

Développement économique et création d'emploi au niveau local

Améliorer les compétences

VERS DE NOUVELLES POLITIQUES



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements de 30 démocraties œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux que pose la mondialisation. L'OCDE est aussi à l'avant-garde des efforts entrepris pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles font naître. Elle aide les gouvernements à faire face à des situations nouvelles en examinant des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et les défis posés par le vieillissement de la population. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de comparer leurs expériences en matière de politiques, de chercher des réponses à des problèmes communs, d'identifier les bonnes pratiques et de travailler à la coordination des politiques nationales et internationales.

Les pays membres de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, le Mexique, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la République slovaque, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE.

Les Éditions OCDE assurent une large diffusion aux travaux de l'Organisation. Ces derniers comprennent les résultats de l'activité de collecte de statistiques, les travaux de recherche menés sur des questions économiques, sociales et environnementales, ainsi que les conventions, les principes directeurs et les modèles développés par les pays membres.

Cet ouvrage est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE. Les opinions et les interprétations exprimées ne reflètent pas nécessairement les vues de l'OCDE ou des gouvernements de ses pays membres.

Publié en anglais sous le titre :

Skills Upgrading

NEW POLICY PERSPECTIVES

© OCDE 2006

Toute reproduction, copie, transmission ou traduction de cette publication doit faire l'objet d'une autorisation écrite. Les demandes doivent être adressées aux Éditions OCDE rights@oecd.org ou par fax (33 1) 45 24 13 91. Les demandes d'autorisation de photocopie partielle doivent être adressées directement au Centre français d'exploitation du droit de copie, 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France (contact@cfcopies.com).

Avant-propos

Les compétences sont l'une des principales préoccupations de nos sociétés. Dans une économie mondialisée et basée sur la connaissance où les marchés du travail sont souvent de plus en plus flexibles, les compétences sont l'un des atouts les plus précieux que puissent posséder les travailleurs. Pour assurer la continuité ou la progression du niveau de vie, les compétences doivent être nourries et renouvelées constamment, et c'est pourquoi l'apprentissage tout au long de la vie figure aujourd'hui en tête des priorités gouvernementales partout dans les pays de l'OCDE. Pour beaucoup cependant, la rhétorique de l'apprentissage tout au long de la vie ne se traduit pas par des bénéfices concrets. Pour les travailleurs peu qualifiés, qui peuvent sentir sur leurs conditions de travail la pression exercée par la compétition internationale, le fossé les séparant des compétences demandées et qui sont la promesse d'une vie meilleure souvent semble s'élargir.

Si les politiques existantes apparaissent trop souvent inadaptées à l'ampleur du défi à relever, il n'en reste pas moins que plusieurs actions sont poursuivies sur le terrain et avec succès. De nombreux acteurs issus des gouvernements, du milieu des affaires et de la société civile joignent leurs efforts et parviennent à mener des expérimentations innovantes qui comblent l'écart entre la politique du marché du travail et la formation professionnelle, corrigent les faiblesses des travailleurs et satisfont les besoins évolutifs des employeurs. Les leçons à tirer de ces expériences sont riches.

Le Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emploi (LEED) de l'OCDE a mené l'Étude sur l'amélioration des compétences des travailleurs peu qualifiés pour explorer ces expérimentations et en extraire les leçons qui peuvent être utiles aux gouvernements ainsi qu'aux acteurs concernés. Ce projet fait partie de l'ambitieux programme de recherche de LEED sur l'emploi et la gouvernance locale. Ces travaux ont débuté en 1998 avec la publication d'un rapport novateur sur la gestion locale des politiques de l'emploi, ainsi qu'avec la conférence à haut niveau sur la décentralisation organisée à Venise, tous deux ayant exploré de nouveaux cadres d'action pour les politiques. Les sujets qui ont été abordés par ces travaux jusqu'à maintenant et qui ont fait l'objet des publications précédentes vont de l'utilisation de la décentralisation pour améliorer l'efficacité de la politique du marché du travail, à la reformulation du rôle que jouent les partenariats locaux en matière de gouvernance, en passant par l'élaboration de nouveaux mécanismes de gouvernance pour accroître la compétitivité et la cohésion sociale. Les travaux en cours

et dont les résultats seront présentés dans des publications à paraître prochainement se penchent sur d'autres questions horizontales cruciales, comme l'intégration des immigrants sur le marché du travail et la coordination de l'emploi, des compétences et du développement économique.

Ce projet n'aurait pas été possible sans l'appui reçu de plusieurs partenaires importants du Programme LEED : la Commission européenne (DG Emploi et Affaires sociales), le W. E. Upjohn Institute for Employment Research, le Département du travail américain, Ressources humaines et Développement social Canada, la Sector Skills Development Agency (SSDA) au Royaume-Uni, le ministère de la Communauté flamande en Belgique et les ministères de l'Emploi et de l'Éducation au Danemark. Grâce à ce soutien, nous pouvons maintenant mieux comprendre l'important rôle joué par la gouvernance locale sur les questions entourant l'amélioration des compétences, un aspect crucial du fonctionnement du marché du travail et de nos sociétés. Cet ouvrage montre comment une approche intégrée et coordonnée peut être vitale pour générer des résultats concrets sur le plan de l'emploi, du développement des compétences et de la cohésion sociale. Je suis convaincu qu'il laissera sa marque dans le débat politique actuel.



Sergio Arzeni
Directeur, Centre de l'OCDE pour l'entrepreneuriat
Chef, Programme LEED de l'OCDE

Remerciements. Sylvain Giguère, Chef adjoint du Programme LEED, a conçu et dirigé ce projet. Corinne Nativel, Research Fellow à l'Université de Glasgow, a préparé et édité cette publication. Une aide précieuse a été apportée par Debbie Binks, Lucy Clarke, Sheelagh Delf, Randy Holden et Kay Olbison.

Ont contribué à cette publication les auteurs suivants :

Richard Brisbois, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRpp)

Randall Eberts, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, États-Unis

Vania Gerova, Centre for Longitudinal Studies, Institute for Education, Université de Londres

Sylvain Giguère, Programme LEED, OCDE

Jim Hillage, Institute for Employment Studies (IES), Royaume-Uni

Corinne Nativel, Department of Geographical and Earth Sciences, Université de Glasgow

Ides Nicaise, Institut supérieur du travail (HIVA), Université de Louvain

Mette Nørholm, Danish Technological Institute

Frank Pirard, Institut supérieur du travail (HIVA), Université de Louvain

Ron Saunders, Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRpp)

Penny Tamkin, Institute for Employment Studies (IES), Royaume-Uni

Roel Verlinden, Institut supérieur du travail (HIVA), Université de Louvain

Table des matières

Abréviations et acronymes.....	11
Résumé.....	15
Chapitre 1. Une introduction à l'amélioration des compétences : pourquoi un changement de politique est nécessaire	
<i>par Sylvain Giguère</i>	25
D'un problème conjoncturel à un problème structurel	27
Un monde du travail en mutation.....	29
Un échec de la gestion publique et une défaillance du marché	30
Problèmes nationaux, solutions locales	31
Une réorientation des politiques s'impose	32
Chapitre 2. De la réinsertion professionnelle à l'amélioration des compétences au travail : concepts et politiques publiques	
<i>Par Corinne Nativel</i>	37
Des politiques de retour à l'emploi aux dispositifs d'amélioration des compétences au travail : enjeux et obstacles	39
Instrument permettant de relever les compétences des personnes peu qualifiées : vue d'ensemble	50
Intervenants et modalités institutionnelles : l'organisation du relèvement du niveau des compétences	64
Conclusions et recommandations pour l'action gouvernementale	79
Chapitre 3. L'enseignement et la formation pour les personnes peu qualifiées au Danemark : lier la politique publique aux besoins et pratiques des entreprises	
<i>par Mette Nørholm</i>	97
Introduction.....	98
Le contexte de la politique nationale.....	99
Marché du travail et besoins en compétences des régions : l'exemple du Storstrøm.....	110
Pratiques sur le lieu de travail : aspects stratégiques	115
Mise en œuvre d'initiatives de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés dans les entreprises : processus et résultats	126
Enseignement et formation : expériences et résultats.....	134
Conclusions et recommandations.....	138

Chapitre 4. Mise en œuvre au niveau régional des programmes pilotes de formation assurée par les employeurs au Royaume-Uni	
<i>par Penny Tamkin, Jim Hillage et Viona Gerova</i>	147
Introduction.....	148
Le contexte de politique générale	149
Le marché du travail britannique.....	163
Le marché du travail du Derbyshire.....	167
Programmes pilotes de formation par les employeurs	169
Conclusions	189
Chapitre 5. Initiatives sectorielles pour la formation de travailleurs faiblement qualifiés aux États-Unis : deux études de cas	
<i>par Randall W. Eberts</i>	199
Introduction.....	200
Panorama de la situation des travailleurs peu qualifiés aux États-Unis	203
La formation des travailleurs occupant un emploi.....	208
La formation professionnelle dispensée par les organismes d'investissement dans les ressources humaines.....	215
Partenariats noués avec des organismes d'investissement dans les ressources humaines : étude du cas de Chicago	216
Intermédiaires non gouvernementaux au service de la population active.....	220
Conclusions	248
Chapitre 6. L'amélioration des compétences des travailleurs peu qualifiés en Flandre	
<i>par Ides Nicaise, Roel Verlinden et Frank Pirard</i>	257
Introduction.....	258
La situation des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail et la formation tout au long de la vie en Flandre	259
Action publique envers la formation tout au long de la vie	264
Le plan d'action flamand pour la formation tout au long de la vie.....	266
Des instruments spécifiques pour l'amélioration des compétences de travailleurs peu qualifiés titulaires d'un poste	270
Mesures de formation intensive pour les travailleurs peu qualifiés : l'exemple de <i>Vitamin-W</i>	275
Soutien en poste pour les ré-entrants peu qualifiés : l'exemple du réseau de <i>coaching</i> dans l'emploi	280
Formation sur le lieu de travail pour les travailleurs titulaires d'un poste : l'exemple de Harol	288
Conclusions	294
Annexe 6.A1. La région flamande de Belgique et les localités où se situent les trois cas étudiés dans ce chapitre	299

Chapitre 7. Les initiatives de relèvement des compétences au Canada :	
l'expérience de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest	
<i>par Richard Brisbois et Ron Saunders</i>	301
Introduction.....	302
Le marché du travail national.....	303
La politique d'éducation et de formation des adultes au Canada	308
Études de cas dans les Territoires du Nord-Ouest.....	315
Études de cas en Alberta.....	328
Les compétences essentielles dans l'industrie du camionnage du Canada	340
Les leçons canadiennes	344
Conclusions	352
<i>Annexe 7.A1. Carte des Territoires du Nord-Ouest.....</i>	358
<i>Annexe 7.A2. Carte de l'Alberta</i>	359
<i>Annexe 7.A3. Sites Internet des organisations et agences</i>	
<i>gouvernementales citées dans cette étude.....</i>	360
Au sujet des auteurs	361
Encadrés	
2.1. Quelques définitions.....	47
2.2. L'Initiative sur les compétences essentielles (Canada).....	63
2.3. La convention collective sur la formation dans le secteur	
de la métallurgie dans le Land de Bade-Württemberg (Allemagne)	77
2.4. L'Initiative communautaire EQUAL de l'Union européenne (2000-2006)	80
4.1. Taux de pénétration des employeurs participant aux ETP	178
4.2. Études de cas sur les employeurs	180
Tableaux	
2.1. Comportements, compétences et qualités des personnes	
entrepreneuses	44
2.3. Risque et incidence des faibles salaires par ancienneté	
dans certains pays de l'OCDE	45
2.2. Risque et incidence des bas salaires par niveau d'instruction	
dans certains pays de l'OCDE	45
2.4. Les métiers en plus forte croissance au Royaume-Uni, 1992-1999 ..	46
3.1. Dépenses publiques consacrées à l'enseignement et à la formation	
pour adultes, 1993-2001.....	108
3.2. Population, 1990, 1995 et 2001	111
3.3. Tendances de la population active, 1990, 1995 et 2001.....	111
3.4. Taux de chômage	111
4.1. Pourcentage d'employeurs assurant une certaine formation,	
selon la taille de l'entreprise.....	165
4.2. Zones pilotes anciennes et nouvelles.....	173

4.3. Employeurs participant au ETP selon la taille de l'entreprise (pourcentages)	177
4.4. Taux de pénétration des employeurs participant aux ETP, août 2003 (%)	178
4.5. Employeurs participant aux ETP par secteurs (pourcentages)	179
4.6. Employeurs participant aux ETP faisant partie d'organismes de soutien aux entreprises (pourcentages).....	179
5.1. Part des heures ouvrées faiblement rémunérées, par secteur	205
5.2. Part des heures ouvrées faiblement rémunérées, par profession....	205
5.3. Pauvreté, revenu et niveau scolaire atteint, par région des États-Unis	206
5.4. Estimation des dépenses affectées à des programmes publics de formation professionnelle aux États-Unis, exercice 2001	212
6.1. Taux d'activité des personnes « à faible niveau d'instruction » en Belgique, en Flandre et dans les pays UE-15	260
6.2. Taux d'activité suivant le niveau d'instruction, 2002	261
6.3. Taux de chômage des personnes à faible niveau d'instruction, 1999-2002	261
6.4. Niveau de qualification des emplois	262
6.5. Proportion d'employés à chaque niveau de qualification, suivant la taille de l'entreprise	262
6.6. Participation des adultes à l'éducation et à la formation au cours des 4 semaines précédentes, suivant le sexe, l'âge, le niveau d'instruction initial, la situation au regard de l'emploi et de la nationalité – Belgique et régions, 2001	264
6.7. Dialogue social sur la formation en Belgique	270

Graphiques

2.1. Le Cadre institutionnel pour les initiatives en matière de relèvement du Niveau des Compétences	53
3.1. Le système d'éducation et de formation en vigueur au Danemark	106
3.2. Carte du Danemark indiquant la région de Storstrøm	110
3.3. Niveau d'éducation des personnes occupées et des chômeurs dans la région de Storstrøm, 2002.....	112
4.1. Pourcentage d'employeurs assurant une certaine forme de formation, par secteur	165
4.2. Pourcentage d'employeurs assurant une formation, selon le type de formation et la taille	166
4.3. Carte du Royaume-Uni indiquant le Derbyshire	167
5.1. Taux de rémunération par niveau d'instruction (individus âgés de 25 à 54 ans)	204
5.2. Région du <i>Middle West</i> des États-Unis	223

Abréviations et acronymes

AF	<i>Arbejdsformidlingens</i> : Nom du service public de l'emploi danois
AHRE	Alberta Human Resources and Employment (Canada)
AMU	<i>Arbejdsmarkedsuddannelserne</i> : formation professionnelle continue (Danemark)
AVU	<i>Almen VoksenUddannelse</i> : certificat d'enseignement général pour adultes (Danemark)
AWES	<i>Alberta Workforce Essential Skills</i> (Programme de formation au Canada)
BL	<i>Business Link</i> : organisme de soutien aux entreprises (Royaume-Uni)
CEGEP	Collège d'enseignement général et professionnel (Québec)
CCRHC	Conseil canadien des ressources humaines en camionnage
CITE	Classification internationale type de l'éducation
CNP	Classification nationale des professions (Canada)
CSE	Conseil subrégional de l'emploi (Flandre, Belgique)
CoVE	<i>Centres of Vocational Excellence</i> : Centres d'excellence professionnelle (Royaume-Uni)
DDMI	Diavik Diamond Mines Inc. (Canada)
DfES	<i>Department for Education and Skills</i> : ministère de l'Emploi et des Compétences (Royaume-Uni)
ECE	Département de l'éducation, de la culture et de l'emploi (Canada)
EILA	Enquête internationale sur la littéracie des adultes
ERIC	<i>Effective Reading in Context</i> (Programme de formation au Canada)
ETP	<i>Employer Training Pilots</i> : programmes pilotes de formation assurée par les employeurs au Royaume-Uni
FOA	<i>Forbundet af Offentlige Ansatte</i> : Syndicat des salariés du secteur public (Danemark)
FPC	Formation professionnelle continue
FRESA	<i>Framework for Regional Employment and Skills</i> : Cadre pour l'emploi et les compétences au niveau régional (Royaume-Uni)
FSE	Fonds social européen
FVU	<i>Forberedende VoksenUddannelse</i> : programme d'enseignement préparatoire pour adultes (Danemark)

GCSE	<i>General Certification of Secondary Education</i> : équivalent du brevet des collèges (Royaume-Uni)
GED	<i>General Equivalency Diploma</i> : test d'équivalence d'études secondaires (Canada)
GVU	<i>Grunduddannelse for voksne</i> : programme d'enseignement de base pour adultes (Danemark)
GRH	Gestion des ressources humaines
HF	Examen préparatoire supérieur (Danemark)
ICPP	Institut canadien des produits pétroliers
JARC	Jane Addams Resource Corporation (États-Unis)
KAD	<i>Kvindeligt Arbejderforbund</i> : Syndicat des travailleuses (Danemark)
LIRI	<i>Local Industrial Retention Initiative</i> : Initiative de préservation des entreprises locales (États-Unis)
LO	<i>Landsorganisationen i Danmark</i> : Danish Federation of Trade Unions
LSC	<i>Learning and Skills Council</i> : Conseil pour l'apprentissage et les compétences (Royaume-Uni)
MOWD	<i>Mayor's Office of Workforce Development</i> : Office municipal de valorisation de la main-d'œuvre (États-Unis)
NNSP	<i>National Network of Sector Partners</i> : Réseau national de soutien des initiatives sectorielles de valorisation de la main-d'œuvre (États-Unis)
PME	Petites et moyennes entreprises
PRCE	Projet de recherche sur les compétences essentielles (Canada)
QPN	Qualifications professionnelles nationales (Royaume-Uni)
RAR	<i>Regionale Arbejdsmarkeds Råd</i> : Conseils régionaux du marché du travail (Danemark)
RDA	<i>Regional Development Agencies</i> : organismes de développement régional (Royaume-Uni)
RH	Ressources humaines
RHDCC	Ressources humaines et Développement des compétences Canada
SERV	<i>Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen</i> (Conseil social et économique de Flandre)
SPE	Service public de l'emploi
SID	<i>Specialarbejderforbundet i Danmark</i> : Syndicat général des travailleurs (Danemark)
SSDA	<i>Sector Skills Development Agency</i> : Organisme sectoriel de développement des compétences (Royaume-Uni)
SNA	Secrétariat national à l'alphabétisation (Canada)

TANF	<i>Temporary Assistance for Needy Families</i> : programme d'assistance temporaire pour les familles dans le besoin (États-Unis)
TIF	Tax incremental financing : dispositif de nouvelles taxes foncières (États-Unis)
T.N.-O	Territoires du Nord-Ouest (Canada)
TOWES	<i>Test of Workplace Essential Skills</i> : Test des compétences essentielles dans le milieu du travail (Canada)
TUC	Trades Union Congress (Royaume-Uni)
VAE	Valorisation des acquis de l'expérience
VDAB	<i>Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroepsopleiding</i> : Nom du service public de l'emploi en Flandre (Belgique)
VESOC	Conseil économique et social de Flandre (Belgique)
VEUD	<i>Voksenerhvervsuddannelse</i> : enseignement et formation professionnels pour adultes (Danemark)
VUC	<i>Voksenuddannelsescenter</i> : Centres d'enseignement pour adultes (Danemark)
WIA	<i>Workforce Investment Act</i> : Loi sur l'investissement dans la main-d'œuvre (États-Unis)
WLP	<i>Workplace Learning Program</i> : Dispositif de formation sur le lieu de travail (États-Unis)
WRTP	<i>Wisconsin Regional Training Partnership</i> : partenariat régional de formation du Wisconsin (États-Unis)

Résumé

Dans tous les pays de l'OCDE, les pouvoirs publics commencent à tenir compte de la nécessité de revaloriser le capital humain des travailleurs pris au piège dans des emplois peu qualifiés, mal rémunérés et souvent précaires. Comme le chapitre 1 l'indique, cette prise de conscience politique s'explique par trois facteurs essentiellement.

Tout d'abord, le marché du travail est tendu dans de nombreux secteurs : la *pénurie de main-d'œuvre et de compétences* se ressent. À mesure que nos économies se restructurent et déplacent la production dans des pays où le coût de la main-d'œuvre est inférieur, de fortes pressions s'exercent en faveur du relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés afin qu'ils puissent occuper les postes plus qualifiés vacants et alimenter la croissance économique.

La deuxième raison est la *nécessité d'augmenter la productivité*. Une productivité accrue améliore la position des entreprises sur le marché mondial, attire les investissements et soutient la création d'emplois. Les écarts de productivité d'un pays à l'autre s'expliquent souvent par les écarts en termes de compétences et d'instruction. Des études récentes ont montré qu'il existe une forte corrélation entre les investissements dans le capital humain, surtout ceux visant à réduire le nombre de personnes très peu qualifiées, et la croissance ultérieure et la productivité des travailleurs d'un pays.

La troisième considération est que la réintégration d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale à des postes relativement précaires a concouru à la création d'une vaste catégorie de travailleurs *mal rémunérés, aux conditions de travail difficiles et bénéficiant de prestations sociales limitées*. La réinsertion sur le marché du travail n'est pas une condition suffisante à une atténuation durable de l'exclusion sociale ou de la pauvreté. La forte incidence de la pauvreté parmi les ménages actifs indique que les politiques qui donnent la priorité à l'embauche doivent être complétées de dispositions qui encouragent le maintien de l'emploi et renforcent la mobilité ascendante.

Les tendances actuelles de l'emploi font ressortir l'importance croissante de ce troisième facteur : il devient de plus en plus difficile pour ceux qui

occupent des emplois peu qualifiés de progresser en termes de rémunération, de conditions de travail et de sécurité.

*Répondre aux défaillances du marché
et aux problèmes de gouvernance*

L'insuffisance de l'offre de formation destinée aux travailleurs les moins qualifiés a mis en évidence le décalage entre les services de l'emploi et le système de formation professionnelle. Alors que les premiers ont peu de ressources à leur disposition pour suivre les travailleurs qui obtiennent un emploi, le second n'apporte guère d'avantages aux travailleurs peu qualifiés. L'absence de coordination entre le service public de l'emploi et les établissements de formation professionnelle fait en sorte que dans de nombreux pays les pouvoirs publics n'offrent aucune assistance à la mise à niveau des compétences de cette catégorie de travailleurs. Ainsi, le relèvement du niveau des compétences n'est pas seulement un problème de politique publique, mais de gouvernance. Il convient donc de remédier à la fois à une défaillance du marché et à une faille de gouvernance.

C'est à l'échelon local que l'importance stratégique du relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés est la plus manifeste et la plus urgente. La difficulté des entreprises à recruter du personnel doté des qualifications dont elles ont besoin incite les autorités locales, les organisations patronales et les organismes de développement économique à remédier à cette situation. C'est pourquoi sont apparues, dans beaucoup de pays et régions, de nombreuses initiatives locales visant à combler le fossé entre les services de l'emploi et les services de formation pour aider les travailleurs peu qualifiés à conserver leur emploi et à évoluer professionnellement. Ces initiatives sont le fait de divers intervenants : autorités locales, syndicats, organisations de proximité, intermédiaires de l'emploi, partenariats locaux. Elles font appel aux instruments et aux sources de financement mis à leur disposition aux différents échelons de l'administration, et par l'Union européenne dans le cas des États membres de l'UE. Certains pays ont aussi récemment engagé des programmes pilotes qui ont été mis en œuvre en divers endroits.

Les solutions au problème du manque de formations destinées aux travailleurs peu qualifiés ayant été élaborées à l'échelon local, c'est à ce niveau que l'OCDE a décidé de conduire son étude sur le relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés. Cet ouvrage présente les résultats de cette étude. En particulier, il examine comment et dans quelle mesure l'action territoriale se superpose aux systèmes nationaux de formation professionnelle continue pour mettre en œuvre des dispositifs innovants en

matière de formation professionnelle destinés aux travailleurs peu qualifiés ainsi qu'à leurs employeurs dans des occupations, secteurs, villes et régions spécifiques. Les expériences de la Flandre en Belgique, du Canada, du Danemark, des États-Unis et du Royaume-Uni ont été étudiées dans le cadre de ce projet.

Le deuxième chapitre examine la nature des mesures de développement et de valorisation de la main-d'œuvre et souligne que bien que s'inscrivant dans le cadre de la politique d'apprentissage tout au long de la vie, celles-ci visent un objectif plus étroit et plus modeste. Il s'agit tout particulièrement de chercher à améliorer les compétences, les aptitudes et les qualifications des salariés occupant des postes précaires et mal rémunérés de façon à remédier aux pénuries et aux déficits de compétences observables sur les marchés du travail locaux et dans l'entreprise. La notion de « compétences » est fortement liée à celle d'« employabilité » qui met en exergue l'offre de travail plutôt que de la demande et s'attache par conséquent aux caractéristiques que présentent les individus, depuis les aptitudes de base (lecture, écriture, calcul, TIC et langues étrangères) jusqu'aux qualifications professionnelles et aux compétences sociales et humaines telles que le comportement, la communication et le travail en équipe. Ces compétences peuvent être acquises dans un cadre théorique ou pratique, de sorte que le champ des programmes de relèvement des compétences est plus ample que celui des mesures traditionnelles de formation professionnelle continue qui offrent essentiellement des formations professionnelles et techniques à l'ensemble des travailleurs.

Le fossé des compétences s'est accru au fur et à mesure que les économies de l'OCDE se sont restructurées. La croissance des postes de dirigeants administratifs et techniques s'est accompagnée d'une progression des emplois peu qualifiés dans le secteur des services aux personnes. Cette polarisation des métiers est aggravée par le fait que les adultes au faible niveau d'instruction participent moins aux formations que les employés déjà très qualifiés.

Les instruments de formation et de relèvement des compétences s'efforcent en général de remédier aux obstacles et barrières que constituent les coûts, le temps et l'accès. Le chapitre passe en revue les dispositifs publics en les regroupant en trois grandes catégories : 1) stratégies orientées vers les employeurs; 2) stratégies orientées vers les salariés, et 3) stratégies liées à l'accréditation des compétences; bien évidemment, ces différentes approches ne sont pas incompatibles et peuvent être appliquées simultanément. La première catégorie comprend des taxes de formation, des subventions aux employeurs, des incitations et récompenses à valeur symbolique ou encore des programmes sectoriels de formation adaptée aux besoins spécifiques d'une branche d'activité. La seconde catégorie inclut des congés de formation,

des programmes de coaching, des subventions et comptes-formation individuels, des chèques-formation ainsi que des dispositifs de rotation d'emplois. Enfin, l'identification des besoins de formation par des agences régionales ainsi que la validation des acquis de l'expérience font partie des instruments transversaux d'accréditation et de valorisation des compétences.

Le chapitre se poursuit par un examen de la gouvernance de la formation professionnelle et se penche tout particulièrement sur la création d'organismes de valorisation de la main-d'œuvre et le rôle des intermédiaires du marché du travail. Il met en évidence les modalités par lesquelles le relèvement des compétences est étroitement associé au développement local. Ces modalités incluent entre autres des services d'études et d'informations, des alliances régionales pour les compétences, la participation des partenaires sociaux à la conception et à l'adoption d'outils de formation, le recours à des intermédiaires du monde éducatif ou encore à des programmes supranationaux tels qu'EQUAL dans l'Union européenne.

À partir de ces éléments, le chapitre émet une série de recommandations. Il souligne la nécessité d'anticiper les besoins en qualifications et compétences par le biais d'observatoires régionaux et de promouvoir vigoureusement la formation professionnelle au sein des entreprises par l'utilisation de campagnes d'information et de communication. De plus, la formation professionnelle – on ne le soulignera jamais assez – doit être adaptée aux besoins du groupe-cible et au lieu de travail à la fois en termes de contenu et de méthodes d'apprentissage. Ceci nécessite de faire appel à des consultants du monde éducatif, à des intermédiaires du marché du travail ou à des salariés de l'entreprise pouvant jouer le rôle de formateur. Il est également important d'aller à la rencontre des employeurs et de les convaincre que l'investissement dans la formation de ce segment de leur personnel bénéficiera à la performance de leur entreprise. Au niveau national, les gouvernements doivent être amenés à faire de l'accès à la formation professionnelle un droit légitime pour tous les travailleurs et à légiférer en conséquence en adaptant le droit du travail. Dans de nombreux cas, ceci impliquera une refonte des systèmes de taxes professionnelles afin de mettre en application le principe de discrimination positive envers les travailleurs les moins qualifiés.

Enfin, le chapitre rappelle le fait que la valorisation de la main-d'œuvre ne constitue qu'un aspect d'un plus vaste champ d'intervention dans le domaine des politiques éducatives. Une formation initiale de qualité doit être accessible sans discrimination à tous les enfants et jeunes adolescents sans distinction en termes de couche sociale ou de lieu de résidence. Si les écoles, universités et établissements d'enseignement ne parviennent pas à se réinventer afin d'éliminer les discriminations et de préparer plus équitablement les générations futures au monde du travail, tous les efforts

destinés à relever le niveau des compétences des travailleurs peu qualifiés seront déployés en vain.

*Les stratégies de planification éducative
au Danemark*

L'ouvrage se poursuit sur plusieurs chapitres proposant des études de cas. Le chapitre 3 vise à identifier les conditions préalables et les processus sur lesquels s'appuie la mise en œuvre d'initiatives d'enseignement et de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés au Danemark. À partir d'études de cas de trois entreprises danoises, il met en exergue les circonstances et les modalités d'adoption de stratégies visant au développement des compétences du personnel.

Le chapitre débute par une vue d'ensemble des développements récents dans le domaine des politiques de formation professionnelle des adultes au Danemark. Le Danemark bénéficie d'une longue tradition en matière d'enseignement et de formation pour adultes qui offre un environnement favorable pour améliorer les compétences des travailleurs peu qualifiés. Les politiques danoises d'enseignement et de formation pour adultes mettent l'accent sur le développement des compétences en tant qu'instrument de promotion de l'emploi et de la croissance économique. Le système public de formation professionnelle générale et d'enseignement pour adultes est fortement influencé par les partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales). En vertu d'une loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, deux nouveaux programmes ciblés spécifiquement sur les travailleurs peu qualifiés ont été introduits : le système d'enseignement préparatoire pour adultes (*Forberedende VoksenUddannelse*) et le système d'enseignement de base pour adultes (*Grunduddannelse for voksne*).

Le chapitre se tourne ensuite vers la dimension régionale de la formation professionnelle et propose une étude de cas de la région de Storstrøm, une région comprenant la partie sud du Sjælland et les îles de Lolland et Falster. Une attention particulière est prêtée au rôle que jouent les conseils régionaux du marché du travail. Outre différents modèles de réintégration des chômeurs, le Conseil du marché du travail peut également financer des dispositifs de rotation d'emplois et financer la planification des initiatives d'enseignement et de formation dans les entreprises.

Les expériences des trois entreprises sélectionnées dans la région de Storstrøm (dans les secteurs de l'électronique, du textile et des transports) sont ensuite examinées en détail. Bien qu'ayant fait preuve de motivations différentes pour la mise en place de programmes de formation de leur personnel, ces entreprises sont caractérisées par un certain nombre de

similitudes, comme par exemple le fait qu'elles se soient adressées à des intermédiaires du marché du travail pour initier leurs projets respectifs. Ces observations mènent l'auteur à la conclusion que les obstacles auxquels sont initialement confrontés les employeurs et les salariés peu qualifiés, et l'inertie en résultant, peuvent être surmontés. Pour cela, il convient d'allier un certain nombre de conditions préalables à une stratégie de « planification éducative ».

*La mise en œuvre au niveau régional
des programmes pilotes de formation assurée
par les employeurs au Royaume-Uni*

Le chapitre 4 offre un examen détaillé des programmes pilotes de formation assurée par les employeurs (*Employer Training Pilots*), un dispositif récent du gouvernement britannique visant à encourager l'acquisition des compétences au niveau local. Il commence par décrire les principaux dispositifs mis en œuvre par les pouvoirs publics au cours des dix dernières années. Le Royaume-Uni craint de plus en plus de se laisser distancer par ses concurrents du point de vue de la productivité et de la performance économique et il a malheureusement dû faire face aux conséquences sociales découlant du niveau d'instruction et de formation relativement médiocre de sa main-d'œuvre. En Angleterre, un adulte sur cinq saurait à peine lire et écrire et quelque 48 % auraient une maîtrise du calcul faible, voire nulle (c'est-à-dire inférieure à celle d'un enfant de 11 ans). Il n'est donc guère étonnant que le gouvernement travailliste ait placé les compétences au centre de ses réformes en matière de politiques de l'emploi telle que l'illustre la création du Conseil pour l'apprentissage et l'acquisition de compétences (*Learning and Skills Council*), d'une Université de l'Industrie (*Ufi*), des Centres d'excellence professionnelle ou encore d'un réseaux d'entreprises comprenant un certain nombre de nouveaux Conseils sectoriels.

Les programmes pilotes ont été mis en place à partir de septembre 2002 dans douze zones anglaises de Conseils d'apprentissage et de qualifications pour encourager les employeurs ou des salariés qui ne s'intéressent généralement pas à la formation professionnelle à investir dans ce domaine. L'offre comporte quatre éléments qu'il est possible de varier selon les circonstances locales : 1) une formation gratuite ou subventionnée, 2) une rémunération pour le temps consacré à la formation, 3) une compensation salariale (versée aux employeurs pour le temps consacré par les salariés à la formation, à des taux différents selon la zone pilote), et 4) des informations, des conseils et des directives à l'intention des employeurs et des salariés.

Les auteurs examinent la mise en œuvre du programme pilote dans le Derbyshire, un comté mi-rural, mi-urbain des Midlands de l'Est. Ils

aboutissent à la conclusion que la participation dans le dispositif résulte essentiellement de la disponibilité d'une formation gratuite et organisée par un intermédiaire plutôt que de l'offre d'une compensation salariale. Cependant, le niveau relativement bas de qualification visé par le dispositif pilote signifie qu'au final, il s'avèrera sans doute plus efficace pour lutter contre l'exclusion sociale que pour résoudre les problèmes de redressement économique nécessitant des politiques différentes.

*Les intermédiaires du marché du travail au cœur
des alliances régionales pour les compétences
aux États-Unis*

Le cinquième chapitre montre que les partenariats entre le monde des entreprises et les intermédiaires du secteur à but non lucratif revêtent une importance cruciale lorsqu'il s'agit de favoriser le relèvement des compétences. Aux États-Unis, les travailleurs n'ayant qu'un faible niveau d'instruction et n'ayant reçu que peu de formation sont nettement défavorisés sur le plan de la rémunération et de l'emploi. Ainsi, la rémunération hebdomadaire médiane d'un travailleur ayant suivi des études supérieures est de 73 % plus élevée que celle d'un travailleur n'ayant qu'un niveau de formation secondaire. De plus, selon les prévisions économiques, à l'avenir, les États-Unis connaîtront d'importantes pénuries de travailleurs qualifiés. La formation de la main-d'œuvre constitue donc un enjeu central pour ce pays.

Un panorama des services de formation professionnelle montre que les dispositifs dans le cadre du *Workforce Investment Act* (WIA) ne sont pas principalement et exclusivement ciblés vers les travailleurs à bas salaire. En outre, certains programmes des États et les programmes locaux ont été conçus pour aider les *working poor* à surmonter certains des obstacles les empêchant de bénéficier des services de formation. Les organismes d'investissement dans les ressources humaines (*workforce investment boards*), par exemple, utilisent des fonds discrétionnaires pour les travailleurs en poste.

La suite du chapitre est dédiée à l'analyse de deux intermédiaires du marché du travail. La Jane Addams Resources Corporation (JARC) située dans la partie nord de la ville de Chicago constitue la première étude de cas. Depuis sa création en 1985, la JARC a pour stratégie de combiner la valorisation de la main-d'œuvre et le développement économique en offrant une large palette de programmes et de services de développement économique, d'enseignement et de formation des travailleurs. Elle aide de petites entreprises appartenant à des intérêts locaux à rester compétitives et à se maintenir dans la zone pour offrir des emplois payés décentement aux résidents locaux. Le second organisme étudié, le Partenariat régional pour la

formation dans le Wisconsin (*Wisconsin Regional Training Partnership*) a été créé en 1992 en réaction à la désaffectation spectaculaire pour le secteur manufacturier dans l'économie de Milwaukee. Le WRTP est le résultat d'un partenariat entre le syndicat AFL-CIO, des employeurs, l'université de Wisconsin et un certain nombre d'autres acteurs locaux du marché du travail. Le WRTP apporte son concours aux employeurs et aux salariés en les aidant à trouver des solutions à leurs problèmes sur le lieu de travail. Il est un intermédiaire au service de la population active qui apporte des solutions applicables sur le lieu de travail. L'auteur du chapitre conclut que bien que les intermédiaires du marché du travail apportent des solutions innovantes adaptées aux besoins des entreprises, la question n'est pas de savoir si ceux-ci devraient prendre le pas sur les services publics mais comment faire pour qu'ils coopèrent mieux. Les deux approches sont nécessaires et les efforts déployés dans les deux cas sont complémentaires.

*Intervention des instruments de l'UE
et des associations à but non lucratif
dans les villes flamandes*

Le chapitre 6 examine plusieurs initiatives de relèvement des compétences en Flandre, région de la partie nord de la Belgique fédérale. Le chapitre débute avec une analyse du marché du travail flamand. Celle-ci montre que la proportion des travailleurs qui participent au marché du travail est 79 % plus élevée pour ceux qui possèdent un niveau d'instruction supérieur que pour ceux qui possèdent un faible niveau d'instruction. Du côté de la demande, bien que les « activités de savoir » soient en forte augmentation, près d'un cinquième de la population active occupe un emploi considéré comme « peu qualifié ». Un sondage récent a montré qu'en moyenne 60 % des travailleurs détenteurs d'un diplôme universitaire prennent part à un programme de formation professionnelle contre 4 % pour ceux ne possédant aucun diplôme. Comme dans d'autres pays, les mesures de relèvement des compétences sont motivées par la prise en compte politique du sous-investissement dans la formation des adultes et la participation inégale dans la formation continue.

Des mesures récemment adoptées par le gouvernement flamand telles que le plan de rotation d'emplois, le plan pour la formation tout au long de la vie, le plan stratégique d'alphabétisation ou la reconnaissance des acquis de l'expérience attestent toutes de la part grandissante accordée à la valorisation des compétences. Par ailleurs, les « plans d'action pour la diversité » chapeautés par le comité consultatif économique et social flamand (VESOC) qui réunit les partenaires sociaux et les pouvoirs publics subventionnent les entreprises désireuses d'encourager la mobilité au sein de leur structure. Les

primes d'encouragement, chèques-formation et conventions sectorielles font parties des mesures disponibles pour le développement des ressources humaines en Flandre.

Trois études de cas – dans les villes d'Anvers, Gand et Diest – illustrent des bonnes pratiques émanant d'organisations du secteur associatif et des employeurs privés. Certains, tels que l'association Vitamin-W ou le réseau de coaching mis en œuvre dans le cadre du Programme Communautaire EQUAL offrent des dispositifs innovants aux personnes en recherche d'emploi ou aux anciens allocataires des minima sociaux venant de réintégrer le marché du travail. Ces ONG œuvrent principalement afin promouvoir la réintégration durable sur le marché du travail. Par ailleurs, le cas d'Harol, une entreprise du secteur privé, montre clairement que les organismes et acteurs publics peuvent encourager les employeurs à adopter des plans de développement des compétences pour leur personnel.

Cependant, tout comme dans de nombreux pays et régions de l'OCDE, les mesures de formation professionnelle visant les travailleurs en poste sont encore au second plan. Au vu de la participation inégalitaire dans la formation tout au long de la vie qui caractérise le marché du travail flamand, les auteurs du chapitre en appellent à une réorientation stratégique des politiques publiques en faveur des salariés en poste, tant au niveau régional, qu'au niveau national.

*L'utilisation de programmes de bilan
des compétences essentielles dans les provinces
du Canada*

L'ouvrage se termine par une présentation de plusieurs initiatives récemment introduites au Canada afin de renforcer l'attention accordée aux compétences de base au sein de l'entreprise. Ce septième chapitre se fonde sur des études de cas impliquant des employeurs qui, en collaboration avec des établissements d'enseignement professionnel, ont développé des outils de formation répondant aux besoins de compétences au sein de leur marché local du travail. Ces outils ont été développés en partie à travers des initiatives du gouvernement fédéral.

Le chapitre débute par un aperçu général du marché du travail et l'éducation de la main-d'œuvre canadienne. Les niveaux d'éducation ont régulièrement progressé durant les dernières décennies. Aujourd'hui, un Canadien sur deux possède un certificat d'études secondaires tandis que 23 % ont un diplôme universitaire. Comme dans d'autres pays, la participation des travailleurs sans diplôme d'études secondaires à un programme de formation professionnelle continue est modeste (11 % contre 48 % pour les diplômés de l'enseignement supérieur).

