

Le financement de la formation professionnelle

Financing
vocational training,
Professeur
Adrian Ziderman,
Bar-Ilan University,
Israël,
zidera@mail.biu.ac.il

Contribution à la
Conférence du
GEFOP
« Vocational
training at the
heart of
development
policies », Paris,
12 novembre 2007

Le système de financement de la formation d'un pays a une mission double. Traditionnellement, son rôle principal consiste à fournir des ressources au système de formation national. Mais il peut (et devrait) aussi jouer un rôle central dans la réalisation des objectifs plus larges de la politique de formation nationale, et au final dans la promotion du développement économique et social.

LES DÉFAUTS DES MARCHÉS TRADITIONNELS DE LA FORMATION

Les schémas classiques de financement de la formation, toujours courants dans de nombreux pays d'Afrique subsaharienne, ont rarement montré leur capacité à répondre aux besoins de renforcement des compétences de la société. Traditionnellement, le marché de la formation est fragmenté en deux secteurs distincts : le secteur privé et le secteur public.

Les principaux fournisseurs de formation dans **le secteur privé** sont des entreprises et des établissements de formation privés, ainsi que les artisans offrant des possibilités d'apprentissage traditionnel. Le secteur privé de la formation suit une logique de marché, est non subventionné et (habituellement) concurrentiel. La formation est payée soit sous la forme d'un forfait initial, soit implicitement lorsque la personne formée est rémunérée à un niveau inférieur au salaire en rapport avec sa productivité. Dans le cas de la formation continue, les frais peuvent être partiellement pris en charge par les employeurs du secteur formel.

Les **systèmes de formation publics**, fonctionnant parallèlement, représentent la plus grande part de l'offre de formation professionnelle structurée. Les établissements de formation du secteur public

sont pour la majorité financés par les allocations budgétaires du gouvernement. Lorsque des frais s'appliquent, ils sont en général purement symboliques et reviennent souvent au gouvernement plutôt qu'à la structure de formation. Peu d'incitations donc pour ces structures à développer des cours répondant à la demande du marché dans l'optique de générer des revenus.

Du fait que les allocations budgétaires aux prestataires de formation publics ne sont habituellement pas liées à des objectifs de résultat mesurables (par exemple le taux d'emploi des personnes formées), il y a de la même façon **peu d'incitations pour les prestataires à aligner leur offre sur les besoins du marché**. Les liens entre centres de formation publics et employeurs privés restent faibles. Qui plus est, ces centres ne développent pas de programmes de formation adaptés aux besoins particuliers du secteur informel.

Aujourd'hui, **un certain nombre d'évolutions tendent à rendre ces schémas de plus en plus obsolètes**. Le changement technologique continu, les politiques d'ajustement structurel, les nouveaux schémas changeants du commerce et de la concurrence et la mondialisation ont dans beaucoup de pays concouru à créer le besoin de systèmes de formation beaucoup plus souples et réactifs que par le passé.

Ces évolutions mènent à des changements continus et plus substantiels de la demande de qualifications du marché du

travail. Or plus la demande du marché est variable, plus la réponse du système de formation doit être flexible.

Les systèmes de formation du secteur formel ne parviennent pas à relever ces nouveaux défis, essentiellement parce qu'ils sont trop « statiques » de nature.

- D'abord, **l'horizon des formations est limité**. Dans le secteur formel, la formation professionnelle « initiale » ou préalable à l'emploi s'est trop concentrée sur l'apprentissage ponctuel répondant aux besoins immédiats pour l'emploi. Or la dynamique du marché du travail et de l'évolution des besoins de compétences au cours de la vie active exige une approche davantage tournée vers l'avant, prenant en compte la « formabilité » future en plus des besoins de compétence immédiats. De même, les entreprises sont pour la plupart plutôt réactives (davantage centrées sur les besoins immédiats) que proactives par rapport à l'investissement dans la formation continue.
- Ensuite, **l'environnement institutionnel** dans lequel opèrent les systèmes publics de formation, et leur responsabilité vis-à-vis d'un ministère public, se traduisent souvent par une offre de formation en grande partie

isolée des forces du marché, sujette à des décisions centralisées et lentes et limitée par une faible autonomie institutionnelle.

