

Chapitre 4

FISCALITÉ ET FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Résumé	110
1. INTRODUCTION	111
2. STRATÉGIES POUR UN INVESTISSEMENT DURABLE DANS LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE	112
2.1. Les défis économiques et financiers de la formation tout au long de la vie pour adultes ...	112
2.2. Intérêt d'un rôle plus délibéré de la politique fiscale dans la formation tout au long de la vie	114
3. QUELLE POURRAIT ÊTRE L'IMPORTANCE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?	116
3.1. Contexte : principes généraux guidant la politique fiscale	117
3.2. Deux voies par lesquelles la politique fiscale pourrait influencer sur l'investissement dans la formation tout au long de la vie	118
3.3. Incidences fortuites de la politique fiscale sur la formation tout au long de la vie ?.....	125
4. LE RÔLE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS DES INITIATIVES RÉCENTES : EXPÉRIENCE DE TROIS PAYS	126
4.1. Autriche	126
4.2. Finlande.....	129
4.3. Pays-Bas	131
4.4. Politique fiscale et formation tout au long de la vie : une politique fortuite.....	134
5. CONCLUSION	136
Références	138

RÉSUMÉ

La politique fiscale est l'un des moyens par lequel les pouvoirs publics peuvent favoriser l'investissement des adultes dans les activités de formation, reflétant les avantages sociaux et individuels de cet investissement. Bien que la politique fiscale soit utilisée dans la pratique de multiples façons pour favoriser la formation tout au long de la vie, cette utilisation est souvent fortuite et irrégulière, au lieu de d'inscrire dans une stratégie cohérente.

Les allègements fiscaux peuvent s'appliquer aux recettes, c'est-à-dire au produit de la vente des services de formation, ou encore aux dépenses des particuliers ou des entreprises au titre de ces activités. Dans les deux cas, ils risquent de fausser l'investissement dans le capital humain. Les personnes et les organisations en tirent inégalement parti selon leur niveau de revenu et leur taux d'imposition marginal. On ne connaît pas l'effet réel des politiques en vigueur. Les autorités chargées de l'éducation et des finances doivent coopérer plus étroitement pour faire le bilan de la politique actuelle et de ses effets, et envisager la nécessité d'adopter des approches plus cohérentes.

I. INTRODUCTION

La formation tout au long de la vie fait partie intégrante des stratégies visant à faciliter le passage à la société du savoir et à garantir la répartition équitable des avantages socioéconomiques découlant d'une telle société. Toutefois, les modalités pratiques et financières de la formation tout au long de la vie – autrement dit, les « mécanismes institutionnels » d'accompagnement – sont loin d'être développés, surtout pour les adultes. L'organisation dans le temps, la durée et le coût ainsi que la répartition des avantages des activités éducatives proposées à ce groupe de population sont différents de ce qu'ils sont dans les systèmes de formation initiale. Des pressions s'exercent même sur le système éducatif ordinaire puisque le développement de la scolarisation dans le supérieur dépend de plus en plus de son financement privé par les étudiants et leurs familles, pour ne citer que cet exemple. A mesure que les systèmes d'enseignement et de formation se transforment en un système plus général de formation tout au long de la vie, les insuffisances des « mécanismes institutionnels » mettent en péril la viabilité économique et financière de ces systèmes ainsi que leur acceptation à long terme par la société.

L'OCDE a examiné les mesures prises par les gouvernements et les partenaires sociaux dans différents pays pour s'assurer de la viabilité économique et financière de la formation tout au long de la vie (OCDE, 2000 ; OCDE, 2001 ; OCDE, 2002a ; OCDE, 2002b ; OCDE, 2003a ; OCDE, 2003b ; OCDE, 2003c ; OCDE, 2003d ; OCDE, 2004a). La réalisation de cet objectif exige, semble-t-il, un assouplissement des dispositifs en place, une plus grande cohérence entre les divers domaines d'intervention, et parfois des mécanismes institutionnels entièrement nouveaux. Dans leurs débats, les décideurs ont surtout mis l'accent sur le *cofinancement* de la formation tout au long de la vie, auquel ils accordent une place essentielle dans ces innovations, témoignant du fait que les salariés, les employeurs et la société en général tirent tous parti de cette forme d'apprentissage et qu'aucune de ces parties à elle seule ne bénéficie d'incitations suffisantes pour investir dans cette activité ou ne dispose des moyens financiers voulus pour le faire. Il existe un large éventail de moyens et de mécanismes permettant de répartir la charge financière ; nombre d'entre eux ont été testés dans des projets récemment entrepris par les pouvoirs publics de même que par les partenaires sociaux et les institutions financières.

Certains décideurs publics et autres acteurs concernés ont attiré l'attention sur la politique fiscale qui selon eux constitue un moyen de mettre en œuvre des stratégies de cofinancement. Cette politique peut influencer à la fois sur l'incitation économique à investir dans la formation tout au long de la vie et sur la mise à disposition des moyens financiers à affecter à de tels investissements, et parallèlement elle peut servir à répartir les incitations et les responsabilités financières entre les parties prenantes (OCDE, 2004a). Attendu, par ailleurs, que la politique fiscale a été utilisée pour favoriser l'investissement dans d'autres formes de capital, il est naturel de se demander si elle devrait avoir le même rôle en ce qui concerne le capital humain. Faut-il ou non mettre la politique fiscale à profit pour influencer sur les investissements dans la formation tout au long de la vie ? Aucun consensus ne se dégage parmi les décideurs à ce sujet. Toutefois, que la politique fiscale *doive ou non être mise à contribution*, elle fait actuellement *partie du cadre d'action* qui prévoit différents dispositifs destinés à faciliter le financement de la formation à tout âge. La question intéressant les décideurs est de savoir si cette politique dont le rôle est « fortuit » pourrait et devrait être mise à profit de façon plus délibérée.

Ce chapitre a pour objet de cerner et d'analyser les questions relatives au rôle que peut jouer la politique fiscale dans les stratégies de financement de la formation tout au long de la vie ; on rappellera quelques-uns des principes sur lesquels repose la politique fiscale en général, on examinera les conséquences pouvant en découler pour la formation tout au long de la vie et on étudiera plus en détail leur mise en application dans certains pays. Même si l'accent est mis sur les activités éducatives destinées aux adultes, on mettra également en évidence des répercussions d'ordre plus général. Pour commencer, ce chapitre résume les problèmes économiques et financiers

que pose la formation tout au long de la vie et note que la politique fiscale pourrait constituer l'un des volets stratégiques. Il examine ensuite l'influence potentielle de la politique fiscale sur les incitations à investir dans la formation tout au long de la vie, et passe en revue les mesures prises dans quelques pays. Pour finir, il répertorie les questions de fond et des aspects pratiques à approfondir.

2. STRATÉGIES POUR UN INVESTISSEMENT DURABLE DANS LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Ce chapitre défend l'idée qu'il est difficile de mettre en œuvre la formation tout au long de la vie car les mécanismes institutionnels conçus pour les systèmes d'enseignement traditionnels ne sont pas adaptés aux défis que posent les activités éducatives menées à tous âges. Le décalage est particulièrement marqué dans le cas des adultes. Les solutions devront être ambitieuses.

2.1. Les défis économiques et financiers de la formation tout au long de la vie pour adultes

En s'attachant à la formation tout au long de la vie, les décideurs publics s'efforcent, pourrait-on dire, de remédier aux insuffisances de la formation initiale face aux défis de la société du savoir. Au milieu des années 90, il était évident que, même si les systèmes d'enseignement répondaient en grande partie à la demande de formation *initiale*, ils n'étaient pas à même de satisfaire à toutes les exigences de la société du savoir du point de vue des connaissances à maîtriser. Étant donné l'importance des premiers acquis pour les apprentissages ultérieurs, il fallait visiblement renforcer les dispositifs d'accueil et d'éducation de la petite enfance. Il était tout aussi manifeste que les adultes ayant un faible niveau de qualifications initiales éprouvaient non seulement de plus en plus de difficultés à trouver un emploi et à le conserver, mais avaient aussi du mal à accéder aux possibilités de perfectionnement et de mise à niveau de leurs connaissances et de leurs compétences (OCDE/US Department of Education, 1999 ; OCDE, 2003a). Au début de la décennie en cours, les pays membres pour la plupart avaient considérablement amélioré les possibilités d'activités éducatives en faveur des jeunes enfants (OCDE, 2002a). Les ministres de l'Éducation des pays membres de l'OCDE ont noté en 2001 qu'il restait en revanche encore beaucoup à faire en matière de formation tout au long de la vie, notamment pour les adultes.

De multiples obstacles empêchent d'atteindre l'objectif fixé : faire de la formation tout au long de la vie une réalité pour tous les adultes. Dans une analyse récente, l'OCDE souligne la nécessité de proposer une pédagogie appropriée, d'organiser avec souplesse des études de type scolaire, de reconnaître convenablement les savoirs et savoir-faire acquis en dehors du système d'enseignement ordinaire, et de mieux aider les personnes à concilier leurs obligations professionnelles et familiales *avec* les impératifs de la formation (OCDE, 2003a). Certes, des progrès dans ces domaines sont indispensables, mais ne suffisent pas pour faire de la formation tout au long de la vie une réalité pour tous.

Les obstacles économiques et financiers comptent parmi ceux qui empêchent le plus de participer à des activités de formation et de garantir pour ces dernières un niveau global suffisant d'investissement. Les contraintes de temps sont généralement citées comme étant le principal obstacle à la formation (OCDE, 2003a)¹. Ces « contraintes de temps » sont en fait de nature économique, car elles traduisent le coût prohibitif du manque à gagner lors des absences au travail (ou le refus des employeurs d'accorder des congés rémunérés à cause du coût des pertes de production) et/ou les pressions concurrentes qui s'exercent en dehors du temps de travail du fait des obligations familiales et d'autres priorités. Les coûts directs sont généralement moins importants car les employeurs prennent souvent à leur charge tout ou partie des frais de formation,

1. Ces contraintes peuvent être exacerbées par des rigidités institutionnelles – l'absence de programmes modulaires ou de cours du soir. Même en présence d'offres plus flexibles, les contraintes professionnelles et/ou les obligations familiales empêchent souvent de suivre une formation.

de sorte que les adultes qui s'inscrivent dans des établissements d'enseignement ne supportent souvent aucun frais direct². Les contraintes financières surviennent du fait de l'existence de « facteurs externes » – le fait que les avantages de la formation pour adultes soient si largement répartis entre les intéressés, les employeurs et l'État. En d'autres termes, même si le rendement économique global est suffisant, aucun acteur n'est isolément incité à assumer la totalité de l'investissement. Ainsi, à moins que la répartition du coût de la formation tout au long de la vie des adultes ne corresponde au flux des avantages, il y a un risque accru de sous-investissement. Les contraintes financières sont également liées à la nature de l'investissement que représente cette formation : celle-ci nécessite en effet que des dépenses courantes soient financées par des gains passés ou futurs.

Le contraste avec la formation *initiale*³ est frappant (voir le tableau 4.1). Les services éducatifs assurés à ce stade sont financés par l'État, ce qui résout les problèmes liés aux facteurs externes et au calendrier du financement ; il y a symétrie entre le rendement social considérable et la répartition du financement, opérée par les systèmes d'imposition. Ces systèmes permettent par ailleurs de financer les dépenses

Tableau 4.1 Contraintes économiques et financières pesant sur les investissements dans la formation

Contraintes	Formation initiale	Formation tout au long de la vie pour les adultes
Niveau et distribution des avantages	Rendement social considérable profitant à l'ensemble de la société	Un certain rendement pour la société, un rendement privé considérable pour les particuliers et les employeurs
Sous-investissement dû à des facteurs externes (asymétrie entre le flux d'avantages et la charge de financement)	Minime en raison de la prépondérance des systèmes publics financés par des taxes à large assiette	Plus important faute de mécanismes de cofinancement susceptibles de répartir la charge de financement en fonction des avantages générés
Capacité de financer les investissements courants grâce aux gains passés ou futurs	Le financement public « par répartition » permet de financer les dépenses courantes grâce aux impôts généraux ; utilisation de l'emprunt public pour financer les coûts des infrastructures à partir des gains futurs	Financement en grande partie privé « par répartition » (en l'absence de facilités de prêt et d'accords obligataires)
Risque de faible rendement de l'investissement	Le financement public répartit le risque ; les prêts remboursables en fonction des revenus transfèrent une partie du risque des particuliers vers les pouvoirs publics	Les employeurs et les salariés supportent le risque ; peu d'instruments de répartition du risque

2. Cependant, les coûts directs peuvent être source de problèmes pour certains groupes de population, notamment ceux qui cherchent à rentrer sur le marché du travail, ceux qui souhaitent se reconverter, les travailleurs indépendants et les employés de petites entreprises, les retraités et les personnes se formant dans le cadre d'un travail non rémunéré ou du bénévolat.

3. Dans ce chapitre, la formation initiale désignent les activités éducatives organisées qui précèdent l'accès à un emploi à temps plein.

courantes de formation au moyen des impôts perçus sur les gains d'anciens bénéficiaires des services éducatifs, et à partir d'autres sources (taxes à la consommation, impôts fonciers, etc.). Pour traiter le problème du décalage entre le moment où les coûts sont supportés (durant la formation) et celui où les avantages se manifestent, ces systèmes ont recours aux impôts pour assurer un financement « par répartition », aux instruments d'emprunt (prêts et obligations) pour financer à partir des gains futurs et, dans certains pays, aux incitations afin d'encourager l'épargne à des fins d'études.

2.2. Intérêt d'un rôle plus délibéré de la politique fiscale dans la formation tout au long de la vie

Lors de différentes réunions organisées ces dernières années, les ministres de l'Éducation, du Travail et des Finances, de hauts responsables et les partenaires sociaux des pays de l'OCDE ont approuvé les objectifs de la formation tout au long de la vie et l'élaboration de stratégies permettant de les atteindre. Ils ont avant tout pris l'engagement de régler les questions relatives aux ressources pour que cette formation soit abordable⁴.