Les auteurs examinent les principaux dispositifs mis en œuvre par les gouvernements fédéral et régionaux du Canada dans le domaine du développement des compétences. À la suite de résultats de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes de l'OCDE, le gouvernement canadien a décidé de faire de l'acquisition des compétences de base la clé de voûte de sa politique de formation et d'apprentissage des adultes. Bien que les fonds fédéraux ne soutiennent pas directement la formation (sauf pour certains groupes cibles), ils fournissent un soutien indirect aux formations futures en aidant les partenaires à effectuer des recherches sur le marché du travail, à élaborer et publier des informations sur les carrières et à créer des programmes de formation. C'est dans ce contexte qu'il a lancé l'initiative sur les compétences essentielles et l'alphabétisation en milieu de travail en avril 2003. Son objectif est de relever les niveaux de compétences des Canadiens qui arrivent sur le marché du travail ou qui s'y trouvent déjà. Plus de 200 profils professionnels ont été établis et publiés et la majorité des profils restants devraient être achevés d'ici 2007. Par ailleurs, les pouvoirs publics ont financé l'élaboration d'un test des compétences essentielles dans le milieu de travail (connu en anglais sous le nom de *Test of Workplace Essential Skills* ou TOWES). Le TOWES est un outil de bilan des compétences dans les trois domaines essentiels que constituent la lecture, la rédaction et le calcul.

Le chapitre fournit ensuite un examen détaillé de la mise en œuvre du TOWES ainsi que d'autres initiatives de relèvement des compétences (dont les centres de formation sur le lieu de travail) dans deux régions limitrophes, à savoir les territoires du Nord-Ouest et l'Alberta. En conclusion, il souligne l'importance à accorder aux dispositifs de bilan des compétences dont la flexibilité et l'adaptabilité permettent de répondre aux besoins spécifiques des salariés en poste et de leur employeur.

Chapitre 1

Une introduction à l'amélioration des compétences : pourquoi un changement de politique est nécessaire

par

Sylvain Giguère

Les pressions pour améliorer la productivité et satisfaire les besoins évolutifs des entreprises dans une économie basée sur la connaissance soulèvent la nécessité d'améliorer les compétences des travailleurs les moins qualifiés. Simultanément, les gouvernements réalisent qu'ils n'ont à leur disposition que bien peu d'instruments pour relever ce défi. Non seulement les politiques ne sont-elles pas bien adaptées au nouveau contexte du marché du travail, mais le cadre de gouvernance est souvent inadéquat. Une meilleure coordination des politiques, une meilleure adaptation des politiques aux conditions locales et une meilleure participation du milieu des affaires et de la société civile sont requis pour générer des résultats supérieurs. Les gouvernements et les acteurs locaux ont tous deux une contribution à apporter afin de mettre sur place les mécanismes innovants et efficaces qui sont nécessaires aujourd'hui.

Une évolution des priorités est actuellement observable sur le marché du travail. Pendant des décennies, l'attention des responsables politiques a été monopolisée par les problèmes du chômage de longue durée et de l'exclusion sociale. L'intégration ou la réintégration des travailleurs sur le marché du travail étaient les priorités absolues, et ont déterminé les grandes orientations pour la mise en œuvre de subventions à l'emploi, de programmes de formation et de services de conseil. Dans un contexte de chômage élevé, même les mesures en faveur du développement de l'employabilité, destinées en premier lieu à aider les travailleurs et les chômeurs de courte durée à améliorer leur productivité, ont souvent servi à aider les chômeurs défavorisés et de longue durée à retrouver un emploi.

Si la question de la réintégration sur le marché du travail demeure cruciale dans plusieurs pays, l'attention des responsables politiques se tourne aujourd'hui vers les travailleurs peu qualifiés¹, phénomène qu'expliquent trois raisons essentiellement.

Premièrement, le chômage a reculé et plusieurs pays ressentent une *pénurie de main-d'œuvre et de compétences* : dans des secteurs spécifiques de l'industrie, des employeurs ne peuvent trouver des travailleurs avec les compétences requises. À mesure que nos économies se restructurent et déplacent la production dans des pays où le coût de la main-d'œuvre est inférieur, de fortes pressions s'exercent en faveur du relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés afin qu'ils puissent occuper les postes plus qualifiés vacants et alimenter la croissance économique.

La deuxième raison est la *nécessité d'augmenter la productivité*. Une productivité accrue améliore la position des entreprises sur le marché mondial, attire les investissements et soutient la création d'emplois. Les écarts de productivité d'un pays à l'autre s'expliquent souvent par les écarts en termes de compétences et d'instruction. Le vieillissement de la population ne fait qu'accentuer cet aspect. La majorité des travailleurs qui utiliseront les nouvelles technologies à l'avenir auront terminé leur scolarité depuis longtemps : une hausse de l'investissement dans la formation professionnelle s'impose donc (OCDE, 2003a).

Les arguments en faveur de l'investissement dans la formation s'appuient sur la théorie moderne de la croissance, qui met l'accent sur le lien entre l'acquisition de capital humain et la croissance économique. Il a été difficile de prouver empiriquement cette théorie, mais des percées décisives

sont réalisées actuellement. Une étude récente a montré une association sans ambiguïté entre les investissements dans le capital humain, surtout ceux visant à réduire le nombre de personnes très peu qualifiées, et la croissance ultérieure et la productivité des travailleurs d'un pays² (Coulombe, Tremblay et Marchand, 2004).

La troisième considération est que la réintégration d'anciens bénéficiaires de l'aide sociale à des postes relativement précaires a concouru à la création d'une vaste catégorie de travailleurs mal rémunérés, aux conditions de travail difficiles et bénéficiant de prestations sociales limitées, souvent appelés « *working poor* » dans les pays anglophones. L'application de mesures visant à stimuler l'intégration au marché du travail est un moyen efficace de combattre l'exclusion sociale dans la mesure où elle favorise le retour sur ce marché des individus qui avaient perdu contact avec lui. L'expérience professionnelle est l'un des atouts essentiels du chercheur d'emploi. Dans certains cas, une expérience temporaire acquise dans le cadre d'un emploi faiblement rémunéré améliore davantage les perspectives d'emploi et de revenu d'un individu que sa participation à un programme (actif ou passif) du marché du travail. Néanmoins, la réintégration en soi n'est pas une condition suffisante à une atténuation durable de l'exclusion sociale ou de la pauvreté. La forte incidence de la pauvreté parmi les ménages actifs indique que les politiques qui donnent la priorité à l'embauche doivent être complétées de dispositions qui encouragent le maintien de l'emploi et renforcent la mobilité ascendante (OCDE, 2001a).

Les tendances actuelles de l'emploi font ressortir l'importance croissante de ce troisième facteur : il devient de plus en plus difficile pour ceux qui occupent des emplois peu qualifiés de progresser en termes de rémunération, de conditions de travail et de sécurité.

D'un problème conjoncturel à un problème structurel

La longue période de croissance connue pendant les années 90 et le début des années 2000 a particulièrement bien réussi à réintégrer les chômeurs et les personnes défavorisées au marché du travail. Non seulement la reprise a-t-elle été rapide et soutenue pendant plusieurs années, mais elle s'est accompagnée de réformes des régimes de prestations sociales et d'assurance chômage qui ont encouragé les chômeurs de longue durée et les personnes défavorisées à renoncer aux aides au revenu et à trouver un emploi. Le programme de *welfare-to-work* de Bill Clinton et le *New Deal* de Tony Blair ont été les précurseurs des bouleversements qu'ont connus les politiques de bon nombre de pays de l'OCDE depuis la fin des années 90.

Ces réformes, aussi souhaitables fussent-elles, n'ont pas été dénuées de défauts de conception. En particulier, si elles sont parvenues à stimuler la

réintégration au marché du travail – souvent par des moyens coercitifs –, il est moins évident qu'elles aient réussi à encourager les travailleurs à suivre des formations et à acquérir de nouvelles compétences. Face à la perspective d'une nouvelle récession, de nombreux analystes du marché du travail ont affirmé que ces travailleurs se trouvaient dans une situation vulnérable. En effet, les programmes ayant échoué à les doter de nouvelles compétences adaptées aux besoins actuels des entreprises, on pouvait s'attendre à ce qu'une grande part des travailleurs peu qualifiés entrés sur le marché du travail dans la dernière phase de la période de croissance connaissent des difficultés à trouver un nouvel emploi en période de ralentissement économique et risquent de se trouver de nouveau en chômage de longue durée.

Ce résultat sous-optimal anticipé des orientations et politiques économiques des années 90 conjuguées aux politiques actuelles de réduction de la protection sociale dans de nombreux pays explique l'intérêt renouvelé pour le sort des employés peu qualifiés en poste sur le marché du travail. Il est frappant que durant une visite d'étude de l'OCDE conduite dans le Midwest des États-Unis en avril 2001, au point culminant du cycle conjoncturel, les agents responsables de la mise en œuvre des politiques du marché du travail aient souvent soulevé ce problème³. À la question de savoir ce qu'ils feraient s'ils disposaient d'une plus grande latitude dans la gestion de ces programmes, beaucoup ont répondu qu'ils souhaiteraient avant tout pouvoir consacrer davantage de ressources au relèvement du niveau des compétences des travailleurs peu qualifiés.

Essayer de définir si ces préoccupations étaient fondées, et si les titulaires d'emplois sont effectivement redevenus des chômeurs de longue durée avec le ralentissement de la croissance dépasse l'objet du présent volume. D'ailleurs, cet exercice est sans doute devenu inutile dans la mesure où une évolution structurelle semble aujourd'hui supplanter les effets du cycle économique sur l'emploi des travailleurs peu qualifiés. La reprise actuelle s'accompagne d'une baisse des salaires, d'un durcissement des conditions de travail et d'une compression des avantages sociaux dans de nombreux secteurs de l'économie. Cette situation résulte en grande partie de facteurs structurels se rapportant à la mondialisation et à l'intensification de la concurrence avec les économies émergentes.

L'accentuation de la concurrence entre les économies avancées et les économies émergentes, notamment d'Asie et d'Europe centrale et orientale, favorise la baisse globale des prix. Bien entendu, elle est bénéfique pour l'économie mondiale. Elle a pour effet de stimuler l'offre dans les pays industrialisés, ce qui se traduit par de nouveaux emplois dans de nombreux secteurs économiques. Le développement des économies chinoise et indienne, en particulier, multiplie les possibilités de spécialisation, ce qui

stimule la productivité et crée des emplois, qualifiés et non qualifiés, dans les économies avancées. Les marchés en plein essor des économies émergentes entraîneront également une hausse des importations en provenance des économies avancées, concourant ainsi à accroître la demande de main-d'œuvre dans ces pays.

Cette intensification de la concurrence a également des retombées en termes de salaires et de conditions de travail. La capacité de production croissante, en Asie et ailleurs, exerce une pression sur le coût de la main-d'œuvre à l'échelle globale. Pour résister à la concurrence, les entreprises des économies avancées doivent contenir les salaires et les coûts de main-d'œuvre. Les employés sont contraints d'accepter des baisses de rémunération, une augmentation et un assouplissement du temps de travail et une diminution des prestations sociales. Les catégories d'emplois susceptibles d'être touchées par ces mesures sont de plus en plus nombreuses. Les progrès des technologies de l'information et des communications (TIC) permettent désormais d'externaliser davantage d'activités du secteur des services qu'auparavant, comme le montre l'importance grandissante du secteur des services administratifs et aux entreprises offerts aux économies occidentales en Inde.

Alors que progresse l'intégration économique mondiale, les pressions qui s'exercent actuellement sur les salaires et les conditions de travail devraient se maintenir pendant de nombreuses années, jusqu'à ce qu'un équilibre mondial soit établi⁴. La nécessité de relever le niveau des compétences n'est donc plus un problème de court terme, à traiter quand le chômage est faible et que la plupart des personnes en état de travailler ont un emploi, mais un problème structurel d'une importance cruciale pour le bien-être de nos pays.

Un monde du travail en mutation

L'enjeu des compétences est vital. Si nos pays sont incapables d'améliorer de manière satisfaisante les qualifications des travailleurs réintégrant la vie active après une période de chômage, comment pourront-ils faire face au nombre croissant de ceux qui sont pris au piège d'emplois mal rémunérés et de conditions de travail difficiles? Comment nos sociétés peuvent-elles se permettre de ne pas relever ce défi alors que nos économies misent toujours davantage sur des compétences plus pointues pour préserver leur prospérité?

Le problème de l'identification des compétences nécessaires et des moyens de les produire est complexe. Le monde du travail est en mutation, mutation qui influe profondément sur le profil des emplois peu qualifiés. Il y a déjà quelques années que les termes « employabilité » et « soft skills » se sont introduits dans le vocabulaire des employeurs. Outre les aptitudes

fondamentales (lecture, écriture et calcul), les employeurs demandaient des employés peu qualifiés, pour citer quelques exemples, qu'ils soient ponctuels, disciplinés et capables de se présenter. Mais aujourd'hui, ils en demandent plus.

Les employeurs attendent désormais des travailleurs peu qualifiés qu'ils possèdent tout un éventail de compétences : ils doivent être capables d'apprendre et de prendre des décisions, de travailler en équipe, de faire preuve de *leadership* et d'avoir un esprit d'entreprise. La connaissance des TIC va désormais de soi. Dans certains secteurs, les règles de sécurité requièrent une aptitude à utiliser de volumineux manuels et à en extraire les informations pertinentes dans l'urgence. Les employeurs demandent de plus en plus à leurs salariés de faire preuve d'une capacité à innover et à résoudre des problèmes dans un système de production en flux tendus.

Les mesures récemment adoptées témoignent de cette évolution. Dans certains pays, les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement ont conduit des études sur la gamme de qualifications requises pour différentes sortes d'emplois dans divers secteurs. Ces profils peuvent ensuite servir à établir des programmes de formation adaptés aux besoins des employeurs comme des employés. Le Canada a fait œuvre pionnière dans ce domaine et a défini quel niveau était requis pour plusieurs « compétences essentielles » figurant dans 200 profils d'emploi.

Un échec de la gestion publique et une défaillance du marché

Les économies de l'OCDE sont bien conscientes de l'intérêt d'offrir aux individus la possibilité de se former tout au long de la vie. Compte tenu de la priorité donnée à une économie fondée sur le savoir et de la nécessité d'investir dans le capital humain pour accroître la productivité et la compétitivité, l'action publique a fait une place nettement plus large à la formation professionnelle et à l'éducation des adultes au cours de la décennie écoulée.

L'offre de formation professionnelle et d'éducation des adultes varie sensiblement d'un pays de l'OCDE à l'autre, et les méthodes et les dispositifs mis en place pour dispenser ces services diffèrent également. Une part substantielle de la main-d'œuvre bénéficie de programmes de formation dans plusieurs pays, par exemple les pays nordiques, le Royaume-Uni, la Suisse et le Canada (OCDE, 2003b). D'autres pays affichent un taux de participation nettement inférieur. Si certains confient essentiellement aux établissements publics la charge d'organiser et de dispenser les formations, d'autres se tournent vers des prestataires privés de services de formation, ou transfèrent cette responsabilité aux partenaires sociaux. Certains pays financent la formation par les charges sociales et rendent la formation obligatoire pour les

travailleurs. D'autres favorisent une démarche obéissant davantage aux lois du marché.

Malgré ces différences, l'obstacle commun auquel se heurtent les travailleurs peu qualifiés dans tous les pays de l'OCDE est celui, majeur, de l'accès à l'apprentissage tout au long de la vie. Une étude antérieure de l'OCDE a montré que les travailleurs peu qualifiés reçoivent beaucoup moins de formation que les travailleurs très qualifiés. Selon les estimations, la probabilité de bénéficier d'une formation financée par l'employeur est inférieure de 9 points, en moyenne, pour les travailleurs dont le niveau d'instruction est en deçà du deuxième cycle de l'enseignement secondaire que pour ceux dotés de qualifications tertiaires (OCDE, 2003a). Les données indiquent que l'offre de formation pour les travailleurs peu qualifiés est insuffisante. Les employeurs comme les employés y investissent trop peu en raison de la difficulté à internaliser les avantages et à rattacher les grilles de rémunération à la productivité.

Parmi les travailleurs peu qualifiés, ceux qui réintègrent la vie active après une longue période de chômage sont bien évidemment ceux qui présentent les plus grands besoins en raison de leur expérience professionnelle lacunaire et d'un manque de qualifications susceptibles de les aider à conserver leur emploi et à progresser sur le plan professionnel. Les difficultés rencontrées par cette catégorie de travailleurs ont mis en évidence le décalage entre les services de l'emploi et le système de formation professionnelle. Alors que les premiers ont peu de ressources à leur disposition pour suivre les travailleurs qui obtiennent un emploi, le second est peu accessible aux travailleurs peu qualifiés. L'absence de coordination entre le service public de l'emploi et les établissements de formation professionnelle signifie que dans de nombreux pays, les pouvoirs publics n'offrent aucune assistance à la mise à niveau des compétences de cette catégorie de travailleurs (OCDE, 2002).

Ainsi, le relèvement du niveau des compétences n'est pas seulement un problème de politique publique, mais de gouvernance. Il convient donc de remédier à la fois à une faille de marché et à une faille de gouvernance.

Problèmes nationaux, solutions locales

Des solutions à ce problème ont été définies à l'échelon local plutôt que central, peut-être parce que l'importance stratégique du relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés est plus manifeste et plus urgente à ce niveau. C'est à l'échelon local que l'échec du marché du travail et des mesures de formation est le plus directement ressenti, et que s'exprime la nécessité de mettre en place des mesures complémentaires. La difficulté des entreprises à recruter du personnel doté des qualifications dont elles ont

besoin incite également les autorités locales, les organisations patronales et les organismes de développement économique à remédier à cette situation.

C'est pourquoi sont apparues, dans beaucoup de pays et régions, de nombreuses initiatives locales visant à combler le fossé entre les services de l'emploi et les services de formation pour aider les travailleurs peu qualifiés à conserver leur emploi et à évoluer professionnellement. Ces initiatives sont le fait de différents intervenants : autorités locales, syndicats, organisations de proximité, intermédiaires de l'emploi, partenariats locaux. Elles font appel aux instruments et aux sources de financement mis à leur disposition aux différents échelons de l'administration, et par l'Union européenne dans le cas des États membres de l'UE. Certains pays ont aussi récemment engagé des programmes pilotes qui ont été mis en œuvre en divers endroits.

Les solutions au problème du manque de formations destinées aux travailleurs peu qualifiés ayant été élaborées à l'échelon local, c'est à ce niveau que l'OCDE a décidé de conduire son étude sur le relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés. Le Programme LEED a réalisé ce projet afin d'examiner les mécanismes appliqués par les initiatives locales engagées dans différentes régions de l'OCDE. Son objectif était de comprendre comment surmonter aux mieux les obstacles au maintien de l'emploi et à l'évolution professionnelle grâce à des initiatives d'amélioration des compétences. L'expérience de la Belgique, du Canada, du Danemark, des États-Unis et du Royaume-Uni a été étudiée dans le cadre de ce projet.

Une réorientation des politiques s'impose

Les enseignements dégagés de cette étude ont une portée considérable dans la mesure où ils vont au-delà de l'élaboration et de la mise en œuvre d'initiatives à l'échelon local. Ils s'adressent aux instances gouvernementales, notamment aux administrations responsables de l'emploi, de la formation, des affaires sociales et de l'éducation, ainsi qu'aux partenaires sociaux et aux intervenants locaux.

La première leçon en est que les pouvoirs publics doivent faire du relèvement du niveau des compétences des travailleurs peu qualifiés un objectif stratégique. Les seules initiatives locales ne peuvent pallier les lacunes des politiques actuelles axées d'une part sur l'intégration au marché du travail des catégories de travailleurs les plus défavorisées, et d'autre part sur la formation tout au long de la vie des autres travailleurs. Les politiques d'emploi et de formation doivent englober l'amélioration des compétences afin d'éviter la marginalisation des travailleurs défavorisés sur le marché du travail, de permettre aux travailleurs peu qualifiés de conserver leur emploi et de les aider à progresser grâce à l'acquisition de compétences particulières faisant actuellement l'objet d'une demande. L'inscription du relèvement des

compétences au nombre des priorités concourrait à la réalisation des objectifs gouvernementaux actuels, tant en matière de compétitivité que de cohésion sociale.

Les systèmes de formation professionnelle en vigueur comportent de nombreux dispositifs permettant de répondre aux besoins des travailleurs peu qualifiés. Certains sont particulièrement complets, mais devraient être assouplis pour que les employeurs et les employés puissent véritablement y recourir. À l'évidence, il convient d'adapter les services aux besoins des employeurs comme à ceux des employés, et de faire en sorte que les mécanismes prévus à cette fin soient utilisés de manière systématique sur l'ensemble du territoire national. Dans les cas où les systèmes de formation professionnelle prévoient un élément obligatoire pour les travailleurs, la proportion destinée aux moins qualifiés doit être à la mesure du problème dans le pays concerné.

Certains instruments paraissent utiles quel que soit le système en vigueur. L'évaluation des compétences, en particulier, semble constituer un outil essentiel pour assurer l'efficacité des formations dispensées aux travailleurs peu qualifiés. L'expérience canadienne montre que la coopération entre les autorités, les établissements de formation et les entreprises peut constituer une assise solide à la création de compétences correspondant aux besoins des employeurs, notamment par la préparation de profils d'emploi qui servent de base à l'évaluation des compétences et à l'élaboration de programmes de formation. La réalisation de tests au cas par cas permet de définir les besoins des travailleurs en tenant compte des spécifications du poste et, partant, de l'intérêt de l'employeur. En produisant des programmes de formation adaptés, cette méthode encourage l'investissement du côté de l'employeur comme de l'employé.

La politique sociale doit s'adapter à la nouvelle situation du marché du travail. Les autorités doivent reconnaître qu'il ne suffit pas de promouvoir l'expérience professionnelle pour combattre la pauvreté et l'exclusion sociale. Pour que leurs résultats soient durables, ces mesures doivent s'accompagner d'une politique d'amélioration des compétences. Tout comme l'intégration au marché du travail dans les années 90, la remise à niveau des compétences doit devenir une politique sociale en ce nouveau siècle. La formation doit par exemple être intégrée aux programmes de lutte contre la pauvreté et l'exclusion sociale associés aux régimes de protection sociale. Les personnes défavorisées se heurtent à des obstacles considérables pour acquérir des qualifications. Les initiatives locales récemment mises en place à l'échelon local offrent une source d'inspiration utile pour trouver des solutions aux problèmes rencontrés par ces groupes cibles.

La solution au problème du relèvement des compétences passe également par une réforme du système éducatif. L'éducation doit s'adapter

aux nouveaux besoins du marché du travail et s'efforcer de motiver les jeunes à poursuivre leur formation tout au long de la vie, tout en assurant à tous un niveau d'instruction minimal et des aptitudes de base. Plusieurs rapports signalent un décalage entre les compétences enseignées dans les écoles et celles exigées par les entreprises aujourd'hui. Même pour les emplois peu qualifiés, l'utilisation de l'informatique et des sources de documentation, l'aptitude à travailler en équipe et la capacité à résoudre des problèmes comptent parmi les qualifications exigées par les employeurs pour les postes les moins qualifiés.

L'étude fournit aussi des arguments solides en faveur d'une amélioration des aptitudes fondamentales et de base. L'étude PISA et l'enquête internationale sur la littératie des adultes de l'OCDE ont souligné qu'un pourcentage substantiel des enfants scolarisés et de la main-d'œuvre adulte ne maîtrise pas les aptitudes de base, à savoir la lecture, l'écriture et le calcul, ce qui est manifestement la marque d'un échec du système éducatif. Même si les exigences des employeurs évoluent et si, comme d'aucuns l'indiquent, le marché du travail réclame des compétences différentes de celles enseignées à l'école, de bons résultats en littératie et en numératie sont à n'en pas douter une condition indispensable pour s'adapter à son évolution.

À l'échelon local, les mots-clés sont information, coopération, innovation et action. Manifestement, le même contexte de politique publique et les mêmes besoins sur le terrain peuvent aboutir à des résultats très dissemblables dans des endroits différents. À l'inverse, des réalisations similaires sont observables dans des environnements différents. Cela montre bien le rôle déterminant des intervenants locaux dans l'application des divers instruments disponibles pour obtenir des résultats optimaux. Cela dit, ces réussites sont observables à petite échelle, au micro-niveau, et l'on ne saurait compter sur elles, sous leur forme et leur dimension actuelles, pour mener l'essentiel d'une politique publique renforcée de relèvement des compétences. Quoi qu'il en soit, aucun programme gouvernemental en la matière ne devrait être conduit qui ne s'inspire de ces réalisations. L'action publique ferait bien de s'appuyer sur les mécanismes établis spontanément et indépendamment à l'échelon local, de les consolider et de les utiliser; ils sont souvent le fruit d'expériences successives réalisées dans le but de rehausser l'efficacité des mesures locales et d'utiliser les rares ressources disponibles de la manière la plus productive.

En l'occurrence, l'étude montre que les mesures qui sont fructueuses sont celles qui sont alimentées par des informations pertinentes, recueillies à l'échelon local, sur l'offre et la demande de main-d'œuvre ainsi que sur les programmes et sources de financement disponibles. Elle met en lumière le rôle des partenaires sociaux, qui font connaître les avantages à long terme pour les employés et les employeurs et fournissent des arguments

économiques à l'appui du relèvement des compétences. Elle signale que les intermédiaires de l'emploi (collèges communautaires, organismes spécialisés à but non lucratif) sont les mieux placés pour élaborer des tests d'évaluation des compétences et des programmes de formation visant à satisfaire aux besoins particuliers des employeurs et des employés, et pour offrir l'assistance logistique requise. L'initiative locale est souvent le maillon manquant ou l'élément déclenchant qui détermine si un programme de relèvement des compétences est mis en place ou pas dans une localité, une collectivité ou une entreprise.

L'apport des « entrepreneurs civiques » est attesté de longue date dans le domaine du développement économique et de l'inclusion sociale (voir par exemple OCDE, 2001b, 2004). Ils constituent également un élément essentiel des efforts engagés en commun pour résoudre le problème de la mise à niveau des qualifications. Comme dans d'autres domaines, les pouvoirs publics ne doivent pas s'en remettre à eux, mais ne pourraient guère se passer d'eux. Les autorités doivent favoriser et appuyer cette fonction de catalyseur et fournir aux intermédiaires locaux les instruments nécessaires pour que leur travail soit plus efficace. Comme l'attestent les travaux du Programme LEED de l'OCDE dans le cadre de son programme de recherche sur l'emploi et la gouvernance locale (OCDE, 2005; Giguère et Higuchi, 2005), il existe de nombreux mécanismes qui conjuguent les forces des différents intervenants à l'échelon local et au niveau national pour conduire une politique de relèvement des compétences de manière optimale.

Notes

1. Dans cette étude, les travailleurs peu qualifiés sont définis comme étant en emploi et possédant soit un niveau de qualification de 0 à 2 selon la Classification internationale type de l'éducation (CITE/ISCED) ou un niveau de littéracie de 0 à 3 selon les standards EILA de l'OCDE. Le terme recouvre également les groupes 5 à 9 de la Classification internationale type des professions (CITP/ISCO), à savoir les employés des services aux personnes et de la vente, ainsi que les artisans, ouvriers et manœuvres semi-qualifiés ou non qualifiés. Dans la grande majorité des cas, les salariés concernés exercent des professions à statut précaire et avec un niveau de revenu se situant en dessous du salaire médian.
2. L'étude a établi qu'une hausse de 1 % du niveau de littéracie par rapport à la moyenne internationale est suivie à terme d'une augmentation de 2,5 % de la productivité de la main d'œuvre, et de 1,5 % du PIB par habitant.
3. Cette visite a été organisée dans le cadre de l'étude de l'OCDE sur les partenariats locaux, en coopération avec le W.E. Upjohn Institute for Employment Research. Voir les conclusions de l'étude dans OCDE (2001b).
4. Il est difficile d'estimer le salaire d'équilibre étant donné les signaux contradictoires reçus des marchés du travail en Chine et dans d'autres économies asiatiques. Certains rapports indiquent qu'il existe actuellement dans les régions rurales chinoises une vaste capacité de main-d'œuvre inexploitée à laquelle

l'industrie pourra faire appel dans les prochaines décennies, ce qui contribuerait à contenir les salaires des travailleurs peu qualifiés dans ce pays pendant de nombreuses années, et à maintenir la pression sur ceux des économies avancées. Selon d'autres rapports, beaucoup de secteurs sont déjà confrontés à une pénurie de main-d'œuvre, ce qui entraîne des conflits du travail et des hausses salariales (voir par exemple les numéros de *The Economist* des 2 octobre et 8 octobre 2004 et du 16 avril 2005).

Bibliographie

- Coulombe, S., Tremblay, J.-F. et Marchand, S., (2004), « Literacy Scores, Human Capital and Growth Across 14 OECD Countries », *Statistique Canada*, Ottawa.
- Giguère, S. et Higuchi, Y. (2005), « Local Governance for Promoting Economic and Employment Development: Challenges for Japan » in S. Giguère, Y. Higuchi et JILPT (éd.), *Local Governance for Promoting Employment. Comparing the Performance of Japan and Seven Countries*, Japan Institute for Labour Policy and Training, Tokyo.
- OCDE (2001a), *Perspectives de l'emploi : 2001*, « Éditorial », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Relever le niveau des compétences: une nouvelle priorité locale? » Rapport exploratoire, Document à usage officiel, DT/LEED/DC(2002)5, Programme LEED, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi : 2003*, « Chapitre 5 : Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004), *Les nouvelles formes de gouvernance et le développement économique*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2005), *Local Governance and the Drivers of Growth*, Éditions OCDE, Paris.

Chapitre 2

De la réinsertion professionnelle à l'amélioration des compétences au travail : concepts et politiques publiques

par

Corinne Nativel

Ce chapitre examine les principaux aspects auxquels sont confrontés les pays de l'OCDE en matière de formation professionnelle visant à relever les compétences des travailleurs les moins qualifiés. Il soutient que le changement paradigmatique qui consiste à passer de la notion de réinsertion professionnelle à celle d'amélioration des compétences au travail se doit d'incorporer une dimension territoriale afin que les efforts menés par les pouvoirs publics soient ciblés vers les travailleurs et les entreprises qui en ont le plus besoin. Le principal défi pour les acteurs et organismes impliqués dans la conception et la mise en œuvre de dispositifs de formation professionnelle consiste à établir au niveau régional des alliances et des réseaux pour les compétences axés sur l'offre de solutions correspondant à des besoins hétérogènes des entreprises. À partir de l'expérience de plusieurs pays de l'OCDE et en particulier des cinq pays ayant pris part à l'étude, le chapitre met en évidence un certain nombre de bonnes pratiques. Il se conclut sur des recommandations pour les décideurs publics à l'échelon local, régional, national et supranational.

Dans toute l'OCDE, les pouvoirs publics commencent à tenir compte de la nécessité de revaloriser le capital humain des travailleurs pris au piège dans des emplois peu qualifiés, mal rémunérés et souvent précaires. La récente littérature consacrée à la valorisation de la main-d'œuvre, à l'apprentissage tout au long de la vie et à la sécurisation des parcours professionnels témoigne de ce que cet objectif est devenu un enjeu politique majeur du XXI^e siècle (voir Commission européenne, 2002; Istance et al., 2002; OCDE, 2003b, 2005). Le rapport de la Task-force pour l'emploi de l'Union européenne, présidée par M. Wim Kok, soutenait qu'« il est impératif de prévenir l'obsolescence des compétences afin de maintenir les individus plus longtemps en activité. Autrement dit, il y a lieu d'orienter la formation également vers les travailleurs âgés et les travailleurs peu qualifiés » (Commission européenne, 2003, page 47). Dans le même ordre d'idée, l'OCDE a conclu, dans ses *Perspectives de l'emploi* de 2003, que l'échec du marché en matière de formation signifiait que « les pouvoirs publics peuvent contribuer à renforcer les incitations, en direction des travailleurs et des employeurs, à investir dans le capital humain » (OCDE, 2003a, page 239). L'évolution paradigmatique qui consiste à passer de la « réinsertion professionnelle » à « l'amélioration des compétences au travail » – ou du « *welfare-to-work* » au « *welfare-in-work* » selon les termes consacrés dans le discours anglophone –¹ indique assurément que les pouvoirs publics sont de plus en plus disposés à revoir les limites de leur champ d'intervention sur le marché du travail.

Cela dit, les responsables politiques se heurtent à de nombreux écueils pour faire de cet objectif un cadre d'action publique structuré et viable. Ils sont par ailleurs confrontés à un large éventail d'instruments car « les initiatives destinées à améliorer les compétences et, en conséquence, les perspectives d'emploi des travailleurs peu instruits ne manquent pas » (Bassanini, 2003). De la même façon, de nombreux intervenants et institutions participent à leur élaboration et à leur mise en œuvre, ce qui fait du relèvement du niveau des compétences un champ d'action assez nébuleux. D'où la nécessité d'une synthèse faisant apparaître de quelle manière ces trois éléments (obstacles, instruments et gouvernance) se rejoignent pour répondre aux besoins des travailleurs peu qualifiés et mal rémunérés en poste.

Après un tour d'horizon des principaux enjeux et obstacles concernant la valorisation des compétences, ce chapitre examine divers dispositifs d'intervention, connus et moins connus, adoptés tout particulièrement par les

responsables politiques pour répondre aux besoins des salariés peu qualifiés. Il se penche ensuite la gestion des mesures de relèvement des compétences en identifiant les intervenants qui en fixent les règles ainsi que les modalités et structures institutionnelles qui ont été utilisées pour stimuler les synergies et l'innovation à l'échelon local. Le chapitre se termine sur une série de conclusions et de recommandations.

Des politiques de retour à l'emploi aux dispositifs d'amélioration des compétences au travail : enjeux et obstacles

L'importance du facteur géographique

Les marchés du travail sont hétérogènes puisque la situation de l'offre et de la demande varie substantiellement à l'intérieur d'un même pays, et d'un pays de l'OCDE à l'autre. Qui plus est, les mécanismes en place à l'échelon local et l'articulation entre les différents niveaux de gouvernance, du supranational au microcosme du lieu de travail, sont d'une importance primordiale pour la réussite des programmes et initiatives de relèvement des compétences. En ce sens, les analyses des dispositions visant à rehausser les qualifications de la main-d'œuvre ne peuvent être séparées de la notion de marché du travail local (Peck, 1996; Martin et Morrison, 2003).

Si les dispositifs politiques et institutionnels qui expliquent les réponses inégales des pays industrialisés aux besoins en compétences, sous un angle historique notamment, ont suscité un certain intérêt (voir Crouch, Finegold et Sako, 2001; Thelen, 2004), le processus au moyen duquel celles-ci sont créées et valorisées dans l'espace public et sur le territoire n'a pas été suffisamment étudié. La dimension territoriale ne peut être négligée, car elle fournit un cadre à l'intérieur duquel les intervenants collaborent pour formuler de nouvelles solutions à de nouveaux problèmes.

Les études de l'efficacité des politiques actives du marché du travail (PAMT) ont de plus en plus souligné les avantages dérivant d'une élaboration et d'une application à l'échelle locale (Campbell, 2000; OECD, 2001b). Le lien entre la géographie et les stratégies en matière de compétences a récemment été reconnu par les États. Les autorités britanniques ont ainsi fait valoir que :

Il est indispensable de mettre en place des partenariats régionaux et locaux performants dotés de fonctions et de responsabilités précises. Le problème des compétences a une forte dimension régionale (...). Notre objectif est de garantir aux échelons locaux et régionaux la plus grande souplesse et la plus grande latitude pour innover, réagir aux situations locales et répondre à des demandes différentes des consommateurs (DfES, DTI, DWP, Trésor, 2003, p. 101) (Traduction).

De fait, il est possible de restructurer les mécanismes régionaux et locaux du marché du travail de manière à cibler les travailleurs peu qualifiés. Ce

chapitre présente plusieurs exemples d'une telle réceptivité aux besoins en compétences, qui demeurent autrement occultés ou négligés. La possibilité de piloter de petits projets locaux signifie qu'il est envisageable de venir à bout de la séparation traditionnelle entre les politiques actives du marché du travail et la formation professionnelle continue (FPC) – autrement dit, entre les mesures destinées aux chercheurs d'emploi et celles orientées sur les salariés en poste. Bien que l'analyse économique pointe souvent la nécessité de séparer ces deux domaines, un lien plus explicite permettrait de ne plus stigmatiser les chômeurs. Le fameux « triangle d'or » de la flexicurité danoise a montré qu'il est possible d'associer la flexibilité du marché du travail à un haut degré de sécurité sociale et une politique active du marché du travail.

À l'exception notoire des pays scandinaves, qui mènent depuis longtemps des politiques d'investissement dans l'éducation permanente, et où les systèmes de formation professionnelle continue (FPC) sont plus intégrés (Goul Andersen, 1997), dans la plupart des pays de l'OCDE, les besoins des travailleurs peu qualifiés titulaires d'un poste relèvent généralement de la compétence des services de gestion des ressources humaines (GRH), et non de l'action publique. L'amélioration des compétences est par tradition une composante intégrée aux dispositifs de formation professionnelle continue. Elle concerne donc au premier chef les représentants des employés, les partenaires sociaux, les établissements d'enseignement et les organismes d'orientation professionnelle (Dubar, 2000; Ok et Tergeist, 2003). D'autres acteurs, comme les autorités locales et régionales, les organismes de développement économique locaux et les services publics de l'emploi ne sont guère intervenus dans ce domaine par le passé. D'aucuns font même remarquer que toute tentative du service public de l'emploi de s'écarter de son rôle habituel pourrait entamer sa crédibilité (Crouch, Finegold et Sako, 2001). Or, s'il est assurément nécessaire de définir clairement les fonctions et de répartir les tâches entre les intervenants locaux du marché du travail, une telle démarche n'exclut pas un certain degré d'innovation institutionnelle pour répondre aux nouveaux défis.

Quelques-uns des pays de l'OCDE (Belgique, Canada et États-Unis) analysés dans la présente étude ont un régime fédéral garantissant un certain degré d'autonomie, tandis que d'autres affichent une tendance prononcée à la régionalisation dans la gestion de l'éducation et de la formation professionnelle (voir par exemple Berthet, 1999, pour la France ou Green, 2002 pour le Royaume-Uni). De ce fait, les budgets alloués aux prestataires de services de formation et aux établissements d'enseignement et de formation complémentaires sont souvent administrés par les autorités ou les organismes régionaux. De plus en plus, comme le montrent le *Framework for Regional Employment and Skills Action* (FRESA) et les *Regional Skills Alliances* britanniques ou les amendements législatifs récemment apportés à la FPC en

France, l'échelon régional se voit confier des responsabilités de conseil et de planification plus importantes qui déterminent les stratégies à moyen et long termes.

De toute évidence, des mesures locales et régionales peuvent dans une certaine mesure atténuer le problème des stratégies globales et uniformes qui ne conviennent pas à un monde où les besoins des entreprises et des individus sont multiples. Comme le montrent les « bonnes pratiques » de la région danoise de Storstrøm, de la province canadienne de l'Alberta, du Derbyshire au Royaume-Uni, de Chicago et de Milwaukee aux États-Unis, et de Gand et d'Anvers dans la région flamande de la Belgique, il est possible de trouver des solutions adaptées aux besoins de employeurs locaux. Ces régions représentent bel et bien une riche mosaïque de marchés du travail locaux, qu'accompagnent des structures industrielles et des configurations institutionnelles variées. Il ressort des études de cas que parmi différents obstacles locaux à la valorisation de la main-d'œuvre (pénurie de qualifications et de compétences, demande et comportement des employeurs, médiocrité des infrastructures et de la gestion publique), certaines combinaisons exercent une influence particulièrement forte. Ainsi, les problèmes associés à l'infrastructure de formation tels que l'inadaptation de la formation ou absence d'informations relatives aux stages seraient critiques aux États-Unis et en Flandre, mais moins sensibles ailleurs. Certains de ces marchés du travail sont relativement plus en déclin que d'autres par rapport à la moyenne nationale, de sorte que la demande en matière de qualifications était différente : quelques-uns souffraient essentiellement d'une pénurie de main-d'œuvre qualifiée, d'autres étaient confrontés à des déficits de compétences internes. Les régions danoises, flamandes et américaines affichent un taux de chômage relativement supérieur aux autres. Par ailleurs, des variations considérables sont observables au niveau national : au Canada, par exemple, la médiocrité des résultats éducatifs et le manque d'aptitudes de base sont plus marqués à Yellowknife qu'à Fort McMurray. En termes de gouvernance locale, la culture de travail en partenariat semble plus développée aux États-Unis qu'au Royaume-Uni, où elle est moins « naturelle »². Mais toutes les études de cas coïncident sur le fait que, bien que confrontés à des degrés divers à des obstacles différents, les responsables politiques à l'échelon national et infrarégional ont proposé des solutions afin de relever le niveau de compétences des travailleurs précaires.

Pour autant, le recours à des solutions locales ne garantit pas l'efficacité des politiques. Les pratiques en matière de FPC et de PAMT ne peuvent être dissociées des cadres d'action nationaux et supranationaux en matière d'éducation et d'emploi. La priorité que les autorités nationales accordent à ces politiques peut avoir un effet contraignant ou porteur. Ainsi, dans les années 90, l'État Providence danois favorisait déjà un modèle d'intégration

sociale fondé sur « l'aide sociale par le travail » alors que d'autres appuyaient encore des approches privilégiant la réinsertion sur le marché du travail (Etherington et Jones, 2004). L'interaction entre les nombreux échelons de l'administration revêt donc un caractère critique. Par ailleurs, le manque de participation et d'engagement des employeurs du secteur privé aux partenariats sociaux et sur le marché du travail représente un obstacle majeur à l'efficacité des politiques et une source d'écart régionaux notables (Sunley et al., 2006). Les employeurs sont donc également un élément essentiel, sinon le plus décisif, du tableau.

L'importance des entreprises

Il va sans dire que l'offre d'enseignement et de formation aux travailleurs peu qualifiés repose au premier chef sur des facteurs internes et externes à l'entreprise : organisation du travail, marchés de produits et concurrence (Rubery et Wilkinson, 1994). La publication de *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, de Doeringer et Piore (1971) a permis d'ouvrir la boîte noire qu'avait longtemps représentée l'entreprise pour les responsables politiques et de progresser dans l'étude de son contenu. Il est désormais établi que la situation des travailleurs et leurs possibilités d'évolution professionnelle par la formation sont en grande partie déterminées par le secteur (primaire ou secondaire) auquel ils appartiennent sur un marché du travail segmenté.

Les données indiquant quels sont les bénéficiaires des formations financées par les employeurs sont nombreuses, et montrent souvent que les travailleurs déjà dotés de qualifications supérieures au deuxième cycle secondaire reçoivent davantage de formation que ceux dont le niveau d'instruction initial est faible ou inexistant, les chiffres (selon les sources utilisées) s'établissant en moyenne à 35 % pour les premiers et à 15 % pour les seconds (Bassanini, 2003). En outre, les travailleurs hautement qualifiés ont plus de chances d'être titulaires de leur poste que les travailleurs peu qualifiés, davantage susceptibles d'être employés à titre temporaire. Les données statistiques se référant à l'ancienneté et à la participation au marché du travail mettent encore plus en évidence le fossé en matière d'accès à la formation. Des données en provenance de Belgique révèlent que la formation des employés permanents est plus souvent financée par les employeurs que celle des employés temporaires. Autrement dit, « la perte de la sécurité d'emploi n'est pas compensée par des possibilités d'améliorer l'employabilité » (Forrier et Sels, 2003, p. 662).

Les effets de ces échecs et imperfections du marché sont souvent ravageurs pour les individus, leurs employeurs, les marchés du travail régionaux et, au bout du compte, pour des pans entiers de l'économie. C'est ce qu'a montré le cas du Royaume-Uni, souvent cité comme un exemple d'équilibre entre un faible niveau de qualification et de bas salaires (Finegold

et Soskice, 1988). Ceux qui bénéficient le moins de formations se démotivent à mesure que l'écart avec leurs collègues se creuse, syndrome connu sous le nom « d'effet Matthieu ». Outre les effets psychologiques négatifs sur la motivation individuelle, le statu quo sur l'équilibre à bas niveau de qualification condamne l'économie à un engrenage bas salaire/faible niveau de qualification.

L'intervention des acteurs et parties prenantes du marché du travail local qui constituent l'environnement de l'entreprise peut donc aider à remédier à cet échec. Il faut pour cela donner priorité aux besoins des employeurs et favoriser le processus d'innovation et de modernisation sur le lieu de travail en donnant à l'entreprise un rôle central. Nous verrons plus loin que les pays qui disposent de systèmes bien établis de règlement des prestations sociales et de négociation collective, à savoir les pays scandinaves en particulier, mais aussi, entre autres, l'Allemagne, maîtrisent plutôt bien l'exercice consistant à associer les stratégies de relèvement des compétences et les changements structurels. D'autres, comme les États-Unis et le Royaume-Uni, comptent sur l'innovation institutionnelle locale stimulée par les pouvoirs publics ou le secteur à but non lucratif pour essayer de convaincre les employeurs que la valorisation des compétences présente des avantages.

De nombreux entretiens menés avec les employeurs attestent que ceux-ci ne voient pas dans les employés (et notamment les employés peu qualifiés) leur atout le plus précieux (Sunley *et al.*, 2006). Le capital humain ne réside pas dans l'entreprise, mais dans l'individu, et il est loué aux employeurs (Becker, 1975). C'est pourquoi les intervenants locaux élaborent actuellement des stratégies pour convaincre les employeurs qu'ils auraient tout intérêt à réorienter leurs investissements sur le relèvement des compétences. Le moyen le plus direct de parvenir à cet objectif est de considérer l'entreprise comme l'intervenant clé du marché du travail local, celui que peuvent cibler le plus efficacement les acteurs qui opèrent à la même échelle et qui sont bien informés de son fonctionnement actuel et de ses besoins futurs.

L'importance des définitions

Avant de broser un panorama des tendances en matière d'acquisition et de transmission des compétences, quelques définitions permettront de préciser la nature des mesures analysées dans la présente étude, et le groupe cible auquel elles s'adressent. L'apprentissage tout au long de la vie, la valorisation de la main-d'œuvre et la sécurisation des parcours professionnels sont des notions désormais couramment utilisées qui recouvrent un vaste programme d'enseignement et de formation à l'intention des travailleurs comme des chercheurs d'emploi.

On entend ici par « relèvement du niveau des compétences » une intervention publique qui s'inscrit dans le cadre de cette politique mais vise un objectif plus étroit et plus modeste. Il s'agit de chercher tout particulièrement à améliorer les compétences, les aptitudes et les qualifications des travailleurs titulaires de postes peu qualifiés de façon à remédier aux « pénuries » et aux « déficits » de compétences observables sur les marchés du travail locaux et dans l'entreprise. Bien évidemment, ces concepts resteraient flous si l'on ne précisait la signification du terme « compétences ». Une solution pourrait consister à associer les compétences à la notion d'employabilité. Le fait que « l'employabilité » soit particulièrement axée sur l'offre de main-d'œuvre, ainsi que l'ont relevé de nombreux auteurs (Hillage et Pollard, 1998; Philpott, 1999; McQuaid et Lindsay, 2005), conduit à mettre l'accent sur les multiples atouts que présentent les individus, depuis les aptitudes de base (lecture, écriture, calcul, TIC et langues étrangères) jusqu'aux qualifications professionnelles et aux compétences sociales et humaines telles que le comportement, la communication et le travail en équipe. Ces compétences peuvent être acquises dans un cadre théorique ou pratique, de sorte que le champ des programmes de relèvement des compétences est plus ample que celui des mesures traditionnelles de FPC qui offrent essentiellement des formations professionnelles et techniques à l'ensemble des travailleurs.

Si l'offre actuelle de FPC se révèle quelque peu inadéquate, c'est sans aucun doute parce que la norme de l'emploi à vie a disparu. La thèse avancée est donc que la plus forte incertitude concernant l'emploi appelle un « nouvel » éventail de compétences pour améliorer l'employabilité. Le cadre proposé par Gibb (1993) peut constituer un point de départ utile pour s'écarter de la « conception traditionnelle » qui associe les compétences à la notion d'entreprise. Gibb fait référence aux comportements, aux compétences et aux qualités des personnes entreprenantes qui comprennent « la conscience de soi, la confiance en soi, la créativité, la persévérance, le pouvoir de persuasion, l'esprit d'initiative, l'aptitude

Tableau 2.1. Comportements, compétences et qualités des personnes entreprenantes

Compétences	Comportements	Qualités
Résolution des problèmes	Autonomie d'action	Confiance en soi
Créativité	Poursuite active des objectifs	Autonomie
Pouvoir de persuasion	Souplesse face aux défis	Volonté de réussir
Planification	Résistance et combativité face à l'incertitude	Polyvalence
Négociation	Prise de risque dans des environnements incertains	Dynamisme
Prise de décision	Effet d'entraînement sur les autres	Esprit d'initiative
	Détermination à mener les choses à bien	
	Recherche de débouchés	
	Résolution des problèmes/différends	

Source : Gibb (1993).

Tableau 2.2. **Risque et incidence des bas salaires par niveau d'instruction dans certains pays de l'OCDE**

Niveau d'instruction	Espagne		Italie		Irlande		Belgique		Danemark		Royaume-Uni	
	Risque	Incid.	Risque	Incid.	Risque	Incid.	Risque	Incid.	Risque	Incid.	Risque	Incid.
Primaire	21.2	30.4	10.9	18.1	21.0	7.1	13.2	17.4	4.4	4.9	32.5	41.6
1 ^{er} cycle second.	34.2	47.4	12.3	64.3	20.6	24.5	15.2	37.0	18.6	46.0	24.7	32.4
2 ^e cycle second.	15.6	13.7	4.5	17.2	22.4	61.4	8.9	39.0	6.9	45.3	14.5	21.1
Diplôme non universitaire	14.4	5.6	5.1	0.2	8.1	6.1	3.7	5.9	3.0	2.0	8.2	2.7
Licence	5.5	2.8	0.4	0.2	2.7	0.9	0.7	0.7	1.7	1.4	5.1	2.1
Diplôme univ. sup.	0.8	0.0	0.0	0.0	0.4	0.0	0.4	0.0	0.8	0.4	1.9	0.1

Source : Fernandez, D. et al. (2004), p. 34.

à négocier, et la motivation et la détermination à réussir » (page 14). Ces qualités peuvent dans une certaine mesure s'avérer utiles pour analyser la mobilité ascendante potentielle des travailleurs peu qualifiés.

Les travailleurs peu qualifiés sont définis dans cette étude comme étant en emploi et possédant soit un niveau de qualification de 0 à 2 selon la Classification internationale type de l'éducation (CITE/ISCED) ou un niveau de littéracie de 0 à 3 selon les standards EILA de l'OCDE. Le terme recouvre également les groupes 5 à 9 de la Classification internationale type des professions (CITP/ISCO), à savoir les employés des services aux personnes et de la vente, ainsi que les artisans, ouvriers et manœuvres semi-qualifiés ou non-qualifiés. Dans la grande majorité des cas, les salariés concernés exercent des professions à statut précaire et avec un niveau de revenu se situant en dessous du salaire médian.

Par ailleurs, si cette population de salariés est qualifiée ici de groupe « à faibles qualifications » ou « à faibles compétences », il s'agit en réalité d'un euphémisme pour désigner des « travailleurs à bas salaire » ou des « travailleurs précaires » puisqu'il existe une forte corrélation entre ces variables (tableaux 2.3 et 2.4). L'hypothèse générale adoptée dans le présent

Tableau 2.3. **Risque et incidence des faibles salaires par ancienneté dans certains pays de l'OCDE**

	Moins de 2 ans		De 2 à 4 ans		De 5 à 9 ans		Plus de 9 ans	
	Risque	Incid.	Risque	Incid.	Risque	Incid.	Risque	Incid.
Espagne	42.0	54.9	30.4	16.9	16.1	17.3	4.9	10.9
Italie	15.2	38.2	10.9	25.5	5.9	20.8	2.7	15.5
Irlande	43.4	49.0	24.7	28.2	10.9	14.6	3.7	8.2
Belgique	15.8	51.8	9.7	18.0	5.1	17.8	1.9	12.4
Danemark	15.8	66.2	13.6	19.0	4.3	7.8	2.7	6.9
Royaume-Uni	32.5	49.5	21.3	24.9	15.8	16.3	11.1	9.2

Source : Fernandez, D. et al. (2004), p. 34.

Tableau 2.4. **Les métiers en plus forte croissance au Royaume-Uni, 1992-1999**

Profession	% croissance	Croissance absolue
Propriétaires et gérants de salons de coiffure	302	42 946
Ingénieurs logiciels	185	109 469
Éducateurs adjoints	155	105 410
Travailleurs sociaux, animateurs de quartier et animateurs de jeunes	121	106 277
Électrotechniciens et électroniciens	113	16 443
Agents de vente par téléphone	106	41 405
Conseillers en gestion et en affaires	93	38 836
Aides ménagères	83	11 520
Puériculteurs	83	58 606
Ingénieurs informatique	81	30 069
Auxiliaires de vie et aide-soignants	75	229 545
Techniciens médicaux et dentaires	73	18 673
Manutentionnaires	73	40 726
Professions juridiques et parajuridiques	70	17 795
Autres métiers de service ou de vente	66	9 416
Personnel pénitentiaire (postes inférieurs à celui de directeur)	64	18 990

Source : Wills (2005), Données de l'enquête sur la main-d'œuvre au Royaume-Uni et tirées du Programme sur l'avenir du travail de l'ESRC.

ouvrage est que ce groupe de travailleurs est en situation vulnérable sur le marché du travail, ce qui se traduit par la faiblesse de la rémunération et l'instabilité de l'emploi. Ils ont de ce fait des liens faibles avec le marché du travail, et risquent de perdre leur emploi en cas de ralentissement économique.

Évolution des métiers et polarisation des compétences

Dans l'Union européenne, 80 millions de personnes sont actuellement classées dans la catégorie « peu qualifiées ». On estime qu'à l'horizon 2010, près de la moitié des emplois supplémentaires nets feront appel à des qualifications de niveau tertiaire; un peu moins de 40 % réclameront un niveau de deuxième cycle secondaire, et seulement 15 % correspondront à une instruction de base (Tessaring et Wannan, 2004, p. 4).

Malgré ces projections, en ce début de XXI^e siècle, la persistance d'emplois peu qualifiés et mal rémunérés et la polarisation des conditions de travail et des revenus est devenue un phénomène endémique des économies de l'OCDE. Depuis les années 90, un certain nombre de chercheurs diffusent l'idée selon laquelle les processus de destruction créative et d'évolution des métiers apportée par « l'économie du savoir » n'aboutiraient pas à la « fin du travail » mais s'accompagneraient d'une amélioration des conditions d'emploi

Encadré 2.1. Quelques définitions

Apprentissage tout au long de la vie

L'apprentissage tout au long de la vie « englobe le développement individuel et social sous toutes ses formes, et dans tous les cadres, formels et informels, y compris à domicile ou au sein de la collectivité » (McKenzie et Wurzburg, 1998). L'apprentissage tout au long de la vie adopte une perspective systémique qui couvre l'ensemble du cycle de vie et prend en considération et les objectifs multiples de l'éducation (OCDE, 2003b).

Éducation des adultes

L'éducation des adultes recouvre l'ensemble des activités éducatives et de formation suivies par des adultes pour des raisons d'ordre professionnel ou personnel. Elle englobe la formation générale, la formation professionnelle et la formation en entreprise dans une perspective d'apprentissage tout au long de la vie (OCDE, 2003b).

Valorisation de la main-d'œuvre

Cette expression, qui désigne la formation et le perfectionnement des compétences, est surtout employée au Royaume-Uni et aux États-Unis. Elle se situe entre la formation (dont le champ est étroit) et l'éducation (dont le champ est large) et couvre une part substantielle des politiques actives du marché du travail. Plus précisément, il s'agit « d'activités qui accroissent la capacité des individus à apporter une contribution efficace sur leur lieu de travail et qui, par conséquent, améliorent leur productivité et leur employabilité » (Performance and Innovation Unit, 2001, p. 3).

Selon Westwood (2001, p. 4) la valorisation de la main-d'œuvre peut se définir comme « la formation et le perfectionnement dont bénéficient les employés (et les employés potentiels) et qui présentent un intérêt pour l'entreprise. Elle recouvre à la fois la formation en cours d'emploi et la formation théorique, et peut être reconnue à titre de qualification officielle et de qualification interne (laquelle peut être agréée ou pas au regard des normes externes). La valorisation de la main-d'œuvre peut consister en une formation classique à une discipline, mais elle revêt le plus souvent la forme d'une formation professionnelle correspondant davantage à l'emploi – il peut s'agir de compétences générales dans les domaines de la communication, des ressources humaines et de la gestion, ou de qualifications propres à un secteur, une industrie ou une entreprise. »

Relèvement du niveau des compétences

Ce concept renvoie à la fois à un processus et à une politique. La première interprétation se fonde sur « la théorie de l'apprentissage par la pratique », l'hypothèse étant que les travailleurs apprennent naturellement grâce au

Encadré 2.1. Quelques définitions (suite)

contact avec les nouvelles technologies et à l'interaction sociale sur le lieu de travail. Ici, le relèvement des compétences s'oppose directement à la notion de déqualification, où le processus de restructuration industrielle rend les anciennes connaissances et compétences particulières à l'entreprise obsolètes.

Dans le présent ouvrage, le relèvement du niveau des compétences a trait aux programmes de valorisation de la main-d'œuvre spécifiquement destinés aux travailleurs occupant des emplois précaires et mal rémunérés dans l'objectif de favoriser la stabilité de l'emploi et l'ascension professionnelle.

Pénuries de compétences

Il y a pénurie de compétences lorsque « les employeurs ne parviennent pas à recruter la main-d'œuvre dont ils ont besoin parce que les compétences qu'ils recherchent ne sont pas disponibles en quantité suffisante. L'existence d'une telle pénurie est alors un indicateur de l'inadaptation du niveau global des compétences par rapport aux besoins actuels des employeurs et du marché du travail » (Campbell, 2002, p. 25).

Déficits de compétences

« Ils se produisent quand il existe un décalage entre le niveau de compétences de la main-d'œuvre d'une entreprise et le niveau nécessaire pour satisfaire aux objectifs de cette dernière. Ils sont donc internes à l'entreprise et signifient que les compétences des travailleurs en poste sont insuffisantes » (Campbell, 2002, p. 29).

de tous les travailleurs (Rojas, 1999; Leadbeater, 1999). Layard (2004) va même jusqu'à affirmer qu'un sous-emploi serait générateur de bonheur puisqu'il permettrait d'acquérir une expérience de travail. Dans cette optique, émanciper les travailleurs par le biais de mesures d'éducation et de formation ne constituerait qu'un objectif subsidiaire, sans pertinence. Néanmoins, la structure du monde du travail n'a pas changé. Dans de nombreux pays, on observe une progression constante des emplois à bas salaire parallèlement à celle des emplois très qualifiés, tendance qui a été qualifiée « d'économie en sablier » (Lipietz, 1996; Beck, 2000). Davantage d'emplois sont créés dans le secteur des services personnels et interactifs (hôtellerie, restauration, services de garde, jardinage, etc.). Dans ces secteurs de l'économie, contrairement à l'opinion courante, le niveau actuel des compétences peut être jugé totalement adéquat pour les employeurs. Au Royaume-Uni, les conclusions du programme sur l'avenir du travail (*Future of Work Programme*) de l'*Economic and Social Research Council*³ ont montré que la croissance des emplois de cadres à

fort contenu technique s'était accompagnée d'une progression des emplois peu qualifiés dans le secteur des services (tableau 2.2). Effectivement, même si l'achat et la vente de produits s'effectuent de plus en plus par l'intermédiaire de l'Internet, on a toujours besoin de manutentionnaires, de gardiens d'entrepôts, de chauffeurs et de standardistes pour assurer la livraison de ces marchandises aux clients (Nolan, 2004).

Les restructurations économiques ont conduit beaucoup d'entreprises des secteurs de l'industrie et des services à délocaliser (ou, parfois, à menacer de délocaliser) leurs activités vers des pays émergents. La volonté de les retenir ou d'en attirer de nouvelles a fourni des arguments en faveur de la valorisation de la main-d'œuvre. Cela dit, les économies en urbanisation croissante des pays riches se prévalent d'une large panoplie de services qui, pour des raisons de demande, ne peuvent être délocalisés vers les économies émergentes : les services personnels et de loisir (restaurants, coiffeurs, cinémas, clubs de gymnastique) sont par nature des services de proximité consommés « sur place ». Tant que les collectivités locales réclameront ce type de services, il y aura des emplois à pourvoir dans ces secteurs de l'économie et, partant, un besoin de main-d'œuvre locale pour accomplir les travaux nécessaires. Malgré le cas souvent cité du caissier de McDonald qui peut se voir offrir la possibilité de gravir les échelons jusqu'à un poste de responsabilité, les places sont limitées pour ceux qui souhaiteraient diriger l'entreprise McDonald. Il en va de même pour toutes les institutions dans la mesure où les sociétés modernes se structurent autour de fonctions hiérarchiques et de relations asymétriques sur le lieu de travail. Il serait bien entendu erroné de supposer que tous les travailleurs souhaitent un emploi prestigieux, très qualifié et fortement rémunéré (souvent grand générateur de stress). Mais même si la valeur ajoutée en est jugée faible, il est possible de réduire les déficits de compétences dans les emplois peu qualifiés du secteur des services de manière à provoquer une augmentation de la productivité de la main-d'œuvre et des bénéfices. S'ils sont ensuite équitablement répartis, ces bénéfices supplémentaires peuvent à leur tour entraîner une hausse des salaires des travailleurs du secteur des services.

La polarisation des métiers est aggravée par le fait que les adultes au faible niveau d'instruction participent moins aux formations que leurs collègues très instruits, comme le soulignent régulièrement les études de l'OCDE (OCDE, 1999, 2003a, 2005b). L'Examen thématique de la formation des adultes (OCDE, 2005) a montré – en contrôlant un certain nombre de facteurs tels que les heures travaillées, la taille de l'entreprise et le grade professionnel – que les salariés qui utilisent le plus leurs compétences sur le lieu de travail sont six à huit fois plus susceptibles de se voir offrir une formation par leur employeur que les salariés les moins qualifiés (OCDE, 2000).

Instruments permettant de relever les compétences des personnes peu qualifiées : vue d'ensemble

Cette section brosse un tableau général des principaux instruments employés pour améliorer les compétences et les qualifications du groupe cible étudié. Elle prend comme sources les programmes et politiques des cinq pays examinés par la présente étude et des études de plus grande envergure de l'OCDE⁴.

Ces instruments s'efforcent de remédier aux obstacles et barrières que constituent les coûts, le temps et l'accès. Certains sont établis à l'échelon national et répercutés jusque sur le lieu de travail, tandis que d'autres sont spécifiquement créés à l'échelon local et prennent la forme de programmes pilotes éventuellement reproduits ailleurs. Certains concernent le côté de la demande du marché du travail, d'autres les aspects relatifs à l'offre. La définition d'une typologie s'impose donc. Par souci de simplification, nous avons regroupé ces instruments en trois grandes catégories : 1) stratégies orientées vers les employeurs; 2) stratégies orientées vers les salariés, et 3) stratégies liées à l'accréditation des compétences; bien évidemment, ces différentes approches ne sont pas incompatibles et peuvent être appliquées simultanément.

Stratégies orientées vers les employeurs

Appliquer des taxes de formation dans le cadre d'une loi publique

Dans certains pays, la loi prévoit un concours financier obligatoire des entreprises, de sorte que les employeurs sont tenus de contribuer à hauteur d'un seuil donné à la formation ou de verser une taxe de formation. Bon nombre de pays de l'OCDE imposent des taxes de formation à l'échelon national, à l'échelon sectoriel, ou aux deux. Il s'agit de la Belgique, du Canada (Québec), du Danemark, de la Finlande, de la France, de l'Italie, des Pays-Bas, de l'Espagne et des États-Unis (Ok et Tergeist, 2003).

En France, aux termes de la loi sur la formation professionnelle continue de 1971, les entreprises comptant plus de 10 salariés doivent consacrer au moins 1.6 % de leur masse salariale à la formation (Dubar, 2000; Santelmann, 2001). Depuis janvier 2005, les entreprises de moins de 10 employés paient une taxe correspondant à 0.55 % de leur masse salariale⁵. Un taux de 2 % de la masse salariale brute est applicable aux travailleurs temporaires et intérimaires, qui peut dans une certaine mesure bénéficier aux moins qualifiés. La taxe de formation peut être considérée comme une taxe « former ou payer », ce qui signifie que l'entreprise est tenue d'investir dans la formation à hauteur du montant exigé, faute de quoi elle doit payer la différence entre ses dépenses réelles et le minimum légal. De la même façon, la Belgique a établi des fonds sectoriels fondés sur les cotisations des

employeurs, lesquelles sont en partie obligatoires, en partie volontaires, l'élément obligatoire correspondant à 0.25 % de la masse salariale. Un montant précis doit être consacré aux « groupes à risque » qui comprennent, entre autres, les personnes peu qualifiées. Le chapitre par Nicaise, Verlinden et Pirard sur la Flandre indique que les fonds sectoriels n'ont à ce stade eu qu'un effet modéré sur le maintien de l'emploi et l'avancement professionnel. Les fonds sont gérés par les partenaires sociaux qui ont récemment convenu, au niveau interprofessionnel, que l'investissement dans la formation devrait représenter 1.9 % des cotisations salariales avant la fin de 2004, 0,1 % étant réservé aux groupes vulnérables.

Dans certains pays, de tels dispositifs ont été controversés et rejetés : le *Training Guarantee Scheme* australien, très semblable au système français, s'est heurté à une vive opposition des organisations patronales et a été suspendu en 1994 seulement après quatre ans d'application (Stevens, 2001, p. 485).

Outre le mécontentement qu'ils suscitent chez les employeurs, la faiblesse de ces mécanismes réside dans le fait que la loi ne dit pas explicitement qu'ils s'adressent surtout aux travailleurs à faible salaire, et que rien n'empêche les employeurs de consacrer des sommes disproportionnées à des stages destinés aux cadres et à d'autres membres déjà très qualifiés du personnel. La France a tenté de remédier à ce problème en intégrant à sa loi de 1971 une clause relative au relèvement des compétences dans l'amendement adopté en mai 2004. Cette clause stipule que les travailleurs peuvent consacrer jusqu'à 80 heures à des formations externes visant à améliorer leurs compétences. L'État verse à l'employeur une compensation financière correspondant à 50 % de leur salaire habituel. L'employeur est tenu par un accord écrit de reclasser le poste du salarié dans un délai d'un an suivant la fin du stage de formation. Les résultats de ces modifications n'ont pas été évalués à ce jour⁶.

Incitations à remédier aux problèmes de coût et de temps

L'un des principaux obstacles tient au fait que les employeurs ne voient pas dans la formation des travailleurs peu qualifiés un investissement mais un coût. L'une des mesures les plus courantes a été de recourir à des incitations financières, comme des subventions aux charges salariales et d'autres mesures de co-financement, pour « indemniser » les entreprises de leur perte subjective.

Un exemple récent analysé ici est celui du *Employer Training Pilot* du Royaume-Uni qu'examinent Tamkin, Hillage et Gerova dans le quatrième chapitre. Ce programme est centré sur un dispositif de compensation salariale versée à l'employeur en paiement du temps non travaillé de l'employé. Le montant de cette compensation peut couvrir jusqu'à 150 % du coût des

salariés durant la période de formation, selon la zone pilote dans laquelle le programme est appliqué⁷. Au Danemark, en vertu du système AMU, les employeurs qui assurent une formation à leurs salariés ont droit à une subvention. Celle-ci ne couvre pas la totalité des dépenses salariales, mais peut en représenter jusqu'à 60 % pour un travailleur peu qualifié. Pendant les périodes de ralentissement économique, les entreprises ont pu transférer une partie de leurs dépenses salariales au système AMU en envoyant leurs employés suivre des stages de formation (chapitre 3).

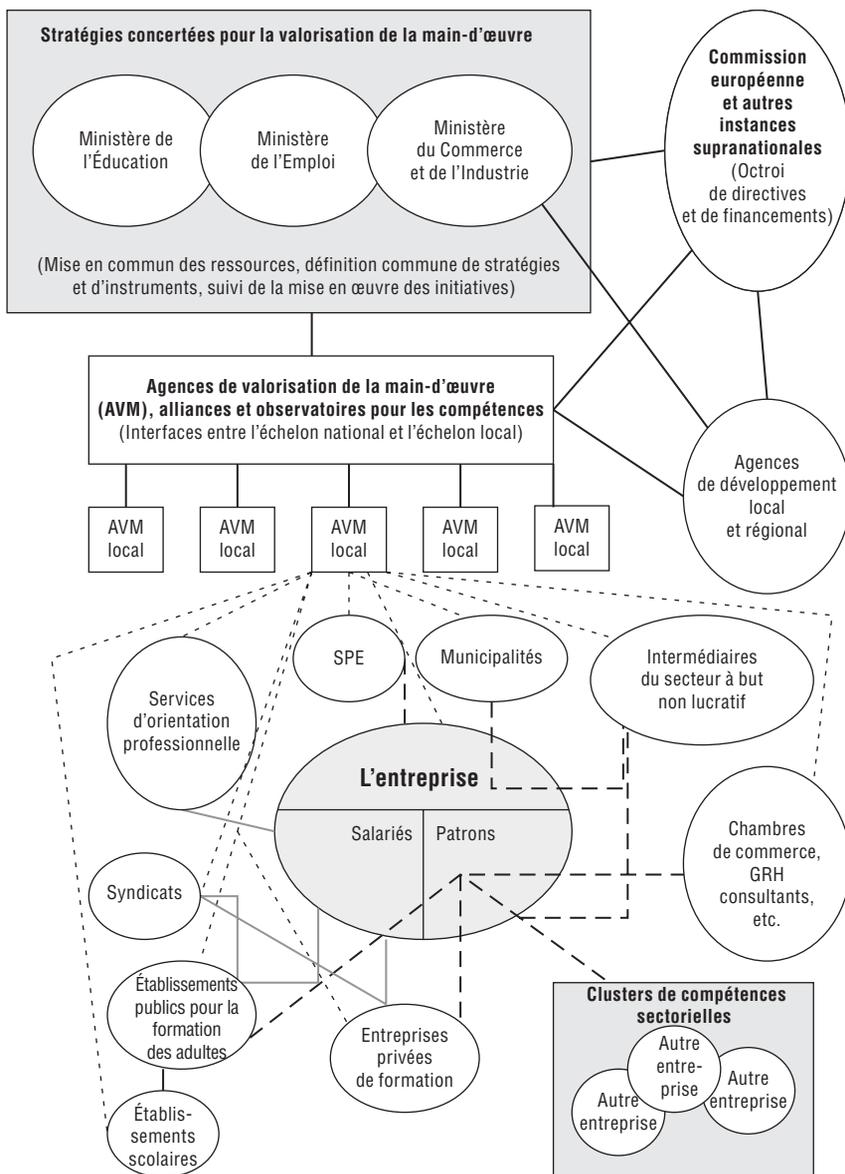
L'efficacité des programmes de subvention des coûts salariaux est souvent remise en question par les économistes. Si les pertes sèches sont souvent importantes dans les grandes entreprises, des critères d'admissibilité rigides et des coûts administratifs élevés dissuadent parfois les PME d'envisager de recourir à ce type de subventions (OCDE, 2005). Par ailleurs, il est difficile de définir le degré de compensation salariale susceptible de convaincre un employeur en principe opposé à la formation de ses employés. Il ressort d'observations ponctuelles faites aux États-Unis que les employeurs acceptent de participer à hauteur de 50 % de la masse salariale, les employés apportant leur « contribution » en acceptant de renoncer à l'autre moitié de leur salaire. Ces conditions sont celles qui régissent bon nombre d'activités de formation à petite échelle organisées selon les besoins aux États-Unis.

Dans un tel contexte, il conviendrait d'orienter l'aide financière sur les salariés. Plusieurs instruments financiers existent, comme les primes et les crédits d'impôt qui récompensent les travailleurs de leur investissement dans la formation, ainsi que les comptes de temps gérés par les syndicats, les chèques de formation et les comptes individuels de formation. Ils seront examinés plus loin.

Récompenser les employeurs de leur « responsabilité sociale »

La responsabilité sociale des entreprises est actuellement l'un des concepts en vogue dans les pays de l'OCDE (OCDE, 2001c). Dans ce cadre, un instrument consiste à fournir des incitations et des récompenses morales aux employeurs qui font preuve de responsabilité sociale envers leur personnel. La norme britannique *Investors in People* en est un exemple bien connu. Il s'agit d'une liste récapitulative des éléments que les employeurs peuvent présenter pour prouver qu'ils sont en train d'instaurer différentes mesures en matière d'organisation et de valorisation des salariés. Ce programme n'est pas obligatoire, mais la réalisation concluante de l'exercice conduit à l'accréditation de l'entreprise en tant qu'« Investisseur dans les ressources humaines ». Il est présenté aux employeurs comme étant susceptible d'améliorer leurs résultats grâce à une planification, des mesures et une évaluation minutieuses (graphique 2.1), mais il ne précise pas les dispositions exactes à prendre en matière de formation, et ne prend pas spécifiquement en

Graphique 2.1. **Le Cadre institutionnel pour les initiatives en matière de relèvement du niveau des compétences**



Source : Diagramme établi par l'auteure à partir des résultats de l'étude SULQ.

compte les besoins de formation et de valorisation de chaque salarié. La norme a été mise en place en 1991, mais des dispositions ont été prises pour la développer au plan international en instituant des partenariats stratégiques

pour influencer les gouvernements, les employeurs et les partenaires sociaux. En 2001, 24 000 entreprises ont reçu le label « Investisseurs dans les ressources humaines » (ce qui concerne 24 % de la population active britannique). *Investors in People UK*, qui est responsable de la promotion, de l'assurance qualité et de l'élaboration de la norme entretient des liens étroits avec tout un éventail de partenaires régionaux, des établissements d'enseignement et de formation professionnels. Depuis la création du *Learning and Skills Council* (LSC), en 2001, le nombre d'employeurs reconnus « investisseurs dans les ressources humaines » a augmenté. D'après les analyses des retombées du programme, les entreprises qui ont adopté la norme *Investors in People* ont amélioré leurs résultats (Tamkin et al., 2000).

L'atout du programme *Investors in People* et des programmes équivalents est qu'ils contribuent à donner de l'entreprise une image porteuse d'une valeur symbolique, ce qui peut avoir un effet favorable sur la façon dont l'entreprise se présente à ses clients et à ses partenaires en affaires. Il peut aussi avoir un effet bénéfique sur les salariés en leur montrant qu'ils sont appréciés. Son inconvénient, en revanche, est d'avoir moins de chances d'être adopté par les PME.

Stratégies sectorielles : adapter le contenu de la formation à des industries et à des employeurs particuliers

Une offre utile aux employeurs, notamment aux PME, est celle de programmes de formation adaptés à leurs besoins. Ces approches ont été testées dans différentes branches de l'industrie, dont le secteur de la métallurgie aux États-Unis (chapitre 4).

Les programmes sectoriels de valorisation de l'emploi sont axés sur une branche d'activités donnée – et un ensemble de métiers à l'intérieur de celle-ci – et visent à placer les personnes défavorisées à des postes de qualité. Ils se distinguent des autres en ce sens qu'ils s'efforcent de modifier les pratiques en matière d'emploi dans leur secteur et qu'ils ont des retombées plus vastes sur l'économie locale (Giloith, 2004; Zandniapour et Conway, 2001 et 2002). Ces programmes jouent généralement un rôle fondamental dans la branche où ils sont appliqués et influent sur les pratiques concernant les travailleurs peu qualifiés ou autrement défavorisés en expérimentant au niveau de la main-d'œuvre des innovations qui bénéficient aux employeurs comme aux travailleurs. Pour atteindre ces objectifs, les projets d'emploi sectoriels font appel à tout un éventail de stratégies : organiser des programmes d'enseignement et de formation, gérer des entreprises à but lucratif, tisser des liens institutionnels avec les établissements d'enseignement, les employeurs, les syndicats et les associations, préconiser des réformes et fournir des services aux entreprises du secteur notamment. Les programmes sectoriels interviennent tant du côté de l'offre du marché du travail – en assurant aux

travailleurs ou aux travailleurs potentiels des formations de qualité, spécifiques au secteur – que du côté de la demande – en travaillant en étroite collaboration avec les employeurs sur la productivité, la compétitivité et autres sujets intéressant les entreprises. Estimée à 31 000 organismes, l'infrastructure d'intermédiaires des États-Unis est certainement la plus développée, même si ceux-ci travaillent pour l'essentiel avec des chômeurs en recherche d'emploi (OCDE, 2002). On ne sait précisément combien d'entre eux travaillent spécifiquement avec des salariés permanents, mais les deux exemples examinés ici, le *Jane Adams Resource Corporation* (JARC), établi à Chicago, et le *Wisconsin Regional Training Partnership* (WRTP) axent environ la moitié de leurs activités sur cette catégorie de travailleurs. Le succès de ces programmes aux États-Unis tient au désengagement du gouvernement fédéral et à la priorité que les *Workforce Investment Boards*, chargés de coordonner et d'appliquer les politiques de marché du travail à l'échelon local, donnent aux chômeurs.

Stratégies orientées vers les travailleurs

La plupart des stratégies axées sur les travailleurs sont fondées sur le principe selon lequel les individus devraient avoir la possibilité de suivre une formation de leur propre initiative, et qu'ils ne peuvent le faire parce qu'ils ne disposent pas des informations, des connaissances, du temps ou de l'argent nécessaires, ou de plusieurs de ces éléments à la fois.

Promouvoir l'information et l'accès à la formation et à l'enseignement

La loi française de 1971 sur la FPC en offre un exemple. Elle prévoit le droit de l'employé à un congé individuel de formation, qu'un amendement adopté le 4 mai 2004 a modifié de manière à ce qu'il s'adresse davantage aux travailleurs peu qualifiés et autres travailleurs défavorisés. Ces mesures résultent souvent de négociations conduites à l'échelle nationale et adoptées dans le cadre d'accords tripartites. Pour mettre en œuvre le congé de formation des salariés, les autorités françaises ont créé les FONGECIF, des agences régionales financées sur fonds publics et dont le rôle est de conseiller les salariés du secteur privé désireux de prendre un congé de formation pour progresser professionnellement⁸. Elles le font au travers d'un bilan des compétences ou, depuis peu, par des conseils sur les moyens de faire reconnaître une formation, formelle ou informelle (*validation des acquis de l'expérience*) sur laquelle nous reviendrons plus loin. Beaucoup ignorent disposer de ce droit et n'effectuent donc pas la démarche de déposer une demande. De plus, son coût élevé signifie que seulement la moitié des salariés qui en font la demande se voient accorder un congé de formation (Méhaut, 2005).

Développer la motivation et la sensibilisation

On considère parfois que de réduire le coût de la formation est en soi insuffisant si les employeurs et les salariés ne sont pas conscients des avantages ultérieurs de leur investissement.

Le coaching des salariés est devenu un outil très prisé d'assistance aux travailleurs ces dernières années. En effet, les cadres dirigeants estiment que la gestion individuelle des cas et l'aide psychologique aux salariés peut permettre d'accroître la performance de l'entreprise (Devillard, 2005). L'expérience conduite par la Flandre dans ce domaine montre que cette forme d'aide est utile aux personnes vulnérables, surtout à celles qui ont récemment réintégré le monde du travail à l'issue d'une longue période de chômage et qui ont peu de liens avec le marché du travail. L'aide personnalisée à la recherche d'emploi est perçue comme présentant un intérêt particulier pendant la période qui suit leur réintégration sur le marché du travail.

Une autre approche pronée par les décideurs publics consiste à « motiver » les travailleurs par le biais de messages collectifs. Dans ce cas, la stratégie adoptée est de célébrer une culture de l'apprentissage. Comme on l'a avancé plus haut, certains pays font appel à des récompenses symboliques comme le label *Investors in People* dans le but de modifier durablement les mentalités à l'égard de la formation. Dans le cadre d'un festival annuel qui célèbre l'éducation des adultes, la WDA de Singapour (voir plus loin) a institué des récompenses analogues, mais destinées à des employés triés sur le volet et présentés à leurs collègues comme étant des apprenants hors pair.

Incitations financières

Certains pays ont recours à des dispositifs de subventions financés par les autorités nationales, par exemple des dons et des comptes-formation individuels, des abattements sur l'impôt sur le revenu et des règles en matière de congé de formation pour diminuer les coûts de formation assumés par les particuliers.

Les comptes-formation individuels sont un instrument assez nouveau de financement de la formation des travailleurs peu qualifiés, et la plupart des pays ont seulement engagé des projets pilotes. À ce stade, seul le Royaume-Uni, où le nombre de détenteurs de comptes-formation individuels a atteint le million en 2001, a appliqué ce programme à l'échelle nationale. Or, cette expérience a donné lieu à de nombreuses affaires de fraude, beaucoup de faux comptes ayant été ouverts et des retraits non autorisés effectués sur des comptes individuels. Par ailleurs, en l'absence de contrôle de la qualité des prestataires, la qualité des stages assurés était médiocre. Les pertes sèches ont été assez substantielles, 44 % des détenteurs de comptes signalant qu'ils auraient suivi une formation même sans ce programme (Owens, 2001). Ces

problèmes ont entraîné la suspension du programme douze mois après sa mise en œuvre seulement. Cela dit, le pays de Galles et l'Écosse en ont adopté de nouvelles versions⁹. Les comptes-formation individuels gallois ont été rétablis en février 2003; ils s'adressent à tous ceux qui ne possèdent pas de formation supérieure au niveau 3. En Écosse, ils ont été réinstaurés en décembre 2004; les critères d'admissibilité sont légèrement différents en ce qu'ils sont ouverts à tous les particuliers dont le revenu annuel ne dépasse pas 15 000 GBP. Le programme doit être étendu à tous les citoyens écossais à compter du printemps 2005. Dans les deux cas, les stagiaires peuvent réclamer jusqu'à 200 GBP par an pour financer une formation de leur choix. Des numéros d'assistance téléphonique ont été établis pour informer les particuliers des modalités du programme.

Au Canada et aux États-Unis, les comptes-formation individuels sont également réservés aux personnes dont les revenus et/ou les avoirs ne dépassent pas un certain montant. Ces programmes semblent avoir réussi à orienter les activités de formation sur les apprenants et sont parvenus à accroître la participation des travailleurs peu qualifiés. On y signale en outre moins de cas d'irrégularités et d'absence de contrôle de la qualité qu'au Royaume-Uni. Cependant, la difficulté majeure consiste peut-être à obtenir de tous les intervenants stratégiques (pouvoirs publics, organismes sectoriels, partenaires sociaux et entreprises) qu'ils s'accordent sur la nature des incitations financières que les comptes-formation individuels peuvent offrir et sur des mécanismes de contrôle efficaces avant de transformer ces programmes en un dispositif d'envergure nationale (OCDE, 2005, p. 66).

Un autre instrument digne d'intérêt se présente sous la forme de chèques de formation. La plupart des *Länder* autrichiens ont ainsi récemment introduit des chèques qui subventionnent en partie le coût de formation des adultes. Ils sont tout particulièrement destinés aux chômeurs et aux travailleurs peu qualifiés. S'ils ont pour objectif premier d'accroître la participation aux stages de formation en diminuant les coûts directs, ils incitent aussi fortement les stagiaires à terminer leur formation en leur remboursant des sommes supplémentaires à l'issue du stage. Le montant des subventions et les critères pour en bénéficier varient selon les régions et les groupes ciblés. En Haute-Autriche, par exemple, la subvention générale couvre jusqu'à 50 % du coût de la formation – le montant étant plafonné à 730 EUR –, mais les travailleurs âgés de plus de 40 ans et ceux sans qualification professionnelle reçoivent des subventions d'un montant supérieur, de 1 100 EUR. Les candidats qui obtiennent un certificat à l'issue de la formation peuvent bénéficier d'une subvention supplémentaire de 1 460 EUR ou de 1 830 EUR pour les salariés âgés de plus de 40 ans (OECD, 2005a, p. 67).

Rotation de l'emploi

Très souvent, la valorisation et le relèvement du niveau des compétences du personnel dépendent de la possibilité pour les employés de prendre des congés afin de suivre des stages. Les programmes de rotation d'emplois couramment appliqués en Suède et au Danemark sont à cet égard un modèle de réussite fréquemment cité. Les partisans de marchés transitionnels du travail ont même décrit le Danemark comme la « star transitionnelle » (Gazier, 2005) parce que son système facilite la rotation des emplois en modérant les pressions sur le marché du travail sans créer de précarité. Ce mécanisme permet à un salarié de prendre un congé d'une durée maximale d'un an pour suivre un stage d'enseignement et de formation, et d'être remplacé par un chômeur qui a ainsi la possibilité de retrouver un emploi ordinaire. L'employeur, en coopération avec les services publics d'emploi, établit un plan de formation pour l'employé titulaire et le conjugue à des programmes de formation spéciaux destinés au chômeur engagé en remplacement. Néanmoins, à l'instar des autres instruments axés sur les travailleurs, la rotation des emplois présente des défauts : elle est bien plus courante dans les grandes entreprises alors qu'en principe, elle devrait être particulièrement intéressante pour les PME et, contrairement à l'opinion généralement répandue, elle profite rarement aux travailleurs les moins qualifiés. Des études réalisées en Suède ont signalé qu'elle entraîne des pertes sèches élevées sans atteindre explicitement les résultats escomptés en termes d'amélioration des compétences. Par ailleurs, il ressort des observations de la *Job Rotation International Association*, une fédération établie dans le cadre du programme ADAPT qui supervise des projets dans 14 pays européens, que la réussite de ce programme est subordonnée à des partenariats solides et à des réseaux étroits entre les partenaires sociaux et le secteur privé. Cet exemple souligne que l'un des principaux enjeux consiste à s'assurer que ces instruments sont appuyés par des dispositifs de gouvernance appropriés.

Identification et évaluation des compétences

Dans une perspective de long terme, se soucier du maintien de l'emploi et de l'avancement professionnel

La politique d'apprentissage tout au long de la vie aborde la formation des adultes dans une perspective longitudinale; c'est pourquoi il convient de définir de bonne heure les besoins en compétences. L'agence européenne CEDEFOP a mis au point un réseau connu sous le nom de *Skillsnet*. Cet outil est né de la constatation que l'offre de compétences ne correspondait pas à la demande. L'objectif du réseau est donc de détecter les besoins nouveaux et changeants en compétences assez tôt pour pouvoir y réagir et pour renforcer la transparence, la coopération internationale et l'échange d'informations. Les

activités du réseau sont fondées sur la recherche : il analyse les besoins en compétences sur les marchés du travail européens, recherche des analogies entre les différents territoires, secteurs ou métiers de manière à déceler des évolutions communes, et examine par ailleurs les besoins de groupes particuliers – personnes peu qualifiées ou petites et moyennes entreprises par exemple. Il utilise pour cela des enquêtes sur les entreprises et la main-d'œuvre, des techniques de prévision, des scénarios, des études de cas, des analyses des offres d'emploi et des observatoires sur l'évolution des compétences. Depuis 2002, il a organisé plusieurs manifestations afin de présenter les études dans ce domaine et de discuter leurs conclusions avec les partenaires sociaux et les responsables en matière de politiques et pratiques de formation.

Par ailleurs, de profondes modifications sont apportées aux systèmes d'orientation professionnelle de manière à les assouplir et à les rendre plus accessibles aux salariés en poste, et pas seulement aux chercheurs d'emploi. Des méthodes plus innovantes et variées sont actuellement à l'étude pour élargir l'accès à l'orientation professionnelle de manière plus économique. On citera notamment la sensibilisation et la création de centres de ressources en accès libre (OCDE, 2004a).

Prise en compte et validation de l'apprentissage non formel

La question de l'évaluation est récemment devenue un élément central du relèvement des compétences. En effet, comme on l'a noté à maintes reprises, la nature des formations proposées et le contenu des stages sont souvent flous dans la mesure où ils ne sont pas censés fonctionner comme les systèmes éducatifs classiques. C'est de là qu'est né le besoin d'indicateurs clairs et précis, auxquels tous les intervenants peuvent se référer. Dans ce contexte, la reconnaissance des formations formelles et non formelles a suscité un intérêt croissant. Dans l'Union européenne, par exemple, la déclaration de Copenhague de novembre 2002 établissait qu'il convenait de définir « une série de principes communs concernant la validation des apprentissages non formel et informel afin de garantir une plus grande compatibilité entre les approches dans différents pays et à différents niveaux ».

Selon la célèbre théorie de Michael Polanyi (1967), la création de connaissances et, partant, de qualifications et de compétences, est contextuelle et en partie tacite. La tâche consistant à définir et à évaluer les compétences tacites pose donc un défi méthodologique majeur.

Une étude du CEDEFOP (1999) distingue plusieurs modèles de reconnaissance de l'apprentissage non formel. Les approches allemande et autrichienne à la question de la définition, de l'évaluation et de la validation

de cet apprentissage sont très ressemblantes. Dans le système dual, l'apprentissage par le travail a été systématiquement intégré à l'enseignement et à la formation; c'est pourquoi ces deux pays se montrent très réticents à adopter la démarche consistant à reconnaître l'apprentissage non formel. D'un côté, cela témoigne de leur réussite; le système double est généralement jugé performant tant sur le plan de la pédagogie (la conjugaison de l'apprentissage formel et de l'apprentissage par l'expérience) que de la capacité (la proportion élevée des groupes d'âges couverte). De l'autre, compte tenu de la forte priorité accordée à la formation initiale, le système en vigueur ne paraît que partiellement capable d'étendre ses fonctions à la FPC et aux besoins plus divers de formation des adultes. Quoi qu'il en soit, un nombre substantiel d'expériences sont actuellement conduites dans le cadre de projets, et l'intérêt pour ces questions va grandissant. Le débat sur la validation de l'apprentissage non formel en Allemagne et en Autriche est étroitement lié à celui portant sur la modularisation de l'enseignement et de la formation.

L'approche méditerranéenne (Espagne, Grèce, Italie et Portugal) à l'adoption de méthodes et de mécanismes d'apprentissage non formel s'est révélée fructueuse. L'utilité de ces pratiques a été clairement reconnue, dans la sphère publique comme dans la sphère privée. Dans ce contexte, l'un des principaux enjeux n'était pas seulement de faciliter l'utilisation des compétences existantes, mais d'en rehausser la qualité. On peut voir dans les méthodes d'évaluation et de reconnaissance de l'apprentissage non formel des outils visant à améliorer la qualité qui n'intéressent pas seulement les salariés et les entreprises mais des pans entiers de l'économie. L'expérience de ces pays montre également que la concrétisation d'une idée est un processus de longue haleine. Des mesures juridiques et politiques ont été prises dans le cadre de réformes de l'éducation de plus ou moins grande envergure, mais l'instauration effective des pratiques d'évaluation et de validation n'a guère progressé.

Les pays nordiques (Danemark, Finlande, Norvège et Suède) ont tous adopté des mesures pratiques, au travers de la loi et de programmes institutionnels, pour consolider le lien entre l'enseignement et l'apprentissage formels et la formation dispensée en dehors du système scolaire. Si certains éléments de cette stratégie existaient d'assez longue date, les initiatives les plus importantes ont été mises en place ces dix dernières années. L'échange d'expérience entre ces pays est très développé.

L'Irlande, les Pays-Bas et le Royaume-Uni ont adopté « la méthode NVQ »¹⁰, qui consiste en une ferme adhésion à un modèle d'enseignement et de formation axé sur les résultats et fondé sur la performance. Ces pays ont pour caractéristique fondamentale de considérer en général que l'instruction acquise en dehors des établissements d'enseignement et de formation

officiels est un moyen valable et utile d'acquérir des compétences. La question qui se pose cependant est de savoir de quelle manière un tel mécanisme doit être instauré. Les expériences du Royaume-Uni et des Pays-Bas illustrent quelques-uns des problèmes institutionnels, méthodologiques et pratiques associés à l'établissement d'un dispositif capable d'intégrer l'apprentissage non formel à son cadre. La gageure consistant à élaborer une norme de qualification acceptable semble constituer le premier obstacle, peut-être le plus sérieux. Tant que les évaluations s'appuieront sur des critères, la qualité de la norme sera déterminante. Certaines de ces difficultés ressortent des pratiques en vigueur au Royaume-Uni, où les descriptions et définitions des compétences sont parfois trop générales, parfois trop spécifiques. Les trois pays assoient leur enseignement et leur formation professionnels sur des systèmes modularisés, ce qui semble concourir à l'introduction rapide et généralisée de méthodes et d'institutions favorisant la validation de l'apprentissage non formel sur le terrain.

Les deux autres pays examinés par l'étude du CEDEFOP, la Belgique et la France, se sont attachés à « ouvrir » les diplômes et certificats. On peut dire de la France qu'elle est l'un des pays européens les plus avancés en matière d'identification, d'évaluation et de reconnaissance de l'apprentissage non formel. La Belgique a été moins active sur ce plan, mais a lancé plusieurs initiatives depuis le milieu des années 90, en partie sous l'influence des pratiques françaises. Les premières mesures ont été prises en France dès 1985, avec l'instauration du dispositif de « bilan des compétences ». L'objectif du bilan est d'aider les employeurs et les salariés à définir et à évaluer les compétences professionnelles, tant pour favoriser la progression professionnelle que l'utilisation des compétences internes à l'entreprise. La deuxième mesure importante a été d'élargir la couverture du système national d'enseignement et de formation professionnels aux compétences acquises en dehors des établissements officiels. Depuis 1992, il est possible d'obtenir des *certificats d'aptitude professionnelle* à différents degrés, sur la base d'évaluations des acquis informels antérieurs. Une troisième disposition capitale a été prise par les chambres de commerce et d'industrie françaises dans le but d'établir des procédures et des normes permettant de conduire des évaluations indépendantes du système officiel d'enseignement et de formation. Enfin, avec la loi de 2002 sur la « modernisation sociale », la France a officiellement institué un système de validation de l'apprentissage professionnel informel (*validation des acquis de l'expérience*). Dans ce cadre, chaque travailleur employé depuis trois ans au moins a le droit d'obtenir une reconnaissance officielle des compétences acquises sous la forme d'un certificat (*certificat de qualification*). En 2003, quelques 5 500 salariés français ont déposé une demande de validation en ce sens, contre 2 800 en 2002. Ceci reste cependant un résultat très modeste.

Quelques pays ont récemment approfondi cette démarche en élaborant des cadres généraux d'évaluation des compétences. C'est le cas de l'Initiative sur les compétences essentielles et l'alphabetisation en milieu de travail mise au point par Ressources humaines et développement des compétences Canada (encadré 2.2). Le point fort de ce cadre réside dans la conduite d'études préalables sur les compétences exigées dans certains profils d'emploi, de sorte que le contenu des programmes de formation peut y être adapté. Un consensus sur les méthodes permettant d'acquérir les compétences nécessaires permet à l'employeur et au salarié de travailler à des objectifs réalisables et réalistes. L'Initiative offre un cadre objectif et neutre qui peut servir de ligne directrice à divers acteurs : les salariés et employeurs qui sont les premiers concernés, mais aussi les enseignants, les formateurs en entreprise, les conseillers professionnels et les instructeurs.

Le TOWES (*Test of Workplace Essential Skills*) offre un exemple d'application pratique de cette initiative; il a été mis au point par des collègues communautaires de Calgary. Les établissements participants offrent des services aux employeurs et aux salariés ou, dans certains cas, à un secteur donné (l'association des employeurs de l'industrie des poids lourds par exemple) en adaptant le TOWES à leur situation locale. Les prestataires préparent un test adapté aux différentes catégories d'employés au sein de l'entreprise, test auquel ceux-ci peuvent se soumettre s'ils le souhaitent.

Le Canada n'est pas le seul pays à recourir à l'évaluation des compétences. En fait, les administrations et les organismes publics ne sont pas les seules institutions qui offrent de tels instruments. On oublie souvent que le marché se charge également d'offrir des outils aux employeurs. Aux États-Unis, par exemple, plusieurs fabricants privés de logiciels proposent aux employeurs intéressés des outils d'évaluation en ligne d'une fiabilité douteuse. Selon Brainbench, un fournisseur américain de programmes d'évaluation des compétences en ligne, cette formule permettrait « d'atténuer les déficiences des méthodes traditionnelles de tests écrits, souvent accusés d'être anxiogènes pour les employés ». Selon les thèses avancées, l'utilisation des nouvelles technologies présenterait de nombreux avantages pour les salariés : en délivrant une « validation objective », fondée sur le calcul des résultats des évaluations, le logiciel permettrait de renouveler le test après l'apprentissage afin de mesurer précisément les progrès. Néanmoins, malgré les assertions selon lesquelles ces progiciels permettraient de réduire le roulement du personnel et d'améliorer les perspectives professionnelles des employés, en l'absence d'évaluations fiables de leurs résultats, une certaine méfiance semble être de rigueur.

Encadré 2.2. **L'Initiative sur les compétences essentielles (Canada)**

En avril 2003, le gouvernement canadien a lancé l'Initiative sur les compétences essentielles et l'alphabetisation en milieu de travail à la suite d'études approfondies fondées sur l'enquête internationale de l'OCDE sur la littératie des adultes, le *Canadian Language Benchmark* et d'autres sources provenant des États-Unis, d'Australie et du Royaume-Uni. Plus de 3 000 entretiens ont été conduits au Canada avec des personnes travaillant dans des métiers très divers. L'Initiative fournit un cadre qui vise à donner aux Canadiens les « compétences nécessaires pour travailler, apprendre et vivre » et « des bases pour acquérir toutes les autres compétences et permettre aux individus d'évoluer parallèlement à leur emploi et de s'adapter aux transformations sur le lieu de travail ». Neuf compétences essentielles ont été définies et validées :

1. Lecture de textes
2. Utilisation de documents
3. Calcul
4. Rédaction
5. Communication verbale
6. Travail d'équipe
7. Formation continue
8. Capacité de raisonnement
9. Informatique

Les compétences essentielles sont utilisées dans quasiment tous les métiers et dans la vie quotidienne, de différentes façons et à différents niveaux de complexité. Les niveaux de complexité sont un outil d'évaluation permettant de mesurer toutes les compétences. Des niveaux allant de 1 (tâches fondamentales) à 4 ou 5 (tâches avancées) sont assignés à des exemples de tâches effectuées par un travailleur occupant un poste donné; ils tiennent compte des différentes compétences exigées selon les professions.

Par exemple, un maçon et un agent de voyage doivent tous deux être dotés de compétences en rédaction pour accomplir correctement leur travail, mais la forme et le niveau de complexité requis à cet égard sont différents pour chacun d'eux. Le niveau de compétence rédactionnelle nécessaire au maçon sera généralement de 2 puisque les tâches qu'il est appelé à accomplir ne sont pas très complexes. Il s'agira par exemple de réviser des commandes de travail, d'établir un devis des matériaux ou de la main-d'œuvre et de remplir des formulaires simples (rapports d'incidents). Celui d'un agent de voyage, par contre, devra normalement être de 4 puisqu'il devra employer un style

Encadré 2.2. L'Initiative sur les compétences essentielles (Canada) (suite)

plus soigné pour rédiger des articles ou des publicités visant à promouvoir des voyages. Dans ce cas, l'agent de voyage recevra une note plus élevée que le maçon parce que l'échelle d'évaluation tient compte de la longueur et de la finalité du texte rédigé, ainsi que de son style, de sa structure et de son contenu. L'agent de voyage doit employer un vocabulaire plus descriptif et varié quand il rédige des documents promotionnels. Il doit donc posséder de meilleures aptitudes en rédaction.

Il existe de nombreux autres exemples qui établissent une correspondance entre les compétences et les profils professionnels : l'Initiative a élaboré près de 200 profils pour différents métiers de la Classification nationale des professions. Ressources humaines et Développement des compétences Canada offre un outil d'apprentissage interactif en ligne, *l'Essential Skills Equalizer*. Celui-ci présente aux usagers une brève description de la profession, ainsi que des tâches et compétences type qui lui correspondent. Les profils peuvent servir aux concepteurs de programmes d'enseignement, aux formateurs et aux professeurs, aux conseillers d'orientation et aux conseillers professionnels, aux employeurs, aux salariés, aux parents, aux consultants, aux chercheurs et aux apprenants au sens large.

Source : www15.hrdc-drhc.gc.ca/.

Intervenants et modalités institutionnelles : l'organisation du relèvement du niveau des compétences

La section qui suit traite de l'infrastructure de formation, et plus particulièrement des moyens de réunir des intervenants et services par ailleurs cloisonnés pour proposer les instruments susmentionnés dans un cadre cohérent et coordonné. Elle analyse divers éléments déterminants à l'adoption et à la bonne application de programmes de relèvement des compétences.

Une condition préalable : l'impulsion des autorités nationales

Tout d'abord, les mesures prises par l'administration centrale pour galvaniser les efforts en matière de relèvement des compétences et de dévolution des responsabilités sont, comme dans d'autres domaines des politiques actives du marché du travail, déterminantes. La politique de valorisation de la main-d'œuvre a été stimulée, dirigée et appuyée, à des degrés divers, par l'administration centrale dans les pays de l'OCDE, de sorte que le degré d'intervention des responsables politiques nationaux dans les différents programmes pourrait dans un certain sens être le reflet des diverses traditions en matière de protection sociale¹¹. Ainsi, la Troisième Voie du

gouvernement travailliste britannique après 1997 a été l'élément décisif à la diffusion généralisée de la politique d'aide sociale à l'emploi au travers du programme *New Deal* destiné aux chômeurs, auquel le gouvernement a initialement alloué un budget national de 5.2 milliards GBP et qu'il a conçu pour être mis en œuvre à l'échelon local (Sunley et al., 2006). La priorité plus récemment donnée aux compétences dans sa stratégie *21st Century Skills*, publiée en juillet 2003, fait suite aux inquiétudes suscitées par l'écart de productivité entre le Royaume-Uni et ses principaux concurrents (DfES et al., 2003). La stratégie adopte une méthode d'intervention analogue : elle dispose d'un budget global national et appelle les intervenants régionaux et locaux à former des partenariats connus sous le nom de *Skills Alliances* (voir plus loin). Des programmes isolés, tels que le *Employer Training Pilot*, comptent parmi les instruments à leur disposition. Ces dispositifs sont conçus et financés par l'administration centrale (le financement total s'élevant à 290 millions GBP), mais mis en œuvre sous la responsabilité du nouvel organisme pour la valorisation de la main-d'œuvre, le *Learning and Skills Council* (voir plus loin). Les branches régionales de cet organisme sont libres de modifier certaines de ses modalités particulières, comme la formule définissant le nombre d'heures allouées à la formation et le montant de la compensation salariale. Ainsi, malgré les variations locales, le dispositif relève de manière générale du gouvernement central.

Dans le même ordre d'idée, les autorités canadiennes se sont avant tout attachées à fournir un instrument (l'évaluation *Essential Skills*) élaboré à l'échelon national, mais applicable aux différents marchés du travail. Il a pour avantage de proposer un modèle applicable à tous les secteurs et à toutes les industries, et d'être adapté à toute une palette de professions, des commis - comptables aux opérateurs de machines à travailler le bois.

Comme avancé plus haut, les pays nordiques offrent de manière générale un cadre complet d'apprentissage tout au long de la vie et de relèvement des compétences. Dans ce cas, les instruments sont mis à la disposition des intervenants locaux, qui peuvent y recourir sur demande. Le Danemark, tout comme ses voisins, est souvent qualifié de précurseur dans le domaine de la FPC. Le cadre juridique et le financement national généreux qui font partie du régime de protection sociale « universaliste » ont de tout temps favorisé une culture volontariste à l'égard de l'éducation et de la formation des adultes (Goul Andersen, 1997). Les employeurs et les salariés sont informés des allocations et subventions à la formation auxquelles ils ont droit et peuvent donc tirer parti des possibilités qui leur sont offertes sans être invités à le faire dans le cadre de programmes pilotes exceptionnels et de courte durée. Malgré une structure déjà bien établie, il apparaît que les autorités danoises responsables de l'éducation et de l'emploi ont élaboré une stratégie nationale commune, *Améliorer l'éducation*, qui a été publiée en 2002 (chapitre 3).

En Belgique et aux États-Unis, par contre, les autorités fédérales interviennent nettement moins pour encourager les initiatives destinées à relever le niveau des compétences, de sorte que les programmes destinés aux travailleurs peu qualifiés sont généralement conçus à la base. Aux États-Unis, ils sont habituellement formulés par les États. L'État fédéral ne mettant guère de fonds à la disposition des travailleurs permanents, les intermédiaires de l'emploi tels que la *Jane Addams Resource Corporation* et le *Wisconsin Regional Training Partnership* « pallient les déficiences ».

Si la Flandre a récemment élaboré une solide stratégie d'apprentissage tout au long de la vie, l'un des objectifs principaux des autorités flamandes sur le marché du travail est d'augmenter le taux d'emploi. C'est pourquoi elles mettent fortement l'accent sur des mesures visant à favoriser l'intégration (ou la réintégration) des personnes défavorisées sur le marché du travail. Dans tous les cas, il est attesté que dans les régions où des programmes pilotes locaux compensent l'absence de mesures publiques, les autorités apportent souvent un co-financement, ce qui n'est pas forcément le cas aux États-Unis. On citera parmi les initiatives belges le programme d'aide personnalisée à la recherche d'emploi financé dans le cadre de l'Initiative communautaire EQUAL, auquel le ministre du Travail flamand¹² a apporté un appui en finançant des postes de conseillers supplémentaires (voir chapitre 6).

Outre la mise en place d'un cadre global consistant à rapprocher les stratégies interministérielles de valorisation de la main-d'œuvre et de cofinancement (encadré 2.4), l'impulsion fournie par les autorités nationales fait aussi intervenir des changements institutionnels, qu'il s'agisse de création de nouveaux organismes ou de la réforme d'organismes existants.

Innovation institutionnelle

Les institutions n'utilisent pas toujours les instruments existants de manière efficace et appellent des transformations innovantes. Dans de nombreux cas, ce sont des organismes publics tels que le Conseil de la formation pour le marché du travail (*Arbetsmarknadutbildningen*) en Suède, le *Learning and Skills Council (LSC)* au Royaume-Uni, les *Workforce Investment Boards* aux États-Unis ou l'*Agence pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)* en France qui sont chargés de centraliser l'offre d'enseignement et de formation professionnels et d'en confier l'organisation locale à de nombreux prestataires. La lourde charge administrative associée à ces responsabilités, qui font parfois intervenir de multiples voies hiérarchiques, et le manque de contact avec les parties prenantes locales (entreprises, travailleurs, collectivités locales) produisent souvent des décalages entre les services fournis et les besoins réels.

Comme signalé plus haut, les comptes-formation individuels ont été abandonnés en Angleterre à la suite d'erreurs de gestion et de fraudes qui ont mis en lumière les risques associés à l'absence d'obligation de rendre compte et de transparence dans la gouvernance de la formation. Il ne fait aucun doute que ce risque existe dans un système de formation excessivement centralisé. Par ailleurs, mis à part des pays tels que le Danemark et la Suède où la rotation des emplois a toujours été organisée par les centres d'éducation pour adultes connus sous les noms de VUC et d'AMU, les prestataires de cours et de formations ont toujours proposé des stages dans des lieux et à des heures qui étaient incompatibles avec les contraintes des travailleurs en poste. Ces prestataires ont donc été sommés de réorienter leurs cours vers les apprenants adultes faiblement qualifiés. Il leur a fallu pour cela établir des contacts avec les entreprises, par exemple en démarchant les employeurs et en proposant une organisation souple qui permet d'adapter les horaires et les lieux de formation à la demande. L'innovation institutionnelle est ainsi un moyen de favoriser une meilleure « adaptation locale ».

Les centres d'excellence professionnelle en formation complémentaire (CoVE) administrés par le LSC (voir plus loin) offrent un exemple d'innovation institutionnelle. Il s'agit de régions spécialisées dans la prestation de formations professionnelles et caractérisées par les liens étroits qui unissent les établissements universitaires (*colleges*), d'autres prestataires, les entreprises partenaires, les autres employeurs intéressés et les collectivités. Ces centres ont pour objectif de produire des travailleurs qualifiés et compétents aux excellentes perspectives professionnelles et d'emploi qui répondront aux besoins de l'économie. Ils ont pour mission d'optimiser les compétences et les perspectives professionnelles des travailleurs déjà en poste, d'améliorer l'employabilité des nouveaux venus sur le marché du travail et les perspectives professionnelles des chercheurs d'emploi (y compris des travailleurs indépendants). Ils permettent aux prestataires d'élaborer, de garantir et de dispenser des cours spécialisés de grande qualité dans de nombreuses branches professionnelles, nouvelles et traditionnelles. Ils s'efforcent d'être novateurs dans la mise en œuvre d'un enseignement visant à développer à la fois des compétences spécialisées et les compétences générales correspondantes¹³.

Par ailleurs, l'adoption de mécanismes permettant de valider et d'accréditer l'apprentissage formel et informel a incité les autorités françaises à créer une nouvelle institution en 2002, la *Commission nationale de la certification professionnelle* (CNCP), qui a pour mission de rehausser la transparence des qualifications et des diplômes et de veiller à leur compatibilité.

Un autre instrument examiné plus haut concernait les programmes sectoriels destinés aux employeurs. À la différence des États-Unis, tous les

pays de l'OCDE n'ont pas établi d'intermédiaires de l'emploi capables de déterminer les besoins des entreprises. En 2002, les autorités britanniques ont lancé le *Skills for Business Network*, un réseau composé de 25 nouveaux Conseils en compétences sectorielles (*Sector Skills Councils – SSC*) qui seront établis avant la fin de 2005 et couvriront 85 % de la main-d'œuvre britannique. Les SSC sont financés et supervisés par l'Agence de valorisation des compétences sectorielles (*Sector Skills Development Agency – SSDA*)¹⁴. Le réseau remplace les anciens organismes nationaux de formation qui n'ont pas été jugés efficaces en termes de mobilisation des employeurs. Il a pour mission de donner aux employeurs un rôle beaucoup plus stratégique dans la politique de valorisation des compétences nationale au travers d'accords sectoriels à ce propos. Ces derniers ont pour finalité d'établir les mesures nécessaires pour satisfaire aux besoins prioritaires en compétences qui stimuleront la performance des entreprises. Ils offrent aux employeurs et aux salariés un moyen de définir les besoins en compétences et les domaines à faible productivité, les interventions nécessaires, et la façon dont ils collaboreront avec les prestataires d'enseignement et de formation pour que la demande en compétences influe directement sur la nature de l'offre. Les accords portent sur les problèmes sectoriels nationaux, mais leur exécution revêt une dimension régionale et locale.

La création d'organismes de valorisation de la main-d'œuvre

Les organismes de valorisation de la main-d'œuvre offrent sans nul doute un moyen utile de répondre à certains des problèmes évoqués ci-dessus – manque de transparence dans l'organisation de la formation, problèmes d'attribution des tâches et faible mobilisation des employeurs.

Depuis la fin des années 90, plusieurs gouvernements ont entrepris de créer de nouveaux organismes spécialement chargés d'améliorer les compétences de la main-d'œuvre. L'un des exemples les plus probants à ce jour nous vient de Singapour. La *Workforce Development Agency (WDA)* singapourienne, créée en septembre 2003, fait fonction de « catalyseur et de défenseur de la valorisation de la main-d'œuvre »¹⁵. Sa stratégie s'articule selon deux axes : l'immédiat et le moyen terme. Le premier revêt la forme d'appariement des offres et des demandes d'emploi, le second consiste à favoriser l'adoption d'un système global d'enseignement et de formation continu afin de rehausser les compétences de tous les travailleurs à Singapour. L'agence travaille avec des partenaires (prestataires de formations et organismes économiques) dans l'objectif d'établir des programmes de développement de la FPC axés sur l'industrie. Elle a pour ambition de relever le niveau d'instruction et de formation des adultes. Elle dirige les recherches en matière d'éducation des adultes, guide la mise au point des programmes d'étude et a entamé l'élaboration d'un cadre national de qualifications et de

compétences (*National Skills Recognition System*) qui comprend un dispositif d'accréditation destiné à améliorer l'aptitude des formateurs à dispenser des cours et des formations aux adultes. Parmi les nombreux programmes destinés aux employeurs et aux salariés, la WDA a lancé en novembre 2003 un programme triennal tout particulièrement destiné aux PME. Dans le cadre du *SME Upgrading for PERFORMANCE (SUPER)*, l'agence consacre quelque 40 millions de dollars au financement de plus de 300 000 lieux de formation. Les PME peuvent bénéficier d'un financement supérieur des coûts de formation, de 5 dollars par heure et par stagiaire au lieu des 2.50 dollars accordés dans le cadre des programmes de formation généraux. Le SUPER peut en outre compter sur l'intervention d'intermédiaires connus sous le nom de « champions de la formation ». Il s'agit d'associations sectorielles qui réalisent des projets destinés à promouvoir la formation de la main-d'œuvre dans les PME, et qui reçoivent 90 % du financement par projet, le financement total étant plafonné à 300 000 dollars par « champion » et par année.

Un autre organisme de valorisation de la main-d'œuvre est le Conseil pour la formation et les compétences (*Learning and Skills Council*) établi en 2003 au Royaume-Uni. Le LSC est l'organisme réglementaire chargé d'exécuter la stratégie gouvernementale en matière de compétences. Il est responsable de l'ensemble de l'enseignement et de la formation professionnels destiné à toutes les personnes de plus de 16 ans en Angleterre. Le bureau national, à Coventry, travaille en coopération avec de nombreuses parties prenantes, qui comptent des organisations nationales telles que la *Confederation of British Industry (CBI)*, le *Trades Union Congress (TUC)*, *Investors in People UK*, *Connexions*, *Business Links*, *Jobcentre Plus*, *Sector Skills Councils* (voir plus loin), l'*Association of Colleges*, des organisations bénévoles et de grosses entreprises. L'organisme dispose de neuf branches régionales et de 47 branches locales. L'un de ses premiers programmes, lancé en avril 2003, a été l'*Employer Training Pilots* (voir chapitre 4). Il a également pris en main l'administration du Fonds d'apprentissage des syndicats (*Union Learning Fund*) pour aider les syndicats à encourager l'apprentissage au travail, et apporté 9 millions GBP aux programmes de développement des aptitudes de base *Skills for Life*. Au cours de sa première année d'existence (mars 2003 – avril 2004), le LSC a dépensé 8.8 milliards GBP en tout, dont 2.9 milliards (32,5 %) pour les adultes. Les programmes concernant la main-d'œuvre, l'ETP et le *Union Learning Fund* compris, représentent 108 millions GBP, soit 3.8 % des sommes totales consacrées aux adultes, dont la plus grande part va à la formation complémentaire de ces derniers¹⁶. Dans les régions où ils sont mis en œuvre, les ETP pallient l'absence de mesures en faveur du groupe cible des travailleurs peu qualifiés. Le programme dispose en outre d'agents spécialisés qui rendent visite aux employeurs, mettent sur pied des services de formation adaptés à leurs besoins et leur apportent une aide en matière d'organisation;

ils corrigent ainsi les défaillances de la gouvernance et remédient au problème de centralisation évoqué plus haut.

Plusieurs autres pays de l'OCDE ont récemment créé des organismes de valorisation de la main-d'œuvre. Le Mexique a établi le Conseil national pour l'éducation à vie et le travail (*Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo*, CONEVyT) dans le cadre de la double stratégie du gouvernement fédéral axée à la fois sur la réduction de la pauvreté et la croissance économique. Le Conseil est chargé de mettre en place un système national offrant aux travailleurs une formation en rapport avec leur vie et leur activité professionnelle et de structurer l'intervention des différents prestataires. Il est également responsable de l'évaluation et de l'examen du programme (OCDE, 2005, p. 117).

Fondamentalement, la gageure pour ces organismes consiste à paraître crédible, aux yeux des employeurs, des salariés et des prestataires locaux de formation notamment, là où d'autres organismes, les services d'orientation professionnelle par exemple, avaient auparavant échoué par manque de légitimité, de compétence ou de responsabilité. La fonction et la finalité bien définies des organismes de valorisation de la main-d'œuvre favorisent à n'en pas douter cet objectif étant donné qu'ils assument un rôle directeur indispensable en faisant fonction de « nœud central » dans le domaine du perfectionnement des compétences et en fixant des objectifs et des résultats précis et réalisables pour les localités dont ils sont responsables (encadré 2.4). Il ressort clairement des deux exemples évoqués ci-dessus que ce genre d'innovation coûte cher : les organismes de valorisation de la main-d'œuvre étant des organismes réglementaires, ils reçoivent de l'administration centrale des budgets substantiels qui les aident à poursuivre leurs activités.

Le relèvement des compétences dans le cadre des stratégies de développement économique local

Bien évidemment, il ne suffit pas de préconiser la création de nouveaux intervenants et de nouveaux organismes tels que les organismes de valorisation de la main-d'œuvre ou les intermédiaires de l'emploi. Un autre élément primordial est leur aptitude à intégrer les compétences aux stratégies plus générales de développement économique local dont ils peuvent obtenir des financements.

Dans certains cas, les seuls programmes qui prêtent attention aux questions de mise à niveau des compétences sont en fait ceux qui leur font une place prioritaire. Aux États-Unis, par exemple, où il n'existe pas de politique nationale de valorisation des compétences, les États financent la formation des travailleurs en poste sur leurs propres fonds. Néanmoins, ces programmes sont généralement destinés à attirer et à retenir les entreprises

ou à relever la productivité dans des secteurs ou des professions donnés (chapitre 5). Les États peuvent aussi financer ce type d'activités en association avec d'autres sources de financement fédéral, comme le programme de subventions *Community Development Block Grant* du ministère du logement et de l'urbanisation. Ces subventions servent des objectifs de développement économique qui améliorent les perspectives d'emploi et d'activité dans les communautés défavorisées. Les programmes de formation financés par l'État ont pour finalité d'aider les entreprises à résoudre divers problèmes, notamment en termes de développement des compétences, de compétitivité, de développement économique et d'évolution technologique. Environ la moitié des fonds destinés aux programmes de formation établis en fonction des besoins des États est axée sur les travailleurs en poste. Néanmoins, comme cela se produit souvent, ils ne profitent pas nécessairement aux travailleurs peu qualifiés. Les programmes locaux de développement économique présentent à la fois des avantages et des inconvénients : s'ils parviennent à associer les mesures en matière de compétences à la stratégie générale d'investissement interne et d'adoption des TIC et des nouvelles technologies des entreprises locales, ils ne résolvent pas le problème des inégalités d'accès à la formation. Dans certains cas, il risquent même d'accentuer l'écart entre les travailleurs à haut salaire et à bas salaire, et ont donc un effet opposé à celui que devraient avoir des mesures de relèvement des compétences destinées à tous les membres de la collectivité.

Il est donc évident que si les stratégies locales et régionales en matière de compétences doivent intéresser les entreprises, elles ne peuvent s'identifier au seul développement économique. Un moyen de remédier à cette tension consiste à faire appel à des sources de financement hybrides, comme le font la plupart des intermédiaires de l'emploi américains, et de les regrouper ensuite pour mettre au point des programmes de formation complets. Selon la directrice de la *Jane Adams Resources Corporation*,

Malgré la petite taille de notre organisation, nous apportons de nombreux perfectionnements car au lieu de nous arrêter à la rigidité des subventions publiques, nous essayons d'en repousser les limites pour les assouplir autant que faire se peut de manière à ce que les travailleurs et les employeurs en bénéficient¹⁷.

Du fait que les besoins en compétences varient d'une branche de l'industrie à l'autre, l'identification de pôles d'activité en fonction de schémas sectoriels constitue un élément de la stratégie de relèvement des compétences qui s'inscrit dans le cadre du développement économique local. La réforme institutionnelle au Royaume-Uni signifie que d'autres intervenants, comme la *Sectoral Skills Development Agency* (SSDA) décrite plus haut, peuvent faire fonction de passerelles avec les employeurs afin d'accroître la demande de compétences.

Qui plus est, encourager des partenariats locaux conjuguant la résorption du « fossé numérique » et la valorisation de la main-d'œuvre favorise également le développement économique local puisque les mesures de cette nature augmentent l'offre locale de qualifications. Un intermédiaire de l'emploi américain, le *Vermont Associates for Training and Development Inc.*, en présente un exemple intéressant. Cet organisme à but non lucratif est au centre d'un partenariat avec des sites d'accueil appartenant aux collectivités locales et à des organismes confessionnels avec qui il conduit un programme connu sous le nom de *TechCorps*. Ce programme a recruté 30 moniteurs en informatique basés en divers endroits : bibliothèques, écoles, centres pour personnes âgées et centres de formation pour adultes. Ils sont chargés d'enseigner les compétences informatiques fondamentales, le maniement du clavier, les bases du traitement de texte et de l'Internet et l'utilisation du courrier électronique, aux populations ciblées qui sont les clients ou les responsables de ces organismes. Selon leurs besoins et leurs intérêts, les stagiaires peuvent suivre un volet particulier de la formation ou la totalité du programme. La formation, dispensée sous forme individuelle ou par petits groupes, s'appuie sur une méthode d'apprentissage autorythmée particulièrement bien adaptée aux apprenants adultes et à ceux qui ont besoin d'un enseignement individualisé. Cela permet au participant d'apprendre à son propre rythme. Les membres de *TechCorps* proposent des services directs de formation en informatique à quatre segments de la population qui ont été définis comme présentant les plus grands besoins : les personnes à faible revenu, les populations rurales isolées, les personnes de faible niveau d'instruction et les personnes âgées. Ainsi, si le programme n'est pas directement destiné aux travailleurs pauvres, il leur est également ouvert. Grâce à la création d'un réseau technologique au niveau local, le programme *Vermont TechCorps* permet aux travailleurs en poste qui n'ont pas accès aux technologies informatiques sur leur lieu de travail ou chez eux d'accéder à des ressources numériques et d'apprendre à les utiliser.

Diffusion d'informations et de renseignements

Certaines régions ont créé des centres spécialisés qui fournissent des informations et des renseignements régionaux. Ces centres sont souvent le fruit d'un partenariat entre les autorités et les universités locales. L'Observatoire de Marchmont, établi par l'Université d'Exeter (sud-ouest de l'Angleterre) en 1998, après obtention d'une aide de 3 millions de GBP au titre du Programme ADAPT de l'Union européenne, offre un exemple de pratique optimale¹⁸. L'Observatoire a pour ambition d'améliorer les pratiques factuelles dans le domaine de l'apprentissage tout au long de la vie grâce à l'intégration et à la diffusion des bonnes pratiques, à l'établissement de réseaux, à l'élaboration de programmes d'apprentissage et à des études pratiques. Il a été

établi à l'origine sous forme de partenariat entre l'Université d'Exeter, l'Open University, la BBC, le Trade Unions Congress (TUC), IBM, le Financial Times et Thomson NETg¹⁹, un prestataire de services de formation professionnelle qui compte quelque 5 000 clients, dont des entreprises de premier plan comme British Airways et Motorola. L'Observatoire a dans un premier temps consacré ses activités aux TIC et à la formation, et a établi une étroite collaboration avec le programme *University for Industry/learn direct*, une initiative d'apprentissage en ligne du gouvernement britannique. Son financement provient désormais de plusieurs sources, dont la South West Regional Development Agency, le Government Office for the South West, et de divers contrats avec des organismes tels que le TUC, le Department for Education and Skills (DfES), Éducation and Learning Wales (ELWa) et la BBC. Dans le cadre de son mandat permanent de développer l'expertise régionale, l'Observatoire a établi le module de renseignement sur les formations et les compétences SLIM (*Skills and Learning Intelligence Module*) de l'Observatoire régional pour le compte des partenaires régionaux. SLIM offre une source de données solide et accessible sur les besoins en compétences et en formation des personnes et des entreprises dans le sud-ouest du pays afin d'éclairer les décisions politiques, les programmes de financement, les stratégies de partenariat et d'organisation et les projets individuels. La mise au point de SLIM a été motivée par la priorité croissante accordée à la région dans le cadre de la promotion d'un développement économique et social durable et à la place faite à l'échelon national aux pratiques factuelles.

Promotion des alliances et partenariats pour le développement des compétences entre les parties prenantes régionales

Les chambres de commerce, les agences de développement régional, les réseaux d'entreprises et les consultants en ressources humaines privés ont un rôle bien établi en tant que partenaires centraux des entreprises. Les syndicats, les services publics de l'emploi, les organismes d'orientation et de conseil professionnels, le secteur bénévole et les organismes de proximité sont généralement en contact avec la main-d'œuvre puisque leur mission consiste à aider les chercheurs d'emploi ou les salariés en poste. Les universités locales et communautaires ont une fonction plus neutre qui consiste à fournir un éventail de programmes d'enseignement et de formation, souvent dans le cadre d'un calendrier serré et rigide. Si ces trois catégories d'acteurs participent parfois à des partenariats et à des réseaux de natures diverses, ils représentent trois sphères d'intervention distinctes dont les activités se croisent rarement. Certains peuvent toutefois disposer d'informations éventuellement utiles aux autres. À titre d'exemple, s'il n'appartient pas aux services publics d'emploi d'établir des programmes de formation destinés aux travailleurs en poste, il se peut que grâce à leur

fonction de courtiers en emploi, qui les met en contact avec de nombreuses PME locales, ils détiennent des informations utiles sur les besoins en formation des entreprises, informations susceptibles de servir les stratégies locales en matière de compétences. C'est pourquoi les organismes de valorisation de la main-d'œuvre jouent un rôle pivot dans la collecte des informations distinctes et du savoir tacite des différents acteurs pour élaborer de stratégies de planification des compétences. Au Danemark, les services publics de l'emploi de la région de Storstrøm semblent assumer une telle fonction.

Les « alliances régionales pour les compétences » correspondent à un nouveau concept à la mode pour décrire les partenariats en matière de relèvement du niveau des compétences. Elles prolifèrent actuellement aux États-Unis et au Royaume-Uni. En mai 2004, plusieurs alliances de cette nature ont été établies dans l'État du Michigan (États-Unis), en grande partie sous l'influence des intermédiaires de l'emploi. Le gouverneur, Jennifer Granholm, a annoncé que l'État du Michigan, avec l'assistance de la Charles Stewart Mott Foundation, apporterait pendant un an une subvention d'un montant total de 1 050 000 USD pour la création de 12 alliances régionales au maximum (Michigan Regional Skills Alliances – MiRSA), pour l'ensemble de l'État. L'objectif de cette initiative administrée par le *Michigan Department of Labor and Economic Growth* (DLEG) est, à terme, de recevoir et de financer des demandes en provenance des 83 comtés de l'État. Les MiRSA²⁰ sont des partenariats gérés à l'échelon local; ils ont pour mission de remédier aux problèmes de main-d'œuvre touchant les entreprises qui opèrent dans un même secteur dans une zone géographique distincte. Ces alliances se sont fixé divers problèmes à résoudre : pénurie de main-d'œuvre, insuffisance des compétences, inadaptation des formations, recrutement et fidélisation du personnel, aménagement organisationnel. Elles s'efforcent de résoudre les problèmes systémiques et structurels en travaillant avec plusieurs entreprises au niveau sectoriel. Elles sont régionales par nature et prennent en compte le marché local du travail; autrement dit, elles couvrent d'ordinaire tout un comté. Les entreprises participantes puisent dans un réservoir régional de main-d'œuvre qui vit et travaille dans la région. Les employeurs qui prennent part à ces alliances jugent généralement le climat économique accueillant et favorable, élément qui pèse lourd dans les décisions d'implantation. Les alliances font participer toutes les parties prenantes compétentes, publiques et privées, à la résolution des problèmes. Ces dernières sont réunies par un organisme intermédiaire qui fait fonction d'organisateur, mais qui est aussi un partenaire spécialisé dans le domaine concerné. Les secteurs industriels dans lesquels les alliances sont formées occupent une place substantielle dans l'économie locale, mais n'en sont pas forcément le secteur principal.

De la même manière, la stratégie nationale en matière de compétences du Royaume-Uni, *21st Century Skills*, a annoncé la formation de Partenariats régionaux pour les compétences (*Regional Skills Partnerships – RSP*) qui offriront un moyen essentiel d'intégrer les mesures concernant les compétences, la formation, l'assistance aux entreprises et le marché du travail à l'appui du développement économique régional. En conséquence, durant l'année 2004, chaque région a élaboré des projets d'alliances régionales et locales en matière de compétences en vue de rehausser la productivité (*Regional Skills for Productivity Alliance – RSPA* et *Local Skills for Productivity Alliance – LSPA*). Ces alliances régionales et locales constituent un centre de liaison pour la planification commune des services de formation, d'aide aux entreprises et d'emploi afin d'assurer des prestations et des services satisfaisant aux demandes des employeurs et aux besoins économiques régionaux et locaux. Il s'agit notamment de remédier aux défaillances du marché en matière d'amélioration des compétences, par exemple quand l'offre de formation ne répond pas aux priorités régionales et locales identifiées, et prendre en commun des dispositions pour répondre aux besoins des employeurs et des travailleurs. Les alliances régionales dirigent les opérations, les alliances locales étant pour leur part assujetties aux mêmes limites que les *Learning and Skills Councils* (LSC). Elles sont créées sous la houlette des LSC, avec le concours des Agences de développement régional, Jobcentre Plus et les *Business Links*; il est prévu qu'elles mettront à profit les nombreuses structures en place à l'échelon infrarégional pour coordonner l'enseignement et la formation dans l'optique des collectivités et des individus. Cela dit, du fait que les structures d'organisation destinées à développer les compétences pour améliorer la productivité et l'emploi, et particulièrement celles répondant aux besoins des employeurs, sont moins bien développées, les LSPA rassemblent des partenaires et des employeurs de premier plan et leur permettent de se faire entendre. Elles offrent ainsi aux employeurs et à leurs représentants un forum où ils peuvent formuler leurs besoins.

Donner aux partenaires sociaux un rôle central dans les stratégies de relèvement du niveau des compétences

Dans les pays tels que la Belgique, l'Allemagne, et les pays nordiques, le dialogue social est une tradition solidement implantée, dont l'éducation et la formation des salariés permanents constitue un élément central. Le gouvernement flamand et ses partenaires sociaux ont conclu à l'échelon régional plusieurs pactes sectoriels qui s'efforcent d'assurer la proportionnalité de tous les groupes minoritaires sous-représentés dans la formation au travers de négociations collectives. Quand les autorités flamandes approuvent un accord, le secteur concerné reçoit un financement qui lui permet de nommer un consultant spécialisé en enseignement et en

formation dont la mission consiste à élaborer des programmes de diversification pour les entreprises en restructuration. Un exemple de programme de diversification mis sur pied dans une entreprise privée en Flandre est présenté dans le sixième chapitre. Celui-ci a réussi à adapter la formation d'un groupe de travailleurs n'ayant pas reçu d'instruction secondaire supérieure à la réorganisation du travail à l'intérieur de l'entreprise grâce à de nouvelles techniques de gestion qui ont permis d'éviter sa fermeture.

Au Danemark, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics travaillent en étroite collaboration afin d'encourager la valorisation des compétences dans les entreprises (chapitre 3). Cette démarche permet d'assurer la cohérence des travaux conduits dans le cadre du dialogue social bipartite et dans les organismes tripartites qui existent à l'échelon local, sectoriel et national. À l'échelon national, le cadre général est défini par des organismes tripartites qui conseillent les ministres. Au niveau sectoriel, les partenaires sociaux peuvent négocier des accords-cadres qui définissent des principes généraux et des modalités communes pour la valorisation des compétences dans les entreprises. Ces accords portent sur des questions diverses : accès à la formation, ressources de formation, et le rôle des organismes de représentation des salariés. À l'échelon de l'entreprise, plusieurs outils sont utilisés afin d'assurer la coopération des partenaires sociaux. La définition des compétences des salariés et des besoins futurs peut s'effectuer dans le cadre d'un entretien annuel entre l'employeur et l'employé. Actuellement, quelque 75 % des salariés danois bénéficient de ces entretiens. Une fois les résultats analysés et les besoins en compétences de l'entreprise déterminés, il est possible d'élaborer un plan de formation. Des comités de formation locaux permettent aux représentants de la direction et des salariés de discuter des activités de formation et de les planifier. Les partenaires sociaux participent également à des conseils tripartites avec des prestataires de cours et de stages à différents niveaux. Ces derniers peuvent ainsi anticiper les besoins en compétences et définir plus précisément les programmes de formation. La coopération entre les partenaires sociaux et ces établissements concourt par ailleurs à la bonne exécution de ces programmes et à l'effet positif de l'apprentissage sur les entreprises et sur les compétences des travailleurs. Un autre exemple est celui de la convention collective dans le secteur de la métallurgie dans l'une des seize régions allemandes, le Land de Bade-Württemberg (encadré 2.3). Il s'agit là d'un cas de pratique optimale de « formation adaptée » élaborée à l'échelon sectoriel et régional.

Par ailleurs, comme signalé plus haut, les partenaires sociaux peuvent aussi apporter leur expérience à l'élaboration de mesures nationales, comme les dispositifs de validation de l'apprentissage formel et informel.

Encadré 2.3. **La convention collective sur la formation dans le secteur de la métallurgie dans le Land de Bade-Württemberg (Allemagne)**

En juin 2001, IG Metall et l'association patronale régionale ont convenu d'adhérer au principe d'apprentissage tout au long de la vie dans le secteur de la métallurgie et du génie électrique du Bade-Württemberg. Aux termes de la convention, chaque salarié a droit à une évaluation périodique de ses besoins personnels en formation avec son employeur. Les ouvriers peu qualifiés travaillant à la chaîne font l'objet d'une attention particulière. Si l'évaluation décèle un besoin particulier, un programme de formation individuel est défini d'un commun accord. En cas de différend, le comité d'entreprise ou bien, dans les entreprises de plus de 300 salariés, une commission paritaire spéciale, intervient pour tenter de trouver un terrain d'entente. Les coûts de formation sont assumés par l'employeur. Chaque salarié affichant cinq ans d'ancienneté a droit à trois ans de congé sans solde pour formation. À l'issue de la formation, il peut demander à utiliser ses nouvelles compétences dans son emploi. Les partenaires sociaux ont créé une nouvelle « Agence pour la promotion de l'enseignement et de la formation continue à l'intérieur de l'entreprise ». Outre la conciliation et l'arbitrage des cas individuels, cette agence est chargée d'engager des consultations avec les entreprises, d'élaborer des programmes de formation destinés aux travailleurs peu qualifiés et semi-qualifiés, de superviser la restructuration industrielle de la région et de définir des programmes de formation appropriés. La convention collective du Bade-Württemberg a notamment abouti à la décision de la société Daimler Chrysler, en 2002, d'imposer à chacun de ses établissements des consultations annuelles avec les comités d'entreprise pour discuter des retombées des transformations industrielles et structurelles sur les besoins en compétences des employeurs.

Source : Bosch, G. (2003); BMBF (2003) cité dans OCDE (2005a).

Des défenseurs de la formation aux éducateurs pour adultes : la fonction de courtier

La fonction de courtier est indispensable au relèvement du niveau des compétences. Souvent, la communication entre les demandeurs de formation et ceux qui sont capables de l'assurer est inexistante. Cela tient au fait que, dans bien des cas, le marché n'a pas réussi à fournir les informations sur les stages et les sources de financement disponibles pour instaurer des programmes d'enseignement et de formation. Cet échec est manifeste dans les PME où le dialogue social n'existe pas.

L'intermédiation d'un tiers peut aider à remédier à cette défaillance. La tâche du courtier consiste à engager le processus de formation (sans

forcément assurer celle-ci) en favorisant la communication entre les employeurs et les salariés, entre les employeurs et les prestataires de formation, ou entre les salariés et les prestataires. Il recense les besoins en formation et étudie la possibilité d'organiser des stages avec l'employeur. Il identifie les prestataires pertinents et, le cas échéant, les sources publiques de financement. Dans certains cas, il prendra en main tous les aspects ayant trait à l'organisation de manière à simplifier dans toute la mesure du possible la tâche de l'employeur. L'identité du courtier variera en fonction de la configuration. Des noms différents leur sont généralement donnés : « consultants en éducation » au Danemark, « représentants syndicaux pour l'apprentissage », « ambassadeurs de l'apprentissage » ou « défenseurs de la formation » au Royaume-Uni et à Singapour, « entrepreneurs civiques » aux États-Unis et « conseillers pour adultes » dans d'autres pays. Le personnel des collèges communautaires remplirait une fonction similaire au Canada.

Si leur origine et leur appartenance institutionnelles diffèrent selon les pays étudiés, les agents qui assument la fonction de courtiers deviennent des éléments pivots des stratégies régionales et locales de développement des compétences. Du fait qu'ils sont extérieurs à l'entreprise et disposent déjà d'informations sur les programmes et services de formation locaux, ces agents font fonction de médiateurs entre d'autres agents du marché du travail en facilitant la formulation d'une demande. Si certains agents commerciaux d'institutions du marché du travail, les services publics d'emploi par exemple, sont souvent en contact avec les PME locales chez qui ils s'efforcent de trouver des emplois pour leurs clients, ce type d'intermédiation ne s'inscrit pas dans leur mission.

L'efficacité de la fonction d'intermédiation tient en partie au fait que les agents sont en mesure de préconiser des solutions qui ne correspondent pas toujours strictement à une logique institutionnelle et rigide, mais à une démarche plus personnalisée définie au cas par cas (comme l'a montré l'exemple précédemment évoqué des initiatives sectorielles). Dans le cas du programme britannique *Employer Training Pilot*, il a été constaté que « des employeurs difficilement accessibles montrent un intérêt particulier pour l'intermédiation et participent à l'identification des besoins en formation » (Hillage et al., 2004, p. xi). De la même façon, et peut-être de manière paradoxale, l'intermédiation peut aussi conduire des individus très motivés à prendre des mesures radicales. Par exemple, si un employeur se montre inflexible et réticent à laisser un employé suivre une formation, il se peut que celui-ci ne réagisse pas par crainte de perdre son emploi alors qu'il lui serait peut-être plus profitable d'y renoncer pour suivre une formation. Durant la visite effectuée dans la région flamande dans le cadre de l'étude de cas, l'un des acteurs interrogés a indiqué qu'un consultant en formation avait conseillé à un employé qui se sentait prisonnier de son emploi antérieur de changer de

profession. L'employé a alors quitté son entreprise et suivi un stage de six mois qui lui a permis de trouver un poste mieux rémunéré. Cet exemple indique que contrairement aux idées reçues, une rupture de contrat peut parfois s'avérer bénéfique pour le salarié.

Encourager la mise en place de partenariats locaux pour le développement des compétences : les impulsions supranationales

Divers organismes supranationaux, tels que le CEDEFOP²¹, le réseau UNESCO-UNEVOC²² et la Commission européenne jouent un rôle influent, non seulement parce qu'ils mettent en valeur les avantages liés au relèvement du niveau des compétences, mais parce qu'ils fournissent des moyens et des financements pour remédier aux déficiences dans ce domaine.

Depuis les années 60, la Commission européenne affecte des ressources à des projets pilotes innovants au travers de son Fonds social européen (FSE) qui finance des programmes nationaux en matière d'emploi et qui est généralement associé aux propres programmes de financement pour les régions des membres de l'UE. Des programmes spéciaux financés grâce au FSE, comme ADAPT et, plus récemment, EQUAL, traitent le problème des compétences et de l'apprentissage tout au long de la vie dans le cadre de politiques plus générales en faveur de l'employabilité et de l'intégration sociale. Si une portion substantielle de la récente Initiative communautaire EQUAL est consacrée à l'intégration et à la réintégration au marché du travail, plusieurs projets ont reçu des financements en vertu du pilier Adaptabilité pour mettre à niveau les compétences des travailleurs en poste. Un exemple analysé dans cet ouvrage est la réalisation d'un projet d'aide personnalisée de recherche d'emploi en Flandre (voir chapitre 6).

Conclusions et recommandations pour l'action gouvernementale

Le présent chapitre s'est efforcé d'analyser les instruments et les modalités institutionnelles en matière de relèvement du niveau des compétences du point de vue des intervenants. Cette approche s'est notamment fondée sur l'idée que la notion d'attribution des tâches est essentielle à la compréhension des problèmes et des solutions associés au relèvement des compétences, d'autant qu'elle représente un investissement, en termes de temps et d'argent. Nous avons souligné que s'il revient manifestement aux employeurs de lancer et de financer des programmes destinés à leurs salariés, ils sont, pour diverses raisons, peu enclins à le faire. Les responsabilités sont donc réparties entre les employeurs et d'autres intervenants, comme les agences de valorisation de la main-d'œuvre ou des intermédiaires qui s'efforcent toujours plus de jouer un rôle de catalyseur et de coordinateur. Néanmoins, malgré la création de nouveaux acteurs et organismes, une clarification des responsabilités en matière d'élaboration et

Encadré 2.4. **L'Initiative communautaire EQUAL de l'Union européenne (2000-2006)**

EQUAL est une initiative communautaire financée par le Fonds social européen (FSE) à hauteur de 3 026 millions EUR de 2000 à 2006. L'initiative a pour objectif général de promouvoir de nouveaux moyens de combattre toutes les formes de discrimination en relation avec le marché du travail dans le cadre d'une coopération transnationale. EQUAL opère dans neuf domaines thématiques, dont huit sont fondés sur les quatre piliers de la Stratégie européenne pour l'emploi (SEE), et un se rapporte aux besoins spécifiques des demandeurs d'asile. Comme l'indique le tableau ci-dessous, les projets de relèvement des compétences s'inscrivent dans le cadre du thème E (formation tout au long de la vie) et du thème F (renforcer l'adaptabilité des entreprises et des salariés) du pilier Adaptabilité de la SEE. Au cours de son premier cycle, le programme a cofinancé quelque 1 300 partenariats de développement (PDD), sélectionnés dans les 15 États membres et la République tchèque et réunissant près de 14 000 partenaires. Lorsqu'ils mettent en œuvre les 9 domaines thématiques, les PDD doivent prendre cinq principes clés en considération : partenariat, innovation, participation active, transnationalité et diffusion et intégration des politiques.

Piliers	1. Employabilité	2. Esprit d'entreprise	3. Adaptabilité	4. Égalité des chances entre les sexes	Demandeurs d'asile
Domaines thématiques	A. Faciliter l'accès/le retour sur le marché du travail	C. Ouvrir le processus de création d'entreprise à tous	E. Promouvoir la formation tout au long de la vie et les pratiques de travail favorisant l'insertion	G. Conciliation de la vie familiale et de la vie professionnelle et réinsertion des hommes et des femmes	I. Faciliter l'intégration des demandeurs d'asile
	B. Combattre le racisme et la xénophobie	D. Renforcer l'économie sociale	F. Renforcer l'adaptabilité des entreprises et des salariés	H. Réduction des disparités entre les sexes	

Le pilier Adaptabilité d'EQUAL :

L'évaluation conduite au niveau européen a établi qu'un tiers des PDD ont consacré leurs activités au pilier Employabilité, et près d'un quart au pilier Adaptabilité (15 % des partenariats œuvrant dans le cadre du thème E, et 9 % du thème F). Un examen des PDD du thème E indique qu'ils se sont surtout efforcés de mettre au point de nouvelles méthodes d'apprentissage (dans des domaines professionnels donnés), de développer la validation et le transfert

Encadré 2.4. **L'Initiative communautaire EQUAL de l'Union européenne (2000-2006) (suite)**

des acquis, d'assurer la qualité (via des dispositifs d'accréditation) et d'encourager la participation des apprenants non traditionnels, d'offrir des services d'assistance aux apprenants (au niveau de la formation et du travail) et aux PME, de définir des modalités de travail innovantes, notamment des transformations d'ordre culturel et organisationnel (surtout en ce qui concerne les PME) et nombre d'autres mesures plus spécifiques, dont la rotation des emplois. Les partenaires sociaux ont joué un rôle substantiel dans ces activités.

Source : Site d'EQUAL (http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/). Voir également Bernard Brunhes et al. (2004), *EU-wide evaluation of the Community Initiative EQUAL*, Rapport à mi-parcours réalisé pour le compte de Commission européenne.

de financement des programmes demeure nécessaire. Compte tenu des différents régimes de protection sociale en vigueur dans les pays de l'OCDE, il serait mal avisé de distinguer des intervenants particuliers qui risquent, dans certains pays, d'avoir des pouvoirs ou une reconnaissance limités. Ainsi, les partenaires sociaux sont nettement absents de la sphère de l'enseignement et de la formation des adultes aux États-Unis; recommander leur participation serait donc irréaliste dans le cadre du régime actuel. Il est cependant possible d'identifier un ensemble de mécanismes et de mesures susceptibles de s'appliquer à différents échelons de gouvernance, puis d'être adaptés à l'organisation institutionnelle actuelle des différents pays.

Suggestions à l'intention des responsables politiques locaux et régionaux **Anticiper et analyser les besoins locaux en compétences**

Nous avons vu que certaines régions ont pris l'initiative d'établir des centres d'information et de renseignement spécialisés qui ont pour mandat de surveiller l'offre et la demande de main-d'œuvre. Leur création peut résulter d'une approche par capillarité, comme dans le cas de l'observatoire de Marchmont, au Royaume-Uni, ou être stimulée par les partenaires sociaux, comme dans celui de la convention du Bade-Württemberg en Allemagne. Ils peuvent également être établis grâce au financement des autorités nationales. En 1988, la loi sur la décentralisation adoptée en France a conduit à la création d'observatoires consultatifs régionaux, les *Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation* (OREF) afin de répondre aux besoins accrus d'information en matière de compétences et d'emploi. D'autres régions et localités de l'OCDE sont encouragées à adopter des modèles analogues. Outre l'expertise intellectuelle et les ressources que ces centres ou organismes apportent, il importe en effet que les régions fournissent une infrastructure matérielle qui

permette aux principales parties prenantes de se réunir et de partager leur expertise.

Élargir les campagnes d'information et de communication pour promouvoir la formation dans le cadre du travail

Beaucoup de travailleurs ne sont pas informés des possibilités de formation auxquelles ils ont droit, même dans les pays qui disposent de lois et d'institutions établies comme les FONGECIF en France. Comme signalé, les partenaires sociaux sont les courtiers naturels sur le lieu de travail; leur intervention favorise incontestablement une prise de conscience et encourage l'adoption d'une culture de l'apprentissage et de la formation. Leur action pourrait être élargie de manière à comprendre une évaluation des compétences individuelles de tous les salariés d'une entreprise, suivie de la négociation de programmes de formation personnels. De tels dispositifs devraient prendre pleinement en considération la situation et les besoins particuliers des PME, et leur fournir des conseils spécialisés sur la façon d'évaluer les besoins en compétence et en formation. Les partenaires sociaux devraient également souligner l'intérêt de rehausser les qualifications des employés et prendre des mesures pour que les cadres dirigeants interviennent en tant qu'arbitre ou conseillers en formation pour d'autres. La pratique consistant à faire appel à des représentants syndicaux en formation et à d'autres courtiers sur le lieu de travail doit donc être maintenue et développée, dans les PME notamment.

Par ailleurs, des campagnes d'informations pourraient bien entendu être organisées, au travers d'envois postaux et par l'intermédiaire des espaces publics (salles communales, écoles, etc.). Les partenariats entre les partenaires sociaux, les prestataires de formations et les intermédiaires de l'emploi d'une part (selon les pays) et les autorités locales d'autre part devraient favoriser la diffusion de l'information auprès des travailleurs.

Tout bien considéré, l'objectif essentiel des campagnes d'information ne doit pas être seulement d'informer, mais de motiver les travailleurs peu qualifiés – qui sont des apprenants non traditionnels – à entreprendre une formation et à améliorer leurs compétences. Elles doivent s'appuyer sur des méthodes de communication novatrices. Par exemple, une méthode efficace sur le plan de la politique sociale, qui a été employée pour encourager les adolescents à adopter des modes de vie sains, consiste à charger les pairs de faire circuler les messages. Ces démarches s'appuient sur les mécanismes psychologiques qui consistent à vouloir d'imiter le comportement d'un autre individu. On pourrait ainsi envisager un dispositif en vertu duquel les organismes de valorisation de la main-d'œuvre, en partenariat avec les autorités locales et les syndicats, « recruterait » certains travailleurs ayant mené à bon terme une formation pour qu'ils racontent leur expérience aux

salariés de PME. Ces exposés pourraient contribuer à démystifier les réalités de la formation. De la même manière, compte tenu de la place grandissante de la communication visuelle, on pourrait projeter des documentaires sur le lieu de travail, en accord avec les employeurs. Si, pour des raisons de temps et d'espace, ces derniers se montraient réticents à organiser ces campagnes de sensibilisation durant les horaires de travail normaux, les partenaires sociaux ou les intermédiaires de l'emploi pourraient organiser des séminaires spéciaux à l'heure du déjeuner.

Adapter la formation au groupe cible

Les formateurs peuvent aussi servir de source d'inspiration aux travailleurs peu qualifiés dont l'expérience scolaire a été négative. Aux États-Unis, des intermédiaires de l'emploi comme la *Jane Addams Resources Corporation* (JARC) et le *Regional Wisconsin Training Partnership* (RWTP) offrent des exemples de pratiques optimales. Ces organismes préfèrent recruter des formateurs pratiquant eux-mêmes le métier concerné que des formateurs dotés de qualifications universitaires élevées. Il apparaît en effet clairement que l'enseignement dispensé par des formateurs capables de transmettre des compétences techniques et de faire preuve de respect et d'empathie envers leurs collègues est un facteur influent de motivation. De la même manière, l'étude de cas sur le Canada indique que le système d'observation au poste de travail, en vertu duquel un formateur va sur le terrain évaluer de quelle manière les apprenants appliquent les compétences acquises à leur travail, a des effets favorables. Les prestataires d'enseignement d'autres pays de l'OCDE devraient suivre ces exemples et envisager de recruter des formateurs d'origines plus diverses et d'adapter leurs méthodes d'évaluation.

Former les formateurs et améliorer les normes de qualité en matière de formation

Un autre problème essentiel a trait à l'assurance qualité et à des normes de formation appropriées. Du fait que les besoins en compétences du marché du travail évoluent rapidement, les connaissances des professeurs, formateurs et conseillers deviennent vite obsolètes. Tout comme les courtiers en formation, il s'agit là d'intermédiaires de premier plan puisqu'ils dispensent la formation. Ils doivent être prompts à réagir et s'adapter constamment pour que leurs services satisfassent aux besoins du marché. Il ressort de certains des entretiens conduits dans le cadre de la présente étude que les apprenants attachent une grande importance aux qualifications et aux méthodes d'enseignement de leurs formateurs. Dans de nombreux pays, la séparation entre les universités et les prestataires de FPC a souvent fait que les meilleurs professeurs sont sélectionnés par les premières, les travailleurs peu qualifiés se voyant ainsi offrir un enseignement de seconde catégorie. Une

politique de « formation des formateurs » est donc essentielle à l'efficacité des programmes de relèvement des compétences. Il ressort d'une étude comparative réalisée par le CEDEFOP dans sept pays européens que les enseignants de FPC ont besoin d'une mise à niveau « pédagogique » et « professionnelle ». La première consiste à acquérir de nouvelles compétences pédagogiques correspondant aux méthodes axées sur l'apprenant de la théorie pédagogique moderne et les techniques d'apprentissage en cours d'emploi aujourd'hui proposées aux stagiaires; la seconde porte sur l'actualisation des compétences associées aux technologies et aux pratiques de travail modernes. L'étude a notamment conclu que les enseignants doivent se montrer mieux informés des besoins des entreprises et des employeurs, mieux connaître le travail en équipe, et avoir des aptitudes en matière de coordination, de gestion, d'organisation et de communication. Elle recommande, entre autres, que les formations soient différenciées de manière à répondre aux besoins distincts de différentes catégories de personnel ainsi qu'aux besoins locaux (Cort et al., 2004).

D'autre part, quelques mesures ont été prises à l'échelle nationale pour moderniser les formations par l'introduction de normes de formation telles que l'ISO 9000. Il appartiendrait ainsi aux organismes régionaux comme les organismes de valorisation de la main-d'œuvre de veiller à la réalisation d'audits.

Adapter la formulation des programmes de formation au lieu de travail

L'offre de formations sur mesure, par opposition aux programmes universitaires standard, est un autre élément déterminant. Les employeurs semblent ouverts aux propositions de formation sur le lieu de travail; les modalités de formation doivent donc faire l'objet d'une planification minutieuse entre les employeurs et les prestataires. Pour recouvrer les coûts, ces stratégies pourraient consister à définir des groupes de compétences sectoriels de manière à réaliser des économies d'échelle. Là encore, les organismes de valorisation de la main-d'œuvre doivent être encouragés à travailler en partenariat avec les prestataires locaux de formation pour étudier les besoins des employeurs dans un secteur similaire ou dans le même bassin d'emploi, et organiser des formations qui profiteraient à un groupe d'employeurs. Des aménagements souples permettraient éventuellement d'organiser les séances de formation dans un centre municipal ou une université accessible à tous les employeurs regroupés dans une zone donnée. Il se pourrait aussi que les employeurs disposant de locaux adaptés acceptent d'accueillir ces stages.

Aller à la rencontre des employeurs

On a signalé plus haut que les acteurs et les organismes d'horizons divers (syndicats, secteur à but non lucratif, chambres de commerce et organismes régionaux de développement économique) peuvent encourager l'adoption de mesures visant à rehausser le niveau des compétences. Leur réussite dépend au premier chef de leur aptitude à s'introduire dans la forteresse bien protégée des employeurs. Dans les domaines où le dialogue et les accords en matière de formation sont encore rares, il convient de définir d'autres stratégies de sensibilisation pour aller à la rencontre des employeurs. Outre les « numéros d'assistance téléphonique », « petits-déjeuners », tournées de présentation ou conférences locales, procédés qui consistent tous à inviter les employeurs à entamer le dialogue en répondant à une offre, d'autres démarches plus volontaristes – démarchage direct et présence à des manifestations commerciales par exemple – pourraient être mises en place pour présenter les arguments à l'appui de l'amélioration des compétences. Le cas des consultants en éducation des comtés danois qui rendent visite aux entreprises pour leur proposer des programmes de formation montre que cette méthode peut porter ses fruits, bien qu'elle réclame un personnel spécialisé. Il va sans dire que le message doit s'accompagner d'une offre personnalisée d'évaluation des compétences, de formateurs spécialisés, etc. de manière à ce que les employeurs, peu intéressés par la dimension sociale de la formation professionnelle, y voient un instrument susceptible d'accroître la compétitivité et la longévité de leur entreprise, et par conséquent la satisfaction des actionnaires. Le procédé recommandé pour les employés, qui consiste à faire appel aux pairs et à promouvoir la formation par l'intermédiaire de « champions », peut aussi s'appliquer aux employeurs, les entrepreneurs locaux acquis à cette cause faisant passer le message aux autres.

Suggestions à l'intention des responsables politiques nationaux

Faire de la formation un droit légitime

Quelques auteurs et observateurs ont plaidé en faveur d'un « droit à la formation » universel consacré, analogue au droit à la scolarisation (voir par exemple Santelmann, 2001). L'instauration éventuelle d'un tel droit, non seulement dans les pays de l'OCDE mais dans le monde en développement, constituerait indiscutablement une politique novatrice et appellerait de profondes réformes sociales, économiques et culturelles. Étant donné l'évolution démographique et le vieillissement de la population des pays de l'OCDE, une part des financements auparavant alloués à la scolarisation initiale pourrait être réorientée sur l'éducation des adultes. Qui plus est, la baisse des taux de fécondité fait que moins d'enfants intègrent le système

scolaire aujourd'hui que vingt ans plus tôt. Parallèlement, pour que ce droit soit adopté, il importe que les responsables politiques évitent les « messages ambigus » : le discours sur l'apprentissage tout au long de la vie insiste généralement trop sur la notion « d'autonomie », autrement dit l'idée que les travailleurs sont responsables de leur propre formation. Dans le même temps, les travailleurs s'entendent de plus en plus souvent dire qu'ils doivent investir dans leur retraite et s'abstenir de réclamer des hausses de salaire. De ce fait, dans ce domaine également, un consensus sur la responsabilité et l'attribution des tâches s'impose. En associant les taxes de formation gérées par l'État et des programmes de formation sur mesure dans le cadre d'une médiation locale, les employeurs sont directement confrontés à leur responsabilité dans ce domaine.

Orienter les ressources sur les secteurs et les régions confrontés à des pénuries et à des déficits de compétences

Une fois qu'un consensus est établi quant à la nécessité d'instituer des taxes de formation obligatoires sur les entreprises ou de les augmenter, il convient de prendre en compte le fait que les entreprises font face à des contraintes différentes. Des éléments de flexibilité peuvent être intégrés aux dispositifs de formation professionnelle obligatoires. Outre leur proportionnalité à la masse salariale, les taux appliqués aux entreprises pourraient varier selon les circonstances, comme le secteur ou la région où elles opèrent, de façon à effectuer une certaine redistribution fiscale. Si des pays comme la Belgique et la France ont récemment ajusté les taxes pour faire en sorte qu'une part plus élevée aille à des « groupes à risques » mal définis, des profils de profession ou des niveaux salariaux pourraient servir de repères pour cibler la redistribution. Cela permettrait de corriger la distorsion et de créer une « discrimination positive » en faveur des travailleurs à faible salaire.

Soutenir l'intervention des intermédiaires de l'emploi grâce à des instruments et des processus de gestion novateurs

Parce qu'ils font partie du marché du travail local, les intermédiaires de l'emploi, les collèges communautaires, les organismes de valorisation de la main-d'œuvre ou les alliances régionales pour les compétences savent pertinemment quels secteurs ou entreprises doivent être ciblés. Or, ils ne disposent jamais des ressources qui leur permettraient d'atteindre ces objectifs. Étant donné ce handicap majeur, la portée de leur intervention est considérablement réduite, leurs temps et leurs efforts étant consacrés à la recherche de financements *via* des dons privés et non à l'application des politiques. Il est indispensable que les autorités nationales/fédérales ou régionales ne voient pas dans ces intermédiaires un « dépotitoir » mais des partenaires dont ils peuvent favoriser l'action de deux manières : en leur

assurant un financement, comme dans le cas des WIRSA ou des Agences de valorisation des compétences sectorielles (SSDA), mais aussi en leur procurant les instruments que de petits organismes n'ont pas la capacité de mettre eux-mêmes sur pied, comme le gouvernement canadien l'a fait avec le cadre concernant les compétences essentielles. Cet exemple montre que les responsables politiques peuvent favoriser l'alliance d'instruments novateurs et de mécanismes de gestion.

Établir des cadres analytiques pluridimensionnels pour mesurer les compétences

Des informations fiables et comparables sur l'offre et la demande de qualifications et de compétences chez les adultes constituent sans contredit un élément indispensable à la formulation de politiques appropriées à tous les niveaux. On fait souvent valoir que l'investissement dans des compétences destinées à rehausser la productivité demeure une phrase creuse s'il n'existe pas de consensus clair sur la nature exacte des qualifications et compétences à améliorer. La pertinence des définitions universellement acceptées des niveaux d'étude (CITE) et d'autres normes éducatives pour l'évaluation des compétences cognitives fait depuis longtemps l'objet de controverses. La plupart des économistes jugent généralement ces cadres « utiles et appropriés » (Steedman et McIntosh, 2001) parce qu'ils offrent un moyen de classer les niveaux de compétence. De la même manière, l'enquête internationale de l'OCDE sur la littératie des adultes (EILA) conduite entre 1994 et 1998 et la plus récente Enquête sur la littératie des adultes et les compétences utiles dans la vie courante (ALL) s'attachent essentiellement à mesurer les *niveaux de littératie*. L'OCDE est en train d'élaborer un nouveau cadre de mesure des compétences, le Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes (PIAAC) [voir COM DELSA-EDU 2004(9)]. Celui-ci envisage l'évaluation des compétences génériques au moyen d'une « méthode d'évaluation des qualifications requises pour les emplois » semblable à celle utilisée dans les enquêtes sur les compétences conduites au Royaume-Uni en 1997 et en 2001. Il est cependant douteux que cette méthode permette de mieux appréhender les processus d'acquisition des compétences des individus dans le cadre d'un apprentissage contextuel et tacite.

Nonobstant l'utilité d'indicateurs quantitatifs pour les comparaisons internationales, il convient là encore de se souvenir que les compétences ne sont pas un phénomène statique qui se concrétise simplement dans des individus, mais plutôt un phénomène dynamique procédant de la communication et des relations interpersonnelles, aspect qui est mis en valeur dans le cadre susmentionné de « compétences en matière d'entrepreneuriat » (tableau 2.1). Le constat que les compétences sont –

contrairement aux qualifications – en évolution constante et qu'elles sont endogènes au lieu de travail appelle un recentrage sur les comportements collectifs interactifs, comme le soulignent les théoriciens de « l'organisation apprenante ». Au-delà de la mesure et de l'analyse des indicateurs éducatifs (les compétences en lecture, en écriture et en calcul), l'analyse contextuelle qu'effectue la discipline scientifique connue sous le nom d'ergonomie rend compte de l'application de tâches distinctes. Par exemple, l'aptitude d'un individu à adapter son comportement (communication avec ses collègues ou les clients) en fonction des transformations de son environnement professionnel ou à réagir au stress ne peut être mesurée par des méthodes rigoureusement quantitatives. Cet aspect est d'autant plus important que l'organisation du travail est déterminée par les différentes cultures d'entreprise. Ainsi, les employeurs du secteur public n'attacheront peut-être pas la même valeur à un même ensemble de compétences que ceux du secteur privé, ce qui signifie que l'interaction des travailleurs avec leur environnement quotidien immédiat doit faire l'objet d'une attention particulière. De ce fait, les méthodes qualitatives que sont l'ethnographie et l'observation participante combleraient les lacunes laissées par la seule analyse des données de la CITE ou de l'EILA. Les spécialistes en sciences sociales comme les anthropologues, les sociologues et les experts en psychologie des organisations, dont les responsables politiques sous-estiment souvent les connaissances et les compétences, peuvent donc apporter une contribution utile à l'analyse des besoins futurs en compétences.

Ainsi, en complément à l'évaluation des compétences réalisée par des organismes internationaux et nationaux à partir d'enquêtes auprès des employeurs et de données individuelles temporelles, la mise en place d'un dispositif approfondi d'observation participative des compétences dans certaines entreprises serait opportune. Les intervenants locaux et régionaux auraient pour fonction de canaliser les ressources et de passer commande de ce genre d'évaluation, ainsi que d'en diffuser les résultats.

Encourager l'acquisition transnationale de connaissances par des méthodes participatives et d'échange

Si les analystes spécialisés dans les études comparatives des politiques rappellent régulièrement qu'un transfert systématique des programmes en dehors de leur contexte institutionnel initial serait irréaliste, il semblerait que les programmes pilotes et les mesures adoptés dans un pays peuvent déclencher des innovations dans d'autres pays et qu'il est possible de mettre au point de nouveaux modèles adaptés aux besoins locaux. Ainsi, la norme *Investors in People* initialement établie au Royaume-Uni a été introduite avec succès en Belgique. Il apparaît également que le modèle de rotation d'emploi danois a récemment été appliqué au Royaume-Uni et en Allemagne dans le

cadre de l'Initiative communautaire européenne EQUAL²³. À titre d'exemple, le réseau Sapiens, un partenariat transnational dirigé par la Job Rotation International Association précédemment mentionnée, a élaboré un programme de rotation de l'emploi dans le cadre du thème E du programme EQUAL, ceci dans le but de relever le niveau des compétences des travailleurs en poste. Si les partenaires allemands adoptent actuellement des programmes de rotation de longue durée, comme au Danemark, et font appel à des méthodes de formation individuelle, le Royaume-Uni a considérablement réduit leur durée, à une semaine ou à un jour. Cette version de la rotation de l'emploi fait suite à la constatation que la notion de « travailleur de remplacement » serait difficile à importer au Royaume-Uni où la politique de réduction de la protection sociale en vigueur n'autorise pas la mise en place d'une stratégie à long terme.

Ces données indiquent qu'il est nécessaire d'investir davantage d'argent et d'efforts dans le suivi et l'évaluation des pratiques de formation ainsi que dans les forums, conférences et autres manifestations qui permettent aux différents intervenants de se réunir et d'échanger leurs expériences. Le rapport de la Commission européenne « L'emploi, l'emploi, l'emploi » a conclu que pour renforcer la dissémination et l'apprentissage mutuel, il serait nécessaire de favoriser un « changement de culture afin de créer un environnement dans lequel les administrations publiques et les entreprises se voient comme des organisations apprenantes, ouvertes aux bonnes idées des autres et désireuses de partager leurs meilleures pratiques » (2003, p. 59). Conformément à cette idée, on pourrait suggérer qu'un éventail plus large d'intervenants soient invités à y participer, de sorte qu'une gamme plus complète et approfondie de pratiques individuelles puisse être transmise aux organismes nationaux et supranationaux. Il faudrait pour cela inviter davantage de chercheurs indépendants, de consultants, de praticiens et de travailleurs adultes à dialoguer avec les fonctionnaires internationaux lors de conférences et de forums internationaux officiels.

Enfin, l'Internet étant devenu à n'en pas douter la source essentielle d'informations, une part des budgets consacrés à la recherche et au suivi pourrait être réservée à la création et à la maintenance de bases de données qui fourniraient des informations qualitatives sur les pratiques en matière de formation (éventuellement structurées par secteur ou type d'activité) dans les différents pays de l'OCDE. Ces bases pourraient être établies par des organismes à but non lucratif et être affichées en ligne, ce qui faciliterait ainsi l'apprentissage transnational.

Éduquer les générations à venir

Le présent ouvrage s'intéresse essentiellement à l'application territoriale d'un type particulier de dispositifs s'inscrivant dans le cadre plus large des

politiques actives du marché du travail, de la FPC et de l'apprentissage tout au long de la vie. Il faut donc de tenir compte du fait qu'il ne constitue qu'un modeste élément d'un puzzle complexe. Les domaines d'intervention isolés tels que la formation et la valorisation de la main-d'œuvre ne peuvent être séparés d'un ensemble beaucoup plus vaste de problèmes sociaux, économiques et politiques. En d'autres termes, même des mesures locales et régionales ciblées risquent d'avoir des retombées limitées en l'absence de réformes de plus grande ampleur. Jusqu'aux années 90, les politiques d'éducation et de travail étaient conduites séparément, selon le principe que les trajectoires de vie et les évolutions individuelles étaient stables et linéaires. Les principales transitions des individus en termes de travail étaient l'entrée dans la vie active à l'issue des études et la retraite. Depuis lors, la multiplication des ruptures d'emploi a conduit à prêter une plus grande attention à la notion de « transitions au cours de la vie », certains observateurs appelant l'adoption de « marchés du travail transitionnels » qui favorisent la mobilité entre différents statuts : non-travail, emploi, formation et enseignement (Schmidt et Gazier, 2002).

De son côté, l'étude PISA de l'OCDE a montré que dans de nombreux pays, les systèmes éducatifs en vigueur échouent à donner aux jeunes une éducation fondamentale solide et des aptitudes de base. Il importe donc de lutter contre l'abandon scolaire et de veiller à ce que les programmes scolaires et les dispositifs d'orientation soient rigoureusement repensés de manière à ce que les futures cohortes de jeunes accomplissent leur parcours scolaire et arrivent sur le marché du travail équipés des qualifications requises par les employeurs. Une telle politique rendrait la rééducation professionnelle des travailleurs adultes obsolète. Bien entendu, avec l'évolution ultérieure du régime social et économique, les emplois et professions futurs seront certainement très différents de ceux d'aujourd'hui. Il convient donc de pronostiquer dès maintenant les compétences qui seront demandées dans quelques décennies, et d'allouer pour cela des crédits supérieurs à la recherche et aux études d'évaluation et de prospective des profils d'emploi et professionnels en évolution.

Par ailleurs, outre la volonté normative d'adapter l'offre de compétences au marché du travail, il convient de se souvenir que la création de méthodes éducatives et d'environnements pédagogiques plus souples est en soi un objectif d'autonomisation utile. Du point de vue de l'individu, au-delà de la dimension strictement utilitariste que présente l'amélioration des compétences cognitives pour renforcer sa position sur le marché du travail, comme le suggère la théorie du capital humain depuis Gary Becker, il existe aussi une dimension affective à la volonté d'apprendre (Gourdon-Monfrais, 2000). Des éducateurs et psychologues d'avant-garde, comme Maria Montessori ou Françoise Dolto, ont montré que les compétences et aptitudes

exigées par les employeurs (curiosité, créativité, motivation, confiance, concentration etc.) trouvent leur source dans les expériences vécues par le jeune enfant²⁴. Rappeler l'importance de la petite enfance permet de relativiser les mesures envisageables. Si les responsables politiques peuvent ajuster les cadres de formation et d'apprentissage, ce sont les individus qui produisent (et reproduisent) leurs histoires et celles de leurs enfants. Des institutions telles que l'État, l'entreprise et l'école peuvent être réformées par les pouvoirs publics, mais on ne peut en dire autant de la famille, malgré les récentes tentatives de certains gouvernements de promouvoir « l'art d'être parent ». Une « mauvaise pratique » consisterait à opter pour le système de « *learnfare* » mis en place aux États-Unis, qui cherche à « surveiller et punir » les parents du manque d'assiduité scolaire de leurs enfants en diminuant leurs prestations sociales. Ces méthodes ne transmettent pas un message positif, loin s'en faut, quant à l'importance de l'éducation et de l'apprentissage pour le bien-être des individus et des nations. Au contraire, il conviendrait d'offrir aux familles défavorisées des quartiers pauvres des bons et d'autres incitations financières pour que leurs enfants participent à des activités périscolaires proposées par les associations du secteur bénévole. Il va de soi que dans ce domaine également, les pouvoirs publics doivent réorienter leurs dépenses de manière à financer la prestation de services éducatifs de qualité dans les zones défavorisées. Si les écoles, universités et établissements d'enseignement ne parviennent pas à se réinventer afin d'éliminer les discriminations et de préparer plus équitablement les générations futures au monde du travail, tous les efforts destinés à relever le niveau des compétences des travailleurs peu qualifiés seront déployés en vain.

Notes

1. Ce point a été défini comme étant l'un des quatre enjeux stratégiques de la politique sociale à la réunion des ministres des Affaires sociales de l'OCDE (31 mars-1^{er} avril 2005). Dans un certain sens, la nouvelle priorité donnée à « l'aide sociale dans le travail » reconnaît implicitement que s'ils ont réussi à diminuer le chômage global, les programmes d'aide sociale à l'emploi ont été caractérisés par une vision à court terme et ont abouti à ce que la mobilité et le recyclage des travailleurs s'effectuent par l'intermédiaire du marché du travail. Ces méthodes ont donc échoué à améliorer la situation à long terme des travailleurs peu qualifiés.
2. Rapports intermédiaires et grilles d'analyse de l'étude SULQ (non publiés).
3. Le Programme sur l'avenir du travail de l'ESRC britannique a été lancé en 1998. Il a financé 27 projets de recherche dans 22 universités. Voir www.leeds.ac.uk/esrcfutureofwork/.
4. D'autres informations ont notamment été tirées de la Conférence sur le relèvement des compétences qui s'est tenue à Copenhague le 18 juin 2004 et sur l'Examen thématique de la formation des adultes (2003b; 2005).

5. La loi de 1971 a été amendée le 4 mai 2004; cet amendement a relevé le taux original de 1.5 % appliqué aux entreprises de plus de 10 salariés. Avant janvier 2005, le taux appliqué aux entreprises de moins de 10 employés était de 0.40 %.
6. Annie Fouquet, Directrice de la DARES, communication présentée à la Conférence OCDE-LEED : « Vers de nouveaux horizons : Améliorer les compétences des travailleurs peu qualifiés », Copenhague, 18 juin 2004.
7. Dix-huit zones pilotes (des trois phases pilotes) étaient en opération en septembre 2004. Deux d'entre elles proposaient une indemnisation maximale de 150 %, une n'en assurait aucune; toutes les autres offraient une indemnisation de 110 % ou de 130 %. Voir Hillage et al. (2004).
8. www.fongecif.com.
9. Voir www.ilawales.com et www.ilascotland.org.uk.
10. La qualification professionnelle nationale (QPN; en anglais, National Vocational Qualification – NVQ) est le dispositif d'accréditation officiel utilisé au Royaume-Uni.
11. Les dépenses publiques varient considérablement selon les pays. Dans l'Union européenne, elles vont de 8.5 % au Danemark à 3.5 % en Grèce.
12. Renaat Landuyt, ministre du Travail du gouvernement flamand de 1999 à 2004.
13. Voir le site : <http://cove.lsc.gov.uk>.
14. Voir le site : www.ssda.org.uk.
15. Site: <http://app.wda.gov.sg>.
16. *Learning and Skills Council Annual Report 2003-2004*, Coventry. Disponible sur le site www.lsc.gov.uk.
17. Anita Flores, Communication présentée à la conférence LEED de l'OCDE : « Vers de nouveaux horizons : Améliorer les compétences des travailleurs peu qualifiés », Copenhague, 18 juin 2004.
18. Site : www.marchmont.ac.uk/.
19. Site : www.netg.co.uk/.
20. Site : www.michigan.gov/rsa.
21. Le CEDEFOP est un organisme européen qui a été créé en 1975 pour promouvoir et développer l'enseignement et la formation professionnels dans l'Union européenne. Voir le site www.cedefop.eu.int.
22. Le réseau UNESCO-UNEVOC regroupe plus de 220 centres spécialisés dans plus de 150 États membres de l'UNESCO. Il offre une plate-forme d'échange des connaissances et des expériences concernant tous les aspects de l'enseignement et de la formation techniques et professionnels. En 2002, l'UNESCO-UNEVOC a ouvert un centre international à Bonn (Allemagne) pour apporter un soutien technique au réseau.
23. On trouvera d'autres informations sur le réseau Sapiens sur le site www.eu-jobrotation.org.
24. Voir par exemple, Lee Gutek, G. et Montessori, M. (2004) *The Montessori Method: The Origins of an Educational Innovation*, Rowman and Littlefield Publishers; Dolto, F. (1985) *La cause des enfants*, Paris : Robert Laffont.

Bibliographie

- Abrahamson P. (2002), « The Danish Welfare State: A Social Rights Perspective ». *Journal of Societal & Social Policy*, vol. 1, n° 1, pp. 1-13.
- Beck, U. (2000), *The Brave New World of Work*, Polity Press, Cambridge.
- Berthet, T. (1999), *Les régions et la formation professionnelle*, LGDJ, Paris.
- Bassanini, A. (2003), « Réduire les écarts de formation », *L'Observateur de l'OCDE*, mars 2003, Paris.
- Bosch, G. (2003), « Skills and Innovation: A German perspective », exposé présenté à la conférence de l'ESRC sur les compétences, l'innovation et la performance, Cumberland Lodge, Windsor Great Park, 31 mars-1^{er} avril 2003.
- Campbell, M. (2000), « Reconnecting the Long-Term Unemployed to Labour Market Opportunity: the Case for a Local Active Labour Market Policy », *Regional Studies*, vol. 34, pp. 655-668.
- Campbell, M. (2002), *Learn to Succeed*, Policy Press, Bristol.
- Cort, P. et al. (2004), *Professionalisation of VET Teachers for the Future*, Cedefop, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Coulombe, S., Tremblay, J.-F. et Marchand, S. (2004), « Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE », *Statistique Canada*, Ottawa.
- Crouch, C., Finegold, D. et Sako, M. (2001), *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skills Creation in Advanced Industrialised Countries*, Oxford University Press, Oxford.
- DfES, DTI, DWP, HM Treasury (2003), « 21st Century Skills: Realising our Potential (Individuals, Employers, Nation) », The Stationery Office, London.
- Doeringer, P.B. et Piore, M. J. (1971), *Internal Labour Markets and Manpower Analysis*, D.C. Heath and Company, Lexington, Massachusetts.
- Dubar, Claude (2000), *La formation professionnelle continue*, La Découverte, Paris.
- Etherington, D. et Jones, M. (2004), « Beyond contradictions of the workfare state? Denmark, welfare-through-work, and the promise of job-rotation » (2004) *Environment and Planning C: Government and Policy*, vol. 22, 129-148.
- Commission européenne (2002), *Réaliser un espace européen de l'éducation et de formation tout au long de la vie*, (COM (2001) 678 final). Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes. Disponible sur http://europa.eu.int/comm/education/life/communication/com_en.pdf.
- Commission européenne (2003), *L'emploi, l'emploi, l'emploi, Créer plus d'emplois en Europe*, Rapport de la Task-force pour l'emploi présidée par M. Wim Kok, novembre 2003, Bruxelles.
- Fernandez, D. et al. (2004), « Low Wage Employment in Europe », PIEP Working Paper, London School of Economics.
- Finegold D. and D. Soskice (1988), « The Failure of British Training; Analysis and Prescription », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, n° 3, pp. 21-53.
- Forrier, A. et Sels, L. (2003), « Temporary employment and employability: Training opportunities and efforts of temporary and permanent employees in Belgium », *Work, Employment, Society*, vol. 17, n° 4, pp. 641-666.

- Fries Guggenheim, E. (1999), *Agora V, Identification, evaluation and recognition of non-formal learning*, Cedefop, Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Gazier, B. (2005), *Vers un nouveau modèle social*, Champs Flammarion, Paris.
- Gibb, A.A. (1993), « The enterprise culture and education », *International Small Business Journal*, vol. 11, pp. 11-34.
- Giloth, R. (ed.), *Workforce Intermediaries for the 21st Century*, Philadelphia: Temple University Press.
- Gourdon-Monfrais, D. (2000), *Des adultes en formation : en quête de quelle reconnaissance ?*, L'Harmattan, Paris.
- Goul Andersen, J. (1997), « The Scandinavian Welfare Model in Crisis? Achievements and Problems of the Danish Welfare State in an Age of Unemployment and Low Growth », *Scandinavian Political Studies*, vol. 20, n° 1, pp. 1-31.
- Green, A.E. (2002), « The importance of skills in regional development », *European Spatial Research and Policy*, vol. 9, n° 2, 17-33.
- Green, F. et S. McInstoh (2001), «The intensification of work in Europe », *Labour Economics*, vol. 8, n° 2, pp. 291-308.
- Hillage, J. et E. Pollard (1998), « Employability: Developing a Framework for Policy Analysis», DfEE Research Report n° 85, Department for Education and Employment, Nottingham.
- Hillage, J. et al. (2004), « Platform for Progression: Employer Training Pilots, Year 2 Evaluation Report », Institute for Employment Studies, Brighton.
- Istance, D. et al. (2002), *International Perspectives on Lifelong Learning: From Recurrent Education to the Knowledge Society*, Open University Press.
- Layard, R. (2004), « Good Jobs and Bad Jobs », Centre for Economic Performance Occasional Paper No. 19, London School of Economics, London.
- Leadbeater, C. (1999), *Living on Thin Air: The New Economy*, Viking, London.
- Lipietz, A. (1996), *La société en sablier. Le partage du travail entre la déchirure sociale*, La Découverte, Paris.
- Martin, R. et Morrison, P. (2003), « Thinking about the Geographies of Labour » in R. Martin et S. Morrison (eds) *Geographies of Labour Market Inequality*, Routledge, London, pp. 3-20.
- McKenzie, P. et Wurzburg, G. (1998), « Apprentissage tout au long de la vie et employabilité », *L'Observateur de l'OCDE*, n° 209, décembre 1997/janvier 1998.
- McQuaid, R.W. et C. Lindsay (2005), « The Concept of Employability: Transcending the Orthodoxies of Supply and Demand », *Urban Studies*, vol. 42, n° 2, pp.197-219.
- Nolan, P. (2004), « Back to the Future of Work », communication présentée au deuxième colloque international : Shaping the Future of Work, Leeds, 9-10 septembre 2004.
- OECD et Statistics Canada (2000), *Literacy in the Information Age: Final Report of the International Adult Literacy Survey*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2001a), *Perspectives de l'emploi : 2001*, « Éditorial », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2001b), *Des partenariats locaux pour une meilleure gouvernance*, Éditions OCDE, Paris.

- OCDE (2001c), *Corporate Social Responsibility: Partners for Progress*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2002), « Relever le niveau des compétences: une nouvelle priorité locale? » Rapport exploratoire, Document à usage officiel, DT/LEED/DC(2002)5, Programme LEED, Paris.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi : 2003*, « Chapitre 5 : Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2003b), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004a), *Orientation professionnelle et politique publique : comment combler l'écart*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2004b), *Programme for the International Assessment of Adult Competencies: Policy Objectives, Strategic Options and Cost Implications. Draft Strategy Paper*, COM DELSA-EDU 2004(9).
- OCDE (2005), *Thematic Review on Adult Learning: Adult Learning Policies and Practices*, Éditions OCDE, Paris.
- Ok, W. et Tergeist, P. (2003), *Improving Workers Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners*, OECD Social Employment and Migration Working Paper n° 10.
- Owens, J. (2001), « Evaluation of Individual Learning Accounts: Early Views of Customers and Providers », DfES Research Brief n° 295, York Consulting.
- Peck, J. (1996), *Workplace. The Social Regulation of Labor Markets*, The Guildford Press: New York and London.
- Performance and Innovation Unit (2001), « In Demand: Adult Skills in the 21st Century », Cabinet Office, London.
- Philpott, J. (1999), « Behind the Buzzword: Employability », *Economic Report*, vol. 12, n° 10, London: Employment Policy Institute.
- Polanyi, M. (1967), *The Tacit Dimension*, Anchor Books, New York.
- Rojas, (1999), *Millenium Doom: Fallacies About the End of Work*, Social Market Foundation, Profile Books, London.
- Rubery, J. et Wilkinson, F. (1994), *Employer Strategy and the Labour Market*, Oxford University Press, Oxford.
- Santelmann, P. (2001), *La formation professionnelle, nouveau droit de l'homme?*, Paris, Gallimard.
- Schmidt, G. et Gazier, B. (2002), *The New Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Steedman, H. et McIntosh, S. (2001), « Measuring Low Skills in Europe: How Useful is the ISCED Framework? », *Oxford Economic Papers*, 3, pp. 564-581.
- Stevens, M. (2001), « Should Firms be Required to Pay for Vocational Training? », *The Economic Journal*, 111, pp. 485-505.
- Sunley, P., Martin, R. et Nativel, C. (2006), *Putting Workfare in Place: Local Labour Markets and the New Deal*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Tamkin, P. et al. (2000), « Doing Business Better. The Long-term Impact of Investors in People », Institute for Employment Studies, Brighton.

- Tessaring, M. et Wannan, J. (2004), *La formation et l'enseignement professionnels : une clé pour l'avenir*, Cedefop, Luxembourg : Office des publications officielles des Communautés européennes.
- Thelen, K. (2004), *How Institutions Evolve: The Political Economy of Skills in Germany, Britain, the United States and Japan*, Cambridge University Press.
- Westwood, A. (2001), « Not Very Qualified: Raising Skills Levels in the UK Workforce », Policy Paper, The Industrial Society, London.
- Wills, J. (2005), « The Geography of Union Organising in Low-paid Service Industries: Lessons from the T&G Campaign to Unionise the Dorchester Hotel, London », *Antipode*, vol. 37, n° 1, pp. 139-159.
- Zandniapour, L. et Conway, M. (2001), « Closing the Gap: How Sectoral Workforce Development Programs Benefit the Working Poor », SEDLP Research Report n° 2, the Aspen Institute, Washington.
- Zandniapour, L. et Conway, M. (2002), « Gaining Ground: The Labor Market Progress of Participants of Sectoral Employment Development Programs », Aspen Institute SEDLP Research Report n° 3.

Chapitre 3

L'enseignement et la formation pour les personnes peu qualifiées au Danemark : lier la politique publique aux besoins et pratiques des entreprises

par

Mette Nørholm

Ce chapitre identifie les conditions préalables et les processus sur lesquels s'appuie la mise en œuvre d'initiatives d'enseignement et de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés. À partir d'études de cas de trois entreprises danoises, il met en exergue les circonstances et les modalités d'adoption de stratégies visant au développement des compétences du personnel. Le chapitre débute par une vue d'ensemble des développements récents dans le domaine des politiques de formation professionnelle des adultes au Danemark. Il se tourne ensuite vers la dimension régionale et prête une attention particulière au rôle que jouent les conseils régionaux du marché du travail. Les expériences des trois entreprises sélectionnées dans la région de Storstrøm mènent l'auteur à la conclusion que les obstacles auxquels sont initialement confrontés les employeurs et les salariés peu qualifiés, et l'inertie en résultant, peuvent être surmontés. Pour cela, il convient d'allier un certain nombre de conditions préalables à une stratégie de planification des stratégies éducatives.

Introduction

Le Danemark bénéficie d'une longue tradition en matière d'enseignement et de formation pour adultes. Son système éducatif est développé et, en comparaison des autres pays de l'OCDE, il dispose de nombreuses ressources et offre un large éventail de formations et de services éducatifs, y compris, bien entendu, à l'attention des adultes peu qualifiés. Par conséquent, les deux caractéristiques fondamentales du système éducatif danois, à savoir l'existence d'une riche palette d'options éducatives et l'apport d'un soutien financier massif, forment un environnement propice à l'amélioration des compétences des personnes peu qualifiées.

Depuis quelques années, la politique nationale attache une grande importance à l'enseignement et la formation pour les travailleurs peu qualifiés, comme l'illustre par exemple le Plan d'action du ministère de l'Éducation, le « *Handlingsplan for udvikling af kortuddannedes kompetencer* » (Plan d'action en faveur du développement des compétences des personnes peu qualifiées), publié en février 2003. Les principaux syndicats danois qui représentent les travailleurs peu qualifiés, le SID (Syndicat général des travailleurs) et le *Kvindeligt Arbejderforbund* (KAD) (Syndicat des travailleuses) ont avalisé ce plan d'action et un consensus politique général s'est dégagé autour de l'importance de cette question.

Alors que les initiatives de politique publique visent à garantir la disponibilité d'un large éventail de formations, nous proposons de mettre l'accent en priorité sur le milieu professionnel afin d'identifier les conditions à réunir pour que ces formations soient effectivement mises en œuvre.

Ce chapitre s'appuie sur l'étude de trois entreprises qui ont toutes introduit des programmes d'enseignement et de formation à l'attention de leur personnel peu qualifié. Ces initiatives illustrent les circonstances et les modalités de mise en œuvre de stratégies de développement des compétences. Elles constituent des « pratiques exemplaires », dans lesquelles la coopération entre la direction, les employés, les syndicats et les établissements d'enseignement a débouché sur la conception et le lancement d'initiatives de formation efficaces.

Au travers de ces exemples, le chapitre s'efforce de clarifier les processus qui ont permis d'obtenir certains résultats en matière de formation. Sur la base des données empiriques, il cherchera à isoler les conditions préalables dont dépend la

réussite des mesures d'enseignement et de formation, afin d'apporter des sources de réflexion et d'inspiration pour les comparaisons internationales.

La première section décrit l'évolution du marché du travail danois et du système de formation professionnelle continue, en se concentrant sur les développements récents et les mesures de formation ciblées sur les travailleurs peu qualifiés. Elle illustre l'importance accordée par les pouvoirs publics à l'amélioration des compétences des personnes peu qualifiées et analyse le rôle des conseils régionaux du marché du travail dans le contexte de politiques du marché du travail décentralisées. La deuxième section donne un bref aperçu du marché du travail dans la région de Storstrøm. La troisième section est consacrée aux pratiques professionnelles qui prévalent dans les entreprises retenues pour les études de cas dans cette région*. Dans une quatrième section, le rapport présente des données sur les pratiques qui *fonctionnent*. S'appuyant sur des entretiens menés auprès des employés et des cadres des trois entreprises, ainsi que des délégués syndicaux et des représentants des établissements d'enseignement, cette section examine avec un regard critique les contraintes et les atouts dont il faut tenir compte pour mettre en œuvre des mesures de formation à l'échelon des entreprises, étudie le processus de mise en œuvre d'une stratégie de formation efficace et commente les résultats. La dernière section attire l'attention sur certains points généraux et propose des recommandations pour l'orientation des politiques publiques.

Le contexte de la politique nationale

Au Danemark, les adultes occupés et au chômage ont tous accès au système d'enseignement pour adultes financé par l'État. Bien que le système de formation professionnelle continue (FPC) soit principalement destiné aux adultes qualifiés et peu qualifiés occupant un emploi, les chômeurs peuvent également bénéficier de ces formations. Dans le cas des personnes occupées, ce sont le plus souvent les entreprises qui inscrivent leurs employés à un programme de formation. Pour les chômeurs, l'initiative est prise par les municipalités ou le Service public de l'emploi (« AF »).

Une focalisation constante sur l'amélioration des qualifications par le biais de l'enseignement et de la formation

Depuis la fin des années 70, les programmes dits « d'activation » occupent une place permanente dans la politique du marché du travail, leur mission étant d'aider les chômeurs de longue durée (Torfing, 1999).

* La section sur la politique nationale a été préparée en coopération avec le ministère de l'Éducation. La section consacrée au contexte régional s'appuie sur les informations de AF-Storstrøm, qui a également sélectionné les trois entreprises utilisées comme exemples.

Depuis 1988, l'accent est mis sur les initiatives d'amélioration des qualifications ciblées, et les conditions d'éligibilité pour les titulaires d'allocations de chômage sont devenues plus strictes.

À partir du début des années 90, le cadre de la politique active du marché du travail a été progressivement remodelé (ministère de l'Emploi du Danemark, n.d.a). En 1995, une vaste réforme a ouvert la voie à des changements significatifs (ministère de l'Emploi du Danemark, n.d.b). En 1996, le droit et l'obligation de prendre part à des mesures actives ont été mis en application et des mesures spéciales ont été introduites en direction des jeunes. À partir de la fin des années 90, les principes de droit et d'obligation inhérents au programme d'encouragement au retour à l'emploi (« *welfare to work* ») ont été renforcés (Rosdahl et Weise, 2001). Cette tendance est illustrée par le document publié par le gouvernement en février 2004, « *Noget for noget* » (littéralement, « donner et recevoir »). L'objectif général de cette publication est de souligner la nécessité de récompenser les personnes et les entreprises qui consentent des efforts particuliers et de sanctionner celles qui les évitent.

Les réformes du marché du travail se sont employées à atténuer les problèmes structurels par des moyens autres que la réduction des allocations de chômage. En comparaison des autres pays de l'OCDE, le marché du travail danois est relativement souple au sens où les entreprises ont peu d'obligations légales en matière de recrutement et de licenciement et le coût de ces procédures est très réduit (Andersen et Torfing, 2002). Dans ce contexte, la couverture généreuse du régime d'allocations de chômage danois peut être perçu comme un moyen de compenser ces règles libérales.

Les politiques danoises d'enseignement et de formation pour adultes mettent l'accent sur le développement des compétences en tant qu'instrument de promotion de l'emploi et de la croissance économique. Point important, le système public de formation professionnelle générale et d'enseignement pour adultes est fortement influencé par les partenaires sociaux (syndicats et organisations patronales). De plus, le Danemark a adopté le concept d'apprentissage à vie, de sorte que les programmes de formation et d'enseignement pour adultes sont ciblés sur la population active en général et pas uniquement sur les chômeurs.

Après s'être focalisée au début des années 90 sur le niveau élevé du chômage, les pouvoirs publics ont récemment choisi de faire porter l'accent sur l'enseignement et la formation pour tous dans une perspective d'apprentissage à vie. Plusieurs réformes ont été entreprises pour promouvoir l'accès à l'enseignement général et professionnel pour adultes et l'offre de services correspondants, et les financements publics pour l'enseignement et la formation professionnelle continue.

Le système de développement des compétences et de formation professionnelle connu sous le nom d'AMU est en place depuis plus de 40 ans. Ce système a été modernisé à plusieurs reprises au cours des années 90 afin d'assouplir l'utilisation et la fourniture des services d'enseignement et de FPC. Les liens entre le système éducatif général et le système d'enseignement et de FPC ont été resserrés, notamment par le biais d'une reconnaissance mutuelle des diplômes universitaires et attestations de formation et par l'adoption commune de méthodes d'enseignement et d'apprentissage souples et tournées vers le marché. Le fait que, depuis novembre 2001, le ministère de tutelle soit le ministère de l'Éducation et non plus celui de l'Emploi est une indication claire de cette évolution. Parallèlement, de nombreux efforts ont été mis en œuvre pour apporter davantage de cohérence entre les nombreux programmes d'enseignement et de formation pour adultes et rendre leur contenu plus transparent, comme l'illustre le développement du système de FPC.

Développements récents du système d'enseignement et de formation professionnelle continue

Les années 90 ont été marquées par la multiplication des initiatives d'enseignement et de formation professionnelle continue à tous les niveaux. La réforme du système d'enseignement pour adultes qui a été lancée le 1^{er} janvier 2001 est le résultat d'un effort visant à intégrer la formation des adultes au sein d'un système unique, cohérent et transparent. Les ministères en charge de l'enseignement et de la formation pour adultes au Danemark – ministère de l'Éducation et ministère du Travail – ont coopéré pour élaborer cette proposition (Institut technologique danois, 2001).

En vertu de la réforme, le secteur public est investi d'une responsabilité majeure qui est de garantir une fourniture adéquate de services d'enseignement et de formation pour tous les adultes. Les décideurs ont cherché à insérer l'enseignement et la formation publics pour adultes au sein d'un cadre général plus cohérent afin de parvenir à l'excellence et de répondre aux besoins des individus, des entreprises et de la société.

Le principal objectif de la réforme était de donner à l'ensemble des adultes la possibilité de suivre un apprentissage à vie. Elle cherchait par ailleurs à focaliser l'attention sur les activités d'enseignement et de formation pour les adultes peu instruits et peu qualifiés et à garantir une meilleure utilisation des ressources.

En vertu d'une loi entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2001, deux nouveaux programmes ciblés spécifiquement sur les travailleurs peu qualifiés ont été introduits : le système d'enseignement préparatoire pour adultes (FVU) et le système d'enseignement de base pour adultes (GVU). Ce dernier fait partie du système de FPC, qui inclut par ailleurs trois niveaux avancés d'éducation complémentaire.

Parallèlement, le gouvernement a souligné la nécessité d'axer l'offre de services d'enseignement et de formation sur la demande, de manière à satisfaire les besoins effectifs des individus et des entreprises. Plusieurs outils ont été introduits dans cette perspective : redevances d'utilisation, plafonnement des subventions et du niveau d'activité, possibilités de rédaction des allocations.

En outre, étant spécifiquement liée aux compétences transversales, la réforme encourage fortement la reconnaissance des apprentissages antérieurs. Ainsi, l'expérience professionnelle et la participation à une formation continue sont valorisées lorsque les individus prennent part à un programme d'enseignement et de formation professionnels leur permettant d'acquérir des qualifications et des compétences professionnelles formellement reconnues.

On a par ailleurs accordé davantage d'attention à la nécessité de lier les programmes et activités de formation aux tâches quotidiennes des participants, et de faire en sorte que les programmes dispensent, outre des compétences professionnelles, des qualifications générales et élémentaires et qu'ils aillent dans le sens des objectifs d'apprentissage individuels.

La réforme a suscité un débat sur le financement de l'enseignement et de la FPC par les entreprises privées et les participants (Institut technologique danois, 2001). Depuis 2000, les bénéficiaires doivent participer aux coûts de certains types de cours et de formations pour adultes. Les frais sont acquittés par les participants ou par les entreprises.

En juin 2002, le gouvernement a lancé le plan d'action *Better Education*, qui met l'accent sur l'enseignement et la formation complémentaire pour adultes ainsi que sur la nécessité d'améliorer les niveaux de connaissance et de compétence pour aider les individus à conserver leur place dans la société globale du savoir (ministère de l'Éducation du Danemark, 2002). Ce plan d'action part du principe que cet objectif peut être atteint en rendant les programmes de formation professionnelle continue plus souples et transparents et en jetant des ponts entre l'apprentissage théorique et l'apprentissage sur le lieu de travail.

Le besoin s'est fait de plus en plus sentir de mettre en place des outils et des mesures de formation spécifiquement axés sur les travailleurs peu qualifiés. Cette prise de conscience est illustrée par le plan d'action lancé en février 2003 par le gouvernement, le « *Handlingsplan for ufaglærtes kompetenceudvikling* » (Plan d'action pour le développement des compétences des travailleurs peu qualifiés), dont le postulat est que les travailleurs doivent acquérir des compétences polyvalentes s'ils veulent conserver leur emploi et progresser sur un marché du travail concurrentiel (ministère de l'Éducation du Danemark, n.d.a).

Le système d'enseignement pour adultes aujourd'hui

Les deux nouveaux systèmes susmentionnés – le FVU et le GVU – ont été intégrés au cadre existant (voir le graphique 3.1). Le système d'enseignement pour adultes est divisé en deux catégories de programmes : 1) les programmes d'enseignement général pour adultes et 2) les programmes d'enseignement et de FPC pour adultes.

L'enseignement général pour adultes

L'enseignement préparatoire pour adultes (FVU) a été introduit en 2001 pour permettre aux apprenants adultes d'acquérir des capacités élémentaires de littératie et de numératie. Dans une large mesure, cette initiative a été motivée par les résultats de l'enquête SIAL de l'OCDE, de laquelle il ressortait que les capacités de lecture d'environ 1 million de Danois adultes pouvaient être considérées comme insuffisantes eu égard aux exigences de la société du savoir (Jensen *et al.*, 2000; OCDE, 2000).

Le FVU permet aux personnes âgées de plus de 18 ans de suivre des cours pour améliorer et compléter leurs compétences de base en lecture, en orthographe et en présentation écrite, ainsi qu'en numératie, en arithmétique et en maîtrise des concepts mathématiques fondamentaux. La logique sous-jacente est de donner aux adultes des bases pour leur future vie professionnelle ou pour participer à un programme d'éducation complémentaire ou de formation. L'enseignement du danois et des mathématiques est divisé en différents niveaux, les participants étant libres de passer un examen à l'issue de chaque niveau.

Les cours sont conçus de manière à faciliter les interactions avec la vie quotidienne des participants. Le FVU relève de la responsabilité des conseils de comté, qui peuvent assurer les cours dans leurs propres institutions (VUC) ou, selon les contrats, dans d'autres établissements. Les activités peuvent également avoir lieu sur le lieu de travail, dans les entreprises.

Au niveau du premier cycle du secondaire, des cours uniques autonomes sont proposés aux adultes qui souhaitent préparer le certificat d'enseignement général pour adultes (AVU). À l'heure actuelle, ces cours sont assurés dans les Centres d'enseignement pour adultes (VUC). Dans les VUC et les établissements du second cycle du secondaire, il est également possible de suivre des cours dans une discipline donnée en prévision de l'Examen préparatoire supérieur (HF), qui correspond au niveau d'enseignement général du second cycle du secondaire. Ces cours sont équivalents à ceux dispensés aux jeunes élèves dans les lycées. Les autres services proposés par ce système incluent des cours de danois deuxième langue pour les étrangers et un enseignement spécial pour les personnes handicapées.

La formation professionnelle pour adultes (AMU)

Les programmes danois de formation professionnelle continue (connus sous le nom de *Arbejdsmarkedsuddannelserne* ou AMU) existent depuis la fin des années 50. Bien entendu, le système a évolué pour tenir compte des processus de restructuration économique : d'une économie agricole, le Danemark est passé à une économie axée sur les services et les connaissances (voir par exemple Plougmann, 2003).

Les programmes de l'AMU poursuivent un triple objectif :

- compléter, entretenir et améliorer les compétences professionnelles des participants en fonction des besoins et de la situation des entreprises, du marché du travail et des individus, ainsi que des évolutions technologiques et sociétales;
- résoudre, à court terme, les problèmes de restructuration et d'adaptation du marché du travail; et
- contribuer, à long terme, au relèvement du niveau de compétences sur le marché du travail.

L'AMU joue un rôle central dans la politique nationale d'apprentissage à vie en entretenant, en améliorant et en développant les qualifications de la main-d'œuvre. Il aide par ailleurs les travailleurs peu qualifiés à acquérir des qualifications professionnelles formelles.

De nombreux cours de l'AMU donnent formellement le droit aux adultes de transférer les acquis obtenus à l'issue d'un programme d'enseignement et de formation professionnels initial, de sorte qu'il y a équivalence entre les cours de l'AMU et les cours d'EFP par discipline. Par conséquent, les options d'étude et de formation pour adultes ont gagné en souplesse.

L'AMU est destiné principalement aux personnes non ou peu qualifiées et offre aux participants trois niveaux de qualifications : qualifications spécifiques, qualifications générales et qualifications personnelles. Le système est en perpétuelle évolution, pour permettre aux formations de s'adapter aux besoins des entreprises et des individus (Shapiro, 2004).

En 2003, le parlement danois a voté une loi sur la formation professionnelle pour adultes qui est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2004. En vertu de cette loi, la formation professionnelle pour adultes n'est plus axée comme c'était le cas précédemment sur les programmes de formation individuels mais sur les compétences requises sur le marché du travail (ministère de l'Éducation du Danemark, 2004). Un nouveau cadre de qualification a été introduit pour permettre aux entreprises et aux travailleurs d'accéder à une offre de formations professionnelles beaucoup plus transparente, souple et mieux coordonnée. La réforme est étroitement liée au plan d'action *Better Education* au sens où elle appuie les objectifs du

gouvernement en faveur d'un professionnalisme, d'une souplesse et d'une innovation accrues.

Si la finalité de la loi est d'offrir aux travailleurs qualifiés et non qualifiés un accès à l'enseignement et à la formation professionnels qui soit adapté aux besoins du marché du travail et des participants, l'un de ses objectifs centraux a été d'harmoniser les descriptifs utilisés dans les programmes d'enseignement et de formation professionnels pour adultes. Ainsi, les 2 500 plans de formation du marché du travail ont été remplacés par 150 cadres de compétences communs axés sur des fonctions professionnelles reconnaissables. L'objectif est d'améliorer le processus de formation et de l'axer davantage sur les buts, afin que le participant puisse, sur la base de la formation reçue, viser une fonction professionnelle spécifique sur le marché du travail. Ces descriptifs fourniront aux entreprises et aux employés une base solide pour entamer un dialogue sur leurs besoins en matière de développement de compétences spécifiques, tant à court terme qu'à long terme.

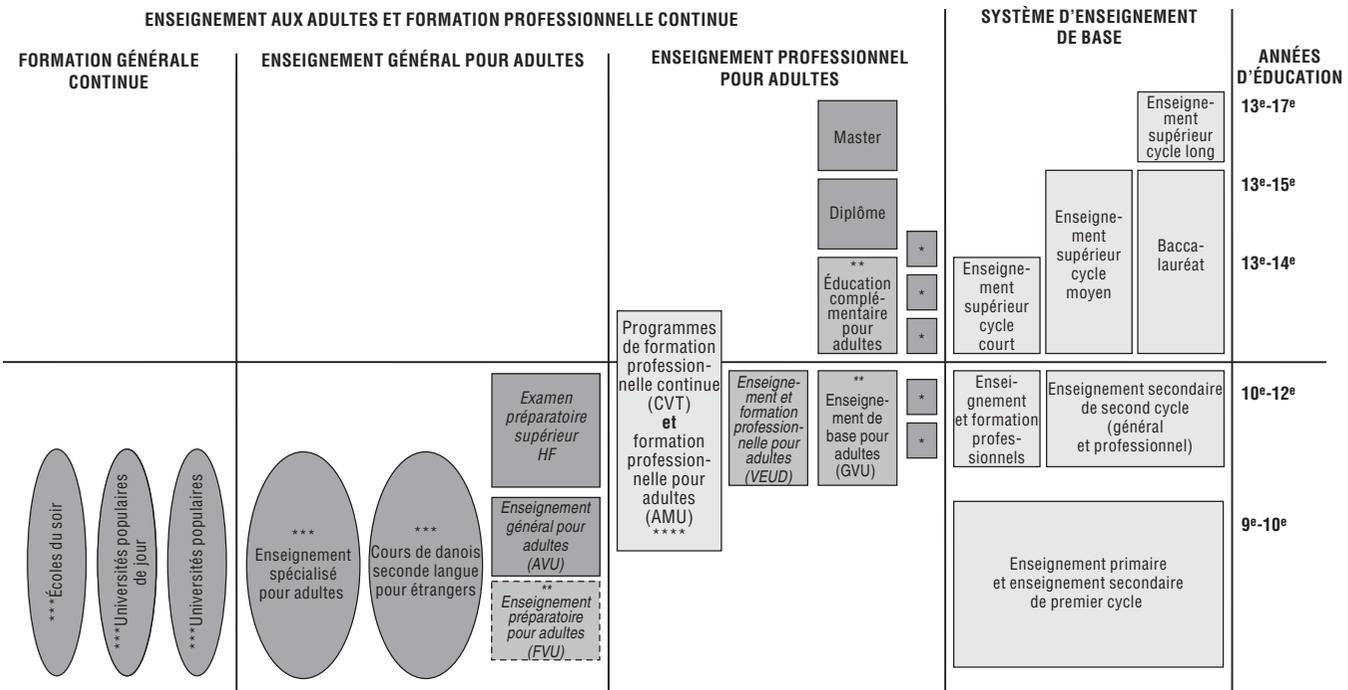
Enseignement de base pour adultes (GVU) – premier niveau du système d'enseignement pour adultes

Deux filières permettent aux travailleurs non qualifiés d'accéder au statut de travailleur qualifié et d'acquérir un diplôme d'EFP complet. La filière traditionnelle, « l'EFP pour adultes », qui existe depuis 1992, est réservée aux adultes de plus de 25 ans. Comme dans le cas du programme d'EFP initial, les travailleurs doivent obtenir un contrat d'apprentissage auprès d'un employeur. L'autre filière est le programme d'enseignement de base pour adultes (GVU), qui a été créé en 2001 dans le cadre de la réforme de l'enseignement pour adultes.

Le nouveau GVU a été établi pour permettre aux adultes d'obtenir le même niveau d'éducation et de compétences dans une profession donnée – sans passer par l'apprentissage – que s'ils avaient suivi le programme d'enseignement et de formation professionnels initial. Cette filière associe l'expérience professionnelle à des cours sélectionnés individuellement qui permettent au participant d'acquérir un niveau d'éducation professionnelle complet.

Le programme d'enseignement de base pour adultes n'est pas entièrement nouveau : il est le fruit de la réorganisation de programmes préexistants à dominante professionnelle et de cours dispensés dans le second cycle de l'enseignement secondaire et le système de formation professionnelle pour adultes. Dans ce modèle, les cours de l'AMU qui donnent des équivalences pour le programme d'EFP jouent un rôle important dans le cursus individuel d'étude et de formation.

Graphique 3.1. Le système d'éducation et de formation en vigueur au Danemark



Note : Le schéma n'indique que les niveaux, pas la gamme des activités couvertes.

* Éducation ouverte hors du système général.

** Introduit en 2001 dans le cadre de la Réforme de l'enseignement pour adultes.

*** Il est impossible d'indiquer le niveau précisément.

**** Seul ces programmes relèvent du ministère de l'Emploi. Les autres niveaux relèvent du ministère de l'Éducation.

Les postulants au programme doivent obligatoirement avoir 25 ans, se prévaloir d'une expérience professionnelle en rapport avec la formation demandée d'au moins deux ans et se soumettre à une évaluation individuelle de leurs compétences générales et professionnelles.

La cible fixée est identique à celle des programmes d'enseignement et de formation formels proposés aux jeunes gens. Les adultes ayant pris part à un programme du GVU passent le même examen que les jeunes inscrits dans le système éducatif classique, mais les programmes du GVU sont organisés de manière plus souple et leur contenu dépend de l'expérience professionnelle pratique de l'adulte ainsi que des qualifications obtenues au travers de sa participation à différents cours. Les étudiants n'ont à payer aucun frais de participation.

Les programmes d'éducation complémentaire délivrés aux trois niveaux avancés sont des programmes spéciaux réservés aux adultes. Au niveau de base, il est exigé des candidats qu'ils disposent d'une expérience professionnelle utile, mais celle-ci n'entre pas en compte dans le programme d'éducation complémentaire. Les niveaux d'éducation complémentaire avancés sont comparables aux trois niveaux du système éducatif général.

Accès des adultes à l'apprentissage et financement des programmes

En vertu de la législation actuelle, tout individu, quel que soit son âge, a le droit d'accéder gratuitement au système éducatif général pour adultes – dans le premier ou le second cycle du secondaire.

La plupart des programmes d'enseignement et de formation pour adultes (y compris l'enseignement supérieur) appliquent le principe de « liberté d'admission ». Cela signifie que l'institution est libre d'accepter tous les étudiants qualifiés dans les limites de ses capacités physiques et économiques (locaux, personnel, etc.). Ce principe se heurte néanmoins à certaines limites, déterminées notamment par la relation entre la demande effective et les budgets annuels (ministère de l'Éducation du Danemark, n.d.b.).

Le financement de la formation préparatoire et générale pour adultes est considéré comme une responsabilité de l'État au Danemark. Ce sont les autorités régionales qui financent les cursus soit en totalité (excepté une participation modeste aux frais administratifs) soit en partie dans certaines disciplines d'enseignement dans le premier et le second cycle de l'enseignement secondaire, auquel cas l'utilisateur acquitte une petite participation au titre de la formation (ministère de l'Éducation du Danemark, n.d.b.).

L'enseignement et de formation professionnelle continue pour adultes tels que le AMU, le VEUD et le GVU est financé par l'État, soit intégralement soit avec une participation complémentaire de l'utilisateur. En 2002, la

législation a été modifiée et le financement de l'État doit obligatoirement être complété par une participation des utilisateurs. Dans les niveaux d'enseignement avancé pour adultes, les fonds publics continuent d'être complétés par une participation des utilisateurs. Dans la pratique, les frais acquittés par les utilisateurs aux niveaux avancés sont généralement fonction du niveau du cursus.

Il incombe également à l'État de faire en sorte que rien n'empêche les adultes de participer aux programmes d'enseignement et de formation diplômants à plein-temps (ou même aux programmes de formation à temps partiel pour les adultes ayant un niveau d'éducation inférieur). En vertu de la législation actuelle, les participants aux programmes d'enseignement et de formation continus et avancés peuvent bénéficier d'une bourse de l'État pour couvrir leurs frais de subsistance. Le montant de l'aide accordée au titre de la participation à un programme d'enseignement ou de formation à plein-temps équivaut au montant maximum des allocations de chômage et le participant doit remplir certaines conditions.

Tableau 3.1. **Dépenses publiques consacrées à l'enseignement et à la formation pour adultes, 1993-2001**

	Milliards de DKK (prix de 2001)								
Total	5.840	6.326	7.045	7.304	7.520	8.202	7.286	6.305	6.453
Universités populaires de jour	368.9	466.0	656.2	601.7	735.1	772.2	526.7	434.1	415.0
AMU	1 749.8	1 910.9	1 968.6	1 905.0	2 054.0	2 487.5	1 995.8	1 356.2	1 376.7
Universités populaires	662.6	667.7	678.2	644.5	621.3	570.6	565.0	552.9	513.7
Centres d'enseignement pour adultes	1 003.3	1 061.7	1 129.3	1 134.6	1 176.0	1 208.3	1 209.3	1 020.2	987.4
Éducation ouverte	499.6	586.2	963.9	1 118.9	1 004.3	1 151.6	754.7	684.9	756.6
VEUD	–	24.0	21.4	10.3	10.7	18.4	26.2	24.7	22.1
Écoles d'économie familiale et de dessin textile	92.0	95.7	92.6	90.9	81.0	74.7	79.0	82.1	80.2
Danois deuxième langue	345.9	387.7	442.7	647.6	665.0	718.2	876.9	923.5	1 047.5
Enseignement spécialisé pour adultes ¹	586.3	589.4	583.0	598.6	603.6	637.7	692.6	692.6	692.6
Cours de lecture pour adultes (FVU)	–	–	–	21.7	30.1	34.7	33.8	12.6	40.0
Cours du soir (loi sur la formation générale continue) ¹	532.0	537.1	509.7	509.9	507.9	493.2	498.1	498.1	498.1
Cours de l'autorité maritime danoise	–	–	–	–	–	7.0	5.1	5.3	4.6
Cours du min. des Affaires culturelles ²	–	–	–	20.8	19.9	18.3	18.1	14.6	14.6
Cours pour les agriculteurs	–	–	–	–	11.1	9.6	4.9	3.4	4.2

1. Aucune donnée disponible pour 2000 et 2001. Ce sont les données de 1999 qui ont été utilisées.

2. Aucune donnée disponible pour 2000. Ce sont les données de 2001 qui ont été utilisées.

Source : Ministère de l'Éducation.

Plan d'action pour le développement des compétences des travailleurs non qualifiés

Comme on l'a indiqué précédemment, le plan d'action publié par le gouvernement en février 2003, « *Handlingsplan for ufaglærtes kompetenceudvikling* » (plan d'action pour le développement des compétences des travailleurs non qualifiés) est une autre mesure digne d'intérêt à l'attention des personnes faiblement qualifiées.

Ce plan d'action s'inscrit dans la continuité des mémorandums du gouvernement « Pour une éducation meilleure », publié en juin 2002, et « Plus de travailleurs en emploi », publié en septembre 2002 (ministère de l'Emploi du Danemark, 2002). Ces publications soulignaient que, sous l'effet du déclin démographique, il devenait urgent de développer les compétences et les qualifications de la population active en améliorant les services d'activation et de placement. Même si le principal groupe cible de cette initiative était les chômeurs – l'objectif du gouvernement étant de ramener davantage de personnes sur le marché du travail d'ici 2010, une condition préalable indispensable était bien entendu de maintenir les travailleurs existants sur ce marché. Les données montrant qu'il y avait relativement plus de travailleurs non qualifiés que de travailleurs qualifiés hors de la population active, les autorités sont parvenues à la conclusion que le risque de perdre son emploi était plus élevé chez les travailleurs non qualifiés que chez les travailleurs qualifiés. Or, à peine plus d'un tiers des participants aux programmes de formation professionnelle pour adultes étaient des travailleurs non qualifiés.

Par conséquent, dans leur plan d'action de 2003, les décideurs ont insisté sur la nécessité de maintenir les travailleurs non qualifiés dans l'emploi. Dans la mesure où tous les postes exigent des connaissances et des compétences sociales et professionnelles de plus en plus poussées, une attention spéciale doit être accordée au développement des compétences des travailleurs non qualifiés, à qui doit être donnée la possibilité d'acquérir les qualifications et les compétences requises sur un marché du travail en mutation rapide.

Le Plan d'action pour le développement des compétences souligne par ailleurs que le transfert de l'AMU du ministère de l'Emploi au ministère de l'Éducation a établi une base solide pour la mise en œuvre d'efforts pédagogiques cohérents en faveur des travailleurs non qualifiés et donné davantage d'importance aux passerelles entre les différents programmes éducatifs.

De plus, le plan d'action se focalise sur cinq domaines prioritaires perçus comme des obstacles au développement des compétences des travailleurs non qualifiés : 1) la fourniture d'informations et de conseils transparents, 2) la reconnaissance des expériences d'apprentissage antérieures dans le système éducatif, 3) la cohérence des conseils généraux, 4) les interactions entre les programmes éducatifs, les établissements d'enseignement et les entreprises,

et 5) les cours de danois et de lecture. S'agissant des trois premiers domaines, les décideurs ont cherché à améliorer les définitions et à mettre en œuvre en partie des solutions. En ce qui concerne les deux dernières priorités, des propositions concrètes ont été émises en vue de nouvelles initiatives. Ce plan d'action illustre donc l'avancement des activités en cours et les thèmes auxquels l'actuel ministère de l'Éducation accorde la priorité.

Marché du travail et besoins en compétences des régions : l'exemple du Storstrøm

La région de Storstrøm comprend la partie sud du Sjælland et les îles de Lolland et Falster. Les différences régionales sont notables : globalement parlant, la partie nord de la région est plus dynamique que la partie sud. L'île de Lolland se caractérise par le déclin de sa population, de sa population active et de son niveau d'emploi, tandis que l'ouest du Sjælland et le Næstved connaissent les tendances inverses.

Graphique 3.2. Carte du Danemark indiquant la région de Storstrøm



Source : www.kms.dk.

Population

Le Storstrøm compte environ 260 000 habitants. En comparaison du reste du Danemark, la population âgée y est relativement importante : 24 pour cent de la population de la région a plus de 60 ans (contre 20 pour cent à l'échelle nationale). Par conséquent, la part des retraités et des titulaires d'une retraite anticipée volontaire est relativement élevée. La composition de la population par tranche d'âge et la part des personnes recevant des revenus de transfert constituent les principales explications de l'augmentation démographique générale, combinée au déclin de la population active. En 2001, le taux d'activité, c'est-à-dire la proportion des personnes âgées de 16 à 66 ans qui sont actives, était d'environ 74 pour cent dans le Storstrøm contre 78 pour cent dans l'ensemble du pays. Après avoir diminué entre 1995 et 2001, le taux de chômage a renoué avec la hausse ces dernières années (voir le tableau 3.3).

Tableau 3.2. **Population, 1990, 1995 et 2001**

	1990	1995	2001
Storstrøm	256 912	256 562	259 691
Ensemble du pays	5 135 409	5 215 718	5 349 212

Source : Statistique Danemark.

Tableau 3.3. **Tendances de la population active, 1990, 1995 et 2001**

	1990		1995		2001	
	Nombre effectif	Indice	Nombre effectif	Indice	Nombre effectif	Indice
Storstrøm	132 965	100	129 766	98	126 994	96
Ensemble du pays	2 793 809	100	2 796 235	100	2 799 958	100

Source : Statistique Danemark.

Tableau 3.4. **Taux de chômage**

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Danemark	8.9	7.9	6.6	5.7	5.4	5.2	5.2	6.1
Storstrøms Amt	10.6	9.7	8.3	7.4	6.6	6.5	6.2	6.7

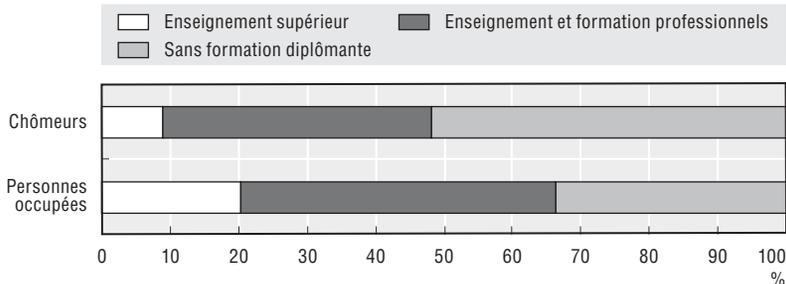
Source : Statistique Danemark.

Niveaux d'éducation

Le niveau d'éducation de la population est moins élevé dans le Storstrøm que dans le reste du pays. La proportion d'individus sans qualifications est relativement plus élevée et celle des individus ayant fait des études supérieures relativement moins élevée que dans le reste du pays.

De plus, les niveaux d'éducation sont beaucoup moins élevés parmi les chômeurs que parmi les actifs occupés (voir graphique 3.3). Un tiers de la population active régionale est dépourvue de qualifications. Par conséquent, il est urgent de lancer des initiatives qui permettraient à ces personnes de conserver leur emploi.

Graphique 3.3. **Niveau d'éducation des personnes occupées et des chômeurs dans la région de Storstrøm, 2002**



Source : Service public de l'emploi (AF) de Storstrøm.

Politique régionale du marché du travail

Dans la mesure où le Storstrøm affiche une proportion d'individus sans qualifications supérieure au reste du pays et un niveau d'éducation inférieur au reste du pays, l'importance accordée aux travailleurs faiblement qualifiés est parfaitement justifiée.

Les études récentes consacrées à la politique du marché du travail soulignent que les interactions entre les décideurs à l'échelon central et aux échelons infranationaux sont cruciales pour une mise en œuvre efficace des politiques (voir par exemple OCDE, 2003). Au niveau régional, les initiatives spécifiques évoluent rapidement : elles sont en phase avec la situation du marché du travail et avec les cibles et le cadre économique définis par le Parlement danois au niveau national.

Au niveau régional, les Conseils régionaux du marché du travail (*Regionale arbejdsmarkedsråd* – RAR) sont des acteurs importants. Ils définissent les priorités des politiques du marché du travail sur la base de la situation spécifique de la région, de manière à ce que le contenu de ces politiques soit adapté au mieux aux besoins des entreprises et des chômeurs. Les Conseils régionaux du marché du travail sont composés de représentants locaux des partenaires sociaux et des autorités locales. Le Conseil participe à l'établissement des priorités du service public régional de l'emploi ainsi qu'à la définition des cibles et des obligations de résultat pour la région et assure le suivi des politiques du marché du travail à l'échelle des régions.

De la sorte, la politique du marché du travail est établie dans le cadre d'un dialogue et d'un processus d'interactions continus entre l'échelon central, c'est-à-dire le ministère de l'Emploi, l'Autorité nationale du marché du travail et le Conseil national du marché du travail d'une part, et l'échelon régional, c'est-à-dire les Conseils régionaux du marché du travail (RAR) et le Service public de l'emploi (AF) d'autre part. Ce processus permet de parvenir à un juste équilibre entre les objectifs et les cibles centraux et régionaux. Simultanément, il garantit la participation des partenaires sociaux et des autorités centrales et locales dans l'élaboration des politiques et, ce faisant, facilite la mise en œuvre des politiques (Hendeliowitz, 2003).

L'un des objectifs essentiels est d'encourager l'uniformité des efforts d'éducation et de formation et la cohérence des opportunités d'éducation et d'emploi, en conciliant la politique de l'enseignement et de la formation, les demandes du marché du travail et les compétences et besoins individuels.

Dans la mesure où il devrait y avoir de moins en moins de débouchés professionnels pour les personnes peu instruites dans la région, le Conseil régional du marché du travail a fortement mis l'accent sur l'enseignement et la formation. Il a décidé de consacrer environ la moitié des programmes actifs du marché du travail mis en œuvre par le Service public de l'emploi du Storstrøm à l'enseignement et la formation.

Le Conseil régional du marché du travail peut employer différentes approches pour encourager le retour des chômeurs sur le marché du travail. Tout d'abord, il existe différents types de programmes de formation et d'enseignement. Cependant, comme leur objectif premier est de permettre un retour à l'emploi le plus rapide possible, leur durée est souvent limitée à quelques mois. Le Conseil régional du marché du travail donne également la priorité aux conventions d'apprentissage pour adultes passées entre l'AF et les employeurs locaux. Les initiatives d'amélioration des compétences peuvent également impliquer l'acquisition d'une expérience professionnelle dans des entreprises privées ou publiques. Le Conseil attache une grande importance à la formation professionnelle dans le secteur privé, instrument dont il estime qu'il produit le plus d'impact sur l'emploi.

Outre ces différents modèles de réintégration des chômeurs, le Conseil du marché du travail peut également financer des programmes tournants. Dans le cadre de ces programmes, les employés d'une entreprise quittent provisoirement leur emploi pour suivre une formation complémentaire. Durant cette période, ils sont remplacés à leur poste par des chômeurs qui ont suivi une formation appropriée.

Enfin, le Conseil du marché du travail peut financer la planification des initiatives d'enseignement et de formation dans les entreprises. Par exemple, il a financé une initiative qui a consisté à contacter les entreprises du secteur

du bâtiment pour évaluer les besoins d'éducation et de formation complémentaires de leurs salariés (en coopération avec l'employeur).

Le Storstrøm est – comme le reste du Danemark – éligible à un soutien au titre de l'Objectif 3 du Fonds social européen. On considère qu'il est important que les activités du fonds social soutiennent et favorisent le développement des politiques régionales de l'emploi. C'est pourquoi le Plan régional du Fonds social dans le Storstrøm a accordé la priorité aux activités ciblées sur les groupes de chômeurs visés par le Conseil du marché du travail. Outre les chômeurs, les activités du Fonds social sont également ciblées sur les salariés en poste et les étudiants inscrits dans le système d'enseignement et de formation. Une commission régionale du fonds social composée de représentants du Conseil régional, des autorités locales et du Conseil régional du marché du travail a été instituée. En 2003, le montant alloué à la Commission régionale du fonds social dans le Storstrøm s'est élevé à 21 millions de DKK (soit 2.8 millions d'euros).

Politique éducative régionale

Dans le domaine de l'enseignement général, les Centres d'enseignement pour adultes (VUC) du Storstrøm proposent un grand nombre des programmes d'enseignement général (Hendeliowitz, 2003). Le cadre financier du VUC-Storstrøm est défini par le Conseil régional du Storstrøm. Les fonctions d'administration sont quant à elles assurées par un Conseil central spécialement créé. Ce Conseil fixe, entre autres, le budget et les activités d'enseignement. Ses membres sont élus par le Conseil régional du Storstrøm, l'Association régionale des autorités locales et les partenaires sociaux des secteurs du commerce et de l'industrie.

Les écoles professionnelles sont des institutions indépendantes et le montant qu'elles reçoivent du ministère de l'Éducation dépendent de leur volume d'activité. Elles reçoivent une somme proportionnelle basée sur le nombre d'apprentis à temps plein et donc nettement axé sur la production. En plus de ces subventions liées au niveau d'activité, les établissements d'éducation perçoivent une subvention de base couvrant certains coûts d'exploitation non liés aux activités.

Les écoles professionnelles et les centres de formation professionnelle pour adultes sont gérés par un conseil d'administration, responsable des opérations et des activités de l'institution. Cela signifie, entre autres, que le conseil d'administration est responsable des activités d'enseignement, d'éducation et de formation mises en œuvre par l'institution en accord avec ses objectifs. Les conseils d'administration sont composés principalement de représentants des partenaires sociaux des secteurs du commerce et de l'industrie.

Depuis 2003, le ministère de l'Éducation a mis en place des mécanismes d'incitation, y compris des incitations financières, pour encourager les fusions d'écoles professionnelles. Ces fusions devraient consolider et élargir l'environnement éducatif dans toutes les régions et offrir davantage de possibilités aux jeunes gens et aux adultes. Elles devraient par ailleurs favoriser le relèvement du niveau d'enseignement des écoles professionnelles. Le Storstrøm a procédé à la fusion de plusieurs écoles professionnelles en 2003.

Un grand nombre des établissements d'enseignement de la région qui ont fusionné n'ont pas encore préparé de stratégie pour leurs activités ciblées sur les personnes peu instruites. Cependant, la politique des établissements d'enseignement a pour objectif de proposer des programmes d'enseignement et de formation en rapport avec les activités d'emploi de la région (par exemple à l'attention des personnes peu instruites), et qui correspondent aux objectifs de l'établissement individuel. En d'autres termes, ces établissements cherchent à obtenir l'agrément pour la fourniture de programmes d'enseignement et de formation pertinents et conformes à leurs objectifs.

Pratiques sur le lieu de travail : aspects stratégiques

Les trois entreprises sélectionnées pour les études de cas ont toutes introduit des mesures d'enseignement et de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés, en rapport avec différentes formes de développement de l'entreprise. Toutes les trois sont situées dans le comté de Storstrøm mais chacune appartient à un secteur d'activité différent. Deux sont des entreprises manufacturières (secteurs de l'électronique et de la confection) et la troisième une entreprise de services (opérateur de ferries).

Les trois entreprises ont été affectées par l'internationalisation croissante de leurs activités, qui a amené de nouvelles formes de concurrence, de production et d'exigences en termes de services. En conséquence, il leur a fallu redéfinir l'organisation du travail, les fonctions professionnelles et le contenu des emplois. L'éducation et la formation du personnel ont été des éléments clés des réponses apportées à ces nouveaux défis. Les approches adoptées par les trois entreprises ont ceci de commun qu'elles font de l'enseignement et de la formation une stratégie de développement à part entière, avec des priorités définies de manière plus globale, au lieu de s'en remettre à un projet unique.

Au moment de l'étude, les entreprises en étaient à différents stades du processus. Le fabricant électronique venait seulement d'entamer son premier projet de formation. L'opérateur de ferries a lancé le processus il y a quatre ans, tandis que l'entreprise de confection a lancé son premier projet d'enseignement et de formation à la fin des années 80.

Entreprise A (fabricant de matériel électronique)

L'entreprise est située dans les environs de Næstved. Elle emploie une quarantaine de personnes, dont 25 sont sans qualifications formelles. L'entreprise produit une centaine d'appareils de ventilation, de chauffage et d'appareils ménagers (par exemple des équipements de cuisine), principalement en sous-traitance pour d'autres entreprises.

Depuis les années 90, l'entreprise est confrontée à d'importants défis liés à l'intensification de la concurrence. Les effets de la restructuration économique ont été très visibles dans la région, où plusieurs entreprises du secteur de l'électronique ont dû fermer leurs portes. Le renforcement de la concurrence a influencé la demande au niveau des prix, incitant la direction de l'entreprise à établir une collaboration avec des entreprises lituaniennes. C'est ainsi qu'une partie de la production a été transférée dans ce pays partenaire. Ce processus, qui devrait constituer un facteur décisif dans le partage des tâches manuelles d'assemblage à l'avenir, a suscité un intérêt certain pour l'éducation et le développement des compétences des travailleurs faiblement qualifiés. L'entreprise est parvenue à maintenir, voir à accroître, la part des tâches effectuées au Danemark (y compris les tâches d'assemblage). Sa stratégie a consisté à mettre l'accent sur sa fonction de partenaire de ses clients pour le développement, les essais et la production d'une large gamme de produits. De même, l'entreprise peut maintenant assurer des livraisons de volumes très élevés ou au contraire très restreints. Jusqu'à présent, l'entreprise s'est servie de cette possibilité d'externalisation principalement pour convaincre les clients potentiels et existants de sa capacité à assurer, si nécessaire, la production en série des produits développés.

Grâce à ces contacts avec les entreprises lituaniennes et au maintien de son siège au Danemark, l'entreprise est en mesure de collaborer étroitement avec ses clients pour le développement des prototypes. Les petites séries (jusqu'à 500 unités par an) peuvent être fabriquées avantageusement au Danemark. Toute la production en série devrait être transférée en Lituanie. Les décisions de localisation de la production dépendent des exigences des clients : l'entreprise peut leur soumettre deux devis, l'un pour une fabrication au Danemark et l'autre pour une fabrication en Lituanie.

De l'avis des cadres interrogés, le renforcement de la concurrence exige un élargissement et une amélioration des compétences des employés de l'usine de Næstved. Compte tenu du changement rapide des méthodes de production des petites commandes et de différentes autres opérations, la communication et le travail d'équipe sont devenus des compétences essentielles. À l'automne 2003, l'entreprise a expérimenté de nouveaux modes d'organisation du travail sur la chaîne de montage et mis en place des

groupes partiellement autonomes. D'après les employés et la direction, ces changements ont été positifs jusqu'à présent. À l'avenir, les employés devraient s'occuper d'un éventail plus restreint de produits mais auront à effectuer davantage d'essais et s'occuperont de la logistique et de l'expédition. Chaque tâche nouvelle amène des informations nouvelles que les employés doivent apprendre à utiliser. Le cas échéant, ils doivent solliciter des informations complémentaires.

Les premiers programmes d'enseignement et de formation ont été introduits dans l'entreprise à l'occasion de négociations salariales, alors que les employés exigeaient des salaires plus élevés. La direction s'est servie de ces revendications pour imposer ses propres exigences : si le personnel voulait une augmentation de salaire, il devait fournir quelque chose en retour. Les employés devaient accepter d'acquérir des connaissances et des compétences nouvelles. Autrement dit, pour bénéficier d'une augmentation salariale, ils devaient accepter de suivre une formation professionnelle ou pour adultes.

À l'époque, l'entreprise envisageait de mettre en œuvre un processus de développement stratégique et avait planifié plusieurs formations à l'attention de son personnel. Il est rapidement apparu que de nombreux employés éprouvaient des difficultés en lecture, en écriture et en calcul. Avant de pouvoir mettre en place un vaste programme de formation axé sur ses besoins, l'entreprise devait donc consolider les compétences élémentaires du personnel. La possibilité a été offerte à l'ensemble des employés de se soumettre à des tests de danois et de mathématiques pour clarifier leur niveau de compétences. Par la suite, un programme d'enseignement préparatoire (FVU) a été institué avec l'aide d'un représentant de cette institution, qui est intervenu en tant que « courtier ». Cette formation était destinée aux employés qui avaient besoin d'améliorer leurs compétences en danois et en mathématiques. Les cours ont été dispensés dans les locaux de l'entreprise par des enseignants du Centre d'enseignement pour adultes (VUC). En 2005, tous les employés suivaient un programme de formation personnalisé, mais les dirigeants estiment que l'examen des performances est un outil plus propice au développement continu des ressources humaines.

À l'automne 2003, l'entreprise a décidé de lancer une nouvelle initiative de formation impliquant toutes les catégories d'employés et tous les niveaux d'encadrement. C'est l'établissement d'enseignement supérieur local qui a été chargé de planifier et mettre en œuvre les différents aspects du programme. L'intention était d'amener l'ensemble du personnel à une vision commune des objectifs de l'entreprise et de ses exigences futures en matière de développement de la main-d'œuvre. Les employés ont été clairement avertis qu'ils devaient participer au développement de l'entreprise, faute de quoi il leur faudrait chercher du travail ailleurs.

Lorsque l'un de ses employés participe à une formation dispensée par le système AMU, l'entreprise reçoit environ 600 DKK (80 EUR) par jour et par employé – soit 60 à 70 pour cent des coûts salariaux induits par un travailleur peu qualifié. C'est ce modèle qui a été retenu après l'achèvement du programme FVU initial. Le tout dernier programme de formation a coûté 200 000 DKK (26 900 EUR). L'entreprise l'a financé à hauteur de 80 000 DKK (10 750 EUR), les 120 000 DKK (16 150 EUR) restants ayant été couverts par des subventions. L'entreprise a dû payer la fraction à sa charge avant le début des cours, tandis que les subventions lui ont été versées après, avec des retards de deux semaines à deux mois.

Le premier projet de l'entreprise a été mené dans le contexte du FVU, qui a suscité un vif intérêt dans le Storstrøm, en particulier auprès des syndicats représentant les travailleurs peu qualifiés. Par exemple, un consultant de la Confédération syndicale danoise a été recruté pour promouvoir et présenter le FVU dans la région. Un grand nombre d'employés avaient mis un terme à leur scolarité depuis longtemps et le FVU a été pour eux l'occasion de reprendre contact avec le système éducatif. Aussi le FVU a-t-il reçu une attention soutenue en tant qu'outil de mise en œuvre de projets de formation mais aussi comme base d'enseignement futur.

Entreprise B (opérateur de ferries)

L'opérateur de ferries emploie quelque 2 700 personnes et gère plusieurs services de ferries. Nous avons concentré nos recherches sur deux ferries particuliers opérant dans la partie sud de la région. Ces ferries emploient environ 400 personnes, dont 250 travaillent dans le secteur de la restauration (cafétérias et restaurants). Le groupe qui a bénéficié du programme de formation décrit ci-dessous correspond au personnel permanent des cafétérias et des restaurants, qui englobe environ 80 employés. Pour bien comprendre le contexte du projet et des initiatives mises en œuvre à ce jour, il est nécessaire de connaître plusieurs caractéristiques de l'entreprise.

La majorité des personnes travaillant sur les ferries sont faiblement qualifiées et rémunérées. Le taux de rotation du personnel a toujours été important, de sorte que l'entreprise a constamment de nouveaux employés en formation. De plus, l'activité ayant un caractère très saisonnier, l'entreprise doit doubler son personnel pendant l'été. Il est facile de maintenir un pool de suppléants pendant la saison car c'est un fait connu que les employés permanents sont recrutés parmi les suppléants.

Le changement d'orientation est intervenu avec le lancement des nouveaux ferries en 1997 et la compression de personnel qui s'en est suivie. Jusqu'alors, l'entreprise n'avait mis en place aucun programme d'enseignement ou de formation systématique ou de grande ampleur à

l'attention de ces employés. Seuls quelques employés avaient suivi une formation de leur propre initiative, mais il était difficile d'intégrer les connaissances nouvellement acquises à leur travail quotidien en raison de la rigidité des procédures.

En 1999, un nouveau tournant a amené la direction et les employés à envisager une utilisation plus systématique de l'enseignement et de la formation. Le processus a démarré lorsqu'il a été question de supprimer le service de vente en duty-free sur les ferries. Ce service représentait une fraction substantielle de l'activité commerciale de l'entreprise, et sa suppression aurait entraîné le licenciement de 10 à 12 employés sur chaque ferry. La direction, le responsable du service de duty-free, les syndicats et le SPE local ont convenu qu'il fallait explorer toutes les pistes possibles pour conserver les postes menacés jusqu'à ce que les perspectives commerciales de l'entreprise s'éclaircissent.

L'une des options envisageables était de réinternaliser les activités de nettoyage des ferries. L'entreprise, qui à ses débuts assurait cette fonction en interne, l'avait ensuite sous-traitée à une société privée. Les dirigeants pensaient qu'il n'était pas viable, financièrement, de réintégrer cette fonction dans l'entreprise dans les circonstances actuelles. Les discussions ont fait émerger l'idée de planifier une série d'activités éducatives pour l'ensemble des employés de la cafétéria, afin de leur donner la possibilité de conserver leur poste mais aussi d'améliorer leurs compétences techniques.

Pour connaître les souhaits et les besoins des employés en matière de formation, l'entreprise a mené des entretiens et des enquêtes par questionnaire. Les résultats ont été présentés aux dirigeants et un programme de formation planifié sur cette base. Comme il y avait de nombreux recouvrements entre les intérêts du personnel et ceux de la direction, les représentants du SPE et les établissements d'enseignement n'ont pas eu de difficultés pour satisfaire la volonté des deux parties lors de la conception finale des activités. Les cours, spécialement conçus pour le personnel du ferry, portaient entre autres sur les ventes et le marketing, les langues étrangères (anglais et allemand en particulier), les arts ménagers, l'hygiène et la cuisine. Les participants ont également pu développer leurs compétences de communication et de travail en équipe.

Les cours ont été organisés en collaboration avec le SPE et les établissements d'enseignement, à savoir le Centre d'enseignement général pour adultes (VUC) et le Centre de formation et d'enseignement professionnels du sud du Sjælland (CEUS).

La première série d'activités d'enseignement et de formation a été organisée sous la forme d'un projet de rotation d'emploi. Dans ce type d'initiative, les employés d'une entreprise quittent leur poste pendant une

période définie pour suivre une formation complémentaire. Durant cette période, ils sont remplacés par des chômeurs qui ont suivi une formation appropriée leur permettant d'effectuer le travail en question.

Le choix de ce type de projet a été motivé par des considérations pratiques et financières. D'une part, il permettait de garantir le remplacement des employés permanents pendant leur période de formation, et d'autre part, ce modèle assurait au projet un degré de soutien financier élevé. Le programme de rotation a été financé par des fonds du SPE ainsi que par une aide financière du Conseil régional du marché du travail (RAR). L'entreprise elle-même a versé un demi-million de DKK (67 250 EUR), soit un dixième du coût du projet (environ 5.5 millions de DKK).

Les chômeurs ont été recrutés par l'intermédiaire du SPE local et ont suivi des cours pendant huit semaines pour pouvoir remplacer les employés du ferry pendant leur propre formation. Les dirigeants voulaient s'assurer que les suppléants pourraient assumer leurs nouvelles fonctions sur les ferries immédiatement, sans avoir besoin de formation supplémentaire. Entre 80 et 90 personnes ont répondu à l'annonce d'offre d'emplois temporaires, mais 20 seulement étaient nécessaires pour le projet.

Pendant les dix mois suivants, le groupe d'employés « permutants » a travaillé pendant quatre semaines pour deux semaines de formation. Les séances ont été organisées de sorte que les suppléants puissent occuper un emploi permanent pendant 10 mois, au rythme de deux semaines sur leur lieu de travail et deux semaines sur le ferry. Par conséquent, une seule équipe de suppléants a été nécessaire. Le projet a couru de l'automne jusqu'au mois de mai, mais les suppléants ont été gardés tout l'été, ce qui leur a permis de travailler pendant une année entière.

Au terme de la période de dix mois, les employés permanents ont retrouvé leur emploi sur les ferries. Leurs fonctions n'avaient pas changé et le contenu de leur travail était globalement identique. Néanmoins, l'un des échelons d'encadrement intermédiaires avait été supprimé et les employés pouvaient donc exercer davantage de responsabilités. Au bout du compte, la fermeture du service de duty-free n'a pas eu l'effet redouté sur le nombre de passagers. Par conséquent, l'entreprise a pu conserver tous les employés et tous les suppléants qui souhaitaient rester à bord. Certains d'entre eux ont trouvé un autre emploi après avoir participé au programme, mais la moitié environ sont restés.

Le projet a eu un effet positif sur le recrutement. En 1997, alors que la flotte de ferries n'avait pas encore été remplacée, l'entreprise avait de plus en plus de difficultés à recruter du personnel intérimaire pour l'été. Dans la région, sa réputation a commencé à se dégrader en raison du taux de rotation élevé de son personnel. Selon la rumeur, les employés intérimaires

exécutaient des tâches très simples et pénibles dont personne d'autre ne voulait se charger et n'étaient jamais embauchés à l'issue de la période estivale.

L'introduction de groupes partiellement autonomes a facilité le processus de recrutement. Les conditions de travail et, partant, la productivité des employés se sont améliorées. Parallèlement, les salaires ont augmenté : le personnel continue de percevoir une rémunération minimum fixe, mais des indemnités peuvent être négociées au cas par cas. La direction a constaté une diminution du taux de rotation du personnel et des absences pour maladie. L'entreprise est passée d'un taux d'attachement moyen à l'emploi de 3 à 4 mois à plusieurs années.

Il est intéressant de constater que cette expérience a fait école : les idées issues du projet ont été appliquées au personnel des boutiques des deux ferries puis ont été adoptées avec succès sur d'autres ferries de l'entreprise.

Dans le prolongement du premier programme, des cours d'informatique et de langues ont été mis en place en coopération avec le Centre d'enseignement pour adultes pour tous les employés que cela intéressait. Les cours, qui se déroulent sur le lieu de travail mais pendant le temps libre des employés, sont financés par l'entreprise. Même si les compétences visées ne sont pas strictement nécessaires dans le cadre de l'emploi, l'entreprise considère qu'il est dans son intérêt de satisfaire les employés qui souhaitent suivre une formation complémentaire. L'essentiel des cours dispensés dans ce cadre porte sur l'informatique, qui fait actuellement l'objet de la plus forte demande.

Plusieurs autres activités ont été instaurées à la suite du programme tournant. Leur objectif était de faire tomber les barrières culturelles et professionnelles qui avaient prévalu dans ce milieu jusqu'alors. Traditionnellement, chaque ferry employait des équipes de personnel permanent. Aussi un fossé culturel de taille est-il apparu entre les employés des deux ferries. Sur l'autre ferry, il était difficile d'organiser la substitution des équipes car les groupes ne communiquaient pas entre eux. Une partie des activités mises en place à la suite du premier programme ont porté sur la constitution d'équipes. Des excursions ont été organisées pour mettre le personnel en présence de situations et de problèmes nouveaux, afin d'encourager l'esprit d'équipe dans un contexte différent du lieu de travail habituel.

Aujourd'hui, l'entreprise a pris l'habitude d'organiser un programme de formation pour tous les nouveaux employés avant chaque saison estivale. Elle recrute des chômeurs qui sont formés pendant six semaines avant de travailler tout l'été. La même formation est organisée pour les nouveaux suppléants chaque printemps.

Des formations sont également organisées pour le personnel permanent. Leur contenu varie en fonction des souhaits de l'entreprise et des employés. L'entreprise n'a établi aucun programme d'enseignement individuel. Pour décider quelles initiatives éducatives seraient utiles, elle se concentre sur le groupe d'employés dans son ensemble. Chaque année, les employés sont interrogés sur leurs intérêts spécifiques en matière d'éducation, et l'entreprise s'efforce de les concilier avec ses propres priorités.

L'entreprise B a tenté d'élargir ses programmes de formation en y intégrant des cours débouchant sur l'acquisition de qualifications professionnelles. Par exemple, certains employés ont participé aux premiers niveaux de la formation à la fonction d'assistant de restauration, introduite dans le cadre de la formation professionnelle pour adultes. Toutefois, suite à la fusion de plusieurs établissements d'enseignement, ce cursus a récemment été transféré dans une école technique, ce qui a causé des incertitudes au sein de la direction.

Le groupe de personnes qui a présidé au lancement du premier programme est toujours en place. Les cadres de l'entreprise, les dirigeants syndicaux, le SPE et le CEUS se réunissent tous les deux mois pour planifier les séances de formation suivantes. Ce réseau, et en particulier les contacts personnels qui se sont noués entre les délégués syndicaux, le SPE et les établissements d'enseignement professionnel, ont joué un rôle décisif dans le succès des activités d'enseignement et de formation.

Entreprise C (entreprise de confection)

Cette entreprise a connu un développement remarquable depuis la fin des années 80 en raison de l'évolution du marché et de la concurrence. Elle occupe ses locaux actuels, dans les environs de Næstved, depuis 1989. Au moment de son déménagement, elle comptait entre 60 et 70 employés. Pour concevoir ses nouveaux locaux, l'entreprise a attaché une grande importance à la sécurité et au confort de l'environnement de travail. Par exemple, l'éclairage, l'isolation et les revêtements de sols ont donné lieu à une réflexion approfondie.

Aujourd'hui, l'entreprise compte entre 15 et 20 employés, répartis entre le département des ventes, l'administration et la production. Elle emploie un seul styliste permanent, mais fait appel à un réseau de stylistes extérieurs lors de la phase de conception des nouveaux produits.

Les activités de production, entièrement exécutées à l'étranger, se divisent en deux groupes : la « production à petite échelle » est effectuée en Pologne et en Ukraine, et la « production à grande échelle » en Extrême-Orient (en Inde et en Chine). Sur le site de Næstved, seule une coupeuse automatique

(CAO/FAO) est encore utilisée. En 2002, il a été décidé de louer un tiers de la surface des locaux, l'entreprise n'ayant plus besoin du même espace.

À l'origine, l'entreprise C occupait le créneau de la confection de manteaux spéciaux et de grande qualité. Son produit phare était la « parka » (une veste vert foncé en tissu épais, avec une capuche bordée de fourrure). Elle s'est ensuite orientée vers des produits plus légers confectionnés dans des tissus innovants, destinés au « marché de pointe » et dans les produits « E-E » (entreprise à entreprise).

À l'heure actuelle, l'entreprise fournit en uniformes la police danoise, les services postaux et Scandinavian Airlines System, entre autres clients. La parka n'est plus fabriquée. En marge de la production E-E, l'entreprise fabrique sa propre ligne de vêtements de loisir et de plein air.

En général, l'entreprise travaille sur la base de contrats de plusieurs années avec ses principaux clients. Par exemple, elle a passé un accord de cinq ans avec la police danoise. Tous les uniformes livrés au cours de ces cinq années devront être identiques (même matière, même coloris, mêmes détails), sauf si le client change d'avis au cours de cette période. Ce type de produit nécessite d'exercer un contrôle étroit sur les opérations, aussi bien à Næstved que sur les sites étrangers.

Tous les produits ne sont pas fabriqués par l'entreprise elle-même. Pour pouvoir livrer à ses clients une commande complète, l'entreprise sous-traite la production de certains articles, les chemises par exemple. Selon les souhaits des clients, les chemises et les blousons peuvent être livrés brodés et/ou revêtus de signes distinctifs. Ces opérations sont encore effectuées à l'usine de Næstved. Lorsqu'un nouveau produit doit être développé, la première étape consiste à rencontrer le client. Sur la base des informations recueillies lors de la réunion, l'entreprise suggère habituellement trois modèles différents qui peuvent varier par le prix, le coloris et la coupe. Le modèle final est choisi sur la base de ces trois propositions.

Une fois que l'entreprise a reçu la commande définitive, les employés danois préparent des instructions de couture détaillées qu'ils joignent aux matériaux pré-emballés envoyés sur le site de production (l'Europe de l'Est ou l'Extrême-Orient, selon le nombre de pièces). Les produits finis sont réexpédiés au Danemark où est effectué le contrôle final.

Quelques opérations de production sont encore effectuées au Danemark. Elles concernent en particulier les commandes et les modèles spéciaux (par exemple, une série de 20 blousons ayant chacun des dimensions spécifiques). Dans ce cas, les blousons peuvent être confectionnés à l'étranger mais la finition est réalisée dans l'atelier danois.

Comme elle avait reçu des plaintes par le passé concernant l'emballage et la distribution des produits, l'entreprise a introduit un système de contrôle

assurant un pesage précis des paquets à envoyer. En outre, un système de suivi de la production permet à l'entreprise et à ses clients de savoir où en sont les livraisons grâce à Internet. De ce fait, les plaintes sont devenues très rares.

Un programme d'enseignement et de formation conciliant les intérêts des employés et ceux de l'entreprise a été élaboré pour chaque membre du personnel. L'intention initiale était de préparer les employés faiblement qualifiés aux nouvelles formes d'organisation du travail et aux nouvelles fonctions professionnelles que supposait l'introduction du nouveau système de production. Par la suite, un objectif plus large a été assigné aux formations : il s'agissait de prendre en compte la nécessité non seulement de coopérer au sein des différents départements, mais aussi, de plus en plus, de transcender les structures hiérarchiques traditionnelles. Le développement de la structure organisationnelle de l'entreprise attache une importance croissante à la capacité de coopérer et communiquer.

Le souci premier de l'entreprise C aujourd'hui est de contrôler l'efficacité et la qualité de la production. La capacité à rédiger des instructions de couture et à faire des patrons exacts est considérée comme une compétence essentielle. Les couseuses doivent aussi pouvoir communiquer directement avec les clients et les filiales. Le dernier programme de formation de l'entreprise concerne la totalité du personnel et s'articule principalement autour des cours d'anglais, d'allemand et d'informatique. Sept employés ont reçu 30 heures de cours d'anglais, six ont reçu 30 heures de cours d'informatique et trois ont entamé une formation en allemand directement en rapport avec leur niveau et leurs besoins de compétences. Le projet se concentre sur le développement des compétences en combinant des modules sur, par exemple, la planification des produits, la logistique et les ventes, ainsi que la constitution d'équipes et la gestion du stress. Le programme mis en œuvre en 2003 et 2004 était doté d'un budget annuel de 1.3 million de DKK (plus de 1.7 million d'euros), cofinancé par le Fonds social européen. L'entreprise a pris en charge la moitié des coûts mais le financement en partenariat lui a imposé un lourd travail administratif.

Au cours des 12 dernières années, cinq nouveaux employés seulement ont été embauchés. Toutefois, depuis 2002, le taux de rotation du personnel a quelque peu augmenté, principalement parmi le personnel administratif. Pendant l'entretien réalisé pour ce chapitre, le directeur général a indiqué que l'âge moyen relativement élevé de ses employés pourrait poser des problèmes de recrutement dans l'avenir proche. L'entreprise propose continuellement aux étudiants de l'école des métiers du textile et de l'habillement (*Tøj og Tekstilindustriens Brancheskole*) de se former chez elle pour les convaincre de l'intérêt de travailler dans ce secteur.

L'entreprise C a fait appel à des consultants privés pour mettre en œuvre et promouvoir ses différents projets de formation. La direction s'est largement servie des médias pour attirer l'attention sur son initiative. Le syndicat SiD a cité l'entreprise comme un modèle de valorisation des compétences des employés peu qualifiés.

Il y a des années, lorsque toute la production était effectuée à Næstved et que les commandes portaient sur 5 000 unités, tous les employés exécutaient une opération unique. L'organisation du travail était dominée par les méthodes de production tayloristes. Dans le contexte de la modification de la composition de ses commandes, l'entreprise a pris part à un projet conjoint avec deux autres entreprises textiles au début des années 90. L'objectif de ce projet était d'identifier les éléments des commandes qui ne se prêtaient pas au système de travail à la pièce et à la chaîne d'assemblage traditionnelle pour encourager le développement de nouvelles formes de coopération entre les couseuses et, sur cette base, assouplir l'organisation du travail pour permettre aux couseuses d'effectuer des tâches plus variées. Au lieu de se limiter à quelques opérations, les couseuses devaient apprendre à confectionner tout un blouson. Au début, seul un petit groupe pilote de 10 employées a travaillé de la sorte. En 1993, l'entreprise a décidé de généraliser ce mode d'organisation souple à l'ensemble de l'atelier. Néanmoins, tous les employés n'ont pas réussi à s'adapter aussi facilement que le groupe pilote.

En fait, au cours des quinze dernières années, l'entreprise a axé tous ses efforts de formation sur l'assouplissement de l'organisation du travail. Elle a entrepris de remplacer son mode d'organisation pyramidal par une nouvelle structure plus horizontale. L'objectif actuel est d'obtenir une organisation entièrement horizontale qui soit à 100 pour cent orientée sur les projets. Les équipes seront composées de couseuses, de vendeurs et de stylistes en fonction des caractéristiques de chaque projet. Les couseuses feront donc partie intégrante des équipes, auxquelles elles apporteront leur expérience et leur connaissance des conditions et possibilités de production au même titre que les autres catégories de personnel.

Enfin, un programme d'échange de personnel a été mis en place avec des entreprises grecques et italiennes. Par exemple, les couseuses danoises ont présenté les résultats des travaux effectués sur de nouvelles machines aux dirigeants d'une entreprise italienne. Inversement, des employés étrangers ont été accueillis dans l'entreprise danoise, mais pour une période plus courte. Les représentants des niveaux d'encadrement intermédiaires des entreprises de Pologne et d'Ukraine se rendent dans les locaux de Næstved chaque année pour s'informer sur les nouveaux produits et les exigences qualitatives. Ces visites, qui incluent des sorties amicales, sont jugées importantes car elles permettent de transcender les barrières culturelles dans le cadre du processus de coopération et d'apprentissage.

Parmi les trois études de cas, l'entreprise C est celle qui compte l'expérience la plus longue en matière de développement des ressources humaines. Cette entreprise démontre l'intérêt qu'il y a à adopter une approche cohérente et à long terme en matière d'amélioration des compétences, d'enseignement et de formation. Autrement dit, elle a mis en évidence des aspects liés aux processus. De fait, il est utile de savoir comment les programmes de formation ont été introduits à l'origine, comment et pourquoi ils ont été maintenus, et quels ont été leurs résultats.

Mise en œuvre d'initiatives de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés dans les entreprises : processus et résultats

La section suivante étudie les facteurs qui entravent ou au contraire facilitent l'introduction d'initiatives de formation ainsi que le processus de mise en œuvre d'une stratégie de formation performante et ses résultats.

Mise sur pied des projets d'enseignement et de formation

Les initiatives de formation mises en œuvre dans les trois entreprises ont toutes débouché sur une généralisation des activités éducatives de sorte que, par la suite, un nombre croissant d'employés (voire la totalité du personnel) y ont participé.

Auparavant, dans les trois entreprises, l'adoption de programmes de formations était principalement motivée par deux facteurs : la nécessité de doter les employés d'une compétence très spécifique et étroitement définie (par exemple, l'apprentissage d'une nouvelle technique de couture pour les couseuses), ou le constat d'une stagnation de la production. Dans le cadre du système AMU, les employeurs qui offrent une formation à leurs employés touchent une subvention. Bien que celle-ci ne couvre pas l'intégralité des coûts salariaux, elle peut en représenter 60 pour cent pour un travailleur peu qualifié. Pendant les périodes de ralentissement économique, les entreprises ont pu transférer une partie de leurs coûts salariaux sur l'AMU en faisant participer leurs employés à des formations. Cela étant, cette utilisation du système de formation se fonde souvent sur des décisions de dernière minute, qui ne permettent guère de sélectionner les cours avec pertinence. Les entretiens menés auprès de certains partenaires sociaux révèlent que cette pratique est très courante, notamment parmi les PME.

Les entreprises choisies pour nos trois études de cas sont très représentatives des comportements qui prévalent dans les petites entreprises actuellement. Il est donc crucial d'examiner de plus près les facteurs qui ont déclenché le processus dans les trois entreprises et ceux qui ont fait évoluer les comportements vis-à-vis des initiatives d'enseignement et de formation.

Aujourd'hui, les dirigeants de ces entreprises soulignent tous la nécessité de coordonner l'éducation et la formation des employés avec les stratégies de développement général de l'entreprise. Les dirigeants insistent sur le changement des conditions du marché, l'intensification de la concurrence et la nécessité corrélative d'assouplir et adapter l'organisation du travail comme principaux déclencheurs des projets de formation. Cependant, si l'on examine les facteurs qui ont été à l'origine de ces initiatives, on s'aperçoit que la chance et le hasard ont joué un rôle central.

Dans l'entreprise A, le projet d'enseignement et de formation a vu le jour dans le contexte de négociations salariales. Le point de départ des négociations avait été la demande d'une augmentation de salaire de la part des employés. Les dirigeants ont réagi à cette demande avec le contre-argument suivant : si les employés voulaient être augmentés, il leur fallait offrir quelque chose en retour. La direction ne voulait pas accorder d'augmentation salariale sans contrepartie. Comme la formation constituait une solution cohérente, il a été décidé de subordonner les augmentations de salaire à son adoption. La direction a demandé aux syndicats de s'occuper du projet. Par la suite, la coopération entre les syndicats et les établissements d'enseignement a facilité la progression de l'initiative.

« C'était tout à fait imprévu. Je n'y avais pas du tout pensé. Mais ce genre de chose arrive souvent. Nous n'y avons pas réfléchi très sérieusement, mais le concept est devenu beaucoup plus structuré depuis. Et la tournure qu'a pris le projet est satisfaisante – peut-être parce que j'ai vu qu'il était positif et pertinent » (directeur, entreprise A).

Dans l'entreprise B, les dirigeants, les délégués syndicaux et les représentants des établissements d'enseignement s'étaient réunis pour discuter de changements radicaux au niveau de l'environnement économique de l'entreprise. L'objectif était de réussir à conserver tous les employés jusqu'à ce que les conséquences de la situation nouvelle soient clarifiées. La moitié du personnel permanent risquait de perdre son emploi, mais rien n'était encore sûr à l'époque. Le premier projet d'enseignement et de formation est né de la volonté de maintenir les employés à leur poste pendant la période d'intérim. Cette initiative a donc été conçue comme une mesure « d'urgence » et portait sur le très court terme.

L'entreprise C a été invitée à participer à la première initiative en remplacement d'une entreprise qui s'était désistée d'un projet commercial conjoint entre plusieurs sociétés. C'est l'un des consultants du projet, relation personnelle du directeur de l'entreprise, qui a convaincu ce dernier de participer. Le directeur a accepté car à l'époque, son personnel de gestion s'était montré intéressé. De plus, le changement de la composition des commandes de l'entreprise militait également dans ce sens.

Dans tous les cas, les motivations ont été principalement financières (volonté de conserver les employés, modification de la composition des commandes et négociations salariales). L'intégration de l'enseignement et de la formation dans une perspective à long terme et dans les stratégies de développement commercial de l'entreprise est donc le résultat des expériences positives qui ont suivi cette première étape. Le principal défi était de mettre en œuvre le changement culturel qu'impliquait l'adoption d'une stratégie de formation, en particulier la nécessité de repenser l'environnement professionnel et, pour les employés, celle d'être préparés à l'apprentissage. Dans de nombreux cas, il a fallu redéfinir les relations de coopération et les fonctions professionnelles. Le directeur de l'entreprise de confection a fait remarquer que le tout premier programme de formation avait été le plus difficile à mettre en œuvre.

« Nous avons continué. Mais les couseuses savaient ce qui les attendait désormais. Elles étaient habituées au fait que quelqu'un pouvait subitement leur imposer de nouvelles consignes. Mais je dois dire que le premier projet a été le plus difficile. Il nous a vraiment donné du fil à retordre ! » (directeur, entreprise C).

Conditions générales préalables

Il ressort des entretiens menés auprès des dirigeants que les initiatives d'enseignement et de formation doivent s'intégrer dans des emplois du temps déjà chargés. Même si, dans les trois entreprises étudiées, l'opinion et l'attitude vis-à-vis de l'éducation ont changé, le principal souci des dirigeants est bien entendu de garantir le bon déroulement de la production au jour le jour. En dépit des contraintes pesant sur l'activité, ils ont choisi d'accorder une priorité élevée à l'enseignement et à la formation. Une fois que les dirigeants ont décidé de former leur personnel, ils ont accordé beaucoup d'attention aux cours et leur ont trouvé une place dans l'emploi du temps, y compris pendant les périodes de forte activité. Comme le fait remarquer l'un des dirigeants :

« Tout est question de planification, de savoir trouver le temps nécessaire. On entend souvent les gens dire : "Nous n'avons pas le temps". Mais lorsqu'on n'a pas le temps, il faut le prendre ! » (directeur, entreprise C).

Les dirigeants ont posé une condition de réussite importante : les projets d'enseignement et de formation ne devaient pas aller à l'encontre de leur préoccupation centrale, qui était le bon fonctionnement de l'entreprise. On peut donc identifier plusieurs conditions préalables :

Subventions

La principale préoccupation des dirigeants était de garantir aux projets de formation une assise financière solide. Dans les trois cas, la possibilité de

toucher des subventions a été décisive. Les dirigeants ont tous avoué que sans la perspective de percevoir des subventions, aucun des projets n'aurait vu le jour. Ils n'avaient pas exclu de proposer à leur personnel une initiative d'enseignement ou de formation quelconque, mais ses modalités auraient été différentes et son échelle assurément plus réduite. Grâce aux subventions à l'éducation généreuses versées par l'État, les projets, tels qu'ils ont finalement vu le jour, devenaient avantageux pour les employeurs. L'écart de salaire est relativement faible, en particulier pour les travailleurs peu qualifiés. Cependant, les retards de versement des subventions ont été perçus comme un problème majeur pour deux des trois entreprises étudiées. Un conseiller en enseignement a indiqué que des problèmes étaient à craindre lorsque la subvention n'était pas versée dans les trois mois suivant le démarrage du projet.

Temps

Il ressort des discussions sur les initiatives d'enseignement et de formation que le temps est un facteur déterminant, en particulier pour les PME. Il a été un facteur décisif pour l'entreprise du secteur de l'électronique. Pour les dirigeants, il était important de consacrer le moins de temps possible (en plus du temps déjà occupé) à la formation, en particulier pour suivre sa mise en œuvre. Pour cette raison, il semblait plus facile de dispenser la formation sur le lieu de travail. Les projets ont également été facilités par la présence d'autres acteurs tels que des conseillers en enseignement des secteurs public et privé, les syndicats ou une équipe mixte d'acteurs qui organisaient la formation et géraient ses aspects pratiques quotidiens.

Personnel temporaire

Dans certaines entreprises, une condition préalable importante concerne la disponibilité de travailleurs suppléants. Ce facteur a par exemple été décisif dans l'entreprise B. En programmant la formation comme un projet de rotation d'emploi, l'entreprise s'est assurée l'accès à un pool permanent d'employés temporaires et a pu toucher des subventions considérables.

Focalisation sur les besoins de l'entreprise

Les trois entreprises ont utilisé des modèles différents pour planifier et mettre en œuvre leurs initiatives d'enseignement et de formation. Cependant, tous les projets étaient adaptés aux circonstances particulières de l'entreprise. Par exemple, les dirigeants de la société de ferries considéraient que la dimension sociale des cours était tout aussi importante que le contenu strictement professionnel. Et de fait, la possibilité pour les employés de rompre avec la routine de leur travail quotidien s'est révélée extrêmement motivante. Cet exemple montre qu'il est envisageable de planifier la

formation sur plusieurs jours en laissant du temps libre pour les activités sociales l'après-midi et le soir, ce qui ajoute de la valeur aux aspects professionnels et techniques des cours.

Coopération avec des partenaires extérieurs

Tous les dirigeants ont indiqué que le lancement et la poursuite des initiatives de formation avaient été conditionnés avant tout à la possibilité de nouer un partenariat. Un bon partenaire doit pouvoir assumer de nombreuses fonctions, notamment atténuer les contraintes de temps, comme on l'a déjà indiqué. Selon ce que nous avons pu constater, les entreprises ont besoin de partenaires qui connaissent bien les possibilités d'éducation et de formation ainsi que les mécanismes de financement. Les trois entreprises n'avaient pas les ressources nécessaires pour se tenir régulièrement informées des formations existantes et des procédures de demande de participation. De même, il leur était difficile de s'acquitter des lourdes tâches administratives qui vont généralement de pair avec les projets d'enseignement et de formation subventionnés. De plus, pour les entreprises, un bon partenaire devait veiller à la contribution de toutes les parties prenantes au bon déroulement du projet afin que les délais puissent être respectés. Les dirigeants tenaient à ce qu'une relation de confiance s'établisse entre eux et les partenaires de formation, notamment parce qu'ils doutaient de la motivation de bon nombre d'acteurs. Dans ces conditions, les relations personnelles ont produit un impact significatif sur les possibilités de mettre en œuvre une coopération fructueuse et sur le développement des projets d'enseignement et de formation.

Les recherches ont montré que parmi les partenaires extérieurs potentiels (et en marge des candidats tout désignés tels que les délégués syndicaux), les membres des centres de formation et des établissements d'enseignement ayant des liens directs avec les décideurs régionaux et locaux avaient largement contribué à faire décoller les activités de formation. Le cas de l'entreprise A montre que les représentants du système d'enseignement préparatoire pour adultes ne se sont pas contentés d'être des 'prestataires' mais qu'ils ont assuré une fonction de courtier importante.

Embaucher et licencier?

Une question cruciale demeure : pourquoi les dirigeants de ces entreprises ont-ils opté pour la solution de l'enseignement et de la formation pour s'adapter à l'évolution de la demande au lieu de licencier leurs employés peu qualifiés pour en embaucher d'autres?

Il semble que les dirigeants que nous avons rencontrés soient moralement attachés à la notion de « contrat de travail » tacite entre l'employeur et l'employé.

Ces entreprises ont conservé leurs employés parce qu'ils avaient effectué leur travail correctement et avaient les capacités de développer leurs compétences. Bien qu'ils soient peu qualifiés, ces employés travaillent dans l'entreprise depuis longtemps et ont accumulé un stock de connaissances et de savoir-faire important dont les employeurs rechignent à se séparer.

« Nous devons absolument développer les compétences de nos employés, car sinon, il nous aurait fallu recruter d'autres personnes ayant les qualifications requises, ce qui était parfaitement stupide étant donné que le potentiel était là » (directeur, entreprise A).

Bien entendu, ces affirmations ne doivent pas être prises pour argent comptant. Selon les représentants des établissements d'enseignement et des syndicats, de nombreux employeurs ne perçoivent pas l'utilité de l'éducation et de la formation. À cet égard, il y a lieu d'établir une distinction entre trois types de formation : premièrement, les cours très spécialisés liés aux fonctions professionnelles existantes; deuxièmement, l'enseignement et la formation portant sur les compétences de base; et troisièmement, les initiatives de formation visant des qualifications plus générales. Plusieurs dirigeants ont du mal à accepter l'argument selon lequel c'est à eux qu'il appartiendrait d'améliorer les qualifications de leurs employés, en particulier celles qui relèvent de la dernière catégorie. D'après ces dirigeants, les employés doivent faire eux-mêmes l'effort de se perfectionner, en prenant sur leur temps libre, s'ils veulent conserver leur emploi. L'un des arguments utilisés pour persuader ces dirigeants de faire du développement des compétences une stratégie à part entière a consisté à leur faire comparer le coût de l'embauche et de la formation de nouveaux employés et les coûts de formation du personnel existant. L'argumentaire développé par les conseillers en enseignement montre qu'il est plus facile de rallier les dirigeants à la cause de l'éducation et de la formation si ces dernières sont directement mises en relation avec leurs préoccupations économiques, par exemple la réduction des coûts de renouvellement du personnel.

Engagement, scepticisme et résistance des employés

Les représentants des syndicats et des établissements d'enseignement ont tous joué un rôle central dans la mise sur pied des projets d'enseignement et de formation. Cependant, la décision de lancer un programme d'enseignement continue d'appartenir à la direction. Dans toutes les situations, ce sont donc les dirigeants qu'il faut convaincre. Pour les délégués syndicaux et les représentants des établissements d'enseignement, le défi le plus difficile à relever était de « mettre un pied dans la porte » des entreprises. Un autre consistait à motiver les employés pour qu'ils s'impliquent dans les projets.

La principale raison qui pousse les employés à se former est la volonté d'améliorer leur vie professionnelle et privée. La crainte de perdre leur emploi peut convaincre les employés de la nécessité de prendre part à des projets d'enseignement et de formation. Cependant, dans de nombreux cas, la réaction immédiate est souvent le scepticisme.

Plusieurs des employés interrogés dans le cadre de cette étude exprimaient des doutes vis-à-vis de leur participation à un programme de formation. Ils se demandaient en particulier s'ils sauraient se montrer à la hauteur de la tâche et craignaient de révéler leurs faiblesses, qu'elles soient d'ordre professionnel ou personnel. Selon leur point de vue, le monde de l'apprentissage suppose une perte de contrôle personnel qui contraste avec la manière dont ils interagissent habituellement avec leurs collègues.

Une autre source de scepticisme et d'inquiétude résulte du déficit d'informations de la part par la direction. Le manque d'informations et de communication peut renforcer le sentiment d'insécurité et alimenter les spéculations quant au contexte des initiatives d'enseignement et de formation. Les employés redoutaient que le projet de formation ne soit annonciateur de licenciements futurs et ne voyaient donc pas l'intérêt d'y participer.

« Je voudrais savoir pourquoi l'entreprise veut que nous nous formions. Nous saurions alors que ce n'est pas une initiative fortuite qui nous est imposée et sur laquelle nous n'avons aucune prise. C'est peut-être pour cette raison que les gens sont un peu négatifs » (employé, entreprise B).

Il est donc nécessaire de présenter aux employés la finalité et la stratégie des initiatives d'enseignement et de formation pour faire naître un climat consensuel. En informant clairement les employés sur les initiatives de formation, on peut faire beaucoup pour les aider à combattre leur sentiment d'impuissance.

De nombreux employés expliquent leur scepticisme à l'égard des initiatives d'enseignement et de formation par les expériences négatives qu'ils peuvent avoir eues dans leur scolarité primaire et secondaire. Toutefois, l'expérience reçue au travers d'autres cours et formations suivis à l'âge adulte peut aussi jouer un rôle déterminant. Par exemple, certains employés de l'entreprise B n'avaient retiré des précédents cours offerts par l'employeur aucun bénéfice en termes de perspectives d'avancement dans la carrière. Aussi des efforts particuliers ont-ils été consentis pour persuader les employés de participer au projet de rotation d'emploi.

Pour les représentants des établissements d'enseignement, l'attitude des employés n'est pas le principal obstacle aux initiatives d'enseignement et de formation. Selon leur expérience, les employés abordent souvent ce type de projet avec un sentiment d'insécurité, mais ils peuvent se motiver dès lors

qu'on les fait participer pleinement au processus. Cette participation peut prendre différentes formes. Dans les entreprises sélectionnées, l'approche générale a consisté à consulter les employés avant de concevoir et mettre en œuvre les initiatives de formation.

Les trois entreprises ont toutes essayé de baser leurs projets d'enseignement et de formation sur les besoins et les souhaits de leurs employés. Ceux-ci ont donc eu l'impression d'être pris au sérieux. Ils avaient le sentiment que la direction était décidée à investir dans leur potentiel et que les initiatives d'enseignement et de formation n'étaient plus réservées exclusivement aux travailleurs hautement qualifiés. Les employés ont indiqué que ces aspects positifs les avaient motivés et incités à accepter davantage de responsabilités dans leur travail quotidien.

Les aspects financiers se sont révélés importants pour les employés. Lorsque toutes les questions liées aux salaires ne sont pas clarifiées avant le démarrage du projet de formation, elles peuvent vite devenir un obstacle. C'est ce qui s'est produit chez l'opérateur de ferries : à l'occasion d'une excursion qui avait pour but de renforcer l'esprit d'équipe et qui a dépassé les horaires de travail normaux, les employés se sont plaints de ne pas percevoir de rémunération supplémentaire. Dans l'entreprise de confection, le passage d'un salaire à la pièce à un salaire horaire s'est traduit par une baisse significative des salaires de plusieurs employés, ce qui a nécessité une clarification.

En outre, les employés prennent rarement eux-même l'initiative en matière d'éducation et de formation. Aux dires du personnel et des dirigeants des deux entreprises où les projets d'enseignement et de formation ont la plus grande ancienneté, les employés commencent à considérer ces projets comme allant de soi. Un grand nombre d'employés ont indiqué qu'ils comptaient sur les dirigeants pour prendre l'initiative dans ce domaine.

À cet égard, les syndicats ont joué un rôle moteur important. L'éducation a toujours été une préoccupation centrale du mouvement syndicaliste. Les conseillers en enseignement qui représentent les syndicats ont pour mandat de promouvoir les initiatives d'enseignement pour le bénéfice des membres de leur syndicat. À l'heure actuelle, la majorité des syndicats ont des conseillers en enseignement, mais cela est vrai en particulier des syndicats qui comptent le plus de travailleurs peu qualifiés parmi leurs membres. Par exemple, le SID (Syndicat général des travailleurs du Danemark) et le KAD (Syndicat des travailleuses du Danemark) ont chacun environ 15 conseillers en enseignement. Ces acteurs établissent le lien entre leurs membres, les dirigeants d'entreprise et les établissements d'enseignement. Leur stratégie consiste à trouver le meilleur compromis entre les intérêts des employés et ceux de l'employeur.

« Si l'entreprise dit "nous voulons définir la qualité", nous répondons "d'accord, mais la raison pour laquelle nous voulons une formation est que cela permettrait de donner des bases à nos membres. À partir de là, nous pourrions ensuite les faire avancer plus loin". Il peut donc y avoir plusieurs objectifs. Il est important que vous soyez ouverts et honnêtes sur cette question. La confiance et les relations personnelles sont très importantes à cet égard » (conseiller en enseignement – syndicat).

Les syndicats attachent de l'importance à l'enseignement et à la formation parce qu'ils sont conscients qu'une large fraction de leurs membres risquent d'être marginalisés sur le marché du travail. Leur rôle est selon eux de compenser l'immobilisme du gouvernement et le manque de ressources publiques consacrées à ce domaine d'action.

« Nous faisons cela car les ressources nécessaires n'existent nulle part ailleurs – sauf dans les entreprises qui seraient prêtes à payer. Or, elles ne sont pas prêtes à le faire, ce qui a des répercussions négatives sur nos membres » (Conseiller en enseignement, syndicat).

Dans une large mesure, le rôle des syndicats consiste à persuader leurs membres, ainsi que des dirigeants d'entreprise et d'établissements d'enseignement. La manière d'entrer en contact avec les membres et les dirigeants et le mode de diffusion des informations ont été modifiés. Pour sensibiliser les membres, une option consiste à faire des participants aux formations des « ambassadeurs » de l'enseignement et de la formation sur leur lieu de travail et à envoyer des lettres personnelles aux membres. Ces pratiques se fondent sur une prise de conscience, à savoir qu'une très petite part des membres chercheront à s'instruire et se former eux-mêmes. Les dirigeants, en particulier ceux des PME, sont contactés par courrier, par téléphone ou par le biais de visites dans l'entreprise. L'expérience montre que la majorité des dirigeants acceptent de discuter des besoins et des possibilités d'enseignement et de formation, mais ce travail demande beaucoup de temps et un suivi est nécessaire dans pratiquement chaque entreprise.

Enseignement et formation : expériences et résultats

La discussion s'oriente rapidement sur la question de savoir si les projets d'enseignement et de formation doivent s'intégrer dans les horaires de travail ou être pris sur le temps libre des employés – et cette question est une préoccupation majeure pour les employés. Il est important de souligner que la grande majorité des employés interrogés dans le cadre de cette étude se sont dits très satisfaits des cours auxquels ils avaient pris part. Mais peu d'entre eux avaient envie de consacrer leurs soirées à la formation. Par conséquent, à moins que le premier programme d'enseignement ou de formation n'ait lieu pendant les heures de travail normales (sur le lieu de travail ou en dehors),

l'enseignement et la formation sont rarement pris au sérieux. De plus, plusieurs employés ont fait remarquer que leurs faibles revenus leur permettaient difficilement de financer leur propre formation. Le choix du tuteur est également déterminant pour le succès de la formation, notamment parce qu'il est important d'instaurer une atmosphère de travail agréable durant les premières phases de la mise en œuvre du programme.

À mesure qu'ils s'habituent aux programmes d'enseignement et de formation, les employés formulent de nouvelles demandes auprès des tuteurs. Par exemple, les participants demandent à leur tuteur de prendre en considération leur expérience antérieure. L'un des employés de la société de ferries décrit en ces termes ses rapports avec les formateurs, qui n'ont pas répondu à ses attentes :

« Ils nous traitaient comme des enfants, comme si nous étions incapables de faire quoi que ce soit seuls » (employé, entreprise B).

Outre les employés, les chefs d'entreprise attendent aussi des tuteurs qu'ils fassent preuve de professionnalisme et se comportent comme de véritables partenaires commerciaux. Les formateurs doivent connaître l'entreprise pour adapter la formation aux tâches effectuées par les employés. Il ressort des entretiens menés avec les représentants des établissements d'enseignement qu'il est relativement simple de recruter des tuteurs compétents. Toutefois, les entreprises sont exigeantes et l'une d'elles a dû interrompre sa coopération avec un établissement parce que le tuteur ne répondait pas aux attentes.

De plus, le contenu des formations doit être adapté au lieu de travail pour pouvoir être mis en application immédiatement. Or, certains employés ont déploré, dans certains cas, l'absence de liens entre ce qui leur était enseigné et leurs tâches.

« Le formateur doit savoir enseigner. Celle que nous avions était compétente, c'est incontestable, mais pas pour enseigner ce qu'il nous fallait. Pourquoi nous parler du vin allemand? Ce type de connaissance ne nous sert à rien dans notre travail quotidien » (employé, entreprise B).

Il est crucial de sélectionner des supports pédagogiques adéquats pour assurer l'adéquation entre la formation et le milieu professionnel. Seules quelques entreprises ont la possibilité d'utiliser des supports pédagogiques spécialement adaptés aux besoins d'un groupe d'employés. Toutefois, dans les cours du FVU (enseignement préparatoire pour adultes) organisés par le syndicat des salariés du secteur public, le FOA de Storstrøm, auxquels ont participé les employés du secteur social et de la santé de la région, les supports pédagogiques ont été conçus de manière à correspondre directement au contexte professionnel des participants. Les thèmes abordés sont liés aux problèmes centraux de la profession et la terminologie employée lors de la

formation est celle utilisée par les employés. Le programme a connu un franc succès et devrait être étendu et inclure des cours à l'attention du personnel de jour.

Les trois entreprises ont toutes profité de la possibilité d'organiser une partie de la formation dans les locaux de l'entreprise. Dans l'entreprise A, tous les cours ont eu lieu sur le lieu de travail. Dans les deux autres cas, la formation s'est répartie entre les établissements d'enseignement et les entreprises.

Les employés, les dirigeants et les formateurs ont tous expérimenté ce type de formation. Une fois encore, la préoccupation majeure était la faisabilité. Les employés comme les dirigeants ont mentionné le temps de transport. Les employés savent que l'une des principales raisons qui incitent les dirigeants à opter pour la formation sur le lieu de travail est la possibilité d'économiser sur le temps de transport. Certains employés appréciaient de ne pas avoir à se rendre jusqu'aux locaux d'un établissement d'enseignement et d'apprendre avec leurs collègues dans l'environnement familier de entreprise. Ces considérations sont propices à une plus grande assiduité, en particulier parmi les employés qui ne sont pas familiarisés avec l'enseignement et la formation.

Néanmoins, d'après certains commentaires, la concentration et la créativité sont parfois meilleures si la formation a lieu en dehors du lieu du travail. Il est parfois difficile de faire abstraction ce qui se passe de l'autre côté de la porte :

« Bien entendu, le mieux serait de pouvoir sortir de l'entreprise. C'est mieux pour la concentration. Lorsque nous sommes en formation, nous sommes assis dans cette pièce. Tout est près » (employé, entreprise C).

L'une des formatrices du FVU qui a travaillé avec l'entreprise A a indiqué que dans les autres secteurs d'activité, tels que le secteur social et de la santé, les formations se déroulent dans les locaux de leur syndicat. Les cours sont organisés de manière intensive sur toute la journée, pendant une période définie. Selon elle, les participants sont plus concentrés dans ce contexte que lorsque les cours ont lieu dans l'entreprise. Cependant, cette méthode n'est pas adaptée à tous les secteurs ni tous les types d'activité. L'un des problèmes majeurs tient à ce que de nombreux employeurs, en particulier les PME, ont du mal à remplacer leur personnel en formation.

Lorsque l'on demande aux entreprises d'indiquer explicitement pourquoi elles ont décidé de mettre en œuvre et poursuivre les initiatives, elles citent souvent la nécessité de se développer continuellement et de considérer les ressources humaines comme un nouvel instrument de compétitivité. Comme le souligne l'un des dirigeants, *« l'entreprise se développe parce que les employés se développent »*. Cette vision de l'éducation en

tant qu'instrument du développement est revenue de manière récurrente tout au long de l'étude. Les dirigeants étaient également très enthousiastes à l'idée que leurs employés peu qualifiés apprennent à exécuter un éventail de plus en plus large de tâches et à prendre de plus en plus de décisions eux-mêmes.

Le fait que les chefs d'entreprise aient noté des changements très tangibles à la suite des initiatives de formation a été une source de motivation importante. Dans l'entreprise de confection, en particulier, les projets de formation ont conduit à une réorganisation du travail et une révision des modes de coopération et de la configuration de la production, entre autres. Les résultats incontestables de ces initiatives et le sentiment de réussite qu'elles ont engendré ont favorisé une plus grande prédisposition à la prise de risques, propice au lancement de nouvelles initiatives :

« La première fois, c'est difficile, mais c'est passionnant aussi. Car il y a des résultats visibles. Nous travaillons complètement différemment maintenant » (employé, entreprise C).

La majorité des employés ont du mal à dire clairement ce que les initiatives de formation leur ont apporté. Ils préfèrent souvent décrire les changements qu'ils ont notés chez leurs collègues :

« Ils ont beaucoup appris et ont l'impression de savoir beaucoup de choses maintenant. Nous avons l'impression d'avoir amélioré nos compétences et nous sommes devenus plus confiants. Quand on a l'impression de pouvoir faire quelque chose, on progresse » (employé, entreprise A).

Les employés interrogés ont l'impression que la formation a amené un changement réel dans leur vie professionnelle quotidienne. Même si le contenu de l'emploi n'a pas beaucoup changé, il apparaît que les initiatives de formation ont modifié « la façon de procéder ». Les employés avaient le sentiment de mieux comprendre leurs tâches quotidiennes et que les connaissances nouvellement acquises conféraient davantage de sens à leur travail. Dans ces situations, la formation a contribué à l'autonomisation des employés et favorisé un processus de développement qui a reçu le soutien des dirigeants et des employés eux-mêmes.

Certains employés ont malgré tout avoué n'avoir retiré aucun bénéfice de la formation. C'est parmi les participants qui en sont aux stades préliminaires de leur formation que ces perceptions sont les plus répandues. Dans ces cas, l'effet de la formation peut souvent être mis en relation avec la vie personnelle de l'employé, qui est d'ailleurs généralement le facteur qui a déclenché la volonté ou la nécessité de suivre une formation. De plus, quelques employés estiment que leur attitude positive vis-à-vis de la formation a été décisive pour leur permettre de conserver leur emploi.

Les chefs d'entreprise qui ont fait l'expérience de plusieurs projets de formation soulignent qu'il est impossible de brûler les étapes : les progrès significatifs naissent de changements graduels. Mais comme les changements sont très lents, il est nécessaire d'avoir du recul. Pour mesurer le chemin parcouru, il faut comparer la situation actuelle avec celle d'il y a deux ou trois ans. Comme le fait remarquer l'un des dirigeants :

« Comme vous devez le savoir, il faut toujours avancer par petites étapes. Même si moi aussi je le sais, cela a été un énorme problème lorsque nous avons lancé le premier programme de formation : les filles (les cousueuses) et le personnel trouvaient ça beaucoup trop lent. Ils ne voyaient aucun changement – et de ce fait, il pensaient que c'était une perte de temps et d'argent. Cette impression a persisté jusqu'au jour où nous avons pu dire : "Regardez donc ce qui s'est passé. Prenez du recul et voyez la différence." Ils ont vu, alors, ce qui avait changé » (dirigeant, entreprise C).

Dans l'entreprise A, qui avait une expérience limitée de la formation, la plupart des employés n'avaient aucun souhait spécifique concernant la formation continue. Mais ceux qui avaient participé aux premiers cours étaient prêts à soutenir les initiatives futures de l'entreprise – et la majorité les appelait de ses vœux.

L'une des contributions les plus importantes des initiatives de formation tient à ce que, grâce à elles, les employés sont devenus mieux disposés à l'égard de l'enseignement. Tous les participants souhaitaient poursuivre l'expérience et participer au programme de formation suivant de l'entreprise. Certains ont pris conscience qu'ils pouvaient s'engager dans un processus d'éducation complémentaire, et une partie envisageait de chercher un autre emploi. Dans quelques cas, les programmes de formation ont également nourri certaines ambitions – concernant les possibilités d'accéder à un poste d'encadrement intermédiaire ou de participer à un programme d'enseignement régulier ou d'apprentissage pour adultes.

Conclusions et recommandations

Ce chapitre a examiné les contraintes et les atouts liés à la mise en œuvre de mesures de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés. Sur la base des exemples de trois entreprises, il a décrit le processus et les résultats de la mise en œuvre d'une stratégie de formation efficace.

La décision de ces entreprises de faire de l'enseignement et de la formation une stratégie de développement de leurs ressources humaines est allée de pair avec l'apparition de nouvelles exigences, le changement de la structure du marché et l'intensification de la concurrence. Néanmoins, même dans les cas où les pratiques de ces entreprises peuvent être citées en exemple, il apparaît que le lancement des premières formations a été fortuit

et qu'il doit beaucