



Partenaires sociaux et fonds sectoriels de formation: mobiliser les ressources

Résumé

Les fonds sectoriels de formation (FSF) gérés par les partenaires sociaux, parfois en coopération avec le gouvernement, contribuent à améliorer l'offre de formation (publique et privée) tant d'un point de vue quantitatif que qualitatif, notamment en l'adaptant à des situations et des besoins sectoriels spécifiques. Les FSF se positionnent également de plus en plus comme des centres sectoriels de connaissances et d'expertise sur les questions relatives au marché du travail et à la formation, menant toute une gamme d'activités telles que médiation, recherche, consultance et conseil. Toutefois les lourdeurs administratives, en particulier dans l'administration des FSF, peuvent dissuader les entreprises, notamment les petites et moyennes entreprises (PME), de tirer profit de ces fonds.

Voilà certaines des conclusions de l'étude à paraître du Cedefop *Les fonds sectoriels de formation en Europe*, qui sera publiée dans son intégralité en septembre. L'étude examine la structure, le rôle, les atouts et les faiblesses des FSF dans huit États membres de l'Union européenne (Belgique, Danemark, Espagne, France, Italie, Chypre, Pays-Bas et Royaume-Uni). Elle montre que malgré des différences importantes dans les pays analysés, les FSF présentent plusieurs points forts qui en font une option politique intéressante pour promouvoir la formation continue.

Les partenaires sociaux et les fonds sectoriels de formation

Les partenaires sociaux jouent un rôle essentiel dans la promotion des investissements en capital humain. Ils sont à la fois «consommateurs», investisseurs, négociateurs et promoteurs de l'apprentissage mais interviennent aussi dans le développement, la validation et la reconnaissance des compétences professionnelles et des qualifications à tous les niveaux. L'établissement et la gouvernance conjointe bipartite (ou tripartite avec les pouvoirs publics) des FSF pour financer l'apprentissage tout au long de la vie représentent un aspect clé de la coopération entre les partenaires sociaux en Europe. Les FSF jouent un rôle important dans le renforcement de la coopération et du dialogue social sur la formation.

Le principal rôle des FSF européens est de favoriser les actions de formation au sein d'une entreprise individuelle ou dans le cadre de groupements, généralement à l'initiative des employeurs. Dans la plupart des cas, les FSF agissent en tant qu'intermédiaires entre les entreprises du secteur et les prestataires de formation (sélectionnés librement ou à partir d'un catalogue de prestataires agréés).

Les différents modèles de fonds sectoriels de formation en Europe

Les différences entre les FSF dans les différents pays étudiés portent principalement sur le nombre de fonds établis dans chaque pays, leur nature bipartite ou tripartite et le type d'activités et de groupes cibles qu'ils financent.

En Belgique, au Danemark, en France, en Italie et aux Pays-Bas, les FSF ont été créés volontairement par les partenaires sociaux dans le cadre de différentes conventions collectives sectorielles. Dans ces pays, il existe de ce fait un grand nombre de FSF «autonomes», spécialisés par secteur, situation géographique, profession, catégorie professionnelle, statut juridique ou taille de l'entreprise. Les différences enregistrées en termes d'activités et de groupes cibles reflètent la possibilité offerte aux partenaires sociaux sectoriels de développer librement des solutions adaptées pour traiter les problèmes spécifiques à leur secteur.

En Espagne et à Chypre, les partenaires sociaux ont conclu un accord national, afin de créer un FSF unique suivant une approche intersectorielle avec une gestion tripartite du fonds. Au Royaume-Uni, le modèle en place est différent: des conseils de compétences sectoriels sont établis à l'initiative des employeurs. Avant de pouvoir bénéficier du soutien du gouvernement, ces conseils doivent remplir certains critères et respecter certaines normes, et disposer notamment d'un conseil d'administration auquel participent les représentants des salariés. Les principales caractéristiques des FSF sont présentées dans le tableau 1.