La conférence d'octobre 2003, intitulée « Une approche systémique du cofinancement de la formation tout au long de la vie », et les travaux effectués par l'OCDE à cette occasion, ont donné l'occasion d'examiner les leçons tirées des mécanismes qui ont permis de répartir le coût de la formation tout au long de la vie entre les multiples acteurs concernés de façon à refléter la répartition des avantages. Les mécanismes de cofinancement avaient trois grandes finalités : couvrir les coûts directs (frais d'études, manuels, fournitures) ; assumer les dépenses indirectes (manque à gagner et production sacrifiée) ; et partager les risques associés à l'investissement dans la formation tout au long de la vie. Le tableau 4.2 présente un récapitulatif de la grande diversité de mécanismes employés pour atteindre ces objectifs, qui comprend entre autres : les comptes formation individuels financés par des contributions des employeurs et des salariés ; les systèmes de prêts bonifiés par l'État ; les comptes formation publics/individuels conjoints ; et les conventions collectives entre partenaires sociaux visant à compenser une partie des heures supplémentaires par l'octroi de congés payés de formation.

La politique fiscale a été intégrée – délibérément ou non – dans bon nombre des systèmes de cofinancement envisagés à la réunion de Bonn. C'est pourquoi la présidence, Edelgard Bulmahn, ministre fédérale de l'Éducation et de la Recherche, a demandé aux ministères des Finances « ... d'examiner les problèmes liés au traitement fiscal des coûts et des gains des activités de formation, par rapport à d'autres formes d'investissement et de revenu » (OCDE, 2004a). Dans leur débat sur la manière de progresser encore vers des approches véritablement systémiques du cofinancement de la formation tout au long de la vie, les participants ont à maintes reprises fait état de la nécessité d'adopter une stratégie faisant intervenir l'ensemble de l'administration publique afin de coordonner les diverses politiques menées par les différents ministères. Ainsi, dans les Conclusions de la présidence, Mme Bulmahn affirme que « les ministères de l'Éducation ne peuvent pas à eux seuls construire de tels systèmes. Mais, pour le compte des apprenants, ils peuvent prendre l'initiative d'établir des systèmes de cofinancement ».

4. Une réunion à haut niveau s'est tenue à Ottawa, Canada, en décembre 2000 afin d'examiner comment accroître les avantages de la formation tout au long de la vie et en réduire le coût, et renforcer par là même les incitations économiques à investir dans ce type d'activité ; une deuxième réunion à haut niveau, à laquelle des ministres ont participé, a été organisée à Bonn, Allemagne, en octobre 2003 afin d'étudier comment les mécanismes de cofinancement pourraient être structurés pour garantir un financement efficient et équitable de la formation tout au long de la vie, et comment les approches basées sur le cofinancement pourraient avoir une application plus systémique. Pour plus d'informations, voir OCDE (2001) ; OCDE (2004a).

Tableau 4.2 Présentation des mécanismes de cofinancement de la formation tout au long de la vie

Objectifs	Instruments	Initiatives (pays)
Couvrir les coûts directs de formation (droits d'études, manuels, transports)	Comptes formation individuels – contributions des salariés complétées par des contributions des pouvoirs publics et d'organisations non gouvernementales	Comptes formation individuels (Autriche) ; comptes individuels d'apprentissage et de développement (Belgique – Flandres) ; Learn \$ave (Canada) ; comptes formation – Ikastxekin, Txekinbide, EMAWEB (Région basque, Espagne) ; comptes individuels de développement (États-Unis) ; expérience des comptes formation (Pays-Bas) ; comptes formation individuels – pays de Galles (Royaume-Uni)
	Prêts – prêts bonifiés aux particuliers	Prêt de soutien aux étudiants d'établissements techniques privés (Corée) ; prêts de développement de carrière (Royaume-Uni)
	Bons formation/ subventions – octroyés par les autorités publiques aux particuliers ou aux employeurs	Bons formation de la Chambre du travail de Vienne (Autriche) ; programme de coupons formation pour les employeurs (Belgique) ; programme de coupons formation pour les salariés (Belgique – Wallonie) ; programmes de coupons de formation et d'encadrement pour les salariés (Belgique – Flandres) ; programme de développement des aptitudes professionnelles (Corée) ; comptes individuels de formation (États-Unis) ; chèques formation (France) ; chèque FORCE (France) ; chèque micro-ordinateur (France) ; chèques langues (France) ; chèque emploi-formation (France) ; bons d'études (Italie) ; chèque annuel de formation (Suisse)
	Politique fiscale – déductions fiscales, crédits d'impôt et épargne défiscalisée pour couvrir les dépenses de formation	Réduction d'impôt pour les dépenses de formation considérées comme des frais professionnels (Australie, Autriche, Pays-Bas) ; déduction d'impôt pour formation/crédit formation (Autriche, Pays-Bas) ; plan de formation tout au long de la vie (Canada) ; régime enregistré d'épargne-études, subvention canadienne d'épargne-études (Canada)

Tableau 4.2 (suite) Présentation des mécanismes de cofinancement de la formation tout au long de la vie

Objectifs	Instruments	Initiatives (pays)
Couvrir le manque à gagner	<p>Garantie directe des ressources – transfert public direct pour apporter un soutien au titre du coût de la vie durant la formation</p> <p>Comptes formation individuels – contributions des salariés sur leur revenu avant impôt, complétées par des versements des employeurs</p> <p>Prêts – destinés à couvrir le coût du manque à gagner</p> <p>Conventions collectives – les salariés acceptent un congé formation payé au lieu d'une indemnité financière pour une partie des heures supplémentaires</p>	<p>Indemnité de formation des adultes (Royaume-Uni) ; projet de formation des adultes (Suède) ; subventions en faveur de la formation des adultes (Suède)</p> <p>Bilans de compétence-Skandia (Suède)</p> <p>Prêts de développement de carrière (Royaume-Uni)</p> <p>Convention collective Deutsche Shell AG (Allemagne) ; Fraport Q-Card (Allemagne)</p>
Couvrir les risques	<p>Prêts remboursables en fonction du revenu – report du paiement des droits d'études par le particulier jusqu'à l'obtention du diplôme, puis remboursement correspondant à une proportion fixe du revenu lorsque/si les gains atteignent un niveau déterminé à l'avance</p>	<p>Dispositif de participation au financement de l'enseignement supérieur (Australie) ; programme de prêts aux étudiants post-licence (Australie)</p>

Source : OCDE (2004a) et autorités nationales.

Si les ministres ont préconisé d'intégrer plus systématiquement la politique fiscale aux stratégies de cofinancement de la formation tout au long de la vie, c'était que, selon eux, la manière *ad hoc* dont la politique fiscale était déjà mise à contribution renforçait le risque de proposer des incitations incohérentes et contradictoires pour investir dans cette formation. La section suivante analyse comment la politique fiscale pourrait influencer sur les incitations à investir dans la formation à tout âge.

3. QUELLE POURRAIT ÊTRE L'IMPORTANCE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?

La politique fiscale fait partie intégrante de dispositions prises récemment pour inciter davantage à financer la formation tout au long de la vie et renforcer les moyens de le faire ; par ailleurs, elle constituait un volet des dispositifs de financement mis en place bien avant que le débat actuel sur cette formation ne soit engagé. Avant de faire le point sur cette expérience, il est utile d'examiner en premier lieu les principes généraux qui guident la politique fiscale, et les conséquences pouvant en découler pour la formation tout au long de la vie.

3.1. Contexte : principes généraux guidant la politique fiscale⁵

Les pouvoirs publics ont besoin de mobiliser des fonds pour financer les programmes de dépenses publiques. La fraction des dépenses qui n'est pas financée par les droits acquittés directement par les usagers l'est en dernier ressort par l'impôt. Toutefois, comme l'impôt a une incidence sur l'activité économique, le niveau d'imposition et la conception des politiques fiscales méritent une attention spéciale. Trois questions cruciales se posent lorsqu'on envisage d'utiliser les politiques fiscales pour atteindre des objectifs politiques plus vastes : les conséquences en matière d'efficacité ; les conséquences en matière d'équité ; et le caractère pratique (simplicité d'administration et d'exécution).

Dans la mesure où la politique publique vise l'efficacité, les taxes spécifiques doivent en premier lieu tendre à la « neutralité » et ne pas fausser les comportements économiques en orientant les choix d'investissement ou de consommation dans un sens ou dans un autre. Dans l'idéal, deux conditions au moins doivent donc être remplies :

- Établir une assiette fiscale aussi large que possible (par exemple, imposer tous les facteurs de production, comme le capital et le travail, au lieu d'un seul ; imposer toutes les sources de revenus et non une seule), les exemptions étant réduites au minimum.
- Mettre en place une structure de taux aussi linéaire que possible (par exemple, imposer toute la masse salariale, et pas seulement le montant au-dessus d'un certain seuil ; imposer le revenu des personnes physiques et les bénéfices de société au même taux ; imposer tous les revenus au même taux au lieu d'augmenter les taux à mesure que le niveau de revenu progresse).

Il est cependant rare d'arriver à une situation idéale lorsque les pouvoirs publics choisissent de recourir à la politique fiscale pour atteindre de multiples objectifs. Même lorsqu'ils donnent la priorité à l'efficacité, la « neutralité » peut être occultée par d'autres considérations. Ils peuvent être amenés à imposer davantage les biens et services (l'énergie, par exemple) pour lesquels la demande n'est pas particulièrement sensible aux prix et qui ne se prêtent pas à un remplacement. Ils peuvent également utiliser la politique fiscale pour pallier une défaillance du marché, notamment lorsque ce dernier ne reflète par les « facteurs externes ». Cette situation peut se produire par exemple lorsque les prix ne rendent pas compte du coût de la pollution, d'où un usage excessif de combustibles polluants, ou lorsque la crainte du débauchage dissuade les employeurs d'investir dans la formation.

Toutefois, comme les pouvoirs publics cherchent à agir dans l'intérêt général, l'efficacité n'est pas le seul objectif poursuivi : l'équité compte également. Du point de vue de l'efficacité, il s'agit de savoir si les impôts faussent les choix économiques, tandis que pour l'équité, il s'agit de déterminer si les impôts conduisent à une répartition équitable du revenu et de la richesse. Deux aspects de l'équité sont pertinents : l'équité horizontale et verticale. L'équité horizontale est comparable à la notion de « neutralité ». Elle traduit le fait que des personnes se trouvant dans une situation économique similaire paient les mêmes montants d'impôt. La définition d'une « situation économique similaire » n'est pas absolument simple et objective. Ainsi, les systèmes d'impôt sur les revenus souvent ne s'appliquent pas aux seuls gains ; ils tiennent également compte, par exemple, de la situation matrimoniale et du nombre de personnes à charge. En ce sens, la notion d'équité horizontale est subjective. Si les critères de définition d'une « situation économique similaire » sont trop contraignants, ils risquent de nuire à la neutralité. L'équité verticale, à savoir dans quelle mesure des personnes percevant des revenus supérieurs paient plus d'impôts, est la principale mesure de l'effet de redistribution des systèmes fiscaux. On l'évalue généralement en déterminant la plage

5. Cette section s'inspire beaucoup de van den Noord et Heady (2001) ; pour plus d'informations, voir également : Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE (2002) ; Immervoll (2004).

de progression des taux marginaux d'imposition parallèlement au revenu⁶. Selon cette mesure, les systèmes d'impôt sur le revenu de la plupart des pays sont progressifs, bien que dans des proportions très variables (à l'exception de la République slovaque qui vient d'adopter un taux uniforme de 19 % qui s'applique à l'impôt sur le revenu des particuliers et sur les bénéfices des sociétés, ainsi qu'aux taxes à la consommation). La progressivité des régimes d'impôt sur le revenu est souvent réduite par les inégalités dans la répartition des déductions du revenu imposable et par des formes de revenus qui ne sont pas considérés comme du revenu imposable.

Un dernier principe qui oriente la politique fiscale est son caractère pratique – autrement dit, sa transparence et la simplicité avec laquelle elle est administrée et mise en application ; et la rentabilité des dispositions d'application et de mise en conformité. Les mesures fiscales qu'il n'est pas pratique d'administrer et d'appliquer (du point de vue des autorités fiscales) et de respecter (du point de vue des contribuables) favorisent une application inégale et risquent de saper les objectifs d'efficacité (neutralité comprise) et d'équité. À l'inverse, le caractère pratique est renforcé dès lors que les mesures fiscales ne faussent pas démesurément les choix et sont considérées comme justes.

La section suivante examine à la lumière des principes évoqués ci-dessus la question spécifique du traitement fiscal des dépenses de formation et des recettes que cette activité procure.

3.2. Deux voies par lesquelles la politique fiscale pourrait influencer sur l'investissement dans la formation tout au long de la vie

Il existe deux voies par lesquelles la politique fiscale pourrait influencer sur l'investissement dans la formation tout au long de la vie : le traitement fiscal des recettes provenant de la vente des services de formation, et le traitement fiscal des dépenses consacrées à l'investissement dans la formation⁷.

Recettes

La première voie concerne le traitement fiscal des recettes que les fournisseurs de services d'enseignement et de formation perçoivent de ceux qui financent ces services (qu'il s'agisse des apprenants eux-mêmes ou des commanditaires, les employeurs ou les pouvoirs publics, par exemple). Ce traitement prend la forme de taxes sur la valeur ajoutée et/ou sur les ventes ainsi que d'impôts sur les bénéfices. À l'instar d'autres taxes, ces impôts génèrent un « effet de ciseaux » entre ce que paient les acheteurs des services liés à la formation et ce que les prestataires de ces services perçoivent effectivement en revenus. Sur les marchés fortement concurrentiels (comme la formation à l'informatique et aux langues), où les apprenants ont le choix entre de nombreux fournisseurs, ces derniers sont contraints de ne répercuter sur les apprenants qu'une part relativement faible des coûts supplémentaires engendrés par les taxes. Lorsque les concurrents sont peu nombreux (et lorsque le choix est réduit pour les apprenants), les prestataires peuvent répercuter une fraction plus élevée de ces coûts sur les apprenants.

