Ce type de financement, issu d'initiatives communes des employeurs et des employés, est subventionné par des fonds publics. Etant donné que le soutien public n'est pas accordé dans tous les cas, cette forme de financement peut également se voir adaptée aux bénéfices de formation de nature purement privée. La plupart du temps, ce mode de financement permet d'éviter que certains employeurs ou employés ne profitent du système en obligeant tous les employeurs et parfois les employés à contribuer au fonds. Etant donné que ce sont en particulier les plus petites entreprises qui font le moins usage des possibilités de formation continue, une participation de l'Etat à ce type de financement organisé entre partenaires sociaux paraît tout à fait légitime. Ce type de financement se distingue de l'ensemble des autres instruments de financement orientés sur la demande décrits précédemment, de la façon suivante: la plupart du temps, ce ne sont pas les employés mais les employeurs qui décident de l'attribution des fonds, et cet instrument n'est pas destiné en priorité aux demandeurs individuels.

«Money follows students»

Cette forme de financement octroie des montants forfaitaires aux prestataires de façon proportionnelle au nombre d'étudiants inscrits. Le prestataire est ainsi directement dépendant du nombre

de demandeurs; quant au demandeur, il a rarement conscience de son pouvoir de décision. La principale difficulté consiste à définir le montant adéquat à attribuer aux prestataires comme indemnisation par étudiant. Un tel système laisse en général à ces derniers la possibilité d'exiger des taxes d'études supplémentaires (en sus des indemnités perçues).

Bourses

Dans notre pays, les bourses sont destinées à couvrir partiellement les frais d'entretien de l'étudiant(e) qui suit une formation de degré tertiaire. Toutefois, si l'on étendait les bourses aux frais de formation continue, la différence avec le bon de formation serait minime. Différemment des bons de formation, les bourses sont toujours considérées comme une forme de soutien financier a) dépendant des possibilités financières du requérant, b) correspondant à un montant forfaitaire destiné à couvrir partiellement ou totalement les frais d'entretien, et c) n'étant en principe pas orienté sur le montant des coûts directs de formation (taxes d'écologie ou d'études).

Possibilités de déductions fiscales

Elles accordent une réduction d'impôts à l'issue de la formation et peuvent être aménagées de différentes façons. Si les frais de formation continue sont déduits du revenu imposable, l'économie d'impôts sera progressive, ce qui signifie que ces déductions seront d'autant plus intéressantes que les personnes ont un revenu élevé. Cette forme de bonification d'impôts est la plus répandue. Afin d'éliminer l'effet progressif, on pourrait également envisager de déduire partiellement ou totalement les frais de formation continue des impôts à payer. On remarquera toutefois que la bonification d'impôts ne sera effective que si des impôts doivent être payés. Etant donné que certains ménages ne paient que peu ou pas d'impôts, il a également été proposé de payer comptant cette bonification d'impôts.

La participation à la formation continue en Suisse

3. LA FORMATION CONTINUE EN SUISSE – DONNÉES STATISTIQUES

Participation à la formation continue

Depuis 1996, des données concernant la formation continue sont recueillies avec régularité chaque année dans le cadre de l'Enquête suisse sur la population active (ESPA), qui comprend des questions portant sur la demande et les motivations à participer à des cours de formation continue. D'autre part, une enquête approfondie axée sur les contenus, la durée, l'organisation et le financement de la formation continue est conduite tous les trois à quatre ans (la dernière date de 1999). Il s'agit de la seule investigation consacrée à cette thématique qui soit effectuée régulièrement. Les données concernant la participation proviennent des personnes interrogées. Ces éléments ne sont toutefois pas suffisants pour décrire le marché de la formation continue. D'autres données concernant les institutions de formation continue sont fournies par la Fédération suisse pour la formation continue (FSEA). Et actuellement différents projets de recherche portent sur les investissements des entreprises privées dans la formation continue.

Les éléments qui suivent sont principalement tirés de l'analyse des données de l'ESPA effectuée par l'Office fédéral de la statistique (OFS).²³

La formation continue y est définie de la manière suivante: «La formation continue est un processus d'apprentissage intentionnel et ciblé, allant de l'autodidaxie [jusqu']au cours de perfectionnement. Il peut s'agir indifféremment d'une formation continue générale ou d'un cours interne à l'entreprise. Les processus d'apprentissage non volontaires ou non conscients ne sont pas considérés comme de la formation continue». ²⁴ La «participation» est définie comme la fréquentation d'au moins un cours durant l'année précédant l'enquête. Ce sont les personnes interrogées qui ont défini – subjectivement – si la formation qu'elles ont suivie était de type «professionnel» ou «non professionnel».

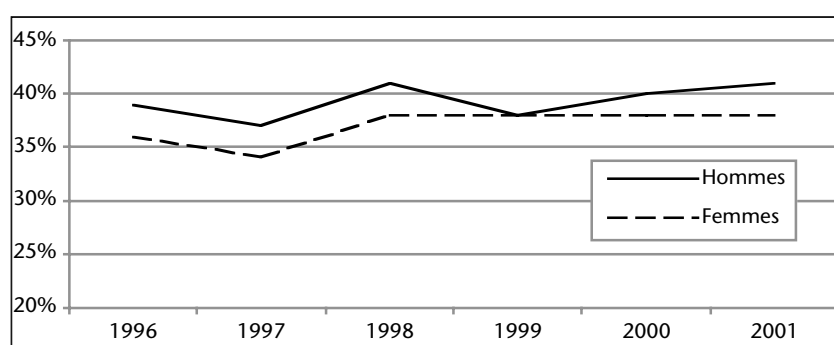
²³ Lischer et al. 2001. Perfectionnement en Suisse 2001; les données de l'enquête 2003 n'étaient pas encore disponibles lors de l'impression de ce rapport.

²⁴ Lischer et al. 2001, p. 6ss.

Le graphique qui suit illustre le taux de participation de la population suisse à des actions de formation continue.

On peut y observer qu'entre 1996 et 2001, environ 40% des adultes suisses ²⁵ ont suivi un cours de formation continue. ²⁶ En comparaison internationale, ce taux de participation est plutôt bon. Seuls les pays nordiques, le Royaume-Uni et l'Australie se distinguent par des taux supérieurs.

Fig. 7: Taux de participation de la population résidente suisse à la formation continue, de 1996 à 2001



Source: Lischer et al. 2001

Le perfectionnement professionnel occupe la première place: 29% de la population se forme pour des raisons d'ordre professionnel et 12% pour des raisons d'ordre personnel. Le pourcentage d'hommes qui se perfectionnent pour des motifs professionnels (33%) est beaucoup plus élevé que celui des femmes (25%).

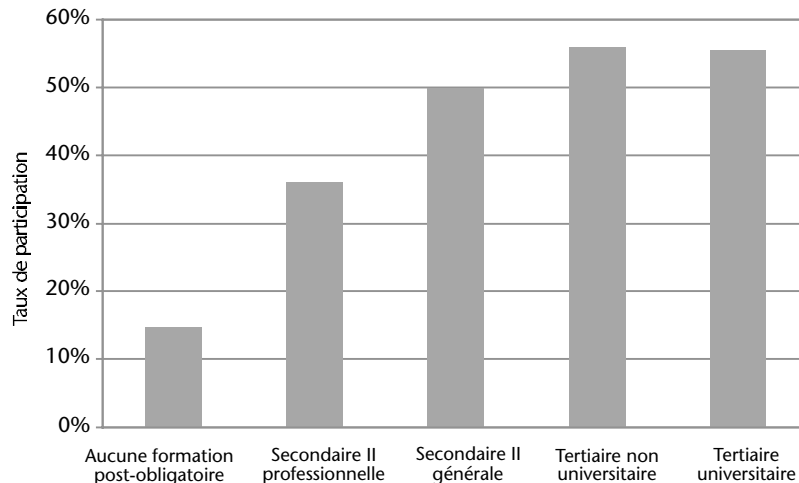
On constate également que la participation est proportionnelle au niveau de formation: en effet, on a pu observer chez les universitaires, en les comparant aux personnes sans formation post-obligatoire, une probabilité presque trois fois supérieure de suivre un cours de formation continue. Ceci peut être expliqué par le fait que la sélection pour suivre de la formation continue s'opère en fonction du niveau de formation et de la fonction au sein de l'entreprise. Des déficits scolaires dans la formation de base ne peuvent ainsi que difficilement être compensés par

25 La population adulte résidant en Suisse comprend toutes les personnes âgées de 20 à 74 ans.

26 En 2000, le taux de participation de l'ensemble de la population résidente suisse était de 38,6% (intervalle de confiance: $\pm 0,9$); et de 45,8% pour les personnes actives (intervalle de confiance: $\pm 1,1$).

la formation continue. Ce sont donc les personnes les mieux formées qui ont l'accès le plus aisé à la formation continue.

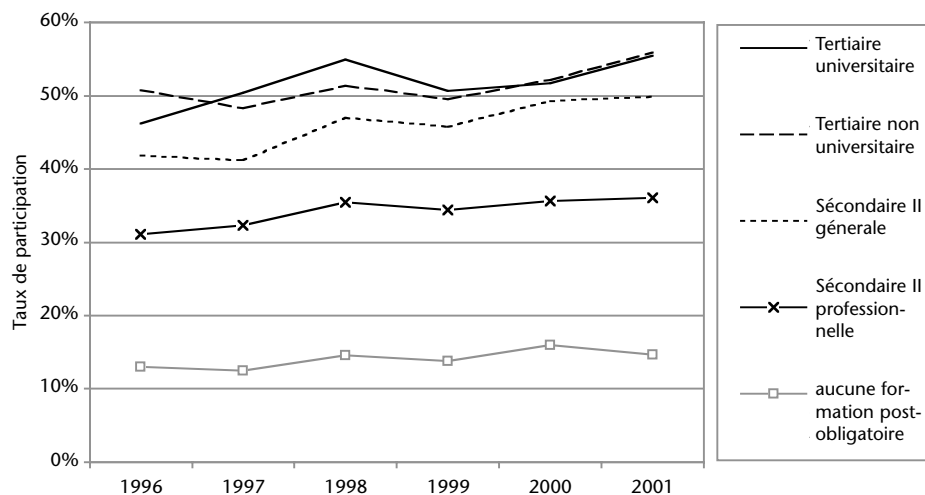
Fig. 8: Taux de participation de la population active à des cours de perfectionnement professionnel en fonction du niveau de formation, 2000



Source: Lischer et al. 2001

Ces cinq dernières années, c'est chez les universitaires et les personnes issues du degré secondaire II qu'on a pu observer la plus forte augmentation du taux de participation.

Fig. 9: Taux de participation de la population active à des cours de perfectionnement professionnel en fonction du niveau de formation, de 1996 à 2001



Source: Lischer et al. 2001

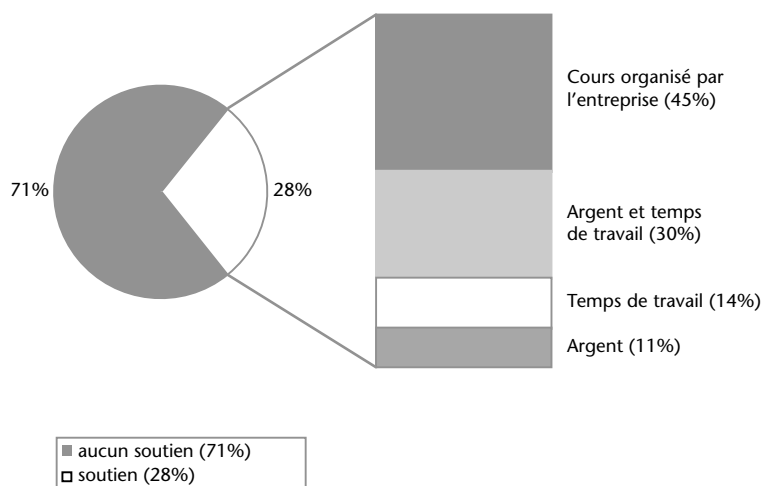
Types de soutiens à la formation continue

Les femmes et les personnes travaillant à temps partiel sont moins encouragées à se perfectionner. Les membres de la direction d'entreprises (43%) et les cadres (38%) sont beaucoup plus soutenus que le reste des collaborateurs (24%); les personnes actives jouissant d'un revenu élevé sont également mieux soutenues que celles n'ayant qu'un salaire modeste ou celles sans formation post-obligatoire.

Les types de soutien accordés aux employés qui suivent des cours de formation continue traduisent bien la sélectivité des entreprises en matière d'investissement dans le capital humain.

En 1999, 80% des personnes ayant participé à des cours de perfectionnement professionnel (soit un bon quart (28%) de l'ensemble de la population active) ont bénéficié d'un soutien de leur employeur, cela que la formation ait été organisée par l'entreprise elle-même, que l'employé ait reçu une compensation, partielle ou totale, en argent ou en temps de travail, que l'employé en ait assumé les coûts, ou que le cours ait eu lieu durant le temps de travail.

Fig. 10: Participation des entreprises par un soutien à la formation continue et modes de soutien, 1999

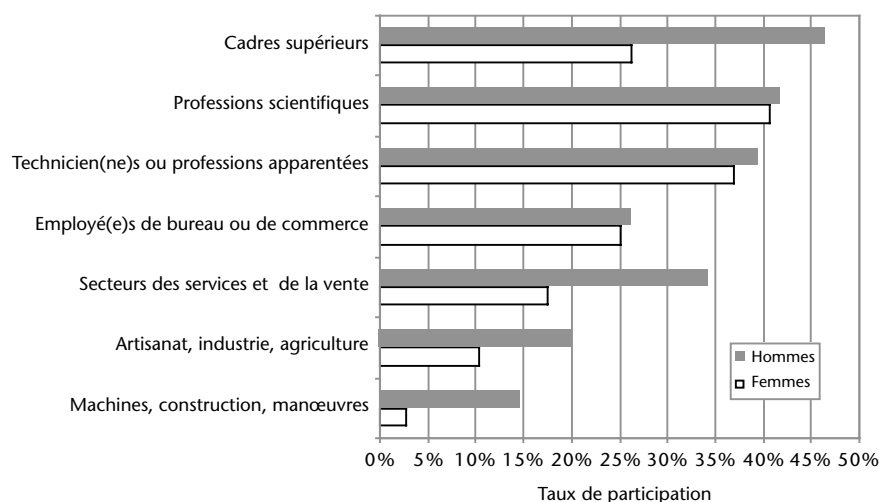


Source: Source: Lischer et al. 2001

Les grandes entreprises investissent davantage dans la formation initiale et continue de leurs employés que les entreprises de taille inférieure; en effet, 39% d'entre eux sont soutenus, alors ce n'est le cas que d'environ 30% des employés des entreprises de taille moyenne et de 20% de ceux travaillant dans de petites entreprises.

Ce sont les cadres supérieurs et les personnes actives dans les secteurs technique et scientifique qui sont les plus soutenus à se former par leurs employeurs. Par contre, les femmes se voient sous-représentées dans toutes les catégories, de façon encore plus prononcée dans les professions artisanales ou dans celles n'exigeant pas de qualification.

Fig. 11: Catégories de personnes bénéficiant d'un soutien de leur employeur pour se former, 1999

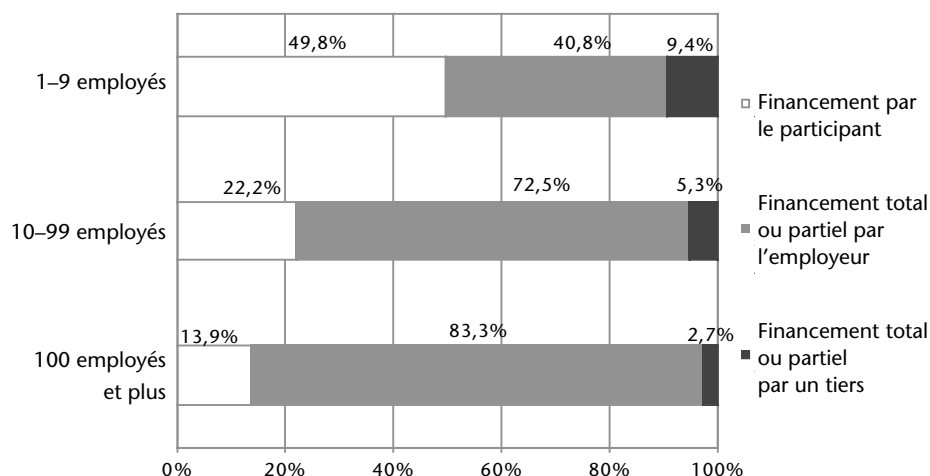


Source: Lischer et al. 2001

La taille de l'entreprise et son secteur d'activité apparaissent comme des facteurs explicatifs importants concernant le soutien à la formation continue. Les employés qui travaillent dans de grandes entreprises ou dans le domaine scientifique (administration publique, finances, assurances, santé, formation) sont généralement bien lotis; en effet, dans la grande majorité des cas (83%), l'employeur finance de façon partielle ou en totalité le perfectionnement professionnel de ses employés; seuls 14% des employés appartenant à des entreprises de plus de 100 collaborateurs doivent assumer eux-mêmes leurs frais de formation.

Par contre, dans les petites entreprises, un employé sur deux finance lui-même son perfectionnement.

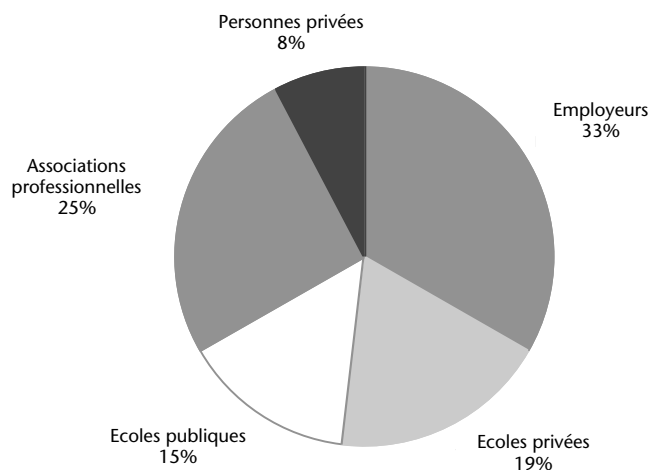
Fig. 12: Financement du perfectionnement professionnel 1999



Source: Lischer et al. 2001

Dans notre pays, le marché de la formation continue se trouve de façon significative aux mains d'institutions de type non scolaires du secteur privé. Le tiers du total des cours de perfectionnement professionnel est organisé par les employeurs eux-mêmes et un quart par des associations, des organisations professionnelles ou par des institutions de même type. Seuls 34% des cours sont organisés par des écoles privées ou publiques.

Fig. 13: Organismes de perfectionnement professionnel, 1999



Source: Lischer et al. 2001

Le choix du prestataire varie en fonction de la taille de l'entreprise. Les grandes entreprises organisent souvent elles-mêmes leur formation, alors que les PME recourent le plus souvent aux offres des associations professionnelles.

Fig. 14: Organismes de perfectionnement professionnel en fonction de la taille de l'entreprise

	1-9 employés	10-99 employés	> 100 employés
Employeurs	16,3%	36,2%	47,8%
Ecoles privées	21,2%	17,8%	17,3%
Ecoles publiques	19%	15,4%	10,9%
Associations prof. etc.	34,9%	26,2%	18,2%
Personnes privées	8,3%	7%	4,2%

Source: Lischer et al. 2001

En bref, on peut constater que, depuis quelques années, le taux de participation à la formation continue s'est stabilisé à environ 40%, le perfectionnement professionnel en représentant juste les trois quarts. On trouve la probabilité sensiblement la plus élevée de suivre une formation continue chez les hommes de formation universitaire qui travaillent à temps complet. La taille de l'entreprise, de même que la situation professionnelle de l'employé, jouent également un rôle. Mais ce taux de participation est très inégalement réparti entre les différents groupes de population (cf. également Oegerli 1998).

En dernier lieu, on signalera la grande hétérogénéité qui caractérise le marché de l'offre de formation continue, qui se trouve de façon prépondérante en mains privées.

4 FACTEURS DÉTERMINANTS EN MATIÈRE DE PARTICIPATION À LA FORMATION CONTINUE

En se basant sur ce qui précède, on peut s'attendre à ce que d'une part la participation à des activités de formation continue des employés les plus qualifiés soit, *ceteris paribus*, supérieure à la moyenne, mais que d'autre part, cette différence ne se reflète pas dans l'investissement personnel (à savoir dans la part de la formation continue que les individus financent eux-mêmes). Ceci pour trois raisons: premièrement, l'investissement personnel ne se justifie pas pour les collaborateurs les plus qualifiés (à cause de la courbe plate des salaires et des frais élevés de formation); ensuite parce que leur perfectionnement professionnel est, la plupart du temps, financé par leur employeur; et en dernier lieu parce que les employés moins qualifiés n'ont pas accès à une formation de rattrapage en raison de ses coûts trop élevés ou d'un marché du crédit non opérationnel.²⁷ On peut donc supposer que seules les formations continues suivies «pour le plaisir» (p. ex. formations de loisirs) seront choisies sans réflexion préalable quant à leur rentabilité. Les formations continues financées par les individus eux-mêmes devraient donc être essentiellement de type non professionnel. Ces hypothèses trouvent leur confirmation dans l'Enquête suisse sur la population active (ESPA).

La figure qui suit (fig. 15) représente la probabilité de suivre une formation continue suivant que celle-ci ait été financée par l'employeur ou que l'employé ait dû lui-même y pourvoir (cf. également Wolter 2002b). Les valeurs qui apparaissent confirment l'hypothèse selon laquelle il est fort probable que l'employeur finance la formation si le capital humain de l'individu concerné est déjà élevé. Ceci reste valable même si on prend en considération d'autres facteurs déterminants tels que des facteurs spécifiques aux entreprises, l'appartenance à une branche ou la position hiérarchique, etc. Parmi tous ces facteurs influents, c'est le niveau formel de formation qui apparaît être le plus déterminant. Comparativement aux employés sans formation post-obligatoire, ceux au bénéfice d'une formation universitaire ont une probabilité jusqu'à 6 fois supérieure²⁸ de voir leur formation continue financée par leur employeur.

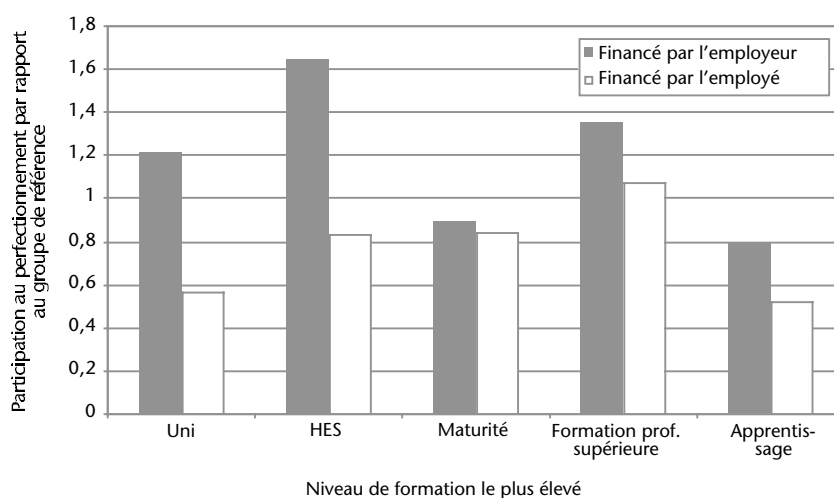
27 Concernant les explications relatives au manque de motivation financière en matière de perfectionnement, voir par exemple OCDE 2000.

28 Après comptabilisation de l'effet marginal, c'est-à-dire de l'augmentation de la probabilité de bénéficier d'une formation continue, si la variable concernée (dans ce cas la variable Dummy «Université») passe de 0 à 1.

On ne peut quasiment plus constater de différence significative sur le plan de la participation à la formation continue entre personnes bien et peu qualifiées lorsqu'elles doivent financer elles-mêmes leur formation; il n'y a donc pratiquement pas d'investissements compensatoires de la part des personnes désavantagées par les employeurs sur le plan du soutien financier à la formation continue. Dans ce cadre, on peut aussi remarquer la perte d'importance de facteurs tels que les caractéristiques liées à la place de travail et à la branche; seul le fait de bénéficier d'une formation post-obligatoire augmente la probabilité d'un individu de participer à des activités de formation continue.

Les entreprises investissent donc peu dans la formation continue de leurs collaborateurs peu qualifiés; pourtant les bénéfices externes devraient être élevés si l'on pense aux coûts sociaux engendrés par le chômage, la maladie, etc. Quant aux collaborateurs très qualifiés, ils tirent profit du perfectionnement financé par l'entreprise et leurs besoins paraissent comblés; ils n'entreprennent donc pas davantage de formation continue à leurs propres frais que les employés de formation post-obligatoire. Chez les employés très qualifiés, la plus grande part du bénéfice revient à l'employé sous forme de salaire ou à l'entreprise sous forme de gain.

Fig. 15: Différences dans la participation à la formation continue en prenant pour référence des personnes sans formation post-obligatoire ²⁹



Source: propre représentation, d'après des données de Wolter 2002b

²⁹ Les valeurs étudiées proviennent d'une estimation multi-nominale prenant en compte d'autres caractéristiques, telles que l'âge, le sexe, l'appartenance à une branche, la place dans l'entreprise, etc. D'un point de vue statistique, tous les paramètres sont significatifs.

Selon ces apports théoriques – qui se sont vus confirmés par des observations empiriques –, on peut aisément concevoir que le financement public devrait être ciblé en faveur des couches de population peu qualifiées. En effet, chez les collaborateurs très qualifiés, une grande partie de la formation continue utile est déjà financée par l'employeur; des programmes réalisés à grande échelle seraient donc susceptibles d'induire un risque élevé d'effet d'aubaine ou de substitution.

Il faut relever que les réflexions faites jusqu'ici ont exclusivement porté sur les aspects financiers du point de vue de l'employé. Toutefois, une diminution des obstacles financiers n'augmenterait pas automatiquement la participation des employés peu qualifiés (cf. Wolter 2001b). En effet, mis à part les coûts directs, la motivation à continuer à se former est probablement moins forte chez des personnes dont le parcours de scolarité obligatoire s'est avéré moins gratifiant.³⁰ Mais la motivation n'est pas seule en cause; le facteur «temps» joue également un rôle important. En effet, le temps consacré à la formation continue occasionne des frais annexes. Et l'un des obstacles majeurs à la participation – en particulier des travailleurs peu qualifiés –, est celui du peu de volonté des employeurs à leur concéder du temps pour leur perfectionnement. L'enquête ESPA de 1996 permet de conclure (en complément aux résultats présentés à la fig. 16) que les arrangements mixtes, dans lesquels employeurs et employés se répartissent la durée et les frais de la formation, ne sont de loin pas la règle. Cela montre une fois encore que tant la disposition de l'employeur à investir dans la formation continue que celle à mettre le temps nécessaire à disposition sont fortement liées au niveau de formation de l'employé.

Fig. 16: Formation continue chez les personnes actives (1996) (Nombre de cas)

<i>Financement</i>	Temps de formation		<i>Total en %</i>
	<i>Employeur</i>	<i>Employé</i>	
Employeur	1415	347	56,7
Employé	84	1259	43,25
Total en %	48,28	51,72	100

Source: propre représentation, selon Wolter, 2002b

30 Concernant la définition de la motivation, voir par exemple Bieri Buschor et al. 2002.

Financement de la formation continue
Modèles et expériences

5 FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE EN SUISSE – ÉTAT DE LA SITUATION

Introduction

Dans les pages qui suivent, nous allons tenter de présenter brièvement comment les entreprises privées et publiques suisses financent la formation continue à l'heure actuelle, et quels sont les modèles de financement orientés sur la demande déjà existants. Une synthèse de certains cas particuliers permettra de mettre en évidence les tendances et pratiques les plus répandues.

En ce qui concerne les activités de formation continue, les deux ressources essentielles à prendre en considération sont l'argent et le temps. Nous nous sommes donc intéressés à savoir dans un premier temps qui prenait en charge les frais directs d'écolage, puis qui en supportait les frais accessoires ³¹ (perte de temps libre, perte de salaire ou perte de productivité).

Éléments de base (de ce chapitre)

Le résumé présenté dans ce chapitre est basé sur une enquête téléphonique et sur des entretiens réalisés (en avril 2002 en Suisse) dans 16 entreprises privées et publiques ainsi que d'associations. Il s'est agi d'une enquête à caractère exemplaire effectuée auprès des responsables du personnel de ces 16 entreprises et organisations, qui portait sur les mesures actuelles de formation continue en cours dans les entreprises, sur les objectifs en la matière, ainsi que sur les formes de soutien accordées. Cette enquête ne prétendait pas être représentative.

Nous nous sommes également basés sur une synthèse d'études de cas portant sur la formation continue de type professionnelle, effectuées dans le cadre d'un des projets de recherche du Programme national de recherche no 43 «Formation et emploi» (Diagne et al. 2002). Dans le cadre de ce projet, 23 entretiens avaient été

31 Selon des estimations allemandes, les frais accessoires (coûts d'opportunité) de formation représenteraient le triple des frais directs (Commission d'experts pour le financement du «Lifelong Learning» 2002).

effectués en 2001 auprès d'entreprises privées et publiques en Suisse alémanique et en Suisse romande.

Financement de la formation continue du point de vue de l'employeur

La formation continue représente un investissement qui accroît le capital humain d'un individu, d'une entreprise ou de la société tout entière. Pour l'employé, le bénéfice se concrétisera, par exemple, par une amélioration de sa situation et de ses chances sur le plan professionnel, une sécurité de l'emploi accrue ou un salaire supérieur; pour l'entreprise, elle se traduira par une augmentation de la productivité; pour la société par un accroissement de son potentiel d'innovation et de développement économiques ainsi que par une diminution des coûts sociaux.

La formation continue qui résulte de l'initiative de l'employeur, représente un investissement dans le capital humain, généralement financé par l'entreprise. En regard des objectifs poursuivis, les responsables du personnel ont recours à des explications fort diverses pour justifier leurs actions en la matière.

Arguments avancés par les employeurs pour expliquer leur soutien à la formation continue

A la question portant sur les objectifs poursuivis par la formation continue et sur les raisons d'investir dans la formation continue de leur personnel, les employeurs ont cité en premier lieu l'encouragement professionnel et personnel du collaborateur ou de la collaboratrice en vue d'augmenter ses performances. Les aspects suivants sont ceux qui ont été le plus fréquemment cités lors de notre enquête téléphonique:

- Maintien des savoir-faire nécessaires sur le marché du travail
- Augmentation des compétences, perfectionnement et optimisation du savoir spécifique à la fonction du collaborateur
- Augmentation de l'efficacité (*return on investment*)
- Amélioration des chances de promotion, encouragement à la relève des cadres
- Augmentation de la motivation
- Formation personnelle
- Formation continue en tant qu'instrument de gestion
- Amélioration du climat de travail
- Image positive de l'entreprise

Groupe-cible des mesures de formation continue

A la question cherchant à appréhender le groupe-cible de personnes à encourager ou à soutenir dans leur démarche de formation continue, les responsables du personnel ont répondu qu'en principe tout(e) collaborateur/collaboratrice a droit à de la formation continue et à leur soutien. Mais dans les faits, les mesures à prendre en matière de formation continue sont discutées lors d'entretiens individuels entre le responsable du personnel et le collaborateur/la collaboratrice, ou alors dans le cadre de l'élaboration de plans de carrière. Chaque employeur se réserve donc de choisir quels collaborateurs et quelles collaboratrices il souhaite soutenir et former. La décision de cet investissement peut être influencée par des facteurs personnels, organisationnels ou conjoncturels. Les employés très qualifiés ainsi que les cadres ont plus fréquemment accès à la formation continue.³² Ceci tient à la valeur du savoir, mais également à des questions de stratégie dans la gestion du personnel et d'encouragement de la relève. De plus, un employeur a tout intérêt à fidéliser un(e) bon(ne) employé(e) en lui offrant des opportunités de développement personnel.

Les entreprises actives dans la production soutiennent avant tout leur personnel commercial. Ces professions commerciales exigent généralement, pour accéder à de nouvelles activités liées à l'exercice d'une fonction, des qualifications supérieures par exemple dans le domaine de l'informatique ou des langues étrangères. Les grandes entreprises qui emploient beaucoup de collaborateurs de langue étrangère, organisent généralement à leur intention des cours d'apprentissage de la langue locale. Elles expriment ainsi leur volonté d'intégrer leur personnel, d'optimiser la circulation de l'information, et d'instaurer un climat de travail favorable.

Les entreprises investissent de manière très sélective dans la formation continue de leurs collaborateurs. Autrement dit, elles le font de manière ciblée, après avoir évalué le rapport entre les bénéfices pour les collaborateurs et ceux pour l'entreprise. Ne bénéficieront, par conséquent, de leur appui pour une formation continue que celles et ceux pour lesquels cet investissement est rentable.

Formes de soutien accordées par les employeurs

Le soutien des employeurs pour favoriser l'accès de leurs employé(e)s à la formation continue s'exprime le plus souvent sous la forme d'une aide financière ou sous

³² Cf. Enquête suisse sur la population active (ESPA) de l'Office fédéral de la statistique (Lischer et al. 2001). Le Chapitre 2 en fournit un bref résumé.

la forme de temps mis à leur disposition. En règle générale, une distinction est faite entre la nécessité ou «besoin» de formation existant au sein de l'entreprise et les «besoins personnels» de formation de l'employé(e). Toutes les entreprises interrogées ont affirmé qu'elles prenaient en charge la totalité des frais d'une formation continue jugée utile à l'exercice d'une fonction professionnelle, et que celle-ci se déroulait toujours durant le temps de travail. La plupart de telles activités de formation continue sont organisées au sein même de l'entreprise.

Dans le cas où l'initiative de suivre une formation initiale ou continue qui répond à des besoins personnels vient de l'employé lui-même, les entreprises peuvent participer à cet investissement de différentes façons, par exemple sous la forme de financements mixtes. Dans une telle situation également, les responsables du personnel ou les cadres examinent préalablement le bien-fondé de la mesure de formation. Si cette dernière s'avère utile à l'exercice de l'activité professionnelle, des modèles de financement prévoyant une participation de l'employeur (de 25 à 100%) sont généralement associés à des compensations en temps de travail. Toutes les entreprises interrogées indiquent que ces modèles sont très flexibles et que des solutions individuelles sont trouvées de cas en cas.

Les entreprises plus importantes subventionnent souvent généreusement toute formation initiale ou continue qui leur profite directement. Ce soutien peut consister en une participation aux frais d'écologie (de 5'000 à 20'000 francs), ou en une dispense de travail (p. ex. jusqu'à un jour par semaine pour une formation dans le cadre d'une haute école spécialisée). Parfois, des conventions sont établies qui prévoient un remboursement à l'employeur qui a investi de gros montants dans la formation du collaborateur/de la collaboratrice; elles permettent de lier, pour une période déterminée, l'employé(e) à l'entreprise.

Les entreprises interrogées ne connaissent pas de «congé-formation» qui soit réglementé de façon homogène sous la forme d'un nombre fixe de jours à disposition de tout(e) employé(e) désirant continuer de se former. La compensation du temps consacré à la formation fait toujours l'objet de solutions individualisées, négociées de cas en cas par la direction et les collaborateurs/collaboratrices. Les entreprises qui considèrent la formation continue comme une tâche essentielle de la gestion du personnel, s'efforcent d'œuvrer activement au développement personnel de leurs collaborateurs. Ce qui se traduit par le fait que la formation continue est planifiée de façon individuelle pour tout(e) collaborateur/collaboratrice relativement à sa fonction professionnelle, et intégrée dans l'organisation des actions internes. De nombreux chefs du personnel affichent une grande circonspection quant à l'efficacité de l'octroi de deux jours de congé dont l'employé pourrait bénéficier pour suivre un cours de formation continue de son choix.

Lorsque les activités de formation du collaborateur présentent moins de pertinence pour l'employeur, le soutien de ce dernier diminue ostensiblement. Rares sont les entreprises qui se disent prêtes à participer aussi aux coûts de la formation continue dite générale ou de type loisirs. Seules 2 des 16 entreprises interrogées disposent d'un modèle de financement pour de telles activités de formation. Les cours doivent toutefois être suivis en dehors du temps de travail.

L'une des entreprises interrogées dispose d'un fonds propre assigné à la formation, octroyant sur demande un soutien pour des formations continues non orientées sur la profession; cette forme de subvention ne constitue toutefois pas un droit.

Certaines coopératives Migros ainsi que la Fédération des Coopératives Migros (FCM) ont adopté un modèle intéressant de financement de la formation continue, sous la forme de bons «internes» de formation dont le montant varie, selon les coopératives, entre 800 et 1'800 francs par an. Les collaboratrices et collaborateurs ont ainsi droit à un certain soutien financier pour suivre une formation continue de type générale, librement choisie.

Encadré 5: Bons «internes» de formation continue

En sus d'un soutien accordé pour une formation continue à orientation professionnelle – comme dans d'autres entreprises – les coopératives Migros ont recours à un modèle de financement particulier en ce qui concerne les cours dits *de loisirs*, qui sont des cours de type non professionnels suivis sur le temps libre, à savoir en dehors des heures de travail. Ce modèle de financement fonctionne en quelque sorte comme un chèque de formation à valeur limitée: tous les collaborateurs ont droit à un certain montant (entre 800 et 1'800 francs par an) leur permettant de prendre en charge entre 70 et 100% des coûts inhérents à des cours de type loisirs.³³

Ce «chèque» est valable pour les cours organisés dans les Ecoles-Club, ainsi que dans d'autres institutions définies par l'employeur et par la Fédération des coopératives Migros FCM (telles que la Business School de la SEC, des Ecoles d'arts et métiers, et l'Université populaire).

Les montants annuels, de même que le choix des prestataires, varient d'une coopérative à l'autre. Ainsi à la Fédération des coopératives Migros (FCM), les cours de langues et d'informatique sont entièrement financés jusqu'à concurrence de 1'000 francs. A Migros-Genève, les proches des collaborateurs peuvent également profiter de ces chèques. En effet, les enfants mineurs des collaborateurs ont droit à une prise en charge de 50% de leurs frais de cours jusqu'à un montant annuel de 840 francs.

33 Les modalités varient d'une coopérative à l'autre: chèques, remboursement à la fin du cours, rabais calculés en fonction des cours les plus avantageux.

On constate donc que, à quelques exceptions près, les entreprises privées ou publiques n'ont pas véritablement de budget destiné à la formation continue de leurs collaborateurs qui pourraient en user librement. Il est tout aussi inhabituel de disposer d'un nombre fixe de jours pour la formation. De plus, les collaborateurs ne sont souvent pas libres de leur choix, et la formation continue est principalement organisée au sein de l'entreprise ou sur mandat de l'employeur.

Les collaborateurs ne sont pas seuls à décider de leur participation à des activités de formation continue. En effet, même si la plupart du temps ce sont eux qui sont à l'origine de l'initiative de suivre une formation continue, les auteurs du projet de recherche effectué dans le cadre du PNR 43 mentionné auparavant (Diagne, Hanhart et al. 2002, p. 6) constatent que l'accord préalable des cadres ou de la direction est nécessaire dans toutes les entreprises. Dans la presque totalité d'entre elles, les cadres participent de façon active à la planification et à la mise sur pied de la formation continue des personnes sous leur responsabilité. A l'heure actuelle, il n'existe pas véritablement de demande en formation qui provienne de façon indépendante des employés. On peut supposer qu'elle ne serait guère souhaitée, ni par les entreprises, ni par les prestataires.

Nous pouvons déduire, sur la base de notre enquête, que la grande majorité des entreprises tant privées que publiques ne proposent pas d'office un soutien à la formation continue à tous leurs collaborateurs. Si tous les responsables interrogés disent reconnaître une grande importance à la formation continue, il n'en reste pas moins qu'ils n'accordent leur soutien qu'au cas par cas, après avoir procédé à une stricte sélection. Pour l'employeur, la formation continue représente une forme d'investissement ciblé dans le capital humain de l'entreprise, et il en attend des retombées proportionnelles à l'investissement consenti (*return on investment*). Notre enquête n'a pas permis d'observer, chez les employeurs, d'effort réel ni de tendance générale véhiculant la préoccupation d'accroître la participation à la formation continue. Ceci vient sans doute expliquer le fait que quasiment aucune des entreprises interrogées n'ait recensé ni analysé la participation de son personnel à la formation continue.

Associations et syndicats: modèles bipartites et solutions adaptées à la branche d'activité

Des fonds paritaires de financement de la formation continue de type professionnelle existent dans différentes branches. Ils garantissent aux partenaires sociaux le financement des coûts de formation initiale et de formation continue. Des

infrastructures destinées à la formation ou même des compensations de salaire se voient partiellement financées par ce biais. Dans le domaine de la *communication visuelle*, cette forme de financement paritaire s'applique à l'ensemble de la formation professionnelle et pas seulement à la formation continue.

Dans la plupart des branches, la formation continue s'inscrit comme le prolongement de la formation professionnelle de base. Par conséquent, il n'existe aucune offre de formation continue dans des domaines où la formation professionnelle de base n'existe pas ou pas encore (par exemple dans les technologies de l'information et de la communication).

Les redevances à la charge des employés et des employeurs sont régies par des contrats collectifs de travail (CCT); il en est de même du montant des prestations, ainsi que de la durée du congé-formation.

L'industrie de la métallurgie et des machines dispose d'un fonds paritaire pour le financement de la formation continue. Ce fonds est alimenté par les contributions de l'association professionnelle *ASM/swissmem* ainsi que par des redevances ³⁴ des entreprises et des employés soumis au CCT. Des contributions destinées à la formation continue sont versées aux cinq organisations regroupant les employés de l'industrie des machines. Ce fonds couvre de plus le déficit du centre de formation (ESG) soutenu par les partenaires sociaux. Quant à l'association professionnelle *swissmem*, elle dispose d'une école de cadres pour la formation initiale et continue des cadres inférieurs et moyens de la branche.

Afin d'encourager la relève professionnelle et de régler le financement de la formation continue dans *la branche de la construction*, les partenaires sociaux ³⁵ ont créé un fonds paritaire de formation (*Parifonds Construction*), qui leur permet de prendre en charge les diverses prestations inhérentes aux mesures prises en faveur de la formation; celles-ci varient selon les écoles et les types de cours, et vont de la compensation de salaire, de frais d'écologie ou de cours aux dépenses annexes (telles que frais de déplacement, de pension ou de logement).

Le fonds alloué à la formation est financé par des contributions des employeurs et des employés à concurrence de 0,25% du salaire assujetti à la SUVA.

³⁴ Employeurs et employés, 1 franc par mois.

³⁵ Les parties contractantes des conventions collectives de travail de l'industrie suisse de la construction (CCT): SSE, SIB, Syna, SCCS, ASC.

La *Société des employés de commerce* (SEC) et ses diverses écoles ³⁶ compte, en Suisse, parmi les plus importants prestataires de formation. Comme la SEC suisse est une association professionnelle comprenant de nombreuses ramifications, les employés se voient soumis à différents contrats collectifs de travail.

Davantage qu'aux décisions en matière de formation ou à la participation des employé(e)s à la formation continue, les partenaires sociaux s'intéressent avant tout à ce que de la formation initiale et de la formation continue soient organisées dans leur branche et qu'elles puissent être financées par le biais d'associations à but déterminé. Les employeurs se montrent intéressés à choisir eux-mêmes leurs prestataires de formation, de façon à pouvoir assurer au mieux l'adaptation de la formation de leurs employé(e)s aux besoins de l'entreprise. Cette façon de faire consiste à n'admettre que des prestataires qui leur soient propres. Et les associations appliquent des solutions internes visant à éliminer les profiteurs; les entreprises ne participant pas aux coûts des programmes de formation organisés par l'association se voient passibles d'exclusion.

En règle générale, les membres de l'association ou les employés d'une entreprise membre de l'association professionnelle ne sont pas libres de choisir eux-mêmes leurs prestataires de formation ni même de les rechercher en dehors de l'association. Le fonds de formation de l'association n'est pas destiné à subventionner les employés à titre individuel, mais à financer les prestataires.

Les modèles de financement spécifiques aux diverses branches professionnelles mis en lumière par notre enquête sont dignes d'intérêt pour les partenaires sociaux; ils paraissent toutefois peu adaptés pour accroître, dans l'esprit d'un financement orienté sur la demande, la demande en formation au sein de la population active.

Modèles de fonds tripartites

Différemment de la situation française où la participation de l'employeur à la formation continue est réglementée depuis 1971 ³⁷ dans la loi, il n'existe guère en Suisse de règlements bi- ou tripartites sur le plan juridique.

³⁶ Diverses écoles professionnelles locales, la KV-Business-School, le Syndicat industrie et bâtiment (SIB, ex-FOBB)

³⁷ Loi sur la formation professionnelle continue de 1971 (révisée 1991): Les entreprises employant 10 employés et plus doivent participer à la formation continue professionnelle. En 1991, cette obli-

Ces dernières années, ont été créés – suite à des initiatives politiques – en Suisse romande (plus précisément dans les cantons de Genève et de Neuchâtel) des fonds tripartites régis par l'Etat. Alimentés par les partenaires sociaux et par l'Etat, ils sont destinés à encourager la formation professionnelle initiale et continue.

Un exemple genevois: le Fonds cantonal genevois en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels (FFPP) ³⁸

Le fonds tripartite FFPP est entré en vigueur en 1989 à la suite de très longues négociations politiques. Destiné en premier lieu à soutenir financièrement les organisations professionnelles dans leurs efforts en faveur de la formation professionnelle initiale et continue, il vient également étayer les projets initiés par l'Etat en matière de formation continue.

Ce fonds, alimenté par des contributions des employeurs et subventionné par l'Etat, est soumis au contrôle d'une commission de surveillance tripartite. C'est le gouvernement ³⁹ qui détermine chaque année le montant des redevances. En principe, les employeurs couvrent le 70% de la totalité du fonds, le 30% restant étant financé par le Canton. Si le pourcentage de l'apport des employeurs dépasse le 5‰ de la masse salariale totale, leur contribution se verra réduite à 60%. Des moyens provenant de ce fonds peuvent être obtenus par les associations professionnelles ou les collectivités publiques pour financer des activités de formation professionnelle continue générale. Par contre, des cours répondant à des besoins purement spécifiques à une entreprise ne se verront pas subventionnés.

La nouvelle Loi sur la formation continue entrée en vigueur en 2001 prévoit en outre que, si le taux de chômage atteint 4%, les subventions de l'Etat s'inscriront en complément pour un montant équivalant à celui de l'année précédente (Loi sur la formation continue des adultes [LFCA], Art. 8). Cette contribution exceptionnelle a pour objectif le maintien des postes de travail dans le canton. Les subventions supplémentaires sont destinées à encourager des mesures de formation continue

gation a été étendue à toutes les entreprises: pour celles qui comptent moins de 10 collaborateurs, le montant de la taxe représente le 0,15% de la masse salariale et pour les entreprises de 10 employés et plus: 0,9%. Les «Organismes paritaires collecteurs agréés» (OPCA) sont chargés de la perception de la taxe et de l'administration du fonds.

38 Office d'orientation et de formation professionnelle (2002d); Matthey-Jonais & Goy (2002a, 2002b)

39 Depuis 2000, le montant de la contribution annuelle des employeurs représente 20 francs par employé (OOF 2002d,16).

visant à remédier à certains déficits spécifiques en matière de qualification dans certains secteurs. Ces moyens financiers extraordinaires peuvent également profiter aux entreprises privées qui désirent mettre en place leurs propres mesures de formation continue, à condition toutefois qu'au moins la moitié des cours aient lieu durant le temps de travail et qu'aucune perte de salaire n'en résulte. De plus, la formation continue doit être intégrée au système de formation continue sous la forme d'unités capitalisables (modules), et le contenu des cours doit satisfaire au critère de maintien des postes de travail.

Bilan

En 2001, le budget ordinaire du fonds tripartite FFPP s'élevait à 5,5 millions de francs dont 2,4 millions pour la formation des adultes. En 2001, en raison d'un taux de chômage exceptionnel (supérieur à 4%), le montant des subventions de l'Etat a atteint 2,1 millions de francs (FFPP, Rapport de gestion 2001).

Ce qui est intéressant dans le modèle du fonds genevois FFPP, c'est qu'il est anticyclique, puisque il soutient la formation continue en période de basse conjoncture. En effet, en prévoyant une augmentation automatique des subventions étatiques dans le cas où le taux de chômage augmente de façon significative, la réglementation va induire des effets qui se distinguent des comportements habituels de type procycliques des entreprises privées,⁴⁰ en encourageant la formation continue quand le besoin s'en fait particulièrement sentir, quand la formation répond à un besoin aigu de qualifications, ainsi que quand une réduction du travail va de pair avec une augmentation du temps disponible pour la formation continue.

Modèles de financement orientés sur la demande

Un soutien aux mesures de formation continue au sein des PME: le projet «Fit im Job» du Canton de Saint-Gall⁴¹

Le projet-pilote «Fit im Job», lancé en 2001 par les Départements de l'instruction publique et de l'économie du Canton de Saint-Gall, a pour mission de soutenir des employés de PME peu habitués à se former, de maintenir la probabilité d'être embauché sur le marché du travail («*employability*») au moyen de mesures d'encouragement ciblées, et de réduire leurs risques de chômage.

40 Cf. Lischer et al. 2001

41 Nous remercions Reto Wambach, responsable du projet «Fit im Job», pour son précieux concours, Office du Travail, Saint-Gall.

Dans ce sens, des conseils sont gratuitement prodigués aux PME intéressées, qui peuvent également obtenir une analyse de leurs besoins en formation continue. Les conseils vont de la simple information sur des cours à l'élaboration d'un programme de formation dont les frais initiaux de mise en œuvre font l'objet d'un «financement de démarrage» par le fonds constitué pour le projet «Fit im Job». Quant aux pertes de salaire, elles sont en règle générale prises en charge par l'employeur. Après quelques difficultés initiales dans les contacts avec les responsables des entreprises, l'intérêt des entreprises à faire usage de cette structure de soutien a rapidement augmenté. La première année, des contacts ont été développés avec 52 entreprises; et des mesures de formation ont été élaborées et concrétisées avec 3 d'entre elles. En 2002, 20 mesures concrètes de formation continue ont été mises sur pied. Il s'est avéré que le problème principal pour beaucoup d'entreprises était celui de lacunes linguistiques importantes chez les collaborateurs du secteur de la production; par conséquent, les cours de langues destinés à des personnes de langue étrangère ont représenté la moitié de l'ensemble des mesures de formation continue recommandées. De plus, l'accent a été mis sur l'acquisition de connaissances professionnelles, ainsi que de compétences personnelles et sociales. Le montant moyen mis à disposition par entreprise (entre 10'000 et 15'000 francs) a, par exemple, permis de financer un cours d'allemand de 4 leçons hebdomadaires pour 12 personnes pendant une année.

Le budget de ce projet, d'un montant total de 480'000 francs pour 26 mois, a été financé sur décision gouvernementale par un fonds du marché du travail créé en 1995. Les frais annuels (y compris administration, conseils externes, financement initial) représentent juste 200'000 francs. Etant donné le succès rencontré, ce projet s'est vu prolongé jusqu'à fin 2004.

Le bilan est positif. Les entreprises ont recours à l'offre en conseils; elles ont reconnu l'importance de la formation continue pour leurs collaborateurs du secteur de la production, et elles poursuivent les mesures de formation continue au-delà du financement externe «de démarrage» initial. D'après une estimation du responsable de projet, en 2002 une vingtaine de personnes ont ainsi pu éviter un chômage imminent.

Le projet saint-gallois représente une forme spécifique de financement et de soutien orienté sur la demande qui s'adresse non pas à des individus mais à des PME. Il tend à lutter contre les déficits généraux en formation continue au sein des PME. Beaucoup d'entre elles ne sont pas conscientes de leurs besoins en savoir, ou ne savent pas comment accéder à ce savoir; elles ne peuvent donc pas véritablement recourir aux offres existantes. Dans l'esprit de ce projet, où l'accent est mis sur une information générale et des conseils aux l'entreprises, un financement traditionnel du prestataire ne serait pas efficace. On lui préférera un soutien orienté sur

la demande. Comme les premières expériences le démontrent, on devrait d'abord mener des campagnes de sensibilisation – campagnes dont il ne faut cependant pas sous-estimer la difficulté –, de façon à ce que les PME recourent aux conseils et aux moyens financiers mis à leur disposition. Ensuite, il s'avère indispensable de fournir des informations suffisamment précises de manière à ce que les moyens soient utilisés de façon correcte.

Le projet «Fit im Job» est fortement orienté sur un groupe-cible. Dans le sens de prévenir le chômage au sein des PME, il s'est donné pour mission d'encourager et de soutenir toute personne peu qualifiée, à savoir qui appartient à un groupe de personnes reconnu pour ne profiter que très peu de la formation continue. Etant donné la spécificité des conseils et de l'analyse des besoins, on débouche donc sur des solutions «sur mesure» pour les entreprises concernées, et on peut s'attendre à ce que la formation continue soit plus efficace.

Une fois que les entreprises ont pris conscience de leurs besoins en savoir et que des mesures de formation continue se sont vues concrétisées avec succès, les PME se montrent tout à fait disposées à continuer de s'investir dans le soutien à la formation continue de leurs collaborateurs. Cela assure au projet la durabilité souhaitée.

On peut toutefois se demander si les besoins en savoir des PME se laissent combler par la seule formation continue des personnes les moins qualifiées.

Bons de formation dans le domaine de la formation des parents

Ces dernières années, divers organismes (fondations de droit privé ou public) ont été à l'origine de petits projets locaux de bons de formation. Un financement orienté sur la demande s'exprime très différemment dans ce contexte. Les offres proposées sont avant tout axées sur le soutien de groupes spécifiques.

Ainsi, dans le canton de Zurich par exemple, quelques *bureaux de formation des parents* ⁴² remettent des bons de formation à des personnes à faible revenu. Ces bons sont censés permettre à des pères et des mères de condition modeste de pouvoir suivre plus facilement des cours destinés aux parents. Ces bons sont valables pour les cours organisés par le Bureau de formation des parents ainsi que pour d'autres

42 Les bureaux de formation des parents sont rattachés aux Secrétariats à la jeunesse de certains districts. Les districts ayant fait (jusqu'ici) usage du bon de formation des parents sont les suivants: Affoltern, Andelfingen, Bülach, Horgen et Uster.

cours agréés. Dans ce cas-ci, il s'agit exclusivement de formation des parents; les cours de langues ou les cours de formation continue professionnelle ne sont pas pris en charge dans ce cadre. Les personnes correspondant au profil des bénéficiaires de ce soutien reçoivent, à leur demande, un montant maximal de 100 francs pour alléger leurs frais de cours.

L'écho est en principe positif du côté des bénéficiaires; il y a peu d'obstacles administratifs, le traitement des demandes se fait sans lourdeur bureaucratique, et l'anonymat est garanti. Toutefois, les expériences ont démontré qu'il est relativement difficile d'accéder au groupe-cible. Il faut du temps pour que l'offre soit connue et que les personnes concernées puissent en bénéficier. Ainsi la deuxième année non plus, la plupart des bureaux n'ont pas réussi à atteindre l'objectif visé de 20 bons de formation.⁴³

En novembre 2000, dans le canton d'Appenzell Rhodes-Extérieures, la Centrale des femmes (Frauenzentrale) a lancé le projet Bonus 2000. Dans ce cas-ci, il s'agit de bons de formation encourageant la formation continue personnelle ou professionnelle de mères ou de pères de famille durant la période d'éducation de leurs enfants. L'objectif de ce projet est de maintenir à niveau les compétences professionnelles de ces personnes par le biais d'une formation continue régulière, et de faciliter ainsi leur réinsertion ultérieure. Ce projet de formation continue est financé par divers organismes privés.⁴⁴ La phase-pilote a duré 3 ans.⁴⁵

Voici les critères en vigueur pour pouvoir bénéficier de ce soutien: élever (homme ou femme) des enfants de moins de 16 ans, avoir un taux d'activité professionnelle inférieur à 50%, et être domicilié dans le canton. Le bon de formation rembourse aux participants la moitié des frais d'une formation continue de type personnelle ou professionnelle jusqu'à concurrence d'un montant de 200 francs. Le bon doit être demandé avant le début du cours et répondre à un certain nombre de critères. Si les bénéficiaires sont relativement libres dans le choix de l'offre, préférence ira aux prestataires domiciliés dans le canton. En dernier lieu, le contenu du cours doit correspondre aux critères de la formation continue personnelle ou professionnelle, ce qui exclut les cours dits de loisirs.

43 La première année, les chiffres ont passé de 5 à 10; la 2e année, de 10 à 17. Rapports de gestion et analyses de projet 2000 et 2001 des districts d'Affoltern, Horgen et Uster.

44 «Bonus 2000» a été financé par le Fonds de la loterie AR, la Fondation Steinegg à Herisau, la Fondation Metrohm à Herisau, le Pour-cent culturel Migros, le Fonds pour les femmes et la famille de la Centrale des femmes d'AR.

45 Phase-pilote de 3 ans, de novembre 2000 à octobre 2003.

Ce projet a bien démarré. La première année, sur les 441 demandes exprimées 375 cours ont été accordés et financés à raison de 141 francs en moyenne. Ceci a correspondu à une dépense totale d'environ 53'000 francs. En moyenne, le bon a couvert 28% des frais de cours. La majorité des demandes provenait de femmes âgées de 34 à 46 ans, ayant en moyenne 3 enfants et un taux d'activité d'à peine 30%. La plupart des cours subventionnés concernaient les domaines de l'informatique et des langues; mais des subventions pour des cours de formation initiale et continue dans le domaine commercial ont également été accordées. ⁴⁶

Bons de formation de l'Etat de Genève en faveur de la formation continue professionnelle: le Chèque annuel de formation (CAF)

Depuis l'entrée en vigueur de la nouvelle Loi cantonale sur la formation continue ⁴⁷ en 2001, le Canton de Genève alloue un chèque de formation continue professionnelle. L'objectif de ce *Chèque annuel de formation* (CAF), d'un montant maximal de 750 francs par an, est d'encourager la formation continue des adultes et d'accroître leur taux de participation. Ce chèque de formation est également présenté comme une mesure destinée à prévenir le chômage.

Le mode de financement du *Chèque annuel de formation* choisi par le Canton de Genève correspond à une tentative de financement orienté sur la demande dans laquelle la subvention étatique de la formation continue revient directement aux individus demandeurs de formation. Cette mesure est avant tout destinée à exercer un effet de motivation sur les personnes peu qualifiées.

Grâce au chèque de formation genevois – unique exemple dans tout le pays d'un financement public orienté sur la demande –, la Suisse participe au projet international ELAP ⁴⁸ qui privilégie avant tout les échanges d'expériences entre projets similaires.

Groupe-cible et conditions-cadre

Le *Chèque annuel de formation* est destiné à toutes les personnes adultes ayant leur domicile fiscal sur le canton et dont le revenu annuel brut ne dépasse pas 88'340 francs. ⁴⁹ Les caractéristiques de la formation continue pour laquelle un tel chèque

⁴⁶ Brigitte Imhof-Manser (2002). Bonus 2000. Weiterbildungsprojekt der Frauenzentrale AR. Geschäftsbericht 2001

⁴⁷ Loi cantonale genevoise sur la formation continue des adultes, entrée en vigueur le 1er janvier 2001: <http://www.geneve.ch/oofp>

⁴⁸ European Learning Accounts Project (cf. chapitre 7)

⁴⁹ Pour les personnes mariées, la limite est de 103'260 francs.

peut être demandé sont suivantes: il doit s'agir d'une formation d'une durée minimale de 40 heures, qui doit apporter un bénéfice professionnel (ce qui sous-entend un titre professionnel et suppose une activité professionnelle ou l'acquisition de compétences professionnelles supplémentaires telles que l'utilisation des langues ou de l'informatique). De plus, le choix des prestataires doit se faire en fonction de critères très précis définis par la loi: il doit s'agir d'institutions publiques, d'organismes de droit public, d'institutions subventionnées ou privées, d'institutions d'intérêt public, d'associations professionnelles, ou de prestataires de formation reconnus qui œuvrent dans le domaine de la formation des chômeurs. De surcroît dès 2003, tous les prestataires doivent être certifiés «EduQua». ⁵⁰ Le chèque annuel peut être cumulé pendant trois années consécutives (Evéquo 2002a).

Premier bilan ⁵¹

En 2002, le Canton de Genève a recensé 71 institutions proposant des cours de formation continue répondant aux exigences du CAF. Sur les 100'000 inscriptions aux cours enregistrées, 40'000 d'entre elles (soit un bon tiers) donnaient théoriquement droit à l'obtention du chèque. Dans les faits, seules 1'500 – soit 4% de toutes les fréquentations de cours – ont bénéficié d'un chèque d'un montant moyen de 552 francs. ⁵² D'autre part, le pourcentage des cours qui ont été payés par chèque s'est avéré être très variable selon les domaines. En effet, si ce taux s'est par exemple élevé à 10% dans le secteur technique et industriel, à 9% dans le domaine de la santé, et à 7% dans l'industrie hôtelière, il n'était plus que de 3% concernant les cours de langues étrangères. Mais pour les cours de formation continue débouchant sur l'obtention d'un certificat, le pourcentage de bénéficiaires du chèque représentait tout de même 24%.

Fig. 17: Requêtes acceptées selon le sexe en 2002 (valeurs 2001 entre parenthèses)

	Nombre total	Taux de requêtes acceptées	Taux de femmes parmi les requêtes acceptées
Requêtes acceptées	1696 (1028)	74% (83%)	61% (61%)

Source: OOF 2002a, 2002b, 2002c, 2003

⁵⁰ EduQua: certificat suisse de qualité pour les institutions de formation continue. Cf. www.eduqua.ch

⁵¹ Evéquo (2002b); OOF (2002a, 2002b, 2002c).

⁵² Si tous les cours répondant aux exigences étaient pris en charge avec un chèque maximal de 750 francs, les coûts annuels pour le Canton de Genève s'élèveraient à 30 millions de francs.

Au cours de la 2e année, on a pu observer une forte augmentation tant des demandes de chèques de formation que du nombre des requêtes acceptées. Le pourcentage des requêtes acceptées est de 74%, ce qui est relativement élevé. A relever encore que les femmes sont deux fois plus nombreuses que les hommes à faire usage du CAF, et que plus de la moitié des bénéficiaires du CAF sont âgés de moins de 40 ans.

Fig. 18: Requêtes acceptées selon l'âge (valeurs 2001 entre parenthèses)

Age	Nombre	%
18–25	300 (200)	17,7 (19,3)
26–30	346 (234)	20,4 (23)
31–40	647 (379)	38,1 (37)
41–50	319 (167)	18,8 (16)
51 +	84 (48)	5 (4,7)
Total	1696 (1028)	100 (100)

Source: OOF, 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Fig. 19: Pourcentage de requêtes acceptées selon la nationalité et le taux d'activité (valeurs 2001 entre parenthèses)

Suisse	50% (56%)
Activité à temps complet	39% (37%)
Activité à temps partiel	28% (31%)
A la recherche d'un emploi	13% (13%)

Source: OOF, 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Fig. 20: Taux de requêtes acceptées selon le niveau de formation (valeurs 2001 entre parenthèses)

Université	21,9% (25,7%)
Haute école spécialisé	1,8% (2,3%)
Formation professionnelle supérieure	14% (9,9%)
Apprentissage	22,8% (22,4%)
Autres formations post-obligatoires	21,9% (24,1%)
Ecole obligatoire	17,7% (15,6%)
Total	100% (100%)

Source: OOF, 2002a, 2002b, 2002c, 2003

Dans l'ensemble, plus des 2/3 des bénéficiaires d'un CAF jouissent d'un bon à très bon niveau de qualification. Le pourcentage de personnes peu qualifiées est de 18% (en augmentation de 2% depuis 2001). Ces chiffres doivent toutefois être interprétés avec prudence. D'une part, le pourcentage des personnes qui n'ont pas répondu à la demande d'informations est très élevé (34%), d'autre part, ces pourcentages ont été calculés à partir des requêtes acceptées, c'est-à-dire sur un groupe de population où les personnes très qualifiées sont sous-représentées (étant donné la limite de revenu fixée par la loi pour l'obtention d'un tel chèque). Si, avec le chèque de formation, on avait voulu s'adresser aux groupes de personnes peu qualifiées en privilégiant une approche non bureaucratique et non discriminatoire, les personnes ne disposant que d'une formation obligatoire auraient dû être nettement majoritaires parmi les demandeurs. Or dans les faits, si ces dernières représentent 20% de la population totale, elles ne sont que 18% des demandeurs du CAF. Ainsi, comme Broyon & Hanhart le constatent dans leur rapport, le chèque de formation n'a atteint que partiellement les objectifs prévus qui étaient d'améliorer la situation des personnes peu qualifiées sur le marché de la formation continue.⁵³ En effet, les personnes très qualifiées (avec un taux d'environ 40%) se voient fortement sur-représentées. Des informations prises auprès de l'Etat de Genève font état du fait que des mesures spécifiques pour des personnes peu qualifiées avaient déjà été mises en œuvre par le passé, mais elles se sont vues échouer, car elles avaient été ressenties comme discriminatoires par le groupe-cible. Les enseignements tirés de cette expérience laissent penser qu'on aurait certainement intérêt à proposer une mesure générale qui soit adaptée à ces personnes. D'autre part, les conséquences financières ne doivent pas être occultées. La participation actuelle implique que chaque franc d'impôts consacré à la formation continue des personnes peu qualifiées revient à cinq francs.

Fig. 21: Contenu des cours accordés (valeurs 2001 entre parenthèses)

Langues	53%	(53%)
Informatique	16%	(20%)
Gestion / Administration	12%	(12%)
Santé	6,4%	(4%)
Autres	12,6%	(11%)
Total	100%	(100%)

Source: OOFF, 2002a, 2002b, 2002c, 2003

53 «Rappelons que le chèque de formation est plus particulièrement destiné à améliorer la situation sur le marché de l'emploi des faiblement qualifiés» (Broyon & Hanhart 2002, p. 7).

Fig. 22: Requêtes accordées par institution/par prestataire (valeurs 2001 entre parenthèses)

IFAGE	1084 (733)	64% (71%)
Université ouvrière de Genève	193 (70)	11% (7%)
Université de Genève	70 (56)	4,1% (5%)
Croix-Rouge genevoise	48 (31)	2,8% (3%)
Sight + Sound Formation SA	39 (25)	2,3% (2,4%)
Culture et rencontre	1 (23)	0,06% (2,2%)
ASC Ecole de langues	50 (14)	2,9% (1,4%)
Ecole-club Migros	55 (10)	3,2% (1%)
INLINGUA	5 (9)	0,3% (0,9%)
Autres	151 (57)	9,34% (6,1%)
Total	1696 (1028)	100% (100%)

Source: OOF 2002a, 2002b, 2002c, 2003

64% des CAF accordés vont à un seul institut public, l'*Institut de formation des adultes de Genève* (IFAGE). Plus de 50 instituts autorisés recueillent moins de 3% des titulaires de chèques parmi leurs participants.

Cet état de fait, qui concorde mal avec les objectifs d'ouverture du marché et d'encouragement de la concurrence qui vont dans le sens d'un financement orienté sur la demande, est admis même si critiqué par les responsables (Broyon & Hanhart 2002, p. 7ss.). Cette situation devrait toutefois encore évoluer et l'offre s'élargir grâce aux nouvelles institutions qui arrivent sur le marché en remplissant les conditions du CAF. Par rapport à l'année précédente, le pourcentage de chèques encaissés par l'IFAGE a diminué de 7%.

Le *Chèque annuel de formation* genevois est un projet intéressant de formation continue professionnelle orienté sur la demande. Comme il s'agit du seul grand projet de ce type en Suisse, il ne faut pas négliger son importance. Le projet genevois n'apporte toutefois pas de réponses à la question centrale de la motivation, qui peut être exprimée ainsi: qu'est-ce qui fait qu'une personne soit incitée à participer à une activité de formation continue, alors qu'elle n'y aurait pas songé si le CAF n'avait pas existé? ⁵⁴ Le fort taux de bénéficiaires du Chèque annuel de formation très qualifiés (62%) laisse supposer que les effets de substitution ou d'aubaine sont

⁵⁴ Voici quelques éléments issus d'un sondage réalisé par l'OOF auprès de 400 requérants: 21% des sondés n'auraient pas entrepris de formation continue sans chèque, 24% se seraient formés mêm-

relativement fréquents.⁵⁵ Cela signifie que la plupart des bénéficiaires du chèque avaient de toute façon l'intention de se former.

Un indice supplémentaire de l'existence d'effets d'aubaine ou de substitution ressort de l'observation de la statistique de l'OOF, selon laquelle 47% des bénéficiaires du chèque avaient été informés de l'existence du CAF par les institutions de formation continue. Cela prouve qu'un nombre très important de titulaires du chèque en entendent parler pour la première fois alors qu'ils ont déjà décidé de se former et qu'ils ont déjà contacté une institution de formation continue. On peut affirmer avec certitude que, pour la moitié des bénéficiaires du chèque, le chèque de formation n'a pas eu d'effet incitatif ou motivant pour participer à la formation continue.

Bilan

En Suisse, à quelques exceptions près, la formation continue professionnelle est pratiquement exclusivement financée par des fonds privés, que ce soit par l'employeur ou par l'employé. Si l'investissement vise à augmenter le capital humain des employés, les frais sont presque toujours pris en charge par les entreprises. Dans les branches où se regroupent beaucoup de petites et de moyennes entreprises, on a recours à des solutions collectives sous la forme de fonds paritaires (p. ex. institutions de formation cofinancées par les partenaires sociaux).

Les frais d'une formation initiale ou continue, née de l'initiative personnelle des employés et sans lien avec l'exercice de la profession, sont en principe assumés par ces derniers. Mais s'il peut arriver que certains employeurs aident quand même leurs employés à financer leur formation, ces derniers devront toutefois supporter eux-mêmes les frais annexes de perte de salaire, à savoir la plus grande partie de l'investissement.

me sans CAF, et 55% n'ont pas répondu. 80% des personnes interrogées ont estimé que le CAF avait un effet encourageant. L'impact potentiel sur la motivation ne peut pas être mesuré avec un tel type d'enquête, qui permet d'étudier des opinions exprimées, mais pas de constater de véritables changements de comportement; de plus, on sait par expérience que les sondages d'opinions sont influencés par le phénomène suivant: la tendance à donner les réponses attendues. Lors de la conception d'un projet-pilote et afin de garantir sa légitimité, on devrait s'assurer que les informations nécessaires à l'évaluation soient disponibles; autrement dit, de l'aide ne devrait être accordée qu'à condition que les bénéficiaires s'engagent à fournir les renseignements indispensables à l'évaluation.

⁵⁵ Concernant les effets de substitution et d'aubaine, cf. encadré 2, page 25.

Les sondages effectués jusqu'ici auprès des entreprises n'ont trouvé guère trace de modèles novateurs en matière de financement de la formation continue. Les investissements consentis pour la formation continue ne dépassent en général pas la part des bénéfices privés qu'espère en retirer l'employeur. Concernant la formation continue professionnelle ciblée liée à la fonction, l'employé n'a tout au plus comme liberté que celle de participer à la décision (pour autant que celle-ci ne revienne pas exclusivement à l'employeur qui la finance). Il s'agit d'ailleurs souvent d'une formation continue dont l'employeur a pris l'initiative.

Il est rare que des employeurs laissent une totale liberté de choix et d'action à leurs employés, et leur permettent de se comporter comme des demandeurs de formation autonomes. On se doit toutefois de signaler ici le modèle de financement orienté vers la demande que la Migros propose à ses employés; il s'agit de forfaits de formation continue, utilisables librement auprès de différents prestataires.

Le fonds tripartite genevois représente un modèle intéressant qui poursuit une politique budgétaire anticyclique. Le fait que des entreprises individuelles aient la possibilité de déposer directement des demandes nous paraît être un critère décisif pour une offensive de formation continue subventionnée par l'Etat. Ce n'est qu'ainsi que les entreprises (plus particulièrement les PME) pourront être motivées à investir aussi dans la formation continue, dans la formation de rattrapage et dans l'«employabilité» de leurs employés (adéquation de leurs compétences professionnelles générales avec les besoins du marché du travail). D'autre part, comme le démontre l'exemple saint-gallois, des mesures de sensibilisation et des informations ciblées sont indispensables pour que de telles mesures de soutien soient efficaces.

Enfin, avec le *Chèque annuel de formation*, le Canton de Genève a été le premier canton à créer un instrument de financement orienté sur la demande, qui profite directement et individuellement aux employés. L'efficacité du chèque – sous la forme par exemple d'un accroissement du taux de participation de la population active – n'a toutefois pas encore pu être démontrée. Ce modèle devrait être amélioré afin de garantir l'accès à ce marché à davantage de prestataires. Cet objectif n'a pas encore été atteint malgré les modifications déjà apportées au règlement d'accréditation.

Le profil moyen du bénéficiaire du chèque démontre que le problème de la motivation n'est pas facile à résoudre. Le chèque suscite avant tout l'intérêt de personnes qualifiées dont la probabilité de suivre une formation continue est déjà plus élevée que celle qu'on peut trouver chez des personnes peu qualifiées. Il a donc tendance à accentuer l'écart entre les destinataires potentiels plutôt qu'à le réduire.

D'autre part, ce modèle n'apporte pas de réponse définitive à la question du pilotage de l'offre par le demandeur, dans le sens d'une amélioration de l'efficacité et de la qualité; en effet, le nombre de demandeurs en possession du chèque est encore trop restreint et la mesure trop récente. De plus, d'un point de vue méthodologique, un examen portant sur l'efficacité d'un financement orienté sur la demande comporte des défis méthodologiques de taille que les évaluations effectuées jusqu'à présent ne se sont pas véritablement montrées capables de relever.

6 MESURES DE FORMATION CONTINUE EN FAVEUR DES CHÔMEURS EN SUISSE

■ Considérations générales sur le financement de la formation continue dans le cadre de l'Assurance-chômage

La formation et la formation continue peuvent poursuivre des objectifs qui diffèrent suivant leur nature individuelle ou sociale. D'un point de vue économique, la formation est avant tout une opération en termes de capital humain et, à ce titre, elle constitue un des éléments-clé de la répartition des revenus liés au travail. Comme déjà mentionné au chapitre 1, appréhendés en termes de capital humain, les rendements de la formation peuvent être de nature individuelle ou sociale. Le problème de la distinction entre bénéfices privés et utilité publique se pose également dans le cadre de l'Assurance-chômage (AC). Le risque de devenir chômeur ou de rester longtemps sans emploi étant directement lié au niveau de qualification, les personnes qui disposent d'un bon niveau de formation ont plus rarement besoin de recourir à l'assistance de l'AC, alors que la contribution financière qui leur est demandée est plus élevée. Donc une redistribution financière entre les plus et les moins qualifiés a lieu au sein même de l'AC; autrement dit, les plus qualifiés exercent un effet externe positif sur les moins qualifiés, ou inversement les chômeurs moins qualifiés exercent des effets externes négatifs sur les personnes mieux qualifiées, ces dernières payant des primes d'assurance supérieures. Cette structure hétérogène des risques est un argument de poids en faveur d'un financement public de l'AC avec des contributions obligatoires.

En diminuant l'effet de «*mismatch*», à savoir le décalage (qui est indépendant de la conjoncture) entre les qualifications professionnelles disponibles et celles exigées par les employeurs, on devrait pouvoir réduire les dépenses de l'AC en investissant dans le capital humain. D'un point de vue strictement comptable, un financement de la formation continue par l'AC se justifie si les économies qui en résultent s'avèrent supérieures aux investissements consentis dans le présent en faveur des personnes à la recherche d'un emploi. Dans le cadre de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI), cette idée repose sur le principe que des mesures actives de marché du travail ne se justifient que si elles servent directement l'objectif d'une *réinsertion rapide et durable des chômeurs sur le marché de l'emploi*. Cette stratégie s'inscrit dans deux voies d'action: d'une part, par les mesures de formation continue destinées aux chômeurs, qui se basent sur la théorie du capital humain en vertu de laquelle les chances de réinsertion se voient augmenter par la formation individuelle; et d'autre part, par les Mesures de

marché du travail (MMT) de l'AC, censées empêcher que le chômeur de longue durée ne perçoive «passivement» des indemnités, péjorant encore ainsi ses chances de placement. Dans ce contexte également, on parle de «risque moral» (risque auquel beaucoup d'assurances sont exposées). En effet, le risque existe qu'une assurance n'ait guère de contrôle sur les efforts individuels effectués par ses clients pour réduire au maximum leur risque personnel de – dans le cas qui nous intéresse – devenir chômeur ou le rester.

Seront ensuite examinés les effets produits par la formation continue dans le cadre de l'AC, en faisant une distinction entre les objectifs et effets potentiels de la formation continue dans le cadre de l'économie en général, et les objectifs spécifiques poursuivis par l'AC. La LACI vise essentiellement à accroître la probabilité des chômeurs à retrouver un emploi (*«employability»*), de façon à réduire le chômage structurel et à permettre au fonds de l'AC de réaliser des économies. D'autres objectifs comme l'amélioration des perspectives individuelles de travail et de carrière, ou l'augmentation de la croissance économique grâce aux investissements dans le capital humain, ne sont pas directement du ressort de l'AC. Des débats de nature politique et scientifique cherchent actuellement à déterminer dans quelle mesure de telles tâches incombent à l'Etat.

L'Assurance-chômage en tant que «prestataire» de formation continue

Depuis le milieu des années '90, l'Assurance-chômage a mis sur pied des «Mesures de marché du travail» (MMT) destinées à favoriser une réinsertion professionnelle rapide et durable des personnes à la recherche d'un emploi. Ces mesures, qui viennent s'ajouter aux conseils en orientation et en placement prodigués par les Offices régionaux de placement, sont un instrument important au service des chômeurs. En 2001, 67'590 assurés – soit 1 assuré sur 3 – ont profité d'une ou de plusieurs MMT. Ce pourcentage est resté quasiment inchangé depuis 1998.

Afin de répondre au mieux aux besoins de l'économie et des personnes en recherche d'emploi, diverses Mesures actives de marché du travail ont été instaurées, qui peuvent être classées en trois catégories:

Les mesures de formation

- *Cours*: Il s'agit d'une mesure flexible, particulièrement adaptée aux besoins des assurés et de l'économie. La palette proposée va des cours de base aux cours de perfectionnement professionnel. Il est intéressant de relever que les associa-

tions professionnelles figurent parfois comme organisateurs de cours. Ce qui favorise une adaptation régulière de l'offre des cours à la demande. En effet, les cours se trouvent ainsi en bonne correspondance avec les besoins des employeurs, et ils favorisent en cela une réinsertion professionnelle rapide.

- *Entreprises d'entraînement (EE)*: Dans ces entreprises fictives créées dans un environnement proche de la réalité, les assurés peuvent acquérir de l'expérience dans des activités de type commerciales ou mettre à jour leurs connaissances professionnelles. Initialement, ce concept d'entreprises d'entraînement avait principalement été conçu pour les personnes venant d'achever un apprentissage de type commercial; mais ces dernières années, ces entreprises d'entraînement se sont trouvées de plus en plus souvent vouées à la réinsertion, entre autre, des chômeurs de longue durée.
- *Stages de formation (SF)*: Les assurés peuvent effectuer un stage de formation d'une durée maximale de 3 mois au sein d'une entreprise ou d'une administration. Cela leur permet d'approfondir ou d'améliorer leurs connaissances et leurs qualifications dans un domaine précis.

Les mesures d'occupation

- *Programme d'emploi temporaire (PET)*: Un programme d'emploi temporaire permet aux personnes à la recherche d'un emploi de se réinsérer dans le monde du travail en exerçant une activité professionnelle proche de leur activité habituelle; elles peuvent ainsi utiliser et approfondir leurs qualifications professionnelles. Il ne s'agit pas d'emploi au sens strict, puisque des cours y sont presque toujours intégrés faisant de ce programme une formation continue de type duale qui favorise le développement des connaissances professionnelles.
- *Stages professionnels (SP)*: Un stage professionnel dans une entreprise permet de faire ses premières expériences professionnelles ou d'approfondir ses connaissances. Les contacts qui auront été noués à cette occasion augmenteront les chances de trouver un engagement dans la profession apprise ou dans un domaine d'activité voisin.
- *Semestre de motivation (SEMO)*: Le semestre de motivation est une mesure d'occupation et de formation professionnelle à caractère préventif, conçue tout spécialement pour les jeunes qui se retrouvent au chômage au terme de leur scolarité obligatoire ou qui sont en rupture d'apprentissage.

Les mesures spéciales

La troisième catégorie de Mesures actives de marché du travail sont des mesures dites «spéciales» dans le sens où elles se différencient des mesures habituelles de

MMT par leur caractère individuel et leur durée plus longue, ainsi que par leur effet direct de réintégration dans le marché du travail.

- *Les allocations d'initiation au travail (AIT)*: Cette mesure est destinée aux assurés dont le placement est difficile, elle leur permet de suivre une formation en entreprise durant 6 mois (ou exceptionnellement jusqu'à 12 mois). L'AC prend en charge en moyenne le 40% du salaire.
- *Les allocations de formation (AFO)* permettent aux assurés âgés de plus de 30 ans d'acquérir la formation de base qui leur manque ou d'adapter leur formation de base aux besoins du marché du travail.
- *L'encouragement à une activité indépendante (EAI)* est conçu comme une aide au démarrage d'une activité indépendante. L'AC soutient les assurés qui désirent accéder durablement au statut d'indépendant durant la phase de planification de leur projet, en leur versant au plus 60 indemnités journalières spéciales. De plus, par l'intermédiaire d'une coopérative de cautionnement, l'AC peut assumer des risques de perte jusqu'à concurrence de 20%.
- *Les contributions aux frais de déplacement quotidiens et aux frais de déplacement et de séjour hebdomadaires (PeSe)*: Ces contributions visent à favoriser la mobilité professionnelle et à couvrir le préjudice financier subi par les personnes qui trouvent un emploi éloigné de la région de leur domicile. L'AC peut ainsi rembourser, sous certaines conditions, les frais de déplacement ou les frais de logement et de repas de l'assuré qui accepte un emploi, jugé convenable, éloigné de son domicile.

Si le Gain intermédiaire (GI) n'est pas véritablement une mesure de marché du travail, il n'en reste pas moins un instrument important de réinsertion. Est défini «gain intermédiaire» tout revenu que le chômeur obtient d'une activité salariée ou indépendante durant la période de chômage. Ce gain intermédiaire (GI) doit être conforme, pour le travail effectué, aux usages professionnels et locaux. Les assurés ont droit à une compensation partielle pour perte de gain si le GI est inférieur aux indemnités journalières qui seraient perçues durant la même période. En 2001, environ 44'000 assurés (soit 1 assuré sur 4) ont reçu un ou plusieurs GI. Ce comportement est resté stable depuis 1998 (Bauer, Baumann & Kunzi 1999).

La Loi sur l'assurance-chômage demande que les MMT accroissent la probabilité des chômeurs à retrouver un travail («employability»), ou du moins qu'elles la maintiennent. Les objectifs poursuivis par les MMT sont donc multiples. Les mesures prises à l'intérieur d'une entreprise (GI, stages, AIT, AFO, EAI, PeSe, etc.) visent principalement une intégration progressive, une stimulation de la motivation ou l'acquisition d'expériences professionnelles.

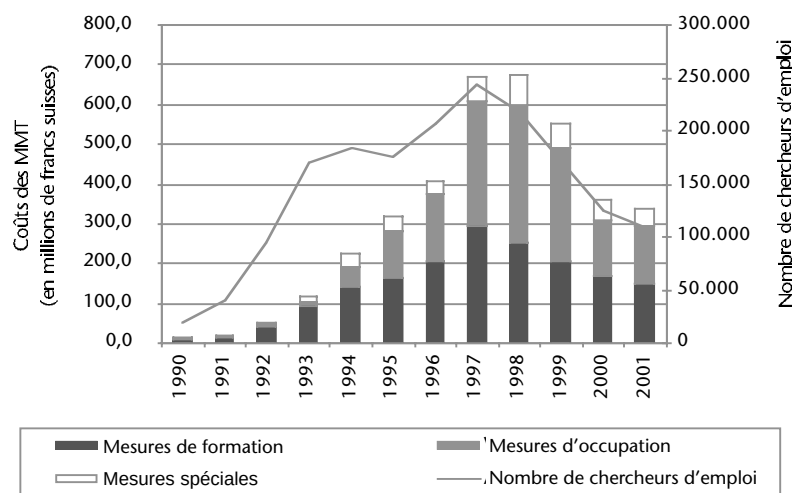
Les autres mesures (cours, EE, PET) poursuivent des objectifs le plus souvent complémentaires à la seule qualification, qui peuvent néanmoins s'avérer prioritaires: il peut s'agir de valider des compétences acquises de façon informelle, de clarifier l'analyse de la situation individuelle du chercheur d'emploi, de le motiver (de susciter l'envie de suivre une formation continue et d'encourager les premiers succès obtenus dans ce contexte), de l'aider à se restructurer (reprise d'une structure journalière), de le soutenir dans son intégration (encourager les compétences sociales des personnes de langue étrangère et des Suisses), ce tout en luttant contre une «érosion» de ses qualifications. Ainsi dans le cadre l'Assurance-chômage, la formation continue doit être comprise comme une palette très large de mesures et d'objectifs à atteindre.

La combinaison optimale de ces objectifs doit être définie de cas en cas, à savoir pour chaque personne à la recherche d'un emploi. C'est là que les conseillers des ORP (ainsi que – dans les situations concernant des chercheurs d'emploi éloignés de la formation ou présentant d'autres handicaps – d'autres spécialistes) jouent un rôle important, le plus souvent difficile.

L'Assurance-chômage en tant qu'«acheteuse» de formation continue

En général, les MMT ne sont pas directement régies par l'Assurance-chômage; cette dernière donne mandat à des prestataires, œuvrant à titre lucratif ou non lucratif, de mettre sur pied des mesures collectives ou individuelles. Jusqu'à 675 millions de francs (1998) par an se voient consacrés à de telles mesures. Avec le recul du chômage, ce montant est descendu à 335 millions en 2001. Depuis 1997, les coûts engendrés par les MMT représentent 8 à 10% des frais totaux de l'AC. Cette dernière est très vraisemblablement la plus importante «acheteuse de formation continue» de Suisse. Elle ne se contente pas d'encourager les assurés habitués à la formation, elle incite également ceux qui n'y sont pas familiarisés ou qui en sont éloignés. Par rapport à ce public-cible, l'AC arrive sans conteste au premier rang des acheteurs (individuels) de formation continue de Suisse.

Fig. 23: Evolution des frais des MMT en fonction du nombre de personnes à la recherche d'un emploi



Source: propre représentation, Seco

Tout chercheur d'emploi ayant droit à des indemnités de chômage remplit en principe également les conditions de participation aux Mesures de marché du travail. L'Assurance-chômage prend part au financement des cours liés aux MMT, que ce soit aux frais de cours ou, si nécessaire, à d'autres frais (p. ex. frais de déplacement et de logement).

Le financement du prestataire se fait en fonction de la participation du chercheur d'emploi. Le flux financier varie en fonction de la situation. Dans ce contexte, il y a lieu d'opérer une distinction entre MMT collectives et MMT individuelles:

1. Des MMT collectives sont organisée/achetées dans les cas suivants:

- s'il existe un nombre suffisant de participants potentiels pour des cours organisés périodiquement; ceux-ci peuvent alors être achetés «en gros», ce qui permet de bénéficier de prix inférieurs à ceux pratiqués sur le marché;
- si aucune offre adaptée n'existe sur le marché, ce qui est le cas pour la plupart des PET, mais aussi pour les cours qui s'adressent à des publics-cible particuliers (p. ex. personnes non habituées à se former), pour les cours à objectifs multiples (p. ex. langue et intégration), ainsi que pour d'autres MMT telles que les entreprises d'entraînement.

Dans de tels cas, les prestataires se voient directement rémunérés par la Caisse cantonale de chômage sur la base du nombre de participants aux MMT. Des journées «fictives» peuvent être comptabilisées de cas en cas, de façon à ce que le prestataire ne doive pas assumer seul le risque d'une fréquentation insuffisante des MMT, et que la mesure puisse quand même être réalisée. En cas de nécessité, les caisses de chômage contribuent aux frais des participants.

2. Si des mesures collectives n'existent pas (par exemple dans le cas de cours techniques spécialisés), on mettra sur pied des MMT individuelles. Il revient alors au chercheur d'emploi bénéficiaire de rétribuer directement le prestataire – comme c'est généralement le cas sur le marché libre – avant d'être remboursé, sur présentation de la facture, par sa caisse de chômage. En sus des frais de cours, seront également indemnisés les frais de matériel didactique, de déplacement et de logement. Même si le financement ne passe pas toujours par le participant, les subventions sont en principe toujours liées à la participation; ceci oblige les prestataires à s'adapter constamment aux besoins actuels des personnes à la recherche d'un emploi. Cela a eu pour conséquence une modification et un développement importants des contenus des MMT et des méthodes d'apprentissage durant ces dernières années.

Enseignements acquis sur l'efficacité des cours de formation continue dans le cadre de l'AC

Les années 2000/01 ont vu l'achèvement des études consacrées à une évaluation scientifique de l'efficacité des diverses Mesures de marché du travail. Dans ce qui suit, il sera traité de l'efficacité des mesures individuelles, mais il faut signaler d'emblée qu'ont uniquement été pris en considération dans ce cadre les objectifs jugés pertinents par l'AC, à savoir ceux visant une réinsertion rapide et durable. Comme déjà relevé (au début de ce chapitre), les mesures de formation continue peuvent avoir encore de nombreuses autres répercussions d'une grande importance tant pour l'individu que pour la société.

Quels sont donc les résultats des évaluations de l'AC en ce qui concerne les mesures de formation continue? Voici, dans un premier temps, une synthèse des résultats concordants et non controversés:

- Tout compte fait, même s'ils sont faibles la plupart du temps, les effets positifs générés par l'ensemble des Mesures de marché du travail (MMT) visant une réinsertion rapide et durable des personnes à la recherche d'un emploi, de-

meurent incontestés. Le même consensus existe dans les milieux de la politique économique sur le plan tant national qu'international.

- Il est statistiquement prouvé que si le gain intermédiaire augmente la probabilité de retrouver un emploi, il prolonge néanmoins la durée du chômage.
- Il est surprenant de constater que les cours d'informatique ont été unanimement jugés «inefficaces». Il en a été de même pour les cours visant l'acquisition de compétences générales (cours de base pour définir ses besoins ou pour se préparer à l'embauche).
- Comparativement à une mesure présentant des conditions identiques mais de plus courte durée, plus une mesure dure longtemps, moins elle est efficace. En effet, durant les mesures plus longues, on assiste à une diminution de l'intensité de la recherche d'emploi qui en vient à prolonger la durée du chômage (effet de «*lock-in*»).
- Chez les femmes, les mesures sont généralement plus efficaces que chez les hommes parce que l'effet négatif de «*lock-in*» se manifeste chez elles de façon plus modérée pendant toute la durée de la formation.

Par contre, l'efficacité de certains cours est controversée. Ainsi, les cours de langues ont été jugés *positifs* par Prey et par Martinovits-Wiesendanger & Ganzaroli; *inefficaces ou négatifs* par Lalive d'Epinay & Zweimüller et par Gerfin & Lechner. Il en a été de même pour les cours spécifiques à certaines branches, jugés *positifs* par Martinovits-Wiesendanger & Ganzaroli, et *inefficaces* par Lalive d'Epinay & Zweimüller, et par Gerfin & Lechner. Les données à disposition n'ont pas permis de déterminer l'efficacité des mesures individuelles dans leur rapport coûts/bénéfices. De même, il n'a pas été possible de déterminer dans quelle mesure les efforts entrepris par les Offices régionaux de placement (ORP) par rapport à ces mesures ont été à la base des améliorations (en partie plutôt faibles) dans l'atteinte des objectifs de réinsertion rapide et durable. Enfin, le manque de données a également empêché de clarifier si la participation à ces mesures favorisait à long terme les chances de retrouver un emploi.

L'Art. 59, § 3 de la Loi fédérale sur l'assurance-chômage obligatoire et l'indemnité en cas d'insolvabilité (LACI) demande explicitement que les mesures de formation continue améliorent l'«employabilité» (adéquation des compétences professionnelles générales des travailleurs avec les besoins du marché du travail). Le législateur veut clairement éviter de subventionner de façon «détournée» la formation du degré quaternaire par le biais de l'AC. Il existe toutefois un lien indéniable entre les mesures visant à prévenir le chômage et la formation, les MMT ayant pour effet secondaire un accroissement du capital humain de leurs destinataires. On ne s'étonnera donc pas que les évaluations scientifiques qui ont été effectuées, aient aussi analysé les différents objectifs des mesures de formation – même si cela a été fait en parallèle et de cas en cas.

Ainsi une étude conduite par Martinovits-Wiesendanger & Ganzaroli a démontré que l'état de santé objectivement mesurable et le sentiment subjectif de bien-être général des participants aux Mesures étaient nettement supérieurs à ceux de non-participants de statut comparable. Une autre étude, effectuée par Gerfin & Lechner, a établi que les cours d'informatique n'augmentaient pas la probabilité de trouver un nouvel emploi, mais exerçaient une influence favorable sur le salaire de ceux qui retrouvaient un emploi grâce à un effet secondaire positif produit par les MMT sur le capital humain. Mais il n'a toutefois pas pu être démontré dans ce cadre si la participation à un cours – bien que n'augmentant pas la probabilité de retrouver un emploi – améliorait les perspectives de trouver à la longue un emploi meilleur que le précédent (à savoir moins préjudiciable à la santé, conférant plus de prestige social, offrant davantage de chances de carrière, etc.).

Il est important de resouligner que les études ne devaient évaluer de façon systématique que si les MMT avaient accru de façon durable la probabilité moyenne de retrouver un emploi. Elles n'ont pas examiné de façon systématique si la participation aux Mesures produisait d'éventuels autres effets positifs sur le capital humain moyen ou de nature sociale. Voici deux exemples pour l'illustrer: (1) Les études ont conclu que le peu d'effets positifs générés par les cours de formation continue sur la probabilité de retrouver un emploi (à l'issue de la Mesure) avaient tendance à devenir négatifs au fur et à mesure de la durée d'un cours, les efforts des chercheurs d'emploi et des ORP diminuant durant ce laps de temps. Un cours de longue durée apparaît donc préjudiciable à une réinsertion rapide. Mais on pourrait probablement démontrer qu'à l'inverse les mesures de formation ou de recyclage de plus longue durée ont un sens parce que l'investissement dans le capital humain peut s'avérer rentable sur le long terme.

L'amélioration des perspectives professionnelles à l'issue de la formation (salaire plus élevé, meilleures opportunités de carrière, conditions d'engagement plus sûres, meilleure probabilité de retrouver un emploi, etc.) devraient également être prises en considération. En effet, les ressources utilisées pour les Mesures de formation continue ou de recyclage peuvent bel et bien être considérées comme un «investissement» (et non pas comme un «gaspillage de ressources»), si elles se voient liées à une amélioration des perspectives d'emploi. (2) Les études ont pris grand soin de tester l'efficacité des mesures sur des groupes de participants répondant à des critères socio-démographiques identiques à ceux des non-participants qui composaient les groupes-contrôle. Il n'a toutefois pas pu être démontré si la composition quelque peu «particulière» du groupe de participants pouvait expliquer à elle seule la faible efficacité des mesures, parce que les conseillers poursuivaient peut-être encore d'autres buts sociaux – tels que l'(la) (ré)intégration de groupes de population éloignés de la formation, ou l'amélioration de l'égalité des chances.

L'Assurance-chômage peut tirer différentes conclusions des études effectuées jusqu'ici. Du côté des services publics de placement (SPP), un contrôle de l'efficacité de l'offre devrait être poursuivi. Une évaluation régulière des différents ORP, prenant en compte tant les succès obtenus en matière de placement que différents facteurs exogènes, et combinée à un système bonus/malus, devrait motiver les offices de placement à augmenter l'efficacité du placement dans son ensemble.

Du côté de la demande, on devrait pouvoir atteindre une meilleure efficacité grâce à un renforcement du «profiling» des personnes auxquelles les Mesures de marché du travail sont destinées. Cette approche de «profiling» vise, à partir des caractéristiques des clients, à identifier de façon systématique les mesures ayant fourni par le passé les meilleurs résultats. Si l'on cherchait à obtenir une concordance optimale entre les qualifications requises pour les postes vacants et les qualifications des chercheurs d'emploi, il faudrait instaurer préalablement une concordance entre les besoins individuels des chômeurs et les mesures de perfectionnement qu'on leur offre. L'objectif suivant consistera alors à réactualiser en permanence les informations pertinentes concernant les besoins des clients et les résultats produits par les mesures, de façon à ce que les conseillers des ORP puissent y recourir en permanence lors de leurs activités d'orientation et de placement.

Parallèlement à l'efficacité des mesures pour les individus en recherche d'emploi, il est également primordial de déterminer quels sont les effets générés, sur le plan de l'économie dans son ensemble, par les projets inhérents aux MMT et par les efforts entrepris pour motiver les chômeurs à y avoir recours. Les premières études mentionnées n'avaient pas encore pour tâche d'estimer les effets de croissance sur l'économie en général. On peut certes supposer qu'une efficacité plus grande des mesures serait susceptible de réduire l'écart entre les postes offerts et les qualifications des chercheurs d'emploi, et de réduire le chômage structurel, indépendant de la conjoncture. Malheureusement, on ne constate pas de rapports linéaires sur ce plan. Des cours de formation continue, jugés «inefficaces» dans le cadre de la LA-CI, pourraient tout de même générer des effets de croissance positifs par le biais d'une augmentation globale du capital humain. A l'inverse, il est possible que des cours très efficaces, améliorant sensiblement la probabilité de l'individu de trouver un emploi, ne produisent pas d'effets positifs sensibles sur l'ensemble de l'économie. Il se peut que des places de travail soient subventionnées par des fonds publics, alors qu'elles auraient de toute façon (même sans subvention de l'Etat) été créées. Et il arrive que des employés puissent bénéficier d'un soutien pour suivre une formation, alors qu'ils se seraient formés de toute façon (effet d'aubaine).

Il faut souligner qu'en Suisse, aucune enquête ne s'est intéressée à quantifier ces effets potentiellement neutralisants ou négatifs. De telles études sont également rares sur le plan international, car elles sont confrontées à des difficultés d'ordre

méthodologique. En effet, elles présupposeraient le recours à des barèmes de comparaison contrefactuels ou alors à des études de type expérimentales.

Bilan

Les expériences faites dans le cadre des activités de l'Assurance-chômage (AC), qui est l'un des principaux prestataires et acquéreurs de formation continue en Suisse, s'avèrent riches en enseignements pour les responsables de formation continue.

1. Le financement collectif des Mesures de marché du travail dans le cadre de l'AC se laisse légitimer par des effets externes ou des problèmes d'assurance spécifiques. Au moins d'un point de vue théorique, les mesures de formation continue devraient avoir des répercussions externes positives qui dépassent le cadre de l'AC.

2. Sous l'angle des objectifs de réinsertion rapide et durable, le bilan tiré à partir des études d'évaluation apparaît partiellement décevant. Diverses raisons peuvent être invoquées. D'abord, le fait qu'une durée de formation relativement longue est parfois nécessaire pour obtenir des résultats d'apprentissage plus conséquents. L'AC se retrouve ainsi directement en conflit avec l'un de ses objectifs prioritaires: la réinsertion rapide. Il se pourrait aussi que la formation continue agisse à des niveaux différents qui n'ont pas pu être évalués sur la base des études qui ont été effectuées. Enfin, on ne peut passer sous silence le fait qu'il est possible que les mesures de formation continue génèrent des effets plus limités que ce que l'on suppose généralement. Le niveau de connaissances de base nécessaire pour qu'une personne puisse véritablement profiter de la formation continue, et/ou la question de savoir si elle est suffisamment motivée, sont probablement des facteurs décisifs sur ce point; les enquêtes qui seront effectuées à l'avenir devront en tenir compte. Autre thématique d'importance cruciale, celle des façons d'optimiser, sur le plan didactique, les offres de formation destinées à des personnes issues de groupes éloignés de la formation.

3. Autre résultat intéressant tiré de ces études: des mesures différentes ont des effets variables selon les individus. Par conséquent, l'objectif de l'AC doit être de proposer au chercheur d'emploi «la» mesure susceptible de générer les meilleurs résultats compte tenu de sa situation. Ce résultat devrait être également valable pour les activités de formation continue générale; une même activité ne déploiera pas les mêmes effets sur chaque personne. Des conseils avisés sur le plan de l'orientation professionnelle, qui permettent la meilleure sélection d'une formation continue adéquate, s'avèrent d'une grande importance dans ce contexte.

Un projet de recherche en cours s'intéresse à faire fructifier les expériences faites jusqu'ici, de façon à aider les conseillers en personnel des ORP dans le choix de Mesures de marché du travail qui soient appropriées; l'instrument qui devrait être créé dans le cadre de cette étude, appelé SAPS («Statistisch assistierte Programmselektion»), se propose de fournir une assistance aux conseillers au moyen d'instruments statistiques.

4. Etant donné que les études d'évaluation ont apporté la preuve du rôle essentiel joué par l'orientation dans le cadre de l'AC, on pourra se demander si un modèle de financement de la formation continue orienté sur la demande serait à lui seul, à savoir sans la participation conjointe d'institutions annexes (d'orientation), véritablement susceptible de produire l'efficacité désirée. Des considérations théoriques, selon lesquelles un financement de la formation orienté sur la demande produirait une plus grande efficacité, supposent la réalisation de deux conditions: a) que des informations sur les offres de formation soient disponibles gratuitement ou tout au moins à des conditions avantageuses; b) que le marché de la formation continue soit accessible à différents prestataires à des conditions identiques (concurrence). La question de l'orientation est liée à une supposition, celle de la très faible connaissance des possibilités des offres de formation chez les chercheurs d'emploi. De plus, comme ces derniers ne suivent pas des cours tout à fait de leur plein gré, leur motivation à se procurer les informations nécessaires n'est pas la même que celle des autres demandeurs de formation. En tous cas, le thème de l'orientation devrait rester un thème central dans le cas également d'un financement de la formation continue orienté sur la demande. L'importance des conseils en orientation pour le succès d'une telle innovation (sur le plan du mode de financement), dépendra très probablement de deux facteurs: tout d'abord, du fait que des prestataires différents et concurrentiels soumettent des offres et mettent les informations nécessaires à disposition; et d'autre part, de la motivation et de la capacité des demandeurs à se procurer les informations, objectives et autres, qui les intéressent. Des évaluations permettront à l'AC d'optimiser par la suite les processus de placement. Dans ce cadre, l'importance relative de l'orientation et des cours de formation continue devra également faire l'objet d'une évaluation.

5. De plus, les études disponibles font ressortir les problèmes méthodologiques auxquels les études d'évaluation se trouvent confrontées. Il y a lieu d'ajouter qu'en raison de la clarté des objectifs figurant dans la Loi, l'efficacité des Mesures de formation continue dans le cadre de l'AC est probablement plus facile à évaluer que celle des mesures de formation continue générale, qui doivent satisfaire toute une série d'objectifs différents. Les études actuelles, conduites avec des méthodes d'évaluation d'avant-garde, ont toutefois clairement mis cette problématique en évidence.

6. L'AC constituerait également un sujet d'étude intéressant sous l'angle des diverses formes de financement. En effet, elle joue parfois aussi bien le rôle de bailleur de fonds que celui de prestataire. Dans certains cas, elle achète des prestations de formation continue pour les fournir à des chercheurs d'emploi. Dans d'autres cas, elle se contente de financer des cours privés de formation continue. Toutefois, une évaluation de ces différentes formes de financement paraît problématique, car il s'agit de cours de nature souvent fort diverse, et les résultats obtenus ne peuvent être que difficilement généralisés.

7. Bien que différentes formes de financement existent pour les MMT, le financement est fondamentalement lié au participant («Funds follow students»). Ce mécanisme est censé amener les prestataires de formation continue à proposer une offre attrayante et à s'adapter sans cesse aux nouvelles exigences et aux nouveaux besoins en la matière.

8. Dans la plupart des cas, les participants ne devraient même pas s'apercevoir du mode de financement, car le flux financier ne passe généralement pas par eux. On peut d'ailleurs supposer que les personnes auxquelles une MMT a été attribuée se sentent assez peu concernées par ce point. Par contre, au cas où le financement passerait par le chômeur, un effet de motivation supplémentaire se produirait peut-être. Mais rien à ce jour ne permet d'en attester.

9. La possibilité de mettre sur pied une MMT pour toute personne assurée remplissant les exigences préalables et présentant des déficits en qualification permet, si besoin est, de stimuler et d'encourager à se former des personnes non habituées à se former. Comme de nombreuses enquêtes l'ont déjà démontré, les personnes dont les qualifications de base sont limitées sont nettement sous-représentées parmi celles qui suivent une formation continue. C'est la raison pour laquelle on devrait encore évaluer l'efficacité à moyen et long terme des mesures de formation continue en regard de la probabilité à retrouver un emploi, mais également en regard du salaire, du sentiment de bien-être général ou de l'intégration sociale. On acquerrait ainsi de nouveaux savoirs utiles concernant l'efficacité de la formation continue dans ce groupe-cible. Par ailleurs, on devrait poursuivre à l'avenir des évaluations basées sur des concepts économétriques, sociologiques ou de gestion d'entreprise.

10. En ce qui concerne les différentes questions liées à un financement de la formation continue orienté sur la demande, les expériences faites par l'AC permettent de tirer des enseignements concernant principalement l'importance des mesures de formation continue sur le succès des chercheurs d'emploi à se réintégrer sur le marché de l'emploi. L'AC ne peut toutefois pas répondre à la question essentielle cherchant à savoir comment des personnes actives ou non actives réagiraient face

à une «motivation financière» telle qu'un bon de formation. Une enquête portant sur l'efficacité de divers modèles de financement dans le cadre de l'AC n'est certes pas exclue, mais vu les conditions-cadre particulières qui régissent l'AC, ses résultats ne seraient que difficilement transposables à d'autres situations. A l'heure actuelle, cette question ne semble toutefois présenter aucun caractère d'urgence pour l'AC.

7 EXPÉRIENCES FAITES À L'ÉTRANGER ET PROJETS INTERNATIONAUX EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

Introduction

Ces dernières années, on a pu observer un intérêt croissant pour un financement de la formation continue orienté sur la demande. Cela s'est traduit dans des manifestes, programmes, déclarations consacrés à la politique de la formation, dans des recommandations et dans les applications pratiques qui ont été réalisées dans divers pays. Des réflexions sur ce thème ont été menées tant dans le cadre de l'OCDE que de l'UE. Le projet ELAP (*«The European Learning Accounts Project»*) rassemble les meilleures expériences de réalisations pratiques.

Ce projet ELAP a été mis sur pied en l'an 2000 par le Gouvernement britannique dans le but de favoriser l'apprentissage tout au long de la vie. Le Réseau ELAP est constitué de différents pays-membres, mais également d'entreprises privées ayant des projets concrets en cours de réalisation. Dans le cadre de ce réseau, l'échange d'expériences est censé coïncider avec la mise sur pied coordonnée de projets d'évaluation. Le projet ELAP s'achèvera au cours de l'année 2004.

Le développement le plus important a consisté en la mise en réseau d'ELAP avec un programme de l'OCDE ⁵⁶ ayant pour objectif de documenter et évaluer des modèles de financement dans le cadre de l'apprentissage tout au long de la vie. Ce programme, qui a débuté en février 2002, regroupe des pays qui travaillent activement au développement de tels modèles de financement. A la fin du projet (2004), un séminaire international sera organisé, dans le cadre duquel un rapport et des recommandations seront soumis aux ministres de l'Education des pays-membres de l'OCDE. Le Réseau ELAP a reçu pour mission de faciliter la communication et l'échange d'informations et d'expériences entre les partenaires, ainsi que d'offrir une assistance technique en cas de nécessité. En complément à cela, des analyses portant sur des aspects particuliers des modèles de financement ont également été effectuées.

56 «Mechanisms for the Co-Finance of Lifelong Learning»: Conférences, rapports généraux: www.e-lap.org

Comptes-formation (Learning Accounts)***Gloucester County (durée du projet: 1996–1999)***

Dans le cadre du projet de Gloucester County, réalisé entre 1996 et 1999, une banque reconnue a créé des comptes-formation, utilisables pour l'épargne ou pour l'obtention de crédits. Les comptes étaient ouverts au nom de personnes titulaires en droit de disposer du capital; mais l'argent ne pouvait être employé que pour de la formation visant à développer les compétences professionnelles ou pour une préparation à l'exercice d'une activité indépendante.

3'000 personnes âgées de plus de 18 ans ont participé à ce projet. Chaque bénéficiaire a reçu un montant d'environ 400 francs suisses. Tant les banques que les prestataires ont œuvré à faire connaître le projet. Cependant, la meilleure publicité a été le bouche-à-oreille, qui a permis la diffusion d'expériences positives. Dès l'introduction de cette mesure, les personnes titulaires d'un compte se sont adressées de leur propre chef à leur employeur pour solliciter son assistance pour suivre une formation continue. Par la suite, les employeurs ont de leur côté encouragé leurs employés à souscrire à de tels comptes-formation. Entre-temps, les employeurs ont eu la possibilité de déduire des impôts les montants accordés à des fins de soutien.

Une compagnie indépendante a procédé à l'analyse de ce projet-pilote. Il en est ressorti que la majorité des bénéficiaires étaient âgés de 35 à 59 ans, et que 70% des femmes – qui représentaient le 46% des participants – travaillaient à temps partiel. 75% des participants gagnaient moins de 30'000 francs par an. 68% des titulaires de comptes n'avaient suivi aucune activité de formation continue organisée depuis l'école obligatoire. Plus de 50% des bénéficiaires ont affirmé que le montant octroyé (400 francs) représentait une aide importante qui leur avait vraiment permis de suivre une formation continue. En l'absence de ce soutien, beaucoup d'entre eux n'auraient pas pu suivre de formation continue.⁵⁷ Ces expériences ont été intégrées en 2000 dans un projet concernant tout le Royaume-Uni.

Angleterre

En Angleterre, une sorte de société virtuelle de formation a été créée en septembre 2000. Toute personne intéressée avait la possibilité d'en devenir membre gratuite-

⁵⁷ Indications fournies par Kay Cheesman, communication et document de la Conférence de l'OCDE à Ottawa, du 6 au 8 décembre 2000; Schläfli (2001).

ment en s'inscrivant dans un système central. Elle recevait alors une carte de formation personnelle, valable auprès de certains prestataires accrédités. Les participants devaient payer une franchise minimale de 25 £. Ce système a rencontré un franc succès; en très peu de temps, il a atteint 2,6 millions de membres. L'objectif initial, qui était d'atteindre un million de comptes-formation jusqu'en mars 2002, s'est vu réalisé déjà en mai 2001. En novembre 2001, on a pu dénombrer 2,6 millions de bénéficiaires. Ce système souhaitait simplifier les démarches bureaucratiques.

L'évaluation de ce projet ⁵⁸ a démontré que les titulaires de comptes appartenaient à des groupes d'âge et de condition sociale très différents, et que leur expérience de la formation était également fort diverse. Deux tiers des titulaires étaient des femmes, et plus de la moitié d'entre eux étaient âgés de 31 à 50 ans. Certes, ces comptes-formation étaient parvenus à attirer quelques «nouveaux apprenants» (c'est-à-dire des personnes n'ayant suivi aucune formation continue durant les 12 mois précédents) ainsi que des personnes disposant de qualifications professionnelles limitées; toutefois, un grand nombre d'entre eux – un bon tiers – jouissaient d'un niveau de qualification bon à très bon, et la moitié environ des titulaires auraient été en mesure de financer leurs frais de cours sans compte de formation.

Bien que toutes les attentes aient été dépassées (ça a été le cas pour 91% des participants, 85% ont vu une amélioration de leur situation professionnelle, 16% n'avaient pas de qualification antérieure, 54% ont estimé que les bons de formation avaient accru leur intérêt pour la formation), l'expérience dut être interrompue en novembre 2001 à des fins de vérification. En effet, vu l'immense succès rencontré, le budget-cadre avait explosé et quelques prestataires malhonnêtes avaient fait un usage abusif du système en ayant recours à des méthodes criminelles (p. ex. certaines prestations ne correspondaient pas aux promesses; un cours sur un CD-ROM inutilisable avait été vendu très cher). 8'500 plaintes ont été enregistrées jusqu'en octobre 2001.

De plus, les données de base posèrent problème. On constata que 27% des titulaires de comptes n'avaient suivi aucun cours. Cela pouvait être interprété comme un recensement incorrect des informations ou comme un traitement insuffisant des données de la part des prestataires. Les évaluations de la Commission d'enquête révélèrent tout de même que des bons de formation individuels représentaient une méthode novatrice et précieuse pour promouvoir la participation à la formation continue. Sur la base des évaluations complètes et d'une procédure de consulta-

58 Rapport ELAP de Kay Cheesman, juillet 2002

tion, le Gouvernement devrait bientôt adopter un nouveau projet appelé à succéder à cette expérience.

Des instruments de financement orientés sur la demande (tels que des bons de formation) devraient être développés en faveur des PME et d'autres groupes-cible spécifiques.

En conclusion, il est prévu que désormais les 9'000 prestataires se verront contrôlés et les apprenants recensés; de plus, il y aura un accompagnement de toute la procédure, ainsi qu'un contrôle du système Internet afin de rendre la gestion des institutions respectives plus claire et transparente, et d'améliorer la gestion du budget. Par ailleurs, il sera immédiatement donné suite à toute plainte éventuelle.

Autriche

En Haute-Autriche, l'Etat a institué depuis 1994 un chèque-formation en faveur des employés, qui s'est vu par la suite transformé en compte-formation. Ce programme, qualifié par l'UE de modèle de «best practice», a été développé grâce à la participation très engagée de la Chambre du travail de Haute-Autriche; il est de nature essentiellement compensatoire. Jusqu'à présent, seuls les employés sans maturité ou sans diplôme professionnel supérieur ont été soutenus ainsi que, depuis 1999, les personnes en congé-formation, en congé parental ou de maternité, et celles désirant se réinsérer sur le marché de l'emploi. Tant le budget que la demande (de la part des employés) traduisent une tendance à la hausse. Le développement ultérieur d'un tel concept de compte-formation doit toutefois se baser sur une évaluation solide.

Les expériences autrichiennes, elles aussi, font clairement ressortir que les encouragements financiers sont une condition nécessaire mais non suffisante pour concrétiser l'apprentissage tout au long de la vie. Des modèles flexibles, qui laissent suffisamment de temps aux employés pour suivre une formation, font cruellement défaut.

Un soutien est accordé aux employés qui habitent depuis au moins un an en Haute-Autriche et qui disposent au plus d'un diplôme professionnel, d'un CFC ou d'un diplôme équivalent. Le compte-formation peut également être considéré comme un «compte de compensation» par rapport aux citoyens qui ont perçu indirectement de gros montants de l'Etat qui a financé leur formation de type secondaire II ou universitaire (Bauer & Hofer 1999). Les personnes en congé-maternité, en congé parental ou en congé-formation, ont également droit au compte-formation, cela sans prise en compte de la dernière qualification obtenue. Le compte-formation peut être utilisé pour des formations utiles à l'exercice d'une profession, telles que des cours de langue, de traitement électronique des données, des formations dans la communication, formations de rattrapage, etc..

Font l'objet de subventions les mesures de formation telles que des cours, des séminaires, des formations dans des écoles de brevet et de maîtrise ou dans des hautes écoles professionnelles et techniques, etc., organisées par des institutions de formation continue certifiées. L'argent est directement versé à l'apprenant sur un compte-formation spécial. La subvention accordée correspond à 50 à 80% des frais de formation continue de nature professionnelle. Pour les cours qui ne s'achèvent pas par un examen, le montant maximal octroyé est – converti en francs suisses – de 1'000 francs, et de 2'100 francs pour les cours sanctionnés par un diplôme. Les personnes qui appartiennent à des groupes spécifiques peuvent bénéficier d'une subvention maximale de 2'700 francs. On espère que ce programme permette d'améliorer durablement l'offre de formation, tout particulièrement en faveur des cercles de personnes peu qualifiées, ce qui devrait également avoir des conséquences sur les taux de chômage.

L'évaluation conduite en 1999 fut si positive que les budgets se sont vus sensiblement augmentés. Environ 15 millions de francs suisses ont été budgétisés pour 2003. Depuis 1994, le budget a fait chaque année l'objet d'une augmentation. Les femmes représentent 44% des bénéficiaires des fonds. Chaque personne a, en moyenne, obtenu environ 800 francs. Jusqu'à présent des subventions ont été allouées pour environ 60'000 mesures concernant 36'000 personnes. Parmi ces dernières se trouvaient 2'500 femmes en situation de réinsertion professionnelle. Il est incontestable que cette mesure a permis d'approcher des personnes qui se seraient beaucoup moins formées si elle n'avait pas existé. Plus de 20% des participants n'avaient accompli que l'école obligatoire. A l'heure actuelle, on est en train de procéder à une évaluation spéciale portant sur les employés éloignés de la formation.

Hollande

En 2001, le ministre hollandais de l'Education a lancé simultanément huit projets-pilote différents de comptes-formation individuels, destinés avant tout à des adultes peu qualifiés.

L'objectif principal de cette initiative était de tester différents systèmes de comptes-formation individuels, de façon à compléter de façon utile les instruments existants et de les intégrer au contexte hollandais d'encouragement de la formation. Il s'agissait également de clarifier le rôle des partenaires principaux, de même que la forme des comptes. Les projets devaient en outre fournir des informations sur l'organisation et l'introduction de plans de formation, qui puissent être profitables aux comptes individuels de formation. En dernier lieu, il s'agissait de tester l'efficacité de ces instruments comparativement à d'autres. Plus de 100 entreprises, issues des domaines les plus divers, ont participé à cette initiative, et plus de 1'200 comptes-formation ont été ouverts. La contribution de 450 euros allouée par l'Etat

a encouragé de nombreux employés à y participer. Les projets-pilote se sont déroulés de février 2001 à février 2002.

A la fin de l'année 2001, on a procédé à une évaluation intermédiaire qui fournit des premiers éléments d'analyse. Elle démontra, entre autre, qu'il est fondamental de s'assurer du concours des entreprises pour atteindre un nombre suffisant de participants. Comme les comptes-formation représentent souvent une sorte de «révolution culturelle» pour les entreprises, il paraît utile de les inclure de façon adéquate dans la stratégie de développement du personnel. Le fait de laisser les titulaires de comptes individuels gérer eux-mêmes leurs comptes s'est révélé être très motivant; en effet, les comptes réels sont incontestablement privilégiés par rapport aux bons de formation ou aux comptes virtuels. De plus, les comptes-formation ont eu un effet motivant sur le groupe-cible (personnes peu qualifiées et employés n'ayant jusque-là que peu participé à la formation continue); ces personnes se sont senties prises au sérieux puisque, pour la première fois, on leur laissait le contrôle financier de leur formation continue (pour d'autres détails, cf. Doets & Westerhuis 2002).

Bons de formation

Flandres: bons de formation dans les PME

Ce projet a pour groupe-cible les PME qui emploient un maximum de 50 personnes. Il s'agit de sensibiliser les PME à l'importance de la formation continue pour le maintien de leur compétitivité et pour leur mise au courant des nouveaux développements technologiques. Dans les PME, la formation continue n'est généralement financée que jusqu'à concurrence de 18 heures par an et par employé. Le concept du bon de formation, introduit dans les Flandres belges en 1998, permet aux employés de suivre une formation continue pendant 20 heures au minimum. Un maximum de 400 heures est pris en charge par l'entreprise. L'Office du travail et de la formation en est l'autorité responsable. Les PME ont bénéficié de l'assistance suivante:

- Information sur les offres de formation continue
- Conseils pour définir les besoins en formation
- Convention avec les entreprises portant sur les bons de formation (le montant payé est d'environ 40 francs par heure)
- Coordination et surveillance de tous les processus touchant aux bons de formation
- Information des partenaires sociaux sur les mesures dans les différentes régions.

Les bons de formation pouvaient être utilisés comme moyen de paiement auprès des prestataires; l'argent leur était directement versé par l'Etat. Les bons ne pou-

vaient être utilisés que durant le temps de travail et pour de la formation. Les prestataires auprès desquels les bons de formation étaient encaissés devaient être accrédités (analogie avec EduQua, en Suisse).

En 1999, 63'000 bons de formation ont été émis, ce qui représente une somme d'environ 2,8 millions de francs. 50% ont été utilisés pour des cours de langues, 25% pour des cours d'informatique, et les 25% restants pour d'autres formations (p. ex. marketing, etc.). Les cadres supérieurs et les collaborateurs qualifiés en ont profité davantage que les «travailleurs ordinaires». Se sont formés par ce biais plus de 3'000 collaborateurs issus de 1'383 PME. 40% des 63'000 bons ont été utilisés. A l'avenir, on s'intéressera davantage au groupe-cible des «travailleurs ordinaires».

Pays basque

En 2000, le Pays basque a introduit un système de bons de formation dans 39 centres de formation comprenant plus de 1'000 personnes en formation, afin d'améliorer les connaissances IT des formateurs. Les participants devaient payer eux-mêmes le 25% des coûts, le 75% restant – soit environ 1,5 million de francs – ayant été pris en charge par l'Etat. Ce système a connu un grand succès à San Sebastian et a donc été étendu à d'autres régions et domaines professionnels. Un projet, destiné à encourager l'apprentissage tout au long de la vie, a été récemment lancé à Bilbao en collaboration avec une banque. Ce projet inclut également la formation de conseillers pédagogiques dont la tâche sera d'informer les personnes intéressées et de leur prodiguer des conseils en fonction de leurs possibilités de formation.⁵⁹

Parallèlement à une initiative associant également les personnes sans emploi, un programme destiné à des personnes désirant devenir autonomes économiquement (statut d'indépendant) présente un intérêt particulier. Les bons de formation servent ici à mettre au point un business plan, en collaboration avec un conseiller. Sur la base de ce plan, la personne intéressée reçoit un crédit. Si l'entreprise démarre sur une base positive, elle peut avoir recours à un autre crédit. 800 bons de formation ont ainsi été accordés. 64% de ces nouveaux entrepreneurs étaient âgés de 24 à 34 ans, et 27% d'entre eux n'avaient encore aucune expérience professionnelle; 22% disposaient de plus de 10 ans d'expérience professionnelle, 34% étaient titulaires d'un titre universitaire, 39% d'un diplôme de niveau secondaire II, et 17% d'un diplôme de niveau primaire. Environ 95 entreprises employant en moyenne 1,7 collaborateur ont démarré, ce qui a permis la création de 160 nouveaux postes de travail. Les coûts ont atteint environ 6,7 millions de francs. 133

59 Rapport ELAP de Kay Cheesman et protocoles ELAP

autres entreprises comprenant en moyenne 1,5 collaborateur sont en cours de création. L'investissement moyen par (petite) entreprise s'élève à 70'000 francs.

Etats-Unis

Un programme d'encouragement à la formation destiné aux chômeurs a été introduit aux Etats-Unis. Ce programme, nommé ITA (Individual Training Accounts), consiste en des bons de formation mis à disposition des personnes à la recherche d'un emploi par le Ministère du travail. ITA est une nouvelle tentative d'améliorer les chances des chercheurs d'emploi d'accéder à la formation continue. Comme les évaluations portant sur les programmes antérieurs de formation continue s'étaient révélées tout sauf satisfaisantes, les personnes à la recherche d'un emploi sont maintenant invitées à choisir elles-mêmes leur prestataire de formation.

Les bons correspondants sont remis aux chômeurs selon des modalités variables selon les endroits. Le programme n'a intentionnellement pas été conçu de manière uniforme; il veut permettre la réalisation de différents essais qui feront l'objet d'une évaluation ultérieure. Cette dernière ne consistera pas uniquement à recueillir les avis des personnes à la recherche d'un emploi, elle portera également sur le succès rencontré en termes de placement.

Un certain scepticisme règne au sujet de l'adéquation des informations délivrées aux personnes à la recherche d'un emploi et à la motivation de ces derniers de faire usage des possibilités qui leur sont offertes (cf. aussi chapitre 4). On se demande également si ces mesures ne sont pas susceptibles de provoquer un surcroît de confusion et de bureaucratie.

Assurance-formation

Suède

La Société d'assurance Skandia a développé un modèle tout autre, basé sur un concept d'assurance-formation avec des comptes personnels. Les collaborateurs de la plus grande compagnie d'assurance suédoise peuvent souscrire à une assurance-formation dont la moitié des primes est prise en charge par l'employé et l'autre moitié par l'employeur. Cette assurance a pour avantage de couvrir également la perte de salaire lors de formations plus longues. L'argent appartient au collaborateur, mais ne peut cependant être utilisé que pour de la formation continue ou du recyclage. Depuis la concrétisation de ce projet, plus de 40% du personnel a ouvert un compte de formation.

Cette opportunité est offerte à tous les collaborateurs, mais reste facultative. Les assurés individuels choisissent leur formation continue de façon autonome. Ce type

de financement de la formation est destiné à compléter les financements existants et n'est donc pas conçu pour les remplacer.⁶⁰

Congé-formation

Danemark

Le concept du congé-formation lancé au Danemark en 1994 poursuivait deux objectifs (1) donner la possibilité à des personnes actives d'obtenir un congé-formation payé, et (2), durant cette période de congé, offrir leur place de travail à des chômeurs afin que ces derniers puissent acquérir des qualifications professionnelles. Ce projet visait ainsi à augmenter la motivation de la population active pour la formation continue, tout en améliorant simultanément l'intégration professionnelle des sans-emploi.

Le groupe-cible était composé de personnes actives depuis trois ans au minimum, intéressées par une formation continue non universitaire d'une durée minimale d'une semaine et maximale d'une année. Bien que ce projet ait été formulé de façon générale, on espérait voir augmenter la participation de personnes n'ayant que de modestes antécédents de formation. L'employeur se devait de soutenir le souhait de formation de son employé, et il était obligé d'engager une personne sans emploi durant l'absence de son employé. Pendant la durée du congé-formation, les personnes en formation recevaient de l'Etat un salaire correspondant à leur indemnité de chômage.

Aucune véritable évaluation du concept n'a été effectuée. Toutefois, en examinant les requêtes, on a pu constater que les principaux bénéficiaires de l'offre étaient les personnes actives les mieux formées et les employés du secteur public. On peut donc supposer qu'une grande partie des participants se seraient formés même en l'absence de cette mesure (Wolter & Knuchel 1997).

Fonds bipartites

Québec

Une autre forme de soutien individuel a été développée au Québec. Un pour-cent est déduit du salaire et capitalisé dans un tronc commun afin de financer la formation initiale et continue des employés (environ un milliard de francs). Les employés et les employeurs y participent les uns et les autres à raison de 50%. Les règles relatives à la répartition et à l'investissement des capitaux sont fixées en

60 Rapport d'André Schläfli, établi à la suite d'une visite à Stockholm, le 1er juillet 2002

commun par les partenaires sociaux et d'autres associations. Des projets peuvent également être subventionnés. En 2000, on a recensé 400 projets pour une somme totale avoisinant les 30 millions de francs. Les employés des PME en ont particulièrement profité; le pourcentage des PME participant à la formation continue est ainsi passé de 15% à 65%. ⁶¹

Les conditions-cadre qui régissent l'obtention d'une subvention pour ce type de formation sont fixées par l'Etat. Celui-ci souhaite encourager par ce biais la culture de la formation dans la société.

Bilan

Les comptes-formation ou les bons de formation peuvent favoriser la participation à la formation, en particulier si – comme l'a démontré le modèle anglais – l'Etat donne des «coups de pouce» financiers. Des réactions positives face à de tels modèles de motivation ont également été enregistrées au Pays basque et aux Pays-Bas. Tous les partenaires du projet ont relevé que la conjonction comptes-formation/stimulations financières/conditions-cadre appropriées (p. ex. conseils en orientation) était susceptible d'accroître la participation à la formation des groupes de personnes sous-représentés ou difficilement accessibles. Le rapport qualité-prix des prestations de l'offre (en formation) doit toutefois être garanti, en particulier si des deniers publics sont investis.

Si l'objectif principal est d'accroître le taux de participation, une combinaison entre des mesures de soutien de l'Etat et les bons de formation (ou d'autres comptes «virtuels») paraît donner de bons résultats. Par contre, les modèles destinés à soutenir principalement la responsabilité individuelle, prévoyant que le participant participe lui-même aux coûts, de même que ceux qui reposent sur des concepts lacunaires d'information, s'avèrent plus problématiques.

L'implication de partenaires et d'organisations-clé a toutefois contribué de façon décisive au succès. Les syndicats ont particulièrement bien réussi à inciter des employés peu qualifiés ou à revenu modeste à souscrire à des comptes-formation.

61 Schläfli, A. (2001). Rapport sur la Conférence de l'OCDE consacrée au «Lifelong Learning» du 6 au 8 décembre 2000 à Ottawa.

Aspects administratifs

On dispose d'expériences faisant référence à différents modèles de règlement administratif des comptes-formation. En plus de l'Etat, peuvent également se voir associés des instituts de crédit et des particuliers ainsi que divers autres partenaires (avant tout des partenaires sociaux et des prestataires locaux de formation).

L'administration des comptes-formation dont les contributions proviennent de plusieurs sources, telles que par exemple la personne individuelle, l'employeur et l'Etat, soulève toute une série de questions importantes: A qui appartient le compte? Qui décide de l'utilisation des capitaux? Qui est responsable du contrôle de la qualité de l'offre des formations suivies? Dans le cas d'une participation de l'Etat, comment protéger les deniers publics? Ces questions et bien d'autres se doivent d'être éclaircies avant de s'engager dans des négociations avec des banques ou avec d'autres instituts de crédit.

Les expériences effectuées en Grande-Bretagne et ailleurs concernant l'engagement d'instituts de crédit en faveur des demandes locales et de l'apprentissage tout au long de la vie, ont clairement démontré que, lors d'un engagement sur une durée plus longue, ces instituts ne se montrent essentiellement intéressés que par le profit. Ils ne manifesteront d'intérêt à administrer un grand nombre de comptes et de transactions que pour autant que cela leur permette de conclure, en parallèle, d'autres affaires avec les particuliers ou avec leurs employeurs.

Motiver les individus

La question prioritaire suivante se pose au sujet de la motivation: comment parvenir à convaincre des individus d'économiser de l'argent afin d'améliorer leurs compétences et leur position sur le marché du travail? Une autre question se pose en parallèle: comment amener les employeurs à investir dans la formation continue de leurs employés en collaborant au financement d'activités non spécifiquement professionnelles? Le modèle suédois d'«assurance-compétences» mis sur pied par la Société d'assurance Skandia apporte des éléments de réponse à ces questions.

Spécifique ou global?

Il faudrait aussi déterminer si des comptes-formation subventionnés par l'Etat doivent être institués localement en faveur de groupes de population particuliers, ou s'il faut les destiner à tous sur l'ensemble du pays. Le Gouvernement basque, par exemple, a mis sur pied avec succès des comptes-formation en faveur de groupes

particuliers de personnes (par ex. des personnes en voie de réinsertion ou des enseignants devant se former aux nouvelles technologies), et a décidé ensuite d'étendre la mesure à d'autres groupes, en ayant recours à d'autres stratégies.

Informations et conseils

Dans tous les pays, l'influence exercée par les informations et les conseils sur la motivation des apprenants a été jugée très importante. La mise en pratique a toutefois varié d'un pays à l'autre. En Angleterre, une hotline nationale a été instituée et, dans le cas de Skandia, l'accès à l'information était de type on line. On retiendra que si le fait de disposer d'informations et de conseils facilement accessibles et de très bonne qualité joue un rôle important dans tout système de comptes-formation, il a toutefois un prix.

Développement de réseaux

Des réseaux tels qu'ELAP peuvent améliorer les compétences des partenaires individuels par le biais d'échanges d'évaluations. La participation au Programme de l'OCDE va permettre au Réseau de progresser et d'associer d'autres formes de financement aux comptes-formation. Il est également possible qu'il évolue vers une forme d'association formelle et de ressource internationale dont le savoir, les expériences et les compétences, vont pouvoir profiter à toute instance œuvrant dans le domaine des stratégies de financement de la demande.

De nouveaux partenaires se joindront aux réseaux ces prochaines années. Ainsi en va-t-il de la Commission d'experts de l'apprentissage tout au long de la vie – instituée par le Gouvernement allemand en application d'une décision du Bundestag – qui a déclaré être intéressée à y collaborer.

8 SYNTHÈSE ET CONCLUSIONS

Participation

Taux de participation: Avec un taux de participation à la formation continue (de sa population résidente) de tout juste 40%, la Suisse se situe dans la moyenne internationale, avec toutefois une répartition très inégale au sein de la population. En effet, la probabilité qu'un individu participe à une formation continue payée par son employeur sera d'autant plus grande que cet individu jouit d'un niveau de formation ou/et une position hiérarchique élevés. En Suisse, la formation continue est organisée, gérée et financée avant tout par le secteur privé. Les écoles publiques ne prennent en charge que 15% de la formation continue de type professionnel. Dans notre pays, le secteur de la formation continue est fortement régi par des *instruments d'économie de marché*, qui laissent aux employeurs un grand pouvoir de décision quant aux contenus de formation et à la sélection des employés à former. Comme ce système fonctionne de manière satisfaisante, il ne s'agit pas de le remettre en question; toutefois, des conditions-cadre et des interventions de l'Etat – ciblées sur des couches de population peu qualifiées – pourraient permettre d'augmenter la participation de ces dernières à la formation continue.

Coûts et bénéfices générés par la formation continue

Bénéfices de nature privée ou publique générés par la formation continue: Comme les effets externes diminuent lorsque le niveau de formation augmente, on suppose en général que la formation continue apporte surtout des bénéfices de type privés. Pourtant, toute forme de formation continue peut être susceptible de générer aussi des bénéfices collectifs, qui peuvent se manifester par exemple par une meilleure capacité d'adaptation aux changements technologiques, par une accélération de la croissance économique, ou par une réinsertion plus rapide des sans-emploi sur le marché du travail.

Les coûts d'une augmentation du taux de participation: Une augmentation de la participation de la population suisse à la formation continue, au moyen de mesures instaurées par l'Etat sur une large échelle, peut coûter très cher à l'économie (problème de volume). Avant d'envisager d'investir des ressources considérables, il serait

judicieux d'évaluer le gain possible au niveau de la productivité et le type de bénéfices.

Effets pervers (effets de substitution ou d'aubaine): Afin de garantir que les fonds publics soient investis de façon efficiente, on devrait tout d'abord déterminer dans quels domaines un engagement public s'avérerait être véritablement efficace et ne s'inscrirait pas uniquement comme une substitution à l'initiative privée. Il convient en effet de limiter au maximum les effets d'aubaine ou de substitution. D'après des approches théoriques, un financement public devrait se concentrer sur les domaines où la formation continue génère des bénéfices collectifs (qui vont au-delà des bénéfices purement privés retirés par l'individu ou par l'entreprise). Subventionner de la formation continue dont les bénéfices seraient de nature essentiellement privée (à savoir dont des particuliers tirent profit à titre individuel) serait un investissement inefficace des deniers publics, dont on peut douter de l'efficacité. Par contre, un ciblage des interventions de l'Etat sur des personnes dans des conditions défavorables à l'accès à la formation continue pourrait permettre d'éviter ces effets néfastes. On éviterait aussi ainsi de donner l'occasion aux employeurs de réduire leur soutien à la formation continue.

Réflexions théoriques (structure de salaires comprimée, problèmes de liquidités) et conclusions empiriques (faibles taux de participation) suggèrent d'agir de façon ciblée en faveur des couches de population peu qualifiées, là où les effets d'aubaine devraient être les plus faibles. Des comparaisons internationales (cf. p. ex. la situation dans les pays nordiques) montrent qu'un engagement plus important de l'Etat sur ce plan peut conduire à une amélioration du taux de participation à la formation continue des personnes faiblement qualifiées.

Financement orienté sur la demande

Instruments de financement orientés sur la demande: Les bons de formation et les comptes-formation sont deux exemples de financement orientés sur la demande. En cas d'intervention de l'Etat dans la formation continue, des hypothèses théoriques (effet de motivation sur les prestataires et les demandeurs, efficience au niveau du produit et de son attribution) – dont la validité devrait toutefois être examinée par le biais d'études de type empiriques – tout comme la structure actuelle de l'offre sur le marché suisse de la formation continue (forte proportion de prestataires privés) parlent plutôt en faveur d'un financement orienté sur la demande.

Réaction du côté de l'offre: Les expériences réalisées à l'étranger ont montré qu'un développement de la demande ne conduit pas automatiquement à une adaptation de l'offre. Le danger existe que les prestataires hésitent à élargir leur offre en raison d'une certaine insécurité face au long terme (en rapport avec la durée des mesures politiques). Des précautions devraient être prises pour éviter cela. Un «coup de pouce» financier, sous la forme de l'octroi de subventions extraordinaires, pourrait stimuler la création d'offres spécifiques (par exemple en faveur du groupe-cible). De plus, une mesure d'aide de financement orientée sur la demande doit être instituée sur le long terme et être présentée dès le départ comme telle, de façon à ce que les prestataires soient à même de juger du sens d'un investissement plus conséquent. Ce n'est qu'ainsi que l'on sera en droit d'attendre une efficacité durable des mesures politiques.

Effets sur la qualité: Deuxième réaction possible des prestataires face à une augmentation de la demande: ils élargissent rapidement l'offre. L'expérience a montré que cela ne se fait toutefois pas sans perte de qualité. Les effets positifs générés par l'augmentation de la demande peuvent ainsi être contrebalancés et réduits à néant. C'est ce que révèlent certaines expériences faites en Allemagne et en Californie (cf. Behringer 1995). Dans une telle situation également, on devrait prendre les précautions qui s'imposent: les prestataires devraient répondre à certains critères pour pouvoir justifier de leur accréditation (contenu, durée, qualification des formateurs, etc.). De plus, il s'avère nécessaire de procéder constamment à des contrôles de qualité, et de recourir à une politique d'information efficace dans le sens de garantir la transparence des offres et d'atteindre certains groupes-cible. Il ne faut toutefois pas sous-estimer les coûts supplémentaires engendrés par de telles mesures d'accompagnement.

Problème d'échelle: Se lancer dans l'extrapolation (*scale up*) au niveau national d'un modèle utilisé, par exemple, dans une expérience-pilote (donc à échelle et portée limitées) est susceptible de provoquer divers effets incontrôlés. En effet, des expériences effectuées à l'étranger ont démontré que l'extension très rapide d'un essai limité pouvait produire des effets imprévus sur les prestataires (diminution de la qualité, manque d'offres, usages abusifs). Voici ce qui a pu être observé suite à l'extension du projet anglais *Individual Learning Accounts* faite en l'absence de conditions-cadre appropriées: les demandeurs n'ont pas bénéficié de suffisamment de conseils; et du côté des prestataires, on a pu observer une insuffisance des contrôles de qualité, des exemples de gestion inadéquate voire même des abus volontaires. Cette expérience anglaise a également montré qu'un projet-pilote ne peut guère fournir de données concernant ces interrogations, car le nombre de demandeurs est trop restreint pour susciter une véritable dynamique qui se répercute sur l'offre (cf. OCDE, Conference on Co-Financing of Lifelong Learning, London 2002: www.e-lap.org/docs/81.doc).

Manque de connaissances empiriques: En Suisse, les premières expériences d'utilisation d'instruments de financement orientés sur la demande sont en cours actuellement à Genève (*Chèque annuel de formation*). Même si ce chèque trouve un écho plutôt positif et que l'offre ne cesse de se développer, on ne peut que difficilement évaluer l'efficacité de cette mesure. Certes, Genève dispose de données statistiques assez complètes concernant le marché de la formation; toutefois, en l'absence de données comparatives ou relatives aux effets de cette mesure, on ne peut rien affirmer de précis concernant l'utilité marginale de ces chèques de formation continue (bénéfices supplémentaires induits par un franc d'impôts supplémentaire). De façon générale, il manque à ce jour des études fiables qui attestent, de façon empirique, de l'effet positif engendré par des instruments de financement orientés sur la demande. L'Allemagne et l'Autriche se voient confrontées au même problème. La Commission d'experts allemands sur le financement de l'apprentissage tout au long de la vie en fait mention ainsi dans son rapport: « (...) aucune connaissance empirique n'est disponible sur les comportements spécifiques du prestataire et du demandeur (...) Aucune statistique ne recense les flux financiers en cours dans le domaine de la formation continue générale (...) Dans l'ensemble il y a un besoin important de recherche et d'information (...) Suite à ce rapport intermédiaire qui se concentre sur l'inventaire des structures inhérentes à l'offre et sur la participation (...), la Commission évaluera les expériences faites avec diverses alternatives de financement. Elle s'appuiera pour cela sur des auditions et des expertises (...)» (Commission d'experts pour le financement de l'apprentissage tout au long de la vie 2002, p. 160–161). Il faudrait également examiner comment élever le niveau de l'offre sans générer les effets secondaires décrits. Cette problématique devra être prise en considération déjà lors de la phase de conception d'expériences-pilote.

Besoin de recherche: Aucune affirmation empirique ne permet de répondre aux questions principales posées par le Postulat, en particulier à celle portant sur l'efficacité et les répercussions d'un financement de la formation continue orienté sur la demande (augmentation de la participation, amélioration de la qualité). C'est pour cela qu'il est recommandé d'effectuer des expériences-pilote ciblées, qui répondent aux critères-standard des évaluations scientifiques, et apportent les connaissances nécessaires au processus de décision politique. De la même façon, lors de l'extension d'expériences-pilote, on devrait étudier tout particulièrement les diverses réactions des prestataires et des demandeurs. Dans ce cadre, il pourrait éventuellement s'avérer utile de procéder à une expérience-pilote distincte, centrée sur les prestataires.

Expériences-pilote: On devrait concevoir des expériences-pilote qui permettent d'obtenir des réponses aux questions de recherche suivantes:

- Est-ce qu'un mode de financement orienté sur la demande exerce une influence positive sur la disposition et la motivation générale du demandeur à entreprendre une formation?
- Le développement de nouvelles formations continues va-t-il également générer un bénéfice pour la communauté?
- Qui va suivre ces formations continues supplémentaires? est-ce que le groupe-cible sera touché?
- Les effets induits par les demandeurs ont-ils une influence positive sur les comportements des prestataires, qui soit mesurable en termes de qualité et de coûts de l'offre?
- Les instruments de financement orientés sur la demande sont-ils plus efficaces (que les autres)? A cet égard, doit être soulevée la question de la nécessité d'un groupe-contrôle. Ce n'est qu'à partir des données comparatives ainsi recueillies qu'on pourra déterminer l'effet marginal produit par les mesures analysées. Et, au cas où l'on envisage une éventuelle extrapolation d'un modèle, il conviendrait d'effectuer une expérience-pilote portant sur le modèle global en question. En d'autres termes, il faut prendre en considération le public-cible lors de la conception et du calcul du coût d'une mesure, de façon à ne pas négliger les conditions-cadre de faisabilité.
- En cas d'extrapolation d'expériences-pilote, à quels problèmes d'échelle doit-on s'attendre? Comment évaluer les effets spécifiques de «scale-up» sur les prestataires déjà lors de la phase-pilote?

De façon résumée, on peut constater tout d'abord que certaines raisons et certains indices donnent à penser que les personnes éloignées de la formation devraient pouvoir bénéficier d'un soutien financier public. Deuxièmement, il est clair qu'étant donné la structure essentiellement privée du marché suisse de la formation continue, les instruments de financement orientés sur la demande semblent être les mieux adaptés à un financement public partiel de la formation continue. En effet, un tel mode de financement semble le plus sûr pour offrir la meilleure garantie que les besoins de formation très hétérogènes des demandeurs soient pris en considération par des prestataires motivés à satisfaire au mieux à la demande.

Comme les conclusions précédentes l'ont maintes fois mis en évidence, les savoirs relatifs aux enjeux, aux conditions-cadre et au fonctionnement des différents instruments de financement sont encore trop limités, ce qui fait qu'un tel investissement n'a de sens que s'il se voit précédé d'une phase d'expériences-pilote. Il y aurait un danger potentiel trop important d'interruption prématurée et de gaspillage des deniers publics. Par conséquent, les auteurs de ce rapport plaident en faveur de recherches-pilote – avec accompagnement scientifique – qui fournissent les connaissances permettant de garantir l'investissement le plus efficace et le plus efficient possible des deniers publics dans la formation (continue).

Bibliographie

- Acemoglu, D. & Pischke, J.-S.** (1999). Beyond Becker: Training in Imperfect Labour Markets (*The Economic Journal*, 109, F112–F142)
- Balzer, C.** (2001). Finanzierung der Weiterbildung. Frankfurt a. M.: Deutsches Institut für Erwachsenenbildung
- Bauer, F. & Hofer, G.** (1999). Das Bildungskonto (*Wirtschafts- und sozialpolitische Zeitschrift*, 22, 1, 151–165)
- Bauer T.; Baumann, B. & Künzi, K.** (1999). Evaluation der Regelung des Zwischenverdienstes in der Schweiz. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik*, Nr. 1)
- Becker, G.** (1964). Human Capital. Chicago: The University of Chicago Press
- Behringer, F.** (1995). Weiterbildung in Ost- und Westdeutschland (*Vierteljahreshefte zur Wirtschaftsforschung*, 1, 26–51)
- Behringer, F.** (1999). Beteiligung an beruflicher Weiterbildung. Humankapitaltheoretische und handlungstheoretische Erklärung und empirische Evidenz. Opladen: Leske + Budrich
- Bieri Buschor, C.; Forrer, E. & Maag Merki, K.** (2002). Weiterbildungsbereitschaft junger Erwachsener in der Schweiz. Erste Ergebnisse aus den Eidgenössischen Jugend- und Rekrutenbefragungen «ch-x» 2000/2001 (*Revue suisse des sciences de l'éducation*, 2, 263–277)
- Birchler, U. et al.** (2001). Evaluation des Einsatzes arbeitsmarktlicher Massnahmen – Schlussbericht. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik*, Nr. 8)
- Broyon, M. A. & Hanhart, S.** (2002). Le chèque de formation à Genève. Rapport descriptif sur mandat de la FSEA dans le cadre du projet e-lap. Genève: Université, FPSE
- Brunello, G.** (2001). On the Complementarity between Education and Training in Europe (*IZA Discussion Paper*, Nr. 309)
- Credit Suisse** (2001). Bildungspolitik als Schlüsselfaktor der Wissensgesellschaft. Zürich: Economic Research & Consulting (*Economic Briefing*, Nr. 24)

Diagne, D. et al. (2002). Synthèse de 23 entretiens en entreprises menés en 2001. Projet «La formation professionnelle continue dans les entreprises publiques et privées en Suisse: coûts, avantages et financement». Genève, Bâle: Université de Genève, Plattner Schulz Partner AG

Doets, C. & Westerhuis, A. (2002). Experiments with Individual Learning Accounts. s-Hertogenbosch: Cinop

Évéquoz, G. (2002a). Le chèque annuel de formation: Présentation du dispositif genevois (*Education Permanente*, 36, 1, 30–33)

Évéquoz, G. (2002b). Le chèque annuel de formation. Présentation du dispositif genevois et premiers éléments d'évaluation. Genève: Office d'orientation et de formation professionnelle

Expertenkommission Finanzierung Lebenslanges Lernen (2002). Auf dem Weg zur Finanzierung Lebenslangen Lernens. Zwischenbericht. Berlin: Bundesministerium für Bildung und Forschung

Gauron, A. (2000). Formation tout au long de la vie. Rapport du Conseil d'analyse économique. Paris: La documentation française

Gerfin M. & Lechner, M. (2000). Ökonometrische Evaluation der arbeitsmarktlichen Massnahmen. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik*, Nr. 7)

Gonon, P. & Schläfli, A. (1999). Weiterbildung in der Schweiz, Frankfurt a. M.: Deutsches Institut für Weiterbildung

Imhof-Manser, B. (2002). Bonus 2000. Weiterbildungsprojekt der Frauenzentrale AR. Geschäftsbericht 2001

Lalive d'Épinay, R. & Zweimüller, J. (2000). Arbeitsmarktliche Massnahmen (AMM), Anspruch auf Arbeitslosenentschädigung und die Dauer der Arbeitslosigkeit. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik*, Nr. 6)

Lischer, R. et al. (2001). Weiterbildung in der Schweiz 2001. Eine Auswertung der schweizerischen Arbeitskräfteerhebungen 1996–2000. Neuenburg: Bundesamt für Statistik

Martinovits-Wiesendanger A. & Ganzaroli, D. (2000). Wirkungsanalyse der Gastgewerbe-/Winwordkurse und Einsatzprogramme. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 5*)

Matthey-Jonais, G. & Goy, F. (2002a). FFPP. Fonds cantonal genevois en faveur de la formation et du perfectionnement professionnels. Genève: Office d'orientation et de formation professionnelle

Matthey-Jonais, G. & Goy, F. (2002b). Rapport de gestion du fonds en de la formation et du perfectionnement professionnels FFPP. Exercice 2001, Genève: Office d'orientation et de formation professionnelle

Moretti, E. (2002). Estimating the Social Return to Higher Education: Evidence From Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data (*NBER Working Paper, No. W9108*)

Nuissl, E. (2002). Weiterbildung/Erwachsenenbildung. In: R. Tippelt (Hrsg.): Handbuch Bildungsforschung. Opladen: Leske + Budrich

OCDE (1999). Overcoming Exclusion through Adult Learning. Paris: OCDE

OCDE (2000). Where are the Resources for Lifelong Learning? Paris: OCDE

OCDE (2001). The Well-Being of Nations: The Role of Human and Social Capital. Paris: OCDE

OCDE (2003a). Employment Outlook. Paris: OCDE

OCDE (2003b). Beyond Rhetoric: Adult Learning. Policies and Practices. Paris: OCDE

Oegerli, T. (1998). Weiterbildungsbeteiligung in der Schweiz: keine Chancengleichheit (*Grundlagen der Weiterbildung, 9, 4, 170–173*)

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002a). Chèque annuel de formation (CAF). Statistiques annuelles, année 2001. Genève: OOF

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002b). Chèque annuel de formation (CAF). Données recueillies auprès des institutions, année 2001. Genève: OOF

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002c). Chèque annuel de formation (CAF). Intentions exprimées par la population concernée, 2001. Genève: OOF

Office d'orientation et de formation professionnelle (2002d). Fonds cantonal genevois en faveur de la formation et du perfectionnement professionnel. Rapport de gestion 2001. Genève: OOF

Office d'orientation et de formation professionnelle (2003). Chèque annuel de formation (CAF). Rapport 2002. Genève: OOF

Prey, H. (2000). Wirkungsanalyse zu Weiterbildungs- und Umschulungsmassnahmen. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 3*)

Schenker-Wicki, A. (2002). Accreditation and Quality Assurance: The Swiss Model (*Journal of the Programme on Institutional Management in Higher Education, 14, 2, 27–38*)

Sheldon, G. (2000). Die Effizienz der öffentlichen Arbeitsvermittlung. Bern: Seco (*Seco Publikation Arbeitsmarktpolitik, Nr. 4*)

Thom, N.; Ritz, A. & Steiner, R. (2002). Effektive Schulführung. Chancen und Risiken des Public Managements im Bildungswesen. Bern: Haupt

Wambach, R. (2003). Fit im Job. Zwischenbericht. St. Gallen: Amt für Arbeit

Wolter, S. (2001a). Bildungsfinanzierung zwischen Markt und Staat. Chur: Rüegger

Wolter, S. (2001b). Bildung für alle = Arbeit für alle. In: C. Badelt (Hrsg.): Aphorismen für den sozioökonomischen Fortschritt. Frankfurt: Lang

Wolter, S. (2002a). Nachfrageorientierte Hochschulfinanzierung – eine internationale Perspektive. In: D. Dohmen & B. A. Cleuvers (Hrsg.): Nachfrageorientierte Bildungsfinanzierung. Bielfeld: Bertelsmann (*Schriften zur Bildungs- und Sozialökonomie*)

Wolter, S. (2002b). Training and Job-mobility in Switzerland. In: U. Backes-Gellner; C. Schmidtke (Hrsg.): Bildungssystem und betriebliche Beschäftigungsstrategien in internationaler Perspektive. Berlin: Duncker & Humblot (*Schriften des Vereins für Socialpolitik, Neue Folge, Bd. 290*)

Wolter, S. & Knuchel, B. (1997). Bildung für Erwerbstätige – Arbeit für Erwerbslose (*Die Volkswirtschaft, 5, 22–28*)

Wolter, S. & Weber, B. (1999). Skilling the Unskilled – A Question of Incentives? (*International Journal of Manpower*, 20, 3, 254–269)

Rapports de tendance du CSRE déjà parus

No 1

Silvia Grossenbacher: *L'appui pédagogique à l'école. Le développement de modèles intégratifs d'enseignement en Suisse*
1994

No 2

Begabungsförderung in der Volksschule – Umgang mit Heterogenität
éd. par Silvia Grossenbacher
1999, en allemand seulement

No 3

Urs Vögeli-Mantovani: *Mehr fördern, weniger auslesen. Zur Entwicklung der schulischen Beurteilung in der Schweiz*
1999, paru en allemand seulement (Il existe une version abrégée de ce rapport:
Urs Vögeli-Mantovani: Pour une évaluation plus formative et moins sélective:
le développement de l'évaluation scolaire en Suisse. Neuchâtel: IRDP, 2000, 50 p.)

No 4

Catherine Cusin, avec la collaboration de Silvia Grossenbacher: *Au coeur de redéfinitions. L'interface école/famille en Suisse*
2000

No 5

Stéphanie Vanhooydonck et Silvia Grossenbacher: *L'illettrisme. Quand l'écrit pose problème. Causes, conséquences et mesures*
2002

No 6

Maja Coradi, Stefan Denzler, Silvia Grossenbacher, Stéphanie Vanhooydonck:
Les maths et les sciences n'ont-elles plus la cote? Rendre l'enseignement des mathématiques, des sciences et des branches techniques plus attractif et assurer un traitement équitable aux filles et aux garçons
2003

Adresse de commande:

Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE)
Entfelderstrasse 61, 5000 Aarau
tél. 062 835 23 90
fax 062 835 23 99
e-mail: skbf.csre@email.ch

www.csre-skbf.ch