- Enfin, les systèmes de formation en Afrique subsaharienne souffrent de **financements très insuffisants**. Les gouvernements ne sont pas en mesure de fournir des financements stables et appropriés aux institutions de formation publiques. Parallèlement, la formation est rarement prioritaire dans les budgets des entreprises, ce qui se traduit par une « sous-formation » et à terme par un manque de travailleurs qualifiés.

EN RÉSUMÉ :

- **Le cadre de financement traditionnel est devenu inapproprié dans le contexte actuel pour répondre aux besoins de qualification de la société.**
- **L'offre de formation publique ne répond pas à une logique de la demande.**
- **Et le système est fragmenté (plus particulièrement, les établissements de formation privés n'opèrent pas dans le même cadre de financement que les prestataires publics).**

Cf. figure 1 ci-dessous.

MÉCANISMES DE FINANCEMENT INNOVANTS

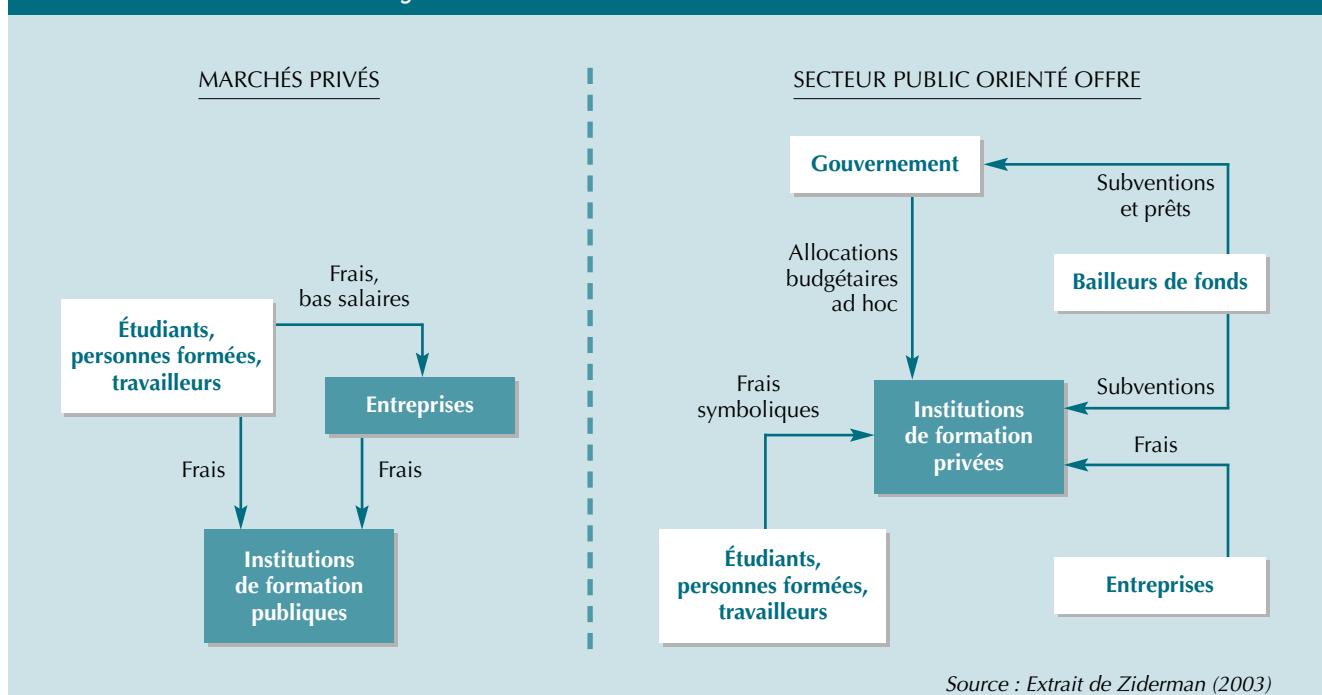
Ainsi, dans de nombreux systèmes nationaux de formation en Afrique subsaharienne, on observe une tendance forte à s'écarter de ces formes traditionnelles de financement et de prestation. Le moteur de cette évolution a été la plus grande intervention de l'État sur les marchés de la formation. Paradoxalement, ce processus s'est traduit par un recul du financement public de la formation. Les pressions croissantes sur les budgets publics en général, et sur la formation publique en particulier, a conduit à rechercher des sources alternatives de financement de la formation.