6. Un indicateur de la progressivité des impôts sur le revenu compare la charge fiscale d'un travailleur percevant un salaire moyen de production (SOM) avec celle d'un travailleur percevant 0.67 SOM, afin de calculer la progressivité pour les bas salaires ; et compare la charge du premier avec celle des travailleurs payés 1.67 SOM. Pour une description plus poussée des calculs pour les travailleurs célibataires en 1998, voir van den Noord et Heady (2001).

7. On pourrait prétendre qu'une troisième voie est le traitement fiscal du rendement de l'investissement dans la formation tout au long de la vie et que la progressivité de l'impôt a pour effet de réduire l'incitation des particuliers à investir dans le capital humain, en augmentant excessivement l'impôt grevant les augmentations ultérieures des gains. Cette question n'est pas abordée dans ce chapitre parce que la politique fiscale de la plupart des pays membres de l'OCDE s'attache à préserver la progressivité, à savoir accroître les taux d'impôt marginaux en fonction des revenus.

Pour déterminer comment la politique fiscale influe sur l'investissement dans la formation tout au long de la vie, il convient de répondre à deux questions. La première est de savoir si le niveau d'imposition des recettes générées par la vente d'activités de formation est comparable à celui qui concerne les recettes générées par la vente d'autres formes d'investissement (en d'autres termes, ces taxes compromettent-elles la réalisation de l'objectif de neutralité). La deuxième est d'établir si tous les prestataires de services éducatifs sont traités sur un pied d'égalité, sont assujettis aux mêmes taxes, et confrontés aux mêmes contraintes en termes de coûts et à des pressions identiques pour répercuter et absorber les coûts imposés par les taxes.

L'investissement dans le capital humain diffère des autres formes d'investissement. Depuis que l'école est obligatoire, l'enseignement et la formation relèvent pour l'essentiel du secteur public. Ces activités – du moins jusqu'à la fin du secondaire – ont été assimilées à un bien public du fait de l'ampleur des investissements requis et du rendement social considérable généré par l'instruction universelle. Au niveau de l'enseignement supérieur, certains pays se sont tournés vers des sources privées pour financer une partie de la charge financière totale. Avec le développement de l'enseignement supérieur, cette part privée a progressé, et dans des pays où le supérieur bénéficiait jusque-là d'un financement exclusivement public, une partie au moins de ce développement tend à être pris en charge par des acteurs privés. Des établissements privés ont également vu le jour dans le primaire, le secondaire et le supérieur. Or, l'éducation étant, selon une tradition ancienne et solidement ancrée, définie comme un « bien public », la question du traitement fiscal des recettes ne s'est pas posée. Les établissements privés sont généralement exonérés d'impôt du fait de leur statut à but non lucratif ; dans la mesure où les activités éducatives assurées par les fournisseurs privés sont elles aussi considérées comme un bien public, ces établissements peuvent, dans de nombreux pays, prétendre à une aide publique.

Néanmoins, la formation tout au long de la vie – en particulier pour les adultes – rompt avec cette logique et pose des défis différents. Premièrement, compte tenu des avantages privés substantiels dont bénéficient les employeurs et les particuliers (OCDE, 2004b), les actions de formation pour adultes s'apparentent dans une moindre mesure à un « bien public » que l'enseignement scolaire, par exemple, qui génère un flux d'avantages sociaux à plus long terme et un rendement privé moins direct et moins immédiat que de nombreux types de formation pour adultes. Deuxièmement, dans la mesure où la formation des adultes sert à actualiser et à renforcer les compétences de cette population face à la volatilité des qualifications professionnelles requises, les prestataires de services de formation doivent pouvoir répondre rapidement et offrir des formes d'apprentissage plus flexibles. Il est donc essentiel de savoir comment faire en sorte que ces fournisseurs s'adaptent davantage et soient en mesure de répondre aux besoins des apprenants adultes – y compris de ceux dont les qualifications sont insuffisantes et qui ne bénéficient guère des dispositions actuelles⁸. Les établissements à but lucratif sont incités à prendre les mesures adéquates et, du fait de leur capacité à générer des bénéfices, ils ont accès aux moyens financiers nécessaires pour mettre en place les infrastructures demandées. Il serait donc logique de répondre à la demande accrue de ce type de formation en veillant à ce qu'une partie au moins des nouvelles activités éducatives soit assurée par des fournisseurs privés à but lucratif.

Dans ce contexte, la pratique consistant à fiscaliser les recettes perçues par les fournisseurs à but lucratif, mais non celles que perçoivent les prestataires publics et à but non lucratif, enfreint le principe d'équité horizontale qui prévoit l'égalité de traitement de tous les acteurs se trouvant

8. Les fournisseurs de formations marchandes répondent ou non aux besoins des adultes peu qualifiés selon le degré auquel les mécanismes de (co-) financement de la formation tout au long de la vie sont en mesure de leur donner un « pouvoir de marché ». Voir dans OCDE (2004a) un examen des stratégies employées à cette fin.

dans une situation économique comparable. Les prestataires à but lucratif souffrent de ce fait d'un désavantage concurrentiel. Leurs gains nets sont inférieurs s'ils facturent les mêmes montants que les établissements publics et à but non lucratif pour des offres comparables ; réciproquement, ils doivent facturer plus chères les mêmes formations pour pouvoir couvrir tous les coûts. Cette situation, qui fait effectivement obstacle à l'entrée de ces prestataires dans un secteur où la demande de possibilités de formation modulables ne cesse de croître, risque de nuire à l'offre des nouveaux fournisseurs ou d'orienter ces fournisseurs ou les nouveaux services vers des activités de formation à plus forte valeur ajoutée (bénéficiant aux travailleurs mieux rémunérés). Il reste cependant à étudier plus avant si les prestataires à but lucratif proposent des services équivalents à ceux fournis par d'autres.

Dépenses

La deuxième voie par laquelle la politique fiscale peut agir sur l'investissement dans la formation tout au long de la vie est le traitement fiscal des dépenses à ce titre, qui consiste à déduire une fraction des dépenses du revenu imposable ou à assortir une partie des dépenses d'un crédit d'impôt. Les deux formules peuvent prévoir des seuils et des plafonds (lorsque les dépenses sont inférieures à un seuil donné ou supérieures à un plafond donné, la disposition fiscale ne s'applique pas).

Il existe plusieurs formes de dépenses en rapport avec l'investissement dans la formation et le capital humain, et elles ne sont pas toutes traitées pareillement dans le cadre de la politique fiscale. Des travaux réalisés par l'OCDE (OCDE, 2000, 2001, 2004a) ont mis en évidence deux principaux types de coûts associés à la formation tout au long de la vie : les coûts directs, comme les droits d'études et/ou les dépenses au titre de l'évaluation des acquis, des manuels et du transport, et les coûts indirects tels que le manque à gagner ou les pertes de production. Les coûts qu'il est possible de mesurer et de vérifier font l'objet de traitements différents dans les régimes fiscaux. La pratique la plus répandue consiste à permettre aux particuliers de déduire les dépenses de leurs gains imposables uniquement lorsqu'elles intéressent des activités de formation nécessaires pour l'emploi du moment. Dans la logique des objectifs de la formation tout au long de la vie, certains pays ont commencé à assouplir ces restrictions en autorisant la déduction des dépenses de formation en rapport avec un emploi futur. Nonobstant les difficultés de mesure, le traitement différentiel des divers types de coût menace bel et bien le principe de neutralité dans la mesure où il instaure des incitations plus fortes en faveur d'activités éducatives particulières. Ainsi, bien que la formation sur le tas soit beaucoup plus efficace que la formation en classe pour atteindre certains groupes d'adultes, notamment ceux qui ont de faibles qualifications, les incitations fiscales favorisent à l'évidence le second type d'activités car il est plus facile d'en mesurer et d'en vérifier les coûts.

Les dépenses font l'objet d'un traitement fiscal différent, selon qu'elles sont engagées par les particuliers ou par les employeurs. En général, la politique fiscale est plus uniforme et favorable aux dépenses effectuées par les employeurs. Les dépenses directes consacrées par les employeurs aux activités éducatives sont généralement déductibles des gains en tant que coût professionnel. Certains pays recourent à la politique fiscale pour fournir une incitation supplémentaire à l'investissement dans le capital humain afin d'encourager plutôt cette forme de dépenses que d'autres (publicité, chauffage ou éclairage, entre autres). L'Autriche et les Pays-Bas, par exemple, ont pris des mesures (examinées plus en détail à la section suivante) qui visent à renforcer l'incitation à investir dans la formation tout au long de la vie en permettant aux employeurs de retrancher de leurs gains les dépenses déductibles majorées d'une marge. Bien que les incitations fiscales en faveur de l'investissement dans le capital humain ne soient pas très répandues, elles se rapprochent beaucoup, dans leur conception et leur finalité, des déductions majorées octroyées par plus de la moitié des pays de l'OCDE au titre des dépenses de R-D engagées par les employeurs (Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE, 2002).

Tableau 4.3 Impôt sur les sociétés prélevé par l'administration centrale, 2001¹

	Taux de l'administration centrale ²	Taux applicable aux PME
Allemagne	27.96 (26.5)	Identique
Australie	30.0	Identique
Autriche	34.0	Identique
Belgique ³	33.99 (33.0)	24.98
Canada	24.1 (23.0)	13.12
Corée ⁴	27.0	15.00
Danemark	30.0	Identique
Espagne ⁵	35.0	30.00
États-Unis ⁶	35.0	15.00
Finlande	29.0	Identique
France ⁷	35.43	15.45
Grèce	35.0	Identique
Hongrie	18.0	-
Irlande	12.5	12.50
Islande	18.0	Identique
Italie	34.0	Identique
Japon	30.0	22.0
Luxembourg	22.88	20.80
Mexique	34.0	-
Norvège	28.0	-
Nouvelle-Zélande	33.0	Identique
Pays-Bas ⁸	34.5	29.00
Pologne	n.c.	Identique
Portugal	30.0	20.00
République slovaque	25.0	Identique
République tchèque	31.0	n.c.
Royaume-Uni ⁹	30.0	19.00
Suède	28.0	Identique
Suisse ¹⁰	8.5	Identique
Turquie	33 (30)	Identique

n.c.: Données non communiquées.

1. Ce tableau indique les taux d'impôt sur les bénéfices des sociétés « de base » (non ciblés) au niveau central. Lorsqu'une structure de taux progressifs (et non uniformes) s'applique, le taux marginal supérieur est indiqué. La base de données fiscales de l'OCDE contient des notes d'explication.
2. Cette colonne indique le taux légal d'impôt (uniforme ou marginal supérieur) sur les bénéfices des sociétés du gouvernement central, mesuré sans tenir compte d'une déduction (éventuelle) au titre de l'impôt infra-central. Lorsqu'une majoration d'impôt s'applique, le taux d'impôt légal sur les sociétés hors majoration est indiqué entre parenthèses.
3. Applicables sur la première tranche de 25 000 EUR du revenu imposable, quand celui-ci ne dépasse pas 332 500 EUR. Les taux sont de 31.93 % (31) pour un revenu au plus de 90 000 EUR, et de 35.535 % (34) sur le montant restant du revenu imposable jusqu'à 332 500 EUR.
4. Applicables sur la première tranche de 100 millions KRW.
5. Certaines petites entreprises sont imposées à 30 % sur la première tranche de 90 151.82 EUR.
6. Applicables sur la première tranche de 50 000 USD.
7. Ces taux sont ceux appliqués sur les gains de 2003, devant être réglés en 2004. Ils sont applicables si le chiffre d'affaires ne dépasse pas 7.63 millions EUR, et portent sur une partie des bénéfices n'excédant pas 38 120 EUR.
8. Applicables sur la première tranche de 22 689 EUR du revenu imposable.
9. Les taux sont de 19 % pour les entreprises dont les bénéfices ajustés ne dépassent pas 300 000 GBP. Pour les toutes petites entreprises, les taux initiaux sont de 0 %. Les taux datent du 5 avril.
10. Ces chiffres provenant des taux d'impôt ajustés sont calculés par l'administration fiscale fédérale suisse (pour la méthode et des exemples, voir le document de travail : « Quels taux effectifs et nominaux d'imposition des sociétés en Suisse pour le calcul des coins fiscaux. Le procédé de la déduction fiscale en Suisse »). Les impôts pour les églises sont inclus.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE et autorités nationales.

Tableau 4.4 Taux d'impôt marginal sur le revenu brut du travail des personnes physiques¹, 2003

	SOM	Taux d'impôt pour différents niveaux de revenu			
		Niveaux de revenu exprimés en pourcentage du SOM			
		67 %	100 %	133 %	167 %
Allemagne	33 757	51.3 %	57.9 %	56.5 %	63.1 %
Australie ²	51 190	31.5 %	31.5 %	48.5 %	48.5 %
Autriche	24 438	42.3 %	42.6 %	49.8 %	49.8 %
Belgique	31 385	59.3 %	54.8 %	59.3 %	59.3 %
Canada	39 888	27.5 %	35.0 %	31.1 %	39.4 %
Corée	24 887 904	10.9 %	12.5 %	23.4 %	23.4 %
Danemark	316 205	43.3 %	48.8 %	62.3 %	62.3 %
Espagne	17 149	34.0 %	28.8 %	32.6 %	32.6 %
États-Unis	33 553	29.1 %	29.1 %	39.1 %	39.1 %
Finlande	28 551	39.3 %	45.0 %	50.7 %	50.7 %
France	22 475	47.6 %	32.8 %	35.6 %	35.6 %
Grèce	11 805	16.0 %	16.0 %	28.6 %	41.2 %
Hongrie	1 153 440	40.4 %	40.4 %	68.4 %	68.4 %
Irlande	25 951	24.0 %	26.0 %	48.0 %	44.6 %
Islande	2 720 233	37.0 %	37.0 %	37.0 %	42.0 %
Italie	22 120	37.1 %	44.1 %	44.1 %	55.8 %
Japon	4 217 856	18.7 %	22.9 %	22.9 %	32.0 %
Luxembourg	31 763	28.2 %	37.1 %	47.8 %	47.8 %
Mexique	63 475	8.8 %	15.3 %	15.3 %	26.7 %
Norvège	305 653	35.8 %	35.8 %	49.3 %	49.3 %
Nouvelle-Zélande ²	40 467	21.0 %	33.0 %	33.0 %	39.0 %
Pays-Bas	31 895	46.5 %	45.4 %	45.4 %	52.0 %
Pologne	25 868	34.4 %	34.4 %	34.4 %	34.4 %
Portugal	8 671	23.0 %	25.0 %	35.0 %	35.0 %
République slovaque	150 000	21.5 %	30.2 %	30.2 %	30.2 %
République tchèque	195 219	25.6 %	30.0 %	30.0 %	34.4 %
Royaume-Uni ²	19 960	33.0 %	33.0 %	33.0 %	23.0 %
Suède	244 454	35.5 %	35.5 %	52.0 %	51.2 %
Suisse	63 720	23.4 %	29.0 %	34.2 %	34.2 %
Turquie	12 635 661 981	32.6 %	32.6 %	36.9 %	36.8 %

SOM = salaire de l'ouvrier moyen (en devise nationale), soit le salaire brut annuel moyen des travailleurs adultes à temps complet dans le secteur manufacturier.

1. Ce tableau rend compte des taux d'impôt marginaux sur le revenu des personnes physiques et des cotisations de sécurité sociale pour un célibataire sans enfants, pour différents multiples (67 %, 100 %, 133 %, 167 %) du SOM. Les résultats, qui proviennent du Cadre des impôts sur les salaires de l'OCDE (élaboré dans la publication annuelle, *Les impôts sur les salaires*), utilisent les taux d'impôt en vigueur l'année d'imposition soit l'année civile 2003. Les résultats tiennent compte des dégrèvements de l'impôt sur le revenu et des crédits d'impôt de base/standards appliqués sur les impôts de l'administration centrale et infra-centrale et les cotisations de sécurité sociale des salariés.

2. Pays dans lequel l'année d'imposition n'est pas l'année civile.

Source : Base de données fiscales de l'OCDE – Impôts sur le revenu, tableau I.1.

Du point de vue des employeurs et des particuliers, l'avantage comparatif des incitations à investir dans le capital humain (c'est-à-dire l'impact effectif de ces mesures sur le coût de l'investissement dans le capital humain – niveau absolu des coûts et leur importance comparée à d'autres types d'investissement) est également fonction du niveau d'imposition du revenu (personnes physiques) et des bénéficiaires (personnes morales). Plus le taux d'impôt sur le revenu est élevé, plus grande est l'économie lorsqu'une dépense peut être déduite du revenu imposable. En général, les taux de l'impôt sur les sociétés sont uniformes pour toutes les entreprises, bien qu'environ la moitié de toutes les administrations centrales des pays membres de l'OCDE aient établi des barèmes inférieurs spécifiques à l'intention des petites et moyennes entreprises (PME) (voir tableau 4.3). Par contraste, les barèmes de l'impôt sur le revenu des personnes physiques dans pratiquement tous les pays sont progressifs et augmentent avec les revenus (voir tableau 4.4). Sachant i) que les incitations fiscales à investir dans la formation tout au long de la vie sont directement liées au taux d'impôt et ii) que les taux d'impôt diffèrent entre employeurs et salariés et selon le niveau de revenu, les résultats sont forcément complexes.

Il est difficile d'apprécier le traitement fiscal des particuliers et des employeurs au regard du principe d'« équité horizontale ». Certes, le traitement fiscal de leurs dépenses respectives varie beaucoup, mais la situation de ces deux groupes est manifestement différente. Les employeurs engagent des dépenses de formation uniquement pour faire marcher leur entreprise, tandis que les particuliers investissent dans une formation pour une diversité de raisons liées ou non à leur activité professionnelle. S'agissant du principe d'« équité verticale », lorsque les politiques fiscales permettent aux individus de déduire les dépenses de formation de leur revenu imposable, elles ont pour résultat d'inverser les effets redistributifs des systèmes d'impôts progressifs. Cet aspect est examiné ci-dessous.

Considérations relatives aux impacts finals

Lorsqu'on examine l'impact final de la politique fiscale sur l'investissement dans le capital humain, il faut évaluer les mesures prises au regard de deux critères au moins : l'impact sur le niveau cumulé d'investissement dans le capital humain et l'impact sur la répartition des opportunités⁹. Une mesure directe de l'impact cumulé est représentée par les « dépenses fiscales » associées à une mesure spécifique – le total du manque à gagner fiscal du fait de la déduction des dépenses du revenu imposable, des crédits d'impôts compensant les dépenses, des exemptions fiscales, etc. Une autre mesure connexe est le « taux de participation » – dans quelle mesure les contribuables (par exemple, employeurs, particuliers) réagissent à l'existence de mesures particulières. Toutefois, les dépenses fiscales ne sont qu'une première approximation du degré auquel une mesure fiscale donnée influe effectivement sur les comportements et, par exemple, stimule de *nouveaux investissements nets* dans le capital humain. L'impact net peut être réduit par l'*effet d'aubaine* attribuable au fait que les contribuables substituent tout simplement des ressources publiques (sous la forme de dégrèvements fiscaux) aux ressources privées qu'ils auraient de toute façon investies dans du capital humain. L'impact net peut également être diminué par les *effets d'entraînement* – impacts collatéraux, parfois insuffisamment anticipés, qui réduisent l'efficacité d'une intervention politique. L'encadré 4.1 présente l'évaluation de l'impact d'une initiative prise aux Pays-Bas.

9. La question de l'impact sur l'activité économique globale des changements introduits dans la politique fiscale concernant l'investissement dans le capital humain n'entre pas dans le champ de ce chapitre.

Encadré 4.1 Évaluation de l'impact de la politique fiscale sur l'investissement dans le capital humain

En 1998, les autorités néerlandaises ont lancé un nouveau projet qui, entre autres effets, a autorisé les employeurs à déduire 140 % des coûts de formation consacrés aux salariés âgés de 40 ans et plus. L'objectif était de lutter contre la baisse des taux de formation observés chez les travailleurs relativement âgés, à un moment de leur vie où la formation est jugée de plus en plus importante pour leur employabilité et pour la compétitivité des entreprises. Une étude (Leuven et Oosterbeek., 2000) a révélé qu'à la suite de l'adoption de ce projet, les travailleurs ayant tout juste dépassé la quarantaine affichaient des taux de formation de 15 à 20 % supérieurs à ceux de leurs homologues âgés d'un peu moins de 40 ans. Cette initiative semble donc avoir stimulé un changement dans le comportement en matière de formation. Toutefois, selon une évaluation complémentaire, l'augmentation du volume de formation parmi les personnes de plus de 40 ans a été plus que compensée par une baisse des taux de formation chez les travailleurs plus jeunes, conduisant les auteurs de l'étude à conclure que « les estimations des effets d'entraînement sur les travailleurs de moins de 40 ans indiquent que ces effets sont si importants que l'effet net de la déduction fiscale en fonction de l'âge est négatif » (Leuven et Oosterbeek, 2000, p. 18.). Les auteurs ont noté qu'avec le temps (l'évaluation a eu lieu moins de deux ans après le lancement de ce projet), à mesure que les travailleurs âgés de moins de 40 ans au moment de l'évaluation franchissaient le cap des 40 ans, leurs taux de formation pouvaient augmenter suffisamment pour générer des effets nets globaux positifs. Toutefois, ils ont souligné l'importance de prendre en compte les effets d'entraînement.

Il est particulièrement aisé d'évaluer l'impact dans le cas du traitement fiscal des dépenses. A qui profite le traitement fiscal favorable des dépenses consacrées à la formation tout au long de la vie, et quel lien existe-t-il entre la situation à cet égard et les caractéristiques de la participation à ce type d'activité ? Dans la mesure où les politiques fiscales favorisent l'investissement dans la formation tout au long de la vie en permettant aux particuliers de déduire les dépenses à ce titre de leur revenu imposable, l'effet est plus important, en termes absolus, pour les personnes à revenu élevé (qui en moyenne sont plus qualifiées). En effet, dans les systèmes d'impôts progressifs, les taux d'impôt marginaux augmentent avec le revenu. Le tableau 4.5 illustre le cas de personnes appartenant à des groupes de revenu différents, qui entreprennent une formation dont le coût équivaut à 100 % du salaire de l'ouvrier moyen (SOM). Si tous les travailleurs consacrent la même somme d'argent à la formation, ce sont les personnes à revenu relativement élevé qui, en chiffres absolus, font la plus forte économie. Bien que plus faible, en chiffres absolus, pour les personnes à faible revenu, l'économie, dans cet exemple, est *proportionnellement* plus élevée pour ce groupe de population parce qu'elle représente une plus grande part de ses gains. Toutefois, les personnes à faible revenu ne semblent pas devoir profiter de cet avantage proportionnel car en moyenne elles ont moins de chances d'entreprendre des activités de formation (dans la quasi-totalité des pays membres de l'OCDE, on constate une corrélation forte et positive entre la participation aux actions éducatives et les niveaux de formation initiale, eux-mêmes étant étroitement liés au revenu).

En outre, ces avantages sont aussi surévalués du fait que, dans bien des cas, les individus situés au bas de l'échelle de distribution des revenus, qui supportent effectivement des dépenses de formation, ne paient même pas l'impôt sur le revenu, et ne bénéficient donc pas du dégrèvement fiscal au titre de ces dépenses. Dans le tableau 4.6 on a calculé globalement les seuils de revenu auxquels l'impôt sur le revenu commence à s'appliquer dans la zone de l'OCDE. Ces seuils sont exprimés en pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen. Plus le seuil est élevé, plus l'individu doit gagner avant de pouvoir bénéficier des déductions au titre des dépenses de formation (ou

d'autres types de dépenses, comme les intérêts sur un prêt immobilier). Le tableau montre que, dans l'ensemble de l'OCDE, les travailleurs appartenant à un ménage à revenu unique ayant deux enfants, qui gagnent légèrement moins que le salaire de l'ouvrier moyen, ne paient pas l'impôt sur le revenu (et ne profitent pas de la déduction des dépenses de formation).

Par conséquent, le traitement fiscal, s'il est défini uniquement par rapport aux déductions du revenu imposable, ne permet aucunement de remédier aux iniquités en matière de participation entre les personnes ayant des niveaux de formation différents et, à un niveau global (selon les dépenses réelles par niveau de revenu), peut avoir des effets pervers sur la redistribution. Ces effets peuvent être atténués par l'adoption de dispositions qui, par exemple, plafonnent les déductions pour les individus à revenu élevé ou autorisent des crédits d'impôt pour les individus à faible revenu. Mais des ajustements de ce type risquent d'être apportés au prix d'une plus grande complexité administrative et de coûts accrus de mise en conformité.

Tableau 4.5 Avantages liés à la déduction fiscale de dépenses de formation, par niveau de revenu – exemple pour une dépense de 1 000 USD

Revenu individuel	Taux d'impôt ¹	Montant de la déduction	Coût après impôt	Économies en % du revenu
Revenus élevés ²	45 %	450 USD	550 USD	–
167 % SOM ³	29 %	290 USD	710 USD	17 %
100 % SOM ³	19 %	190 USD	810 USD	19 %
67 % SOM ³	16 %	160 USD	840 USD	24 %

1. Moyenne non pondérée des pays de l'OCDE ; le taux d'impôt correspond au taux d'impôt le plus élevé sur le revenu des particuliers (2000) ; les taux moyens et faibles correspondent à des gains représentant 100 % et 67 % du salaire de l'ouvrier moyen (2003).

2. Revenus au-delà du seuil auquel s'applique le taux d'impôt marginal maximal.

3. SOM = salaire de l'ouvrier moyen.

Source : Calculs du Secrétariat et base de données fiscales de l'OCDE.

Tableau 4.6 Seuils de revenu auxquels les taux d'impôt sur le revenu commencent à s'appliquer

	En pourcentage du salaire de l'ouvrier moyen (SOM), résultats pour 2003			
	Célibataire, sans enfant	Parent isolé, deux enfants	Famille à revenu unique, sans enfant	Famille à revenu unique, deux enfants
Moyenne OCDE non pondérée (impôt sur le revenu moins prestations)	31.0	84.9	43.7	91.4
Valeur médiane OCDE (impôt sur le revenu moins prestations)	29.0	80.6	46.6	89.2

Source : OCDE (2004c).

3.3. Incidences fortuites de la politique fiscale sur la formation tout au long de la vie ?

En principe, la politique fiscale peut faciliter ou entraver de bien des manières les politiques nationales de formation tout au long de la vie, du fait de son influence sur les coûts et sur les incitations, tant du côté de l'offre que de la demande. Les conséquences qui en découlent pour les

décideurs publics chargés de formuler et de mettre en œuvre les stratégies d'apprentissage toute la vie durant ne sont pas parfaitement claires. Les autorités fiscales de nombreux pays membres de l'OCDE répugnent à se servir de la politique fiscale pour atteindre des résultats autres que l'augmentation des recettes. De fait, un certain nombre de pays ont récemment pris des mesures pour tenter de diminuer les taux d'impôt généraux, simplifier le système en réduisant le nombre de taux d'impôt et limiter les déductions et les crédits d'impôt¹⁰.

Il n'en reste pas moins que, dans la plupart des pays, les systèmes fiscaux envoient des signaux contradictoires concernant l'investissement dans la formation tout au long de la vie – les incitations pour les différents acteurs varient tout comme les incitations à investir plutôt dans ce type d'activités que dans d'autres « actifs ». En définitive, l'impact de ces systèmes dépend de l'ensemble des politiques à l'œuvre ; du degré auquel celles-ci se renforcent mutuellement ou non ; et des forces en concurrence avec les effets de la politique fiscale.

La section suivante examine les politiques effectivement menées dans quelques pays. Cette analyse vise à illustrer l'application de certains des principes et des concepts abordés ci-dessus, et à repérer les points qui méritent un examen complémentaire.

4. LE RÔLE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS DES INITIATIVES RÉCENTES : EXPÉRIENCE DE TROIS PAYS¹¹

Les gouvernements qui ont récemment expérimenté des mécanismes permettant de cofinancer la formation tout au long de la vie se sont montrés particulièrement disposés à utiliser la politique fiscale comme méthode de cofinancement. S'il est vrai que cette pratique a surtout été observée ces toutes dernières années, la politique fiscale joue un rôle dans les systèmes de financement depuis bien plus longtemps. L'un des cas les plus anciens, le « système d'exonération de prélèvement », trouve une illustration dans la loi française de 1971, qui a souvent été imitée ; ce texte impose aux entreprises une taxe égale à un pourcentage donné de la masse salariale (en France, fixée à l'origine à 1.1 % de la masse salariale brute, elle s'élève aujourd'hui à 1.5 % de cette somme), minorée du montant que les entreprises consacrent aux activités de formation visées par cette mesure. La finalité des dispositifs inspirés de cette logique du « former ou payer » est que les employeurs soient moins incités à abaisser leurs coûts en n'assurant aucune formation. Un certain nombre d'autres pays ont à l'époque copié ce dispositif. Dernièrement, des initiatives d'un genre nouveau ont tiré parti autrement de la politique fiscale. La section suivante examine l'expérience spécifique de trois pays : l'Autriche, la Finlande et les Pays-Bas.

4.1. Autriche¹²

En Autriche, les systèmes de formation se concentrent sur la formation initiale. Dans le passé, l'éducation des adultes et les actions de formation professionnelle continue étaient proposées par les associations professionnelles, l'Église, les partis politiques et les syndicats. Au fil du temps, s'est établi un système assez diversifié de formation continue, dans lequel interviennent

10. La République slovaque est allée jusqu'à adopter un taux d'impôt unique (19 %) sur le revenu des particuliers et les bénéfices des entreprises ainsi que pour les taxes à la consommation. Cela s'inscrit dans une tendance à la diminution des taux d'impôt sur les sociétés. L'évolution de la charge fiscale globale n'est pas aussi claire, car des signes montrent que les charges sociales repartent à la hausse après une baisse de plusieurs années (Base de données fiscales de l'OCDE ; OCDE, 2004c).

11. Cette section s'inspire beaucoup de Jansen (2003). Ce rapport, établi conjointement par l'OCDE et l'ELAP (*European Learning Account Partners Network*), inventorie et examine les faits récents en matière de cofinancement de la formation tout au long de la vie.

12. Sur la base des informations fournies par Thomas Mayr et Kurt Schmid, Institut de recherche sur les qualifications et la formation de l'économie autrichienne (ibw), Vienne.

des fournisseurs publics, semi-publics et privés, qui offre une grande variété de programmes et que financent de nombreux acteurs.

Jusqu'à une date récente, les critères appliqués par l'administration fiscale autrichienne pour accepter la déductibilité des dépenses de formation des revenus étaient très stricts. Toutefois, la législation récente assouplit ces critères tout en incitant davantage les entreprises à affecter des dépenses à la formation.

Traitement des recettes

En vertu de la loi relative à la taxe sur la valeur ajoutée (§ 6 Abs. 1 Z 11 und 12 UStG 1994), les recettes des écoles privées et des autres prestataires de services de formation générale ou professionnelle sont exemptées de TVA (*unechte Umsatzsteuerbefreiung*) si leurs programmes sont comparables à ceux des écoles publiques. Les recettes des organismes à but non lucratif de droit public et celles d'autres associations à but non lucratif dispensant des formations générales ou professionnelles à un large public sont également exemptées. Les organismes exonérés de TVA ne facturent donc pas la TVA à leurs clients. En revanche, ils ne peuvent pas la récupérer sur leurs achats. Il existe un taux de TVA réduit de 10 % sur les livres et les périodiques.

Traitement des dépenses

Pour le calcul de l'impôt sur le revenu, les dépenses de formation sont traitées comme des dépenses déductibles du revenu imposable. La déduction s'effectue dans l'avis d'imposition annuel. Les personnes qui paient une taxe sur les salaires doivent inscrire ces dépenses dans leur déclaration d'impôt annuelle. Jusqu'à une date récente, les critères appliqués par l'administration fiscale autrichienne pour accepter la déductibilité des dépenses de formation étaient très stricts. Seul le coût des mesures de formation jugées nécessaires pour permettre à une personne de conserver son emploi du moment ou, dans le cas de travailleurs indépendants, seules les dépenses de formation directement liées à leur domaine professionnel étaient admis à bénéficier de cette disposition.

Toutefois, des amendements récents de la loi relative à l'impôt sur le revenu (2000 et 2002) prévoient des assouplissements. Les dispositions en vigueur tiennent compte de toutes les dépenses de formation liées au domaine professionnel du bénéficiaire, ainsi que des dépenses de formation à long terme destinées à une reconversion professionnelle (acquisition de compétences entièrement nouvelles)¹³. En principe, toutes les mesures de formation ayant une orientation professionnelle plus ou moins marquée remplissent les conditions voulues. Peuvent être cités par exemple les

13. Les dépenses de formation suivantes sont acceptées par les autorités fiscales en tant que dépenses déductibles du revenu : droits d'inscription, coûts des manuels, coûts de déplacement, frais de subsistance quotidiens y compris les frais d'hôtel pendant les cinq premiers jours si le cours se déroule ailleurs qu'au lieu de résidence ou de travail. Pour pouvoir bénéficier de la déduction fiscale supplémentaire (120 % des coûts réels) au titre de la formation de leurs salariés, les activités de formation des entreprises doivent répondre aux critères suivants : la formation doit être dispensée par un organisme différent et indépendant de l'entreprise qui sollicite la déduction ; les bénéficiaires de la formation doivent être des salariés de l'entreprise ; la formation doit être dans l'intérêt de l'entreprise et entièrement payée par l'employeur qui demande à bénéficier de la déduction fiscale ; la demande de déduction supplémentaire n'est pas plafonnée.

Pour pouvoir solliciter la déduction supplémentaire au titre de la formation interne, les entreprises doivent satisfaire aux critères suivants : les dépenses doivent résulter de formations que l'entreprise a organisées et offertes à ses salariés ; une certaine indépendance et autonomie organisationnelle du service ou de l'organisme de formation est nécessaire (par exemple, une académie ou une filiale de l'entreprise) ; la formation doit avoir un caractère formel (un cours, un séminaire, par exemple) et doit être vérifiable (listes de présence, convocation, cursus, etc.). Le montant maximum des dépenses quotidiennes au titre de la déduction fiscale est de 2 000 EUR, indépendamment du nombre de participants. Dépenses donnant droit à une déduction supplémentaire : droits d'inscription ; honoraires des formateurs et des intervenants ; coûts des manuels et d'autres supports de formation ; location des salles (en dehors de l'entreprise) et des équipements de formation nécessaires (par exemple, équipement audiovisuel).

Ces critères sont définis dans la loi relative à l'impôt sur le revenu et – plus en détail – dans les directives concernant ce texte.

cours d'informatique, de gestion, de langue et les cours du soir (écoles de la seconde chance). Ne sont pas déductibles les dépenses encourues pour des formations générales et universitaires, ainsi que pour des formations répondant à des motivations essentiellement privées, comme les formations sportives ou l'apprentissage de la conduite automobile pour obtenir le permis ordinaire. Les dépenses liées à une formation pour obtenir le permis poids lourd sont déductibles si ce permis est obligatoire pour le travail de l'intéressé. Les formations donnant droit à la déduction en tant que formations professionnelles sont précisées dans les directives sur la loi relative à l'impôt sur le revenu, régulièrement publiées par le ministère des Finances et diffusées sur son site web. Ces définitions semblent correspondre à la réalité puisque le ministère n'a fait état que de quelques cas de recours en justice contre des décisions défavorables.

Depuis 2000, les employeurs autrichiens, quelle que soit la forme juridique de leur entreprise, peuvent prétendre à une déduction fiscale supplémentaire au titre des dépenses de formation (*Bildungsfreibetrag*). Le groupe cible de cette mesure est constitué de tous les salariés d'une entreprise, quels que soient leur poste, leur âge, leurs besoins de formation spécifiques, etc. L'objectif est de développer l'investissement des entreprises dans le capital humain. Cette incitation en faveur de la formation est réglementée par la loi relative à l'impôt sur le revenu (§4 Abs 4 ESTG 1988) et prend la forme d'une déduction supplémentaire des bénéfices imposables. Sont donc déduites du revenu imposable non seulement les dépenses de formation effectives mais aussi une « dépense virtuelle » supplémentaire.

Lors de l'adoption de cette mesure en 2000, la déduction fiscale s'élevait à 9 % des dépenses de formation externe (les activités assurées par des prestataires n'appartenant pas à l'entreprise, par exemple). En 2002, elle a été portée à 20 % et étendue à la formation dans l'entreprise. Cette incitation permet aux entreprises de déduire de leurs bénéfices imposables 20 % supplémentaires de leurs dépenses de formation effectives. Au total, cela aboutit à une réduction de l'assiette fiscale de 120 % des dépenses effectives, ce qui réduit la dette fiscale.

Les entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices suffisants pour profiter de cette réduction de 120 % peuvent prétendre à un crédit d'impôt de 6 % des dépenses effectives (*Bildungsprämie*). Ce crédit de formation est soumis aux mêmes critères que la déduction d'impôt. Les employeurs ne peuvent en bénéficier que s'ils n'ont pas déjà réclamé la déduction d'impôt. La demande de crédit de formation doit être formulée dans la déclaration d'impôt de l'employeur et vient en déduction de la dette fiscale ; il s'agit donc d'un crédit d'impôt direct.

Examen récent du traitement fiscal

A ce jour, aucune évaluation complète des mesures fiscales spéciales relatives aux dépenses de formation n'a été réalisée. Toutefois, pour des raisons politiques, il a été décidé d'alléger les critères d'admissibilité des dépenses de formation à la déduction du revenu imposable et de porter la déduction fiscale supplémentaire de 9 % à 20 % pour les entreprises. Ces mesures ont été bien accueillies par les partenaires sociaux et par les professionnels de la formation. Elles offrent clairement une incitation à investir dans la formation, sans pour autant générer des formalités administratives pesantes.

Actuellement, l'un des points faibles de cette déduction fiscale supplémentaire est peut-être qu'elle n'est pas encore bien connue. Toutefois, comme les prestataires de services de formation ont commencé à renseigner en première page de leurs brochures et de façon très visible sur ce traitement fiscal spécial des dépenses de formation, un plus grand nombre de personnes, notamment dans les services du personnel, en sont informées. Pour la Chambre économique autrichienne, organisation patronale autrichienne, cette déduction fiscale supplémentaire est un instrument important qui témoigne du rôle de la formation en entreprise dans la stratégie de formation tout au long de la vie. Compte tenu du rôle moteur joué par cette mesure, la Chambre économique propose de porter le

taux à 40 % pour les petites entreprises et certains groupes cibles (comme les travailleurs âgés, peu qualifiés et les personnes retournant au travail après un congé parental, etc.).

4.2. Finlande¹⁴

Depuis les années 90, la Finlande est l'une des économies qui connaît la plus forte croissance en Europe, grâce en partie à la mise en place, en 1985, du Conseil pour la politique de la science et de la technologie, chargé de formuler et de suivre la stratégie d'innovation. Dans le cadre du processus d'innovation, les ministères de l'Éducation et des Finances ont constitué un nouveau groupe de travail pour le cofinancement de la formation tout au long de la vie. La Finlande coordonne ses politiques afin d'assurer l'efficacité du système de formation. Les adultes peuvent participer à toutes les activités de formation, sanctionnées ou non par un diplôme, qui sont organisées spécialement pour eux, à tous les niveaux d'enseignement, à l'exclusion de l'enseignement universitaire de base. Ils ont la possibilité de compléter leur formation primaire ou secondaire générale via le télé-enseignement. Parmi les adultes finlandais âgés de 25 à 64 ans, 58 % ont participé à des actions de formation au cours des 12 mois qui ont précédé l'enquête menée en 1998 sur la maîtrise des savoirs fondamentaux par ce groupe de population.

Traitement des recettes

Les services éducatifs fournis conformément à la loi ou subventionnés par l'État selon des dispositions statutaires sont exemptés de la TVA. Les entités suivantes (entre autres) sont exemptées de l'impôt sur le revenu (*Taxation in Finland 2001*) : l'Université de Helsinki, le Fonds de développement régional, le Fonds de développement nordique, les fonds de placement des salariés, les fonds de formation sportive et le Fonds national finlandais pour la recherche et le développement. Les organismes à but non lucratif œuvrant dans le domaine de l'éducation, des sciences et des arts, etc., sont assujettis à l'impôt sur les sociétés uniquement sur leurs bénéfices commerciaux. Aucun impôt sur les donations n'est prélevé sur les biens meubles reçus en donation et destinés à l'éducation ou à la remise à niveau du bénéficiaire (ou de sa famille).

Traitement des dépenses

Le principe qui sous-tend le système d'imposition finlandais est que les coûts induits pour percevoir un revenu et maintenir ses compétences professionnelles/techniques sont déductibles du revenu imposable. La formation visant à développer et à maintenir des compétences professionnelles/techniques existantes constitue une prestation non imposable. En revanche, la formation financée par l'employeur, qui augmente clairement le niveau de compétence professionnelle/technique et prépare à de nouvelles tâches, est considérée comme une prestation comparable à une rémunération et est donc traitée comme un revenu imposable. Les dépenses ne sont pas non plus déductibles lorsque le salarié finance lui-même ce type de formation. Pour l'employeur, le coût de la formation visant à développer les compétences du personnel est déductible.

En général, les dépenses sont déductibles si elles sont engagées en vue d'acquérir ou de conserver un revenu. Pour les salariés, il existe une déduction standard (590 EUR en 2003) du revenu perçu au titre des dépenses professionnelles. Aucune disposition fiscale ne régit les dépenses au titre de la formation dispensée par l'employeur, ni les dépenses de formation à finalité professionnelle payées par le salarié. Pour le salarié, les dépenses à sa charge (non assumées par l'employeur) relatives à l'enseignement primaire et complémentaire sanctionné par un diplôme ne sont généralement (à quelques exceptions près) pas déductibles du revenu imposable. Il en va de même pour les cours de ce type payés par l'employeur.

14. Cette sous-section est basée sur des informations communiquées par Merja Leinonen, ministère de l'Éducation, Finlande.

Pour le salarié, la formation dispensée par l'employeur est généralement exonérée de taxe au plan juridique si elle est jugée indispensable pour conserver et/ou acquérir les compétences professionnelles requises pour l'emploi du moment, et si le salarié dispose d'une formation de base pour ces tâches. Dans ce cas, si la formation est nécessaire du point de vue de l'employeur, la formation sanctionnée par un diplôme peut aussi être traitée comme un revenu non imposé. Dans le cas contraire, elle est assimilée à un salaire et imposée en tant que revenu perçu. Par exemple, les diplômes de MBA payés par l'employeur sont souvent non imposables s'ils répondent aux critères voulus (autrement dit, l'intéressé en a besoin pour conserver son emploi).

Sur un plan général, les dépenses de formation sont déductibles pour l'employeur lorsque la prestation est non imposable pour le salarié qui en bénéficie.

Dans la pratique, il s'avère difficile d'établir une distinction claire entre les deux catégories de formation. Les décisions sont prises au cas par cas. Le même type de formation peut être traité différemment à des fins fiscales, en fonction du parcours d'études des participants et de la nature de leurs emplois. Cet aspect pose un problème particulier dans l'évaluation du coût de la formation des personnes très instruites, qui peut être considérable.

Les programmes de MBA font l'objet d'une attention spéciale. Si la formation est assimilée à une prestation comparable au salaire, elle a des répercussions sur l'imposition du bénéficiaire, d'autant plus qu'aucun impôt n'est déduit à l'avance du salaire parce que la formation est considérée comme une prestation en nature. On s'est également intéressé au fait que la participation à ce type de formation ne génère pas nécessairement un avantage imposable immédiat pour le participant.

Examen récent du traitement fiscal de la formation post-initiale

L'harmonisation des règles fiscales des États membres de l'UE contraindra la Finlande à abaisser son taux d'impôt, ce qui pourrait se traduire par une diminution de l'impôt sur le revenu et restreindre ainsi la marge de manœuvre des responsables des finances publiques¹⁵.

En mars 2001, le ministère de l'Éducation a constitué une commission pour l'éducation des adultes, qui a été chargée, entre autres missions, de formuler des propositions dans trois domaines : les ressources qu'exigent les nouvelles orientations ; la répartition des ressources ; et la base de financement. Dans son rapport, cette commission propose que des mesures soient rapidement prises afin de faire la lumière sur l'imposition de la formation à long terme en cours d'emploi et de supprimer toute disposition fiscale faisant obstacle à cette formation. Le ministère de l'Éducation a donc chargé un commissaire de se pencher sur cette question et de proposer lesdites mesures. En novembre 2003, le commissaire a présenté son rapport sur les mesures destinées à améliorer les conditions de la formation pour adultes en Finlande.

Ce rapport propose deux mesures en matière d'imposition. La première concerne la révision des lignes directrices de l'administration fiscale finlandaise concernant les dépenses de formation afin de prévoir la déductibilité des dépenses de formation. La deuxième prévoit d'exploiter plus largement les précédents concernant le traitement fiscal des dépenses de formation. S'appuyant sur le rapport et les commentaires parvenus ultérieurement, le ministère de l'Éducation a établi un plan en vue de préparer des mesures complémentaires. Selon ce plan, il appartient aux différents ministères de mettre en œuvre les propositions dans leurs secteurs respectifs. Les questions relatives à l'imposition relèvent du ministère des Finances. En mars 2005, le ministère de l'Éducation a désigné un groupe d'étude qu'il a chargé de coordonner les mesures prises dans les différents secteurs administratifs pour mettre en application les propositions présentées par le commissaire.

15. Ministère de l'Éducation, *Stratégie 2015* (2003), Helsinki.

4.3. Pays-Bas¹⁶

Les autorités néerlandaises ont volontiers recours à la politique fiscale pour renforcer leur soutien à l'investissement dans le capital humain. Au cours de la dernière décennie, elles ont adopté des déductions pour inciter davantage les employeurs à accroître l'investissement dans les activités éducatives, promouvoir la formation de groupes cibles spécifiques et encourager les salariés à économiser à des fins d'apprentissage. Depuis l'instauration des restrictions budgétaires de 2002, des doutes au sujet de l'efficacité de certaines mesures et une redéfinition des priorités ont contraint le gouvernement à annuler une partie de ces déductions et d'autres initiatives.

Traitement des recettes

Aux Pays-Bas, certains types d'activités éducatives sont exonérés de taxe. Il s'agit de la formation dispensée par les écoles financées ou reconnues par l'État ou par les établissements privés homologués. L'exemption de la TVA s'applique également à la formation musicale, à la danse et au théâtre pour les personnes de moins de 21 ans. Dans la pratique, tous les cours de télé-enseignement (marchands) sont également exonérés de TVA, y compris dans les disciplines créatives.

Traitement des dépenses

Les dépenses d'éducation s'entendent des dépenses engagées au titre d'une formation ou d'études que l'intéressé suit afin d'obtenir un emploi¹⁷. Les dépenses dépassant 500 EUR sont déductibles, à concurrence d'un maximum de 15 000 EUR. En 2002, les dépenses fiscales au titre des dépenses personnelles de formation (*Aftrek studiekosten*) s'élevaient à 87 millions EUR.

16. Basé sur des informations fournies par Sonja Jansen, CINOP.

17. Dans la législation néerlandaise relative à l'impôt sur le revenu, il a été question de formation pour la première fois lorsque la loi relative à l'impôt sur les bénéfices des sociétés de 1964 a mentionné l'expression « déduction pour formation » (*scholingsaftrek*). Pour définir ce qui est déductible en vertu de la législation fiscale, le gouvernement néerlandais a publié plusieurs notes explicatives. En cas de doute, l'inspecteur des impôts tranche. Dans certains cas, l'affaire peut être portée devant un juge.

La définition de la formation n'est pas la même pour les personnes physiques (impôt sur le revenu) et les personnes morales (impôt sur les sociétés). Pour les premières, la formation destinée à procurer un revenu soit dans l'emploi du moment soit dans un emploi futur est admissible en vertu de la loi relative à l'impôt sur le revenu de 2001, articles 6.27-6.30. Pour les personnes morales, la déduction d'impôt pour les dépenses de formation prévue par la loi relative à l'impôt sur les sociétés est liée aux restrictions suivantes :

- **Orientation** : seuls les services d'orientation professionnelle fournis par un prestataire d'activités (marchandes) de formation et financés par le salarié ou l'employeur sont admis à bénéficier de la déduction.
- **Objectifs de la formation** : toutes les activités de formation doivent avoir pour but de former à un emploi ou d'obtenir un revenu. Les coûts de formation professionnelle sont déductibles dans certaines limites.
- **Activités de formation** : diverses sortes de formation sont reconnues par la législation fiscale néerlandaise : les formations de type scolaire liées à l'emploi ou au métier ; les activités assurées en interne par les entreprises pour former leurs salariés ; les projets d'échanges entre organisations.
- **Niveau des activités de formation** : pour inciter les employeurs à encourager les travailleurs peu qualifiés à atteindre le niveau de première insertion professionnelle (niveau 2, loi sur la formation professionnelle), 20 % supplémentaires des coûts de formation peuvent être déduits de l'impôt sur les sociétés.
- **Conditions** : la déduction d'impôt au titre de la garde d'enfants n'est pas liée aux activités de formation mais à l'activité professionnelle en général.
- **Outils** : seuls les manuels d'études sont admis à bénéficier d'une déduction d'impôt.

Si un salarié a engagé des dépenses de formation, il/elle est autorisé(e) à retirer de l'argent (en franchise d'impôt) de son plan d'épargne salariale (grâce auquel les salariés peuvent épargner une partie de leur rémunération avant impôt sur un compte réservé à des fins spécifiques). Toutefois, ces dépenses doivent se rapporter à l'emploi du moment du salarié ou à un emploi futur rémunéré. Les frais encourus au titre de congrès, de séminaires, d'excursions et de voyages d'études sont également déductibles. En vertu de la loi relative à l'impôt sur le revenu, une mesure spécifique permet aux salariés d'économiser en vue d'un congé sabbatique. Si une convention collective prévoit la possibilité d'économiser du temps ou de l'argent pour un congé supplémentaire (par exemple à des fins d'études), les salariés sont exonérés de taxe sur ces prestations. Les salariés peuvent épargner jusqu'à 10 % de leur traitement brut annuel pour financer un congé de formation. Le congé total ne doit pas dépasser un an. Lorsque les montants mis de côté sont débloqués, ils sont imposés comme un revenu ordinaire.

Pour les employeurs, plusieurs dispositions ciblées régissent le traitement des dépenses de formation :

- Pour les salariés de moins de 25 ans, dont les gains sont inférieurs à 130 % du salaire minimum légal et qui travaillent au moins 36 heures par semaine, les employeurs peuvent déduire les dépenses de la taxe sur les salaires et des taxes nationales d'assurance à concurrence d'un plafond de 2 400 EUR.
- Pour les étudiants en doctorat engagés dans des recherches au sein de l'entreprise de l'employeur, la déduction d'impôt à des fins de formation s'applique pendant une période maximale de 48 mois si le travail de recherche représente un temps complet.
- Pour les travailleurs de moins de 23 ans, auparavant sans emploi, qui suivent des formations spéciales sanctionnées par un diplôme d'insertion professionnelle du niveau 2, les employeurs peuvent déduire les dépenses de la taxe sur les salaires et des taxes nationales d'assurance à concurrence d'un plafond de 1 529 EUR.

Les organismes à but non lucratif (qui ne peuvent donc pas déduire les coûts de formation de leurs bénéficiaires) sont autorisés à déduire 12 % des coûts de formation de la taxe sur les salaires. Si ces coûts sont inférieurs à 124 000 EUR, ce pourcentage est de 19 % pour la première tranche de 30 000 EUR. Pour les salariés âgés de plus de 40 ans, une déduction supplémentaire de 14 % est autorisée. Peuvent également être déduits 7 % des coûts supportés afin de permettre à un salarié d'acquiescer les qualifications de base requises¹⁸. La déduction totale maximale pour une organisation est fixée à 794 115 EUR par an¹⁹.

En 1998, une nouvelle législation fiscale a introduit trois déductions d'impôt (Leuven et Oosterbeek, 2000) pour les dépenses engagées par les entreprises au titre de la formation professionnelle des salariés²⁰. Ces déductions ont eu les effets suivants :

- Une déduction supplémentaire²¹ générale des frais de formation des bénéficiaires imposables : 20 % des coûts de formation.

18. « Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA), art 15a » et « Miljoenennota 2003 ».

19. « Wijzigingen in de belastingheffing met ingang van 1 januari 2002, Persbericht Nr 01/335 », La Haye, 13 décembre 2001.

20. Cette mesure peut également s'appliquer aux travailleurs temporaires.

21. Les dépenses de formation sont déjà déduites lorsque les bénéficiaires sont calculés.

- Si le montant total des coûts de formation ne dépasse pas 124 000 EUR, la déduction pour formation sera majorée de 20 % sur la première tranche de 30 000 EUR (encouragement supplémentaire pour les petites entreprises).
- Les employeurs peuvent prétendre à une déduction d'impôt supplémentaire de 20 % lorsqu'ils forment des salariés âgés de 40 ans et plus²².
- Si la formation a pour but de doter le salarié des qualifications de base, la déduction est majorée de 20 % (soit un total de 140 %).
- Si toutes les autres déductions s'appliquent, la déduction totale maximale peut atteindre 70 %.
- Le montant total de la déduction pour formation peut s'élever à 2 390 000 EUR par entreprise²³.

En 2002, les dépenses fiscales au titre de ces diverses mesures ont été supérieures à 600 millions EUR : déductions d'impôt pour la formation (*Afdrachtvermindering onderwijs*) – 231 millions EUR ; dépenses fiscales au titre de la formation dans le secteur à but non lucratif (*Afdrachtvermindering scholing*) – 98 millions EUR ; déductions supplémentaires allouées aux employeurs pour la formation (*Scholingsaftrek werkgevers*) – 280 millions EUR. Le gouvernement néerlandais a abrogé l'ensemble des mesures de déduction pour formation le 1^{er} janvier 2004.

Aux Pays-Bas, les conventions collectives stipulent pour la plupart qu'un versement obligatoire (taxe sur les salaires) doit être effectué au fonds sectoriel pour la formation. Ces prélèvements sont également assimilés à des dépenses de formation dans le régime fiscal.

Les entrepreneurs peuvent recevoir plusieurs subventions et contributions pour la formation de leurs salariés. Les coûts de formation diminués de certaines subventions doivent être utilisés pour calculer l'abattement final. En outre, les paiements des salariés à l'employeur au titre de la formation et les reports doivent être déduits des coûts de formation.

En 2003 et 2004, plusieurs ajustements ont été effectués afin de supprimer les dispositions spéciales relatives aux activités de formation :

- Le 1^{er} janvier 2003, les comptes d'épargne à taux bonifié et les dispositions de participation aux bénéficiaires ont été supprimés. Les plans d'épargne des salariés ont été prorogés en 2003. Les sommes exonérées de taxe qu'un salarié peut épargner ont été réduites.
- Depuis le 1^{er} janvier 2003, la déduction supplémentaire pour coûts de formation des salariés âgés de plus de 40 ans a été abrogée pour les organismes à but lucratif et non lucratif.
- Pour les salariés âgés de plus de 40 ans, la déduction supplémentaire de 14 % ne s'applique plus²⁴.
- Les déductions fiscales pour formation en faveur des organismes à but lucratif et non lucratif ont été supprimées, le gouvernement ayant estimé que ces mesures ne stimulaient pas la participation à la formation, mais dédommageaient uniquement les organisations qui auraient de toute façon pris part à la formation.

22. En 2003, le recours à cette mesure fiscale a été supprimé.

23. « Wijzigingen in de belastingheffing met ingang van 1 januari 2002, Persbericht Nr 01/335 », La Haye, 13 décembre 2001.

24. « Wet Vermindering Afdracht loonbelasting en premie voor de volksverzekeringen (WVA), art 15a » et « Miljoenennota 2003 ».

Examen récent des mesures fiscales

Les Pays-Bas ont eu du mal à donner une définition de la formation post-initiale du point de vue de la déductibilité des coûts. En l'absence d'une définition adéquate, d'aucuns affirment que la déduction pour formation doit être abrogée. La déduction d'impôt a été abolie en 2004 en raison de son peu d'incidence sur la participation à des activités de formation²⁵ (l'effet des mesures n'a jamais fait l'objet d'une véritable évaluation). Dernièrement, le gouvernement néerlandais a décidé de mettre en œuvre à compter de janvier 2006 le dispositif dit *Levensloopregeling* (plan d'interruption de carrière) qui donne aux citoyens la possibilité de mettre de côté une partie de leur gains avant impôt en vue d'un congé sabbatique, de formation ou pour d'autres raisons²⁶.

4.4. Politique fiscale et formation tout au long de la vie : une politique fortuite

La présentation ci-dessus de l'expérience en Autriche, en Finlande et aux Pays-Bas, dont les principaux aspects sont résumés dans le tableau 4.7, donne à penser que, quels que soient les objectifs déclarés de la politique fiscale (définie par l'administration centrale) concernant l'investissement dans le capital humain, le traitement des dépenses à ce titre varie selon les pays et des différences existent au sein des pays selon que l'investissement est réalisé par le salarié ou par l'employeur. De plus, la situation fiscale des fournisseurs publics/à but non lucratif de services de formation par rapport aux prestataires à but lucratif révèle une certaine ambiguïté susceptible d'avoir un effet significatif sur la structure des coûts de chacun.

Le traitement fiscal des dépenses engagées par les employeurs est un domaine dans lequel des différences importantes apparaissent entre les trois pays étudiés ici. Les employeurs déduisent uniformément les coûts de formation de leurs bénéfices imposables au titre de frais professionnels. Toutefois, l'Autriche et les Pays-Bas ont délibérément instauré des incitations supplémentaires pour les employeurs à investir dans la formation en les autorisant à déduire plus de 100 % de ces coûts. Il se trouve que ces deux pays fournissent aussi des incitations supplémentaires aux entreprises pour qu'elles investissent dans la R-D. La Finlande ne fait ni l'un ni l'autre. Mais on ne sait pas avec certitude si cette stratégie est importante pour le comportement des entreprises concernant l'investissement dans la formation (et dans d'autres « immobilisations incorporelles » comme la R-D), et/ou à terme pour la compétitivité. Les initiatives autrichiennes sont trop récentes pour être évaluées. Certaines dispositions ont été évaluées aux Pays-Bas, mais trop tôt pour formuler un jugement fiable sur leur efficacité et leur impact.

Des mesures récentes ont permis aux particuliers de déduire plus facilement les dépenses de formation au-delà de celles qui sont nécessaires pour leur emploi du moment. Elles prévoient un assouplissement des dispositions antérieures qui limitaient les déductions à la seule formation spécifiquement requise pour conserver son emploi. Aujourd'hui, les salariés peuvent déduire les dépenses liées aux activités éducatives dont ils ont besoin pour conserver leur emploi du moment

25. Voir également : « *Waarom de fiscus zich niet met scholing moet bemoeien* », H. Oosterbeek, 16 novembre 2001.

26. Au milieu de l'année 2002, le ministère néerlandais de l'Éducation a décidé de poursuivre l'expérience des comptes formation individuels dans les huit sites pilotes existants. Cette expérience a débuté en février 2001. La deuxième phase, amorcée en novembre 2002, s'est terminée le 31 décembre 2003. Grâce à cela, 1.1 million EUR supplémentaires ont été débloqués pour ouvrir 1 300 nouveaux comptes formation, s'ajoutant aux 1 200 comptes existants. Les résultats ont confirmé l'utilité des incitations induites par la demande dans le domaine de la formation tout au long de la vie. Toutefois, il n'était pas certain que ces méthodes seraient efficaces pour tous les groupes de population, y compris les personnes peu qualifiées. C'est pourquoi un autre projet de comptes formation individuels (comprenant des groupes expérimentaux et des groupes témoins) est entrepris en 2005 afin de tester les effets de ces dispositifs sur les populations moins instruites. Les premiers résultats sont attendus pour 2007. Aucune mesure fiscale particulière ne s'applique à ces comptes.

Tableau 4.7 Présentation des principales caractéristiques de la politique fiscale concernant l'investissement dans le capital humain
Autriche, Finlande, Pays-Bas

Pays (ratio des dépenses fiscales par rapport aux dépenses consacrées à l'éducation)	Traitement des recettes		Traitement des dépenses	
	Prestataires publics/à but non lucratif ¹	Prestataires à but lucratif	Employeurs	Salariés
Autriche (< 0.5 %)	Exemptés de la TVA	Assujettis à la TVA et à l'impôt sur le revenu	120 % des dépenses sont déductibles des gains ; les entreprises qui ne réalisent pas de bénéfices ont droit à un crédit d'impôt égal à 6 % des dépenses qui peut être reçu sous forme de subvention ou appliqué aux taxes salariales	100 % des coûts directs de la formation liée à l'emploi du moment ou à un emploi futur sont déductibles des gains
Finlande (2 %)	Exemptés de la TVA. Exemptés de l'impôt sur le revenu	Formations générales exemptées de la TVA. Assujetties à l'impôt sur le revenu	100 % des dépenses associées au développement du personnel sont déductibles des gains	Déduction standard de 590 EUR (2003) des gains lorsque les salariés participent à une formation à finalité professionnelle. Les coûts de la formation qui permet un relèvement du niveau de qualifications et prépare à de nouvelles tâches sont considérés comme un revenu imposable
Pays-Bas (3 %)	Exemptés de la TVA	Formations générales exemptées de la TVA. Assujetties à l'impôt sur le revenu	120 % des dépenses associées à la formation peuvent être déduites des gains ; pour les entités à but non lucratif, 12 à 19 % des coûts peuvent être déduits des charges sociales	Les dépenses de formation à concurrence d'un maximum de 15 000 EUR peuvent être déduites des gains

1. Établissements désignés par l'État comme investis d'une mission éducative.

Source : Calculs du Secrétariat basés sur Jansen (2003).

ou pour en occuper un autre à l'avenir, aussi bien chez le même employeur que chez un autre. Bien que les nouvelles dispositions continuent d'exclure la formation sans rapport avec l'emploi, elles tendent à mieux tenir compte dans le traitement fiscal des dépenses de formation de la nécessité, généralement admise, d'accroître largement l'investissement dans le capital humain. Toutefois, l'application de cette stratégie est loin d'être uniforme, même parmi les quelques pays considérés ici. En Finlande, par exemple, si un particulier suit un programme diplômant payé par l'employeur, la valeur de la subvention est considérée comme un revenu imposable pour lui.

Le traitement des recettes semble assez uniforme concernant le paiement de la TVA et/ou de la taxe sur les ventes sur les droits payés au titre de services d'enseignement et de formation. Ces services sont assujettis à un taux relativement faible ou sont exemptés, qu'ils soient fournis par des prestataires publics ou privés. Toutefois, c'est un domaine où le développement de la formation tout au long de la vie pourrait donner lieu à certaines ambiguïtés. Aux Pays-Bas, par exemple, les formations de type récréatif sont soumises à des taux de TVA plus élevés que les formations à finalité professionnelle, l'hypothèse étant donc que la distinction entre les deux est toujours claire. En Autriche, les prestataires à but lucratif sont exemptés du paiement de la TVA à condition que leurs programmes « soient comparables à ceux des écoles publiques », ce qui amène à se demander comment la « comparabilité » est évaluée et si cette exigence ne risque pas de pénaliser les prestataires qui innovent, les services qu'ils proposent étant de ce fait trop différents de ceux qu'offrent les organismes publics. On constate une plus grande uniformité parmi les pays étudiés concernant le traitement fiscal du revenu des prestataires à but lucratif et non lucratif, les premiers étant soumis à l'impôt sur les sociétés, les autres en étant exemptés.

5. CONCLUSION

Dans ce chapitre, on reconnaît tout d'abord que les contraintes économiques et financières sont importantes, mais ne sont pas les seuls obstacles à la mise en œuvre de la formation tout au long de la vie. On analyse ensuite les questions susceptibles de se poser lorsque cette formation s'inscrit dans un environnement dans lequel les politiques fiscales déjà en vigueur influent sur les décisions et les choix d'investissement des salariés et des employeurs. L'accent est mis sur les décisions et les choix liés aux activités de formation pour adultes, parce que c'est à cet égard que les enjeux sont les plus immédiats et les plus pertinents.

« La formation tout au long de la vie » est une initiative gouvernementale qui a évolué : projet émanant à l'origine des ministères de l'Éducation, puis adopté par les ministères du Travail, il a finalement été dynamisé en parallèle avec d'autres politiques publiques en vue de faciliter le passage à la société du savoir. Il a recueilli un soutien considérable parce que ses enjeux sont largement partagés par les pouvoirs publics et par les partenaires sociaux. Mais les espoirs et les ambitions qui lui ont donné un élan politique considérable ont dans une certaine mesure pâti des difficultés rencontrées pour coordonner efficacement les diverses actions qui influent sur sa mise en œuvre. Ces difficultés peuvent être complexes – lorsqu'il s'agit d'élaborer des pédagogies susceptibles d'être intégrées à la vie professionnelle – ou d'ordre pratique – mettre à disposition des salles de classe en soirée. Ces obstacles, parfois intrinsèques, sont aggravés par le fait que les solutions et les progrès dépendent dans une large mesure de la capacité à coordonner l'action entre différents programmes politiques.

La politique fiscale semble être un domaine dans lequel les débats et les initiatives sont en grande partie déconnectés de l'évolution de la formation tout au long de la vie. De multiples raisons expliquent ce phénomène. Le dialogue entre les ministères de l'Éducation et des Finances est polarisé sur les questions relatives au budget d'un secteur de dépenses publiques important et relativement stable. Les questions de financement sont simples. Le lien avec l'économie est jugé comme allant de soi, et est suffisamment important pour justifier un rôle dominant des acteurs publics et un niveau élevé de dépenses, et suffisamment stable pour échapper à l'examen des hypothèses sous-jacentes. La politique fiscale se préoccupe avant tout d'accroître les recettes de l'État. Au-delà de cet objectif, les opinions divergent sur l'opportunité de faire de la politique fiscale un instrument influençant le comportement économique. Dans la mesure où la politique fiscale est conçue pour orienter le comportement, en particulier les choix d'investissement, l'investissement dans la formation et le capital humain n'a pas été un objectif politique explicite. L'émergence de la formation tout au long de la vie dans le contexte du passage à une société axée sur le savoir

remet en cause cette ancienne manière de formuler les politiques, et soulève des questions sur le fait de savoir si les politiques actuelles adressent les bons signaux et si la politique fiscale peut et doit être utilisée comme outil pour stimuler l'investissement dans le capital humain.

Il semble donc que l'orientation de la politique fiscale définie par l'administration centrale en matière de formation tout au long de la vie soit fortuite, voire anachronique. D'après l'expérience des trois pays examinés ci-dessus, et les débats engagés par les responsables politiques et les parties intéressées²⁷, il semblerait que :

- La politique actuelle varie d'un pays à l'autre ; au sein des pays, on constate des différences notables entre particuliers et employeurs concernant le traitement fiscal des investissements dans le capital humain.
- Les objectifs (explicites ou implicites) de cette politique ne sont pas toujours cohérents avec l'objectif déclaré des pays, qui est d'encourager l'investissement dans la formation tout au long de la vie, ou avec les principes qui orientent la politique fiscale.
- Peu d'informations permettent de savoir si la politique fiscale a ou non un impact sur l'investissement dans le capital humain et si les différences observées dans les politiques menées par les pays ont des conséquences.

Le but dans ce chapitre n'était pas de tirer des conclusions sur les changements qui pourraient être apportés à la politique fiscale pour renforcer les incitations économiques à investir dans la formation tout au long de la vie et accroître les moyens financiers de le faire ou sur l'opportunité d'utiliser la politique fiscale à cette fin. Une telle démarche exige pour le moins de disposer :

- D'informations provenant d'autres pays sur le traitement fiscal des recettes et des dépenses liées à la formation dans le cadre de leur politique actuelle.
- D'éléments probants concernant l'impact de cette politique sur le volume global de la fourniture de services de formation tout au long de la vie et de l'investissement dans ces services.
- De données factuelles concernant l'impact de cette politique sur des groupes particuliers, ceux qui ont de faibles gains par exemple, et les conditions qui permettent d'accroître ou de diminuer cet impact.

Les informations données dans ce chapitre permettent néanmoins de conclure qu'indépendamment de la question de savoir si la politique fiscale *devrait* être utilisée pour faciliter les stratégies nationales de formation tout au long de la vie, un état des lieux plus complet serait utile. Il serait plus facile d'approfondir le débat si l'on disposait pour un plus grand nombre de pays de renseignements descriptifs complémentaires au sujet de la position de la politique fiscale actuelle concernant l'investissement dans la formation tout au long de la vie, ainsi que d'une évaluation de l'incidence de cette politique, à la fois au plan global et pour ce qui est de la répartition des possibilités d'activités éducatives. Les indicateurs de la politique fiscale actuelle pourraient faciliter la réalisation d'une analyse comparative qui jetterait un éclairage sur ces questions.

S'agissant des solutions, la révision de la politique fiscale par exemple, la décision appartient en dernière analyse aux ministères des Finances. Toutefois, un large cercle d'acteurs – administrations publiques et partenaires sociaux – est directement concerné par la réponse à la question de savoir

27. Le dernier débat date de la conférence internationale sur le cofinancement de l'apprentissage tout au long de la vie qui s'est tenue à Bonn en octobre 2003. Voir OCDE (2004a).

si la politique fiscale a un impact sur le niveau d'investissement dans la formation tout au long de la vie et sur la répartition des possibilités d'apprentissage. Sur un plan pratique, il incombe aux ministères de l'Éducation – qui sont traditionnellement les principaux responsables de la mise en valeur du capital humain – de jouer un rôle anticipatif dans les débats sur la politique fiscale afin de garantir sa cohérence avec la politique publique en matière de formation, d'investissement et d'innovation. L'issue de ces développements peut avoir des conséquences considérables sur la capacité des sociétés à élaborer des politiques cohérentes en matière de formation tout au long de la vie.

Les questions de fiscalité et d'investissement qui se posent en liaison avec la formation tout au long de la vie des adultes ne sont pas les seules à ne pas être réglées dans ce domaine. Dans la mesure où cette formation permet aux individus d'étaler leur apprentissage sur toute leur vie (au lieu d'en concentrer la plus grande partie *avant* l'accès au marché du travail), on peut se demander s'il ne faudrait pas harmoniser le traitement des dépenses liées à la formation sur toute la durée de vie (au lieu de se focaliser uniquement sur les dépenses encourues à l'âge adulte). Puisque, par exemple, tout porte à croire que l'éducation de la petite enfance a un impact positif considérable sur le parcours scolaire ultérieur, et que les pouvoirs publics n'ont guère les moyens de financer en totalité des capacités d'accueil supplémentaires à ce niveau, on peut également se demander si la politique fiscale pourrait jouer un rôle en incitant davantage les acteurs privés à financer cette éducation et en renforçant les moyens qu'ils ont de le faire. S'il est vrai que ces questions n'entrent pas dans le champ de ce chapitre, elles n'en sont pas moins importantes pour autant. Elles méritent elles aussi d'être étudiées plus avant à l'avenir ; là encore, les ministères de l'Éducation devront trouver les arguments nécessaires à cette fin.

Références

Direction de la Science, de la Technologie et de l'Industrie de l'OCDE (2002), *Entrepreneuriat et croissance : les régimes fiscaux*, OCDE, Paris, février.

Immervoll, H. (2004), « Average and Marginal Effective Tax Rates Facing Workers in the EU: A micro-level Analysis of Levels, Distributions and Driving Factors », document de travail n° 19 de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, OCDE, Paris, décembre.

Jansen, S. (2003), « Tax Treatment: Comparison of Tax Expenditure and Tax Treatment of Post-initial Learning Activities in Austria, Finland and the Netherlands », CINOP, Utrecht, préparé pour l'atelier sur « la politique fiscale et la formation tout au long de la vie » organisé dans le cadre de la conférence internationale « Une approche systémique du cofinancement de la formation tout au long de la vie » qui s'est tenue en octobre 2003 à Bonn, Allemagne (disponible à l'adresse www.oecd.org).

Leuven, E. et H. Oosterbeek (2000), « Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training », polycopié, octobre, <http://econwp.wuustl.edu:8089/eps/lab/papers/0205/0205001.pdf>

OCDE (2000), *Comment financer l'apprentissage à vie ?*, OCDE, Paris.

OCDE (2001), *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, OCDE, Paris.

OCDE (2002a), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE 2002*, OCDE, Paris.

OCDE (2002b), *Examens des politiques nationales d'éducation – La formation tout au long de la vie en Norvège*, OCDE, Paris.

OCDE (2003a), *Au-delà du discours : politiques et pratiques de la formation des adultes*, OCDE, Paris.

OCDE (2003b), « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », *Perspectives de l'emploi* 2003, OCDE, Paris, chapitre 5.

OCDE (2003c), « Taking Stock of Co-finance Mechanisms » (mis à jour le 28 avril), www.oecd.org

OCDE (2003d), « Stratégies d'investissement durable dans la formation tout au long de la vie des adultes », *Analyse des politiques d'éducation* 2003, OCDE, Paris, chapitre 4.

OCDE (2004a), *Cofinancer la formation tout au long de la vie : vers une approche systémique*, OCDE, Paris.

OCDE (2004b), « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? », *Perspectives de l'emploi* 2004, OCDE, Paris, chapitre 4.

OCDE (2004c), *Les impôts sur les salaires*, OCDE, Paris.

OCDE/US Department of Education (1999), *How Adults Learn*, US Government Printing Office, Washington DC.

Van den Noord, P. et C. Heady (2001), « Surveillance of Tax Policies: A Synthesis of Findings in Economic Surveys », Document de travail n°303 du Département des affaires économiques, OCDE, Paris.

TABLE DES MATIÈRES

RÉSUMÉ.....	9
Chapitre 1	
NOUVEL ÉCLAIRAGE SUR LES OPTIONS NON UNIVERSITAIRES	17
Résumé.....	18
1. INTRODUCTION.....	19
2. FINALITÉ.....	23
3. COMMENT LES ÉTABLISSEMENTS NON UNIVERSITAIRES S'INSÈRENT-ILS DANS LES SYSTÈMES NATIONAUX D'ENSEIGNEMENT ET DE FORMATION.....	31
4. LES PROBLÈMES DE FINANCEMENT.....	36
5. LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT.....	40
6. LES AVANTAGES ÉCONOMIQUES.....	42
7. CONCLUSION.....	44
Références.....	48
Données des figures.....	51
Chapitre 2	
RENTABILISER LES INVESTISSEMENTS DANS LES TECHNOLOGIES ÉDUCATIVES	53
Résumé.....	54
1. INTRODUCTION.....	55
2. LES INVESTISSEMENTS EN TIC ÉDUCATIVES.....	56
3. ÉVALUER L'IMPACT DES TIC SUR L'ÉDUCATION.....	60
4. PEUT-ON MIEUX APPRENDRE GRÂCE AUX TIC ?.....	67
5. QUELS SONT LES OBSTACLES QUI EMPÊCHENT LES TIC D'AMÉLIORER LA QUALITÉ DE L'ENSEIGNEMENT ET DE L'APPRENTISSAGE ?.....	71
6. EST-IL POSSIBLE DE SURMONTER CES OBSTACLES ? LEÇONS À TIRER DES ÉCOLES INNOVANTES.....	73
7. CONCLUSION.....	76
Références.....	77
Données des figures.....	79
Chapitre 3	
AVEC QUEL SUCCÈS LES ÉCOLES CONTRIBUENT-ELLES À LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?	83
Résumé.....	84
1. INTRODUCTION : LA SCOLARITÉ – LE CHAÎNON OUBLIÉ DU PROGRAMME D'ACTION EN FAVEUR DE LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	85
2. UN CADRE DE RÉFÉRENCE POUR LA PRATIQUE DE LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE DANS LES SYSTÈMES ÉDUCATIFS.....	85
3. LES ÉLÈVES EN TANT QU'APPRENANTS – ÉTABLIR LES CAPACITÉS NÉCESSAIRES À UNE VIE PASSÉE À APPRENDRE.....	86
4. LES ÉLÈVES EN TANT QU'APPRENANTS – MOTIVATION ET IMPLICATION.....	90
5. L'ORGANISATION DE L'ÉCOLE ET LA GESTION DU SAVOIR.....	93
6. LA SCOLARITÉ ET LA RÉPARTITION PLUS GÉNÉRALE DES POSSIBILITÉS D'APPRENTISSAGE TOUT AU LONG DE LA VIE.....	98
7. CONCLUSION.....	103
Références.....	104
Données des figures.....	106

Chapitre 4	
FISCALITÉ ET FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE	109
Résumé.....	110
1. INTRODUCTION.....	111
2. STRATÉGIES POUR UN INVESTISSEMENT DURABLE DANS LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE.....	112
3. QUELLE POURRAIT ÊTRE L'IMPORTANCE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE ?.....	116
4. LE RÔLE DE LA POLITIQUE FISCALE DANS DES INITIATIVES RÉCENTES : EXPÉRIENCE DE TROIS PAYS.....	126
5. CONCLUSION.....	136
Références.....	138
ANNEXE : Évolution récente des politiques d'éducation	141
<i>Analyse des politiques d'éducation : objectifs et précédentes éditions</i>	153

Liste des encadrés, figures et tableaux

ENCADRÉS

Encadré 1.1 Définition de l'enseignement supérieur.....	20
Encadré 1.2 Les établissements de formation supérieure non universitaires.....	24-25
Encadré 2.1 Politiques nationales en matière de technologies éducatives : exemples de la Corée et de la Nouvelle-Zélande.....	55-56
Encadré 2.2 Dans quelle mesure le revenu national détermine-t-il le niveau d'investissement en TIC éducatives ?.....	58
Encadré 2.3 ITiS, le programme national suédois d'action en faveur des TIC à l'école.....	73
Encadré 2.4 Comment les TIC sont exploitées dans deux écoles innovantes en Australie.....	74
Encadré 3.1 Définition des niveaux de l'échelle combinée de compréhension de l'écrit du PISA.....	87
Encadré 3.2 Sentiment d'appartenance des élèves.....	91
Encadré 3.3 Les compétences indispensables à l'action autonome.....	93
Encadré 3.4 Élargissement des responsabilités des enseignants.....	97
Encadré 4.1 Évaluation de l'impact de la politique fiscale sur l'investissement dans le capital humain.....	124

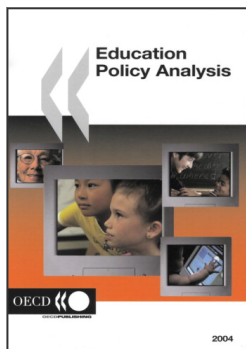
FIGURES

Figure 1.1 Personnes âgées de 15 ans et plus scolarisées dans le supérieur, par type de formation, 2001.....	20
Figure 1.2 Effectif total d'étudiants dans certains établissements de formation supérieure non universitaires, par niveau d'enseignement défini dans la CITE, 2001.....	27
Figure 1.3 Rémunération relative, par niveau de formation, des personnes âgées de 25 à 64 ans, 2002.....	42
Figure 2.1 Nombre moyen d'élèves de 15 ans par ordinateur, 2003.....	57
Figure 2.2 Nombre d'élèves par ordinateur et PIB par habitant, 2003.....	58
Figure 2.3 Pourcentage d'élèves du deuxième cycle du secondaire scolarisés dans des établissements dotés d'un accès à l'Internet, 1995 et 2001.....	60

Figure 2.4	Fréquence moyenne avec laquelle les élèves de 15 ans utilisent un ordinateur à l'école, 2000 et 2003.....	62
Figure 2.5	Nombre moyen d'ordinateurs au domicile des moins bons et des meilleurs élèves, 2000.....	69
Figure 2.6	Les élèves en difficulté et l'ordinateur : intérêt, aisance et maîtrise visible, 2000.....	70
Figure 3.1	Élèves de 15 ans qui atteignent certains niveaux de compétence sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit du PISA, 2000.....	88
Figure 3.2	Élèves à chaque niveau de compétence sur l'échelle combinée de compréhension de l'écrit du PISA, 2000.....	89
Figure 3.3	Élèves qui ne se sentent pas à leur place à l'école, 2000.....	92
Figure 3.4	Enseignants du deuxième cycle secondaire ayant participé à des activités de développement professionnel au cours de l'année scolaire 2000-01, d'après les chefs d'établissements.....	96
Figure 3.5	Estimation du nombre d'années en formation et en dehors de la formation pour les jeunes âgés de 15 à 29 ans, 2002.....	100
Figure 3.6	Estimation du nombre d'années passées en formation avant l'âge de 30 ans par les jeunes âgés de 15 ans (2002) et estimation du pourcentage de temps de formation combiné avec un emploi.....	101

TABLEAUX

Tableau 1.1	Effectifs du supérieur, par type de filière et type d'établissement, 2001.....	21-22
Tableau 1.2	Ventilation par âge des effectifs d'étudiants au niveau 5A de la CITE, par type d'établissement, 2001.....	35
Tableau 2.1	Nombre moyen d'élèves par ordinateur, 2000 et 2003.....	59
Tableau 2.2	Nombre d'élèves par ordinateur et fréquence d'utilisation des ordinateurs à l'école, 2003.....	63
Tableau 2.3	Pourcentage des jeunes de 15 ans qui déclarent utiliser un ordinateur quasi quotidiennement ou quelques fois par semaine pour douze usages spécifiques, 2003.....	65
Tableau 2.4	Élèves de 15 ans qui ont déclaré utiliser fréquemment soit l'ordinateur comme support pédagogique soit des logiciels éducatifs, 2000 et 2003.....	66
Tableau 2.5	Pourcentage d'élèves du deuxième cycle du secondaire fréquentant des écoles où, selon le directeur, l'ordinateur est beaucoup utilisé à diverses fins éducatives, 2001.....	66
Tableau 4.1	Contraintes économiques et financières pesant sur les investissements dans la formation.....	113
Tableau 4.2	Présentation des mécanismes de cofinancement de la formation tout au long de la vie.....	115-116
Tableau 4.3	Impôt sur les sociétés prélevé par l'administration centrale, 2001.....	121
Tableau 4.4	Taux d'impôt marginal sur le revenu brut du travail des personnes physiques, 2003.....	122
Tableau 4.5	Avantages liés à la déduction fiscale de dépenses de formation, par niveau de revenu – exemple pour une dépense de 1 000 USD.....	125
Tableau 4.6	Seuils de revenu auxquels les taux d'impôt sur le revenu commencent à s'appliquer.....	125
Tableau 4.7	Présentation des principales caractéristiques de la politique fiscale concernant l'investissement dans le capital humain.....	135



Extrait de :
Education Policy Analysis 2004

Accéder à cette publication :
<https://doi.org/10.1787/epa-2004-en>

Merci de citer ce chapitre comme suit :

OCDE (2006), « Fiscalité et formation tout au long de la vie », dans *Education Policy Analysis 2004*, Éditions OCDE, Paris.

DOI: <https://doi.org/10.1787/epa-2004-6-fr>

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les arguments exprimés ici ne reflètent pas nécessairement les vues officielles des pays membres de l'OCDE.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage public ou commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org. Les demandes d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales peuvent être obtenues auprès du Copyright Clearance Center (CCC) info@copyright.com ou du Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC) contact@cfcopies.com.