Tableau 1: Caractéristiques des fonds sectoriels de formation

PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DES FSF PAR PAYS		BE	DK	ES	FR	IT	CY	NL	UK
DATE DE CRÉATION	<= 15 ans			○		○	○		○
	> 15 ans	○	○		○			○	
RÔLE DE LA NÉGOCIATION COLLECTIVE	Accord sectoriel	○	○		○			○	
	Autre type d'accord			○		○	○		○
SPÉCIALISATION DES FSF	Spécialisation sectorielle	○	○		○	○		○	○
	Spécialisation géographique	○						○	
	Spécialisation professionnelle	○				○			
	Statut juridique / taille					○			
	Intersectorielle			○			○		
GOUVERNANCE	Conseil bipartite	○	○		○	○		○	
	Conseil tripartite			○			○		
	Assurée par l'employeur								○
NÉCESSITÉ D'UNE AUTORISATION PUBLIQUE POUR FONCTIONNER					○	○			○

Sources de revenus et financement de la formation

En principe, les FSF reposent sur des prélèvements «formation» volontaires ou (plus généralement) obligatoires sur la masse salariale des entreprises (voir tableau 2). Ces prélèvements vont de 0,1 % à 2,5 % selon les pays. Ils peuvent également varier au sein même des pays en fonction des caractéristiques de l'entreprise. A l'exception de la France, toutes les entreprises versent une taxe d'apprentissage, qu'elles mènent ou non des activités de formation et quelles que soient ces activités. Les prélèvements salariaux effectués auprès des entreprises leur sont ensuite redistribués sous la forme de subventions pour fournir une aide financière à la formation.

Tableau 2: Financement des fonds sectoriels de formation

FINANCEMENT DES FSF		BE	DK	ES	FR	IT	CY	NL	UK
SOURCES DE REVENUS	% prélèvements salariaux	○	○	○	○	○	○	○	○
	Autres								○
NATURE DES PRÉLÈVEMENTS «FORMATION»	Obligatoires	○	○	○	○	○	○	○	○
	Volontaires							○	○
AUTONOMIE DES FSF POUR DÉCIDER DES SOURCES DE REVENUS		○	○					○	○
DISPOSITIFS PRÉLÈVEMENT-SUBVENTION / PRÉLÈVEMENT-EXONÉRATION	Dispositifs prélèvement-subvention	○	○	○		○	○	○	○
	Dispositifs prélèvement-exonération				○				
PRÉLÈVEMENT VERSÉ À	Sécurité sociale	○		○		○	○		
	FSF		○		○			○	○
PRÉSENCE D'AUTRES SOURCES DE REVENUS				○			○	○	○

Dans la plupart des pays, les FSF complètent les ressources provenant des prélèvements «formation» par des revenus d'autres sources, tels les contributions volontaires, les intérêts ou les dons. Toutefois, les revenus liés au prélèvement «formation» représentent plus de 75 % des revenus et constituent clairement la principale source de financement des FSF.

Activités des fonds sectoriels de formation: favoriser la formation, accroître les ressources

Les FSF jouent un rôle inestimable pour accroître les ressources consacrées à la formation. Les activités des FSF exigent parfois un financement conjoint de la formation et peuvent également faire appel à des ressources publiques complémentaires. Les types d'activités menées par les FSF sont présentés dans le tableau 3. Les FSF ne couvrent généralement que les coûts directs de formation (frais de formation) malgré plusieurs exemples (Belgique, France, Chypre, Pays-Bas) de coûts indirects pris en charge pour une remise à niveau et un recyclage des compétences des salariés du secteur (et parfois des cadres et des employeurs).

Les FSF prennent également en charge toute une gamme d'autres activités liées à la formation, telles que les plans de formation des entreprises et l'évaluation des besoins de formation. Les FSF financent généralement la formation en fonction des besoins des employeurs, mais dans certains cas (Espagne, France, Italie et Pays-Bas), les salariés peuvent demander à titre individuel la prise en charge d'activités liées à la formation, indépendamment des intérêts des entreprises en matière de développement du personnel ou d'amélioration de leurs perspectives d'emploi.

Tableau 3: Activités des fonds sectoriels de formation

TYPE D'ACTIVITÉS DES FSF		BE	DK	ES	FR	IT	CY	NL	UK
ACTIVITÉS SOUTENUES	Activités directement liées à la formation	○		○	○	○	○	○	○
	Activités indirectement liées à la formation (conseil, recherche, etc.)	○	○	○	○	○	○	○	○
AUTONOMIE POUR DÉCIDER DES ACTIVITÉS	Importante	○	○		○	○		○	○
	Faible			○			○		
ACTIVITÉS DE FORMATION ASSURÉES PAR LES FSF	Directement	○			○			○	
	Indirectement (via des tiers)	○	○	○	○	○	○	○	○
ACTIVITÉS DE FORMATION À L'INITIATIVE DES	Entreprises/employeurs	○	○	○	○	○	○	○	○
	Salariés			○	○	○		○	
PRÉSENCE DE MÉCANISMES DE COFINANCEMENT				○		○	○	○	
COUVERTURE DES COÛTS INDIRECTS DE FORMATION (SALAIRES, DÉPLACEMENTS, FRAIS DE SÉJOUR)		○			○		○	○	

Les fonds sectoriels de formation: atouts et faiblesses

L'investissement dans le capital humain via l'éducation et la formation est un moteur clé de la croissance économique, de la compétitivité et de la cohésion sociale. Toutefois, les dysfonctionnements du marché conduisent à un sous-investissement dans la formation en raison du «débauchage» des travailleurs qualifiés, lorsque des employeurs recrutent simplement des travailleurs formés par d'autres entreprises. Gérés conjointement par les partenaires sociaux, les FSF favorisent généralement une répartition plus juste des possibilités de formation parmi les groupes sous-représentés (voir tableau 4), dont les PME, les travailleurs faiblement qualifiés ou âgés, les femmes, les jeunes chômeurs qui quittent le système d'éducation formel et ceux qui sont défavorisés sur le marché du travail.

Les lourdeurs administratives constituent un autre problème important. Les fonds basés sur le prélèvement-subvention en particulier sont contraignants au niveau administratif, avec des règles nombreuses et détaillées concernant les dépenses de formation. Les procédures fastidieuses peuvent dissuader les employeurs et les salariés d'avoir recours aux subventions et aux mécanismes financiers existants (notamment les PME). Les systèmes de financement basés sur les prélèvements sont souvent critiqués en raison d'une «charge morte» élevée car ils peuvent conduire à subventionner des programmes que les entreprises auraient probablement menés dans tous les cas.

Tableau 4: Redistribution des possibilités de formation

COLLECTIFS BÉNÉFICIAIRES		BE	DK	ES	FR	IT	CY	NL	UK
AUTONOMIE POUR DÉCIDER DES COLLECTIFS	Importante	○	○		○	○		○	○
	faible			○			○		
SECTEUR	Salariés	○	○	○	○	○	○	○	○
	Employeurs	○		○		○			
GROUPES CIBLES	Jeunes	○	○	○	○		○	○	○
	Chômeurs	○		○	○	○	○	○	
	Travailleurs peu qualifiés	○		○	○				
	Travailleurs âgés	○		○	○				
	Autres	○		○		○	○		

Toutefois, les FSF présentent également d'importantes faiblesses. Les contributions obligatoires (prélèvements) de formation sont parfois considérées par les employeurs comme une charge fiscale supplémentaire, qui s'ajoute à des coûts d'emploi déjà élevés et réduit la compétitivité. Malgré le caractère obligatoire des prélèvements «formation», les entreprises ne bénéficient pas toutes des actions de formation soutenues par les fonds, notamment les salariés des PME. Les difficultés structurelles, telles que le manque de temps, l'absence de politiques de ressources humaines ou les difficultés à trouver des remplaçants, ne sont pas toujours abordées par les FSF.

Enfin, on reproche aux FSF (notamment dans les pays où ils sont clairement spécialisés par secteur) de se concentrer sur des compétences sectorielles spécifiques, réduisant ainsi la mobilité sectorielle et reflétant davantage les besoins des employeurs que des salariés. Certains pays tiennent compte de ce problème et permettent aux salariés à titre individuel de demander une aide pour des activités liées à la formation. Le tableau 5 présente une synthèse des atouts et des faiblesses spécifiques des FSF.

Tableau 5: Atouts et faiblesses

Atouts des fonds sectoriels de formation	Faiblesses des fonds sectoriels de formation
<ul style="list-style-type: none">• renforcent le dialogue social;• augmentent la reconnaissance par l'entreprise de l'importance de la formation;• accroissent l'engagement envers la formation;• augmentent les ressources disponibles à des fins de formation par le biais de contributions supplémentaires des entreprises et de financements publics;• mutualisation et stabilisation grâce à la mise en commun des ressources financières pour la formation;• meilleure réponse aux besoins en formation de toutes les entreprises du secteur;• promotion de la participation des PME aux activités de formation;• accès plus équitable des salariés à la formation;• amélioration quantitative et qualitative de l'offre de formation;• centres d'expertise et de connaissances sectorielles.	<ul style="list-style-type: none">• prélèvements obligatoires souvent considérés par les employeurs comme une charge fiscale supplémentaire qui réduit la compétitivité;• ne bénéficient pas à toutes les entreprises, les PME étant en particulier à la traîne;• manque d'informations et de sensibilisation sur ce que les FSF peuvent apporter;• lourdeurs administratives dans les systèmes de prélèvement-subvention qui peuvent être source de dissuasion;• «charge morte», notamment dans les grandes entreprises;• risque d'«apathie» de certains FSF bénéficiant de ressources captives;• prédominance des perspectives des employeurs sur les besoins en formation par rapport à celles des salariés;• accent placé sur les besoins spécifiques au secteur par rapport aux compétences transversales.

Amélioration de l'efficacité et de l'impact des fonds sectoriels de formation: recommandations

L'étude du Cedefop soumet différentes recommandations pour exploiter les atouts des FSF et pallier certaines de leurs faiblesses.

- Il convient de rationaliser les procédures administratives relatives aux systèmes de subvention, tout en garantissant la transparence et en limitant les abus.
- L'aide financière apportée par les FSF doit constituer une véritable incitation pour les entreprises, en couvrant les coûts de formation directs et indirects, comme en Belgique et aux Pays-Bas, qui en sont de bons exemples.
- Le débat doit se poursuivre pour savoir si les taux de prélèvement doivent être uniformes ou varier selon les secteurs. La situation à Chypre montre que des taux de prélèvement reflétant les différences de formation, de niveaux de compétences et de coûts entre les secteurs peuvent avoir un effet positif.
- Il convient de mieux cibler les actions, afin que la formation bénéficie aux groupes qui sont sous-représentés.
- Il convient de placer l'accent sur les PME, notamment les très petites. Alors qu'elles représentent une forte proportion d'emplois, elles ne participent que rarement à la formation.
- Il faut prendre en compte à la fois les intérêts des employeurs et des travailleurs dans les formations soutenues par les FSF. La formation doit répondre aux besoins de l'entreprise et les éventuels bénéficiaires devraient avoir la possibilité d'influencer et de choisir le contenu et la structure des cours de formation.

L'Espagne fournit un excellent exemple de distinction entre les systèmes de formation dictés par la demande et ceux qui sont dictés par l'offre.

- Garantir que les prestataires de formation sont accrédités et que les cours sont certifiés permettrait de gagner en transparence, aiderait à s'assurer que les cours satisfont les normes de qualité et contribueraient à la reconnaissance des qualifications professionnelles.
- La spécialisation sectorielle très marquée dans certains pays devrait être assouplie afin de favoriser l'employabilité et la mobilité des travailleurs. Cela leur permettrait de mieux s'adapter aux changements structurels liés au secteur et d'améliorer les possibilités d'apprentissage tout au long de la vie. Certains FSF aux Pays-Bas se soucient de plus en plus d'accroître l'employabilité.
- Il convient d'améliorer les capacités en matière de gestion des FSF pour une meilleure efficacité et pertinence de leurs activités. En outre, le suivi et l'évaluation des activités des FSF doivent être améliorés. Le manque d'informations restreint les possibilités d'identifier les points forts et les points faibles et de réorienter les activités.
- Il convient de mieux cerner l'ampleur des possibilités et des services liés à la formation fournis par les FSF. Le Danemark fournit un bon exemple d'activités de promotion.