Quatre principaux mécanismes de financement innovants ont été introduits, avec un taux de succès variable.

Augmentation des sources de financement non gouvernementales

La diversification des financements peut prendre plusieurs formes. Quatre pistes

Figure 1 : MARCHÉ DE LA FORMATION FRAGMENTÉ



Source : Extrait de Ziderman (2003)

peuvent en particulier être suivies, séparément ou en combinaison.

► Complément aux fonds publics via la taxation

Les taxes dédiées, habituellement prélevées sur la masse salariale des entreprises, sont parmi les alternatives les plus utilisées pour seconder les allocations budgétaires publiques directes. Les prélèvements représentent habituellement 1 % à 2 % du total des salaires d'une entreprise. Ce système de taxe peut constituer une source stable et protégée de financements destinés à l'offre de formation nationale. Cependant, dans la pratique, il arrive que le produit de ces taxes « dédiées » soit absorbé dans le budget général de l'État plutôt que d'être utilisé à financer la formation publique.

Ce système de taxation pose un certain nombre de questions : existe-t-il une base d'entreprises suffisante ? Les prélèvements sont-ils acceptables pour les acteurs concernés ? La destination finale du produit des taxes peut-elle être garantie ?

► Partage des coûts

Le partage des coûts vise à réduire le montant des allocations publiques aux institutions de formation. La méthode la plus courante consiste à imposer des frais aux personnes bénéficiant de la formation. Cela permet soit de réduire l'enveloppe publique, soit de favoriser une formation de meilleure qualité avec la même enveloppe.

Reste à définir s'il est préférable de fonctionner avec un système national imposant le même barème de frais obligatoires à tous les établissements, ou s'il faut privilégier l'autonomie des institutions dans la fixation des prix. Cette méthode soulève par ailleurs le problème de l'exclusion des personnes les plus pauvres. Il y a donc un arbitrage à faire entre permettre l'accès du plus grand nombre et compléter de manière significative les fonds de l'État. Une solution alternative peut consister à introduire des subventions ciblées à l'intention des groupes défavorisés sous la forme de bourses ou de réduction de frais.

► Génération de revenus annexes

La vente d'activités de service ou de production peut constituer une source de revenus complémentaire pour les établissements de formation publics. Les compétences et les locaux disponibles peuvent être exploités sur le marché local. Là encore un arbitrage s'impose pour éviter que l'activité de production ne desserve la qualité de l'activité de formation.

► Développement de la formation privée

La croissance des institutions de formation privées, dont les clients payent le coût total de la formation, est naturellement une voie importante pour étendre le système de formation national sans grever le budget de l'État. Le gouvernement peut favoriser ce développement par le biais de subventions ou de mesures non monétaires, en particulier pour aider au démarrage les entreprises de formation délivrant des cours dans un domaine industriel ou technique engendrant des coûts élevés. Par ailleurs, l'environnement réglementaire joue un rôle important. Les instituts de formation privés ont peu de chance de prospérer dans le contexte d'une réglementation trop stricte.

Promotion de la formation par les entreprises

L'intervention de l'État sur le marché de la formation a également pour objectif une action corrective : inciter les entreprises du secteur formel à offrir davantage de formation et de meilleure qualité. Les gouvernements subventionnent la formation en entreprise soit directement par des allocations budgétaires, soit indirectement par le biais de fonds de formation parapublics.

► Prélèvement salarial destiné à subventionner les entreprises

Ce système, fondé sur le prélèvement sur salaire, a fourni à de nombreux gouvernements un mécanisme alternatif pour promouvoir la formation en entreprise. Contrairement à la taxe prélevée sur salaire mentionnée précédemment, ce dispositif ne vient pas renforcer les res-

sources de l'État dédiées au financement de la formation publique, mais est destiné à inciter les entreprises à investir dans la formation.

Il existe de nombreuses variantes de ce système, mais il comprend souvent un mécanisme de remboursement par lequel les entreprises perçoivent des montants compensatoires au prorata des formations fournies. Les entreprises sont encouragées à investir davantage dans le renforcement des compétences de leur main-d'œuvre, soit sous la forme de formation sur le lieu de travail (en mettant en place ou améliorant l'offre de formation par l'entreprise elle-même), soit en envoyant leurs employés se former à l'extérieur.

Si le système de prélèvement national est le plus connu, il existe aussi des formes de taxation particulières, notamment sectorielles (c'est le cas au Kenya). Les taxes sectorielles peuvent être basées sur le chiffre d'affaire, la production ou la valeur des contrats plutôt que sur la masse salariale des entreprises.

Ce système a ses limites. Beaucoup d'entreprises, notamment les petites, ne peuvent pas en bénéficier en raison de la particularité de leurs besoins en formation.

► Autres formes de subvention

En dehors du remboursement des coûts de formation consentis par les entreprises, des subventions directes (ou indirectes par le biais d'allègements fiscaux) peuvent également être fournies par l'État pour encourager la formation en entreprise.

Ces subventions présentent plusieurs inconvénients par rapport au système de prélèvement décrit ci-dessus. D'abord elles sont octroyées à partir des ressources de l'État. Ensuite elles relèvent davantage d'une approche *ad hoc*, ponctuelle, que d'une approche plus systématique et structurée favorisée par le premier système. Or le problème de la « sous-formation » est non seulement que le volume de formation est insuffisant, mais aussi que la formation est parcellaire et pas suffisamment intégrée. L'impact des systèmes de subvention directe ou indirecte peut être faible s'ils ne sont pas conçus pour mobiliser l'attention de la direction de l'entreprise sur la formation.

Les fonds de formation et les autorités nationales de formation

L'introduction et la diffusion des systèmes de prélèvements dédiés à la formation ont conduit au développement d'un **type relativement nouveau de mécanisme de financement : les fonds nationaux de formation**. Ces fonds de formation constituent habituellement à la fois le lieu de collecte des prélèvements et le mécanisme permettant leur distribution.

Des allocations budgétaires du gouvernement peuvent compléter les ressources de ces fonds, ou même représenter leur source principale de revenu. L'appui des bailleurs de fonds est important dans certains cas. L'objectif est de constituer une **source de financement sécurisée pour le développement de la formation nationale**, c'est-à-dire à la fois le financement de la formation dispensée par le secteur public, les incitations destinées aux entreprises et la satisfaction des besoins en formation de groupes particuliers.

L'intérêt des fonds de formation est qu'ils sont plus facilement accessibles et plus souples que des programmes gouvernementaux. Toutefois, leur degré d'autonomie vis-à-vis du ministère de tutelle est variable.

Dans certains pays, des **agences ou autorités de formation nationales (AFN)** constituent le pivot du système de financement. Elles peuvent être rattachées, avec des degrés d'autonomie divers, à un ministère, mais fonctionnent habituellement de manière plus efficace lorsqu'elles prennent la forme d'organes largement indépendants, placés entre le gouvernement et le système de formation. Elles sont généralement dirigées par un conseil d'administration représentant les principaux acteurs du système de formation. Si beaucoup d'AFN reçoivent des fonds du gouvernement, un certain nombre sont financées uniquement ou partiellement par les prélèvements de taxes. Les AFN ont une portée plus large que les fonds de formation, dans la mesure où elles assument beaucoup plus de responsabilités vis-à-vis de la formation nationale.

Allocations aux établissements de formation

La répartition du budget public (ou du fonds national de formation) entre les institutions de formation est un aspect central du système de financement de la formation dans la plupart des pays d'Afrique subsaharienne. Or, habituellement, il manque une politique de décaissement objective et clairement formulée. **Il est absolument nécessaire de réformer le système d'attribution des ressources pour lier les allocations aux résultats.**

Le recours à des appels d'offres ouverts à la fois aux établissements de formation publics et privés permet d'offrir des réponses adaptées aux besoins de groupes particuliers, et d'obliger institutions publiques et privées à une plus grande efficacité. Dans cette approche, les bailleurs de fonds ne financent que l'AFN et non les institutions de formation elles-mêmes.

Ces réformes sont importantes car le mécanisme par lequel les fonds de l'État sont transférés aux structures de formation a un impact important sur la façon dont ces financements sont utilisés et sur les comportements des institutions en général. Les politiques de décaissement ont pour rôle de définir le bon dosage de réglementation et d'incitations pour faire en sorte que la formation publique tienne sa place dans un marché de la formation concurrentiel.

MARCHÉ DE LA FORMATION INTÉGRÉ, EN PHASE AVEC LA DEMANDE

La plupart des pays industrialisés ont adopté tout ou partie des mécanismes de financement décrits ci-dessus. On observe de fortes tendances de réforme allant dans le même sens dans beaucoup d'économies en transition ou en développement. Mais ces réformes ne valent que si elles sont adoptées dans le cadre d'un système intégré et non éclaté.

Les mécanismes innovants de financement de la formation doivent être conçus de manière à encourager et faciliter la

transformation de systèmes fragmentés, inefficients (caractérisés par une formation publique sous-financée et orientée par l'offre), en un système de formation intégré, concurrentiel et orienté par la demande. Les flux financiers d'un système de ce type sont schématisés dans la figure 2 (cf. page suivante) et détaillés ci-dessous (les numéros entre parenthèses correspondant à ceux de la figure).

Le financement public des établissements de formation est octroyé directement ou par l'intermédiaire d'un fonds national de formation (ou d'une AFN) (1).

Le cas échéant, les financements des bailleurs de fonds sont fournis au gouvernement ou au fonds de formation, et non aux établissements (2).

Les prélèvements sur salaires dans les entreprises peuvent servir à augmenter le financement public (3).

Un système de partage des coûts est introduit dans les établissements publics de formation, avec des frais plus élevés, plus proches des niveaux concurrentiels (4), avec un accompagnement sous forme de bourses pour les pauvres ou de prêts pour les étudiants/apprenants (5).

Des revenus supplémentaires sont générés par les établissements publics de formation grâce à des activités lucratives (6) et la vente de formations sur mesure aux entreprises (7).

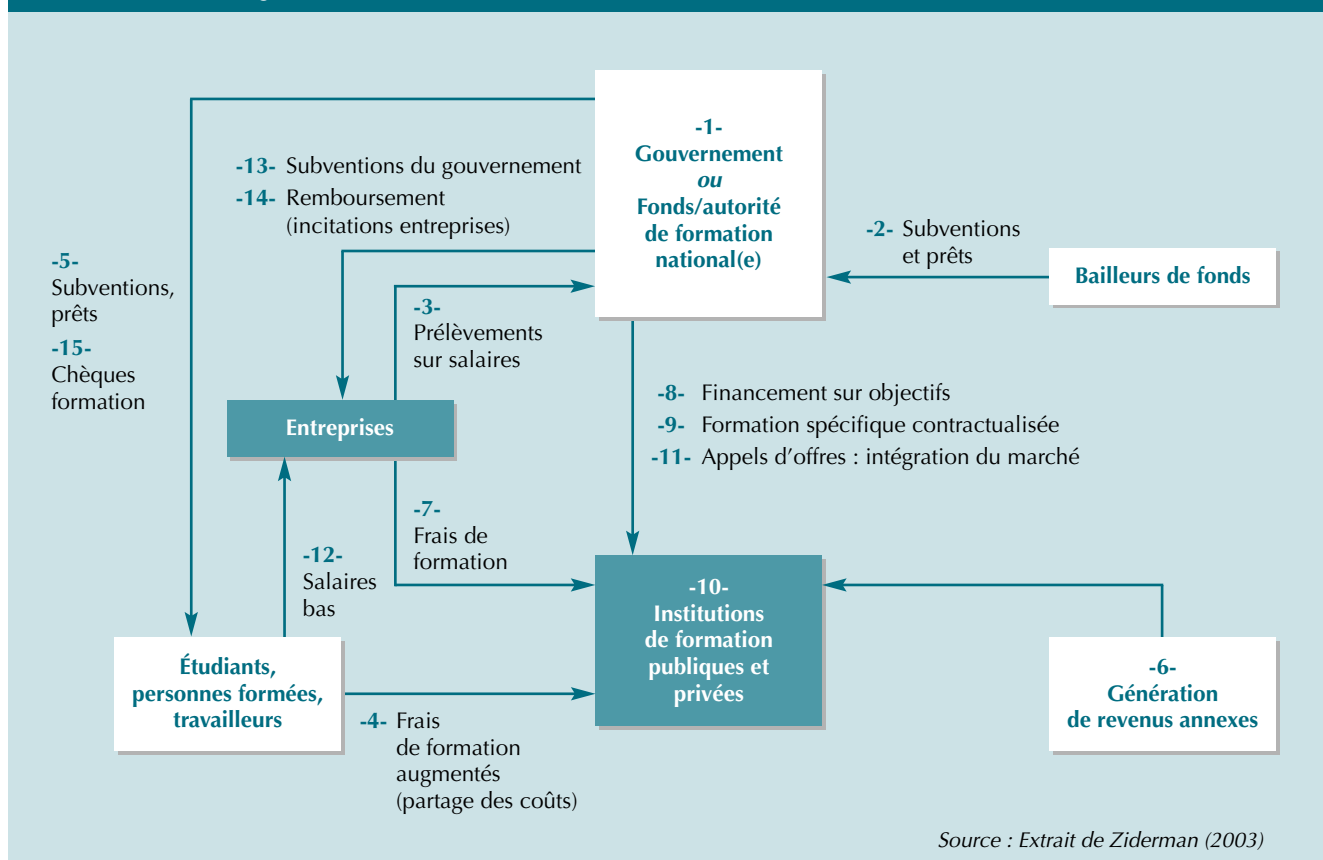
Le financement des établissements publics de formation est lié à des objectifs/résultats (8) ; des financements dédiés aux programmes gouvernementaux de formation de groupes cibles (chômeurs par exemple) sont mis à la disposition des institutions de formation *via* des appels d'offres (9).

Les financements peuvent être octroyés aux établissements de formation publics comme privés (10), qui tous deux postulent aux financements sur une base concurrentielle (11).

La formation sur le lieu de travail en entreprise, partiellement financée par les travailleurs par le biais d'un faible niveau de salaire (12), peut être subventionnée (13) ou donner lieu à un système de prélèvement (14) afin d'encourager les entreprises à former davantage.

Les systèmes de chèques, bien qu'encore largement expérimentaux, peuvent permettre aux candidats à la formation d'a-

Figure 2 : MARCHÉ DE LA FORMATION INTÉGRÉ, ORIENTÉ PAR LA DEMANDE



acheter des services de formation sur le marché, sur lequel les prestataires publics et privés sont en concurrence (15). Les chèques, comme les subventions, ne permettent cependant généralement pas

d'alléger le coût pour l'organisme de financement ; la formation reste subventionnée et le recouvrement des coûts n'est pas un objectif à part entière dans les systèmes de chèques. ■

Pour en savoir plus

- > Walther R., Gauron A., *Le financement de la formation professionnelle en Afrique. Étude de cas sur cinq fonds de la formation*, DGCID, 2006.
www.diplomatie.gouv.fr/fr/IMG/pdf/310_IntFormation_Afrique.pdf
- > Ziderman Adrian (2003), *Financing vocational training in Sub-Saharan Africa*, Washington DC, The World Bank.
http://www.eric.ed.gov/ERICDocs/data/ericdocs2sql/content_storage_01/0000019b/80/1b/65/36.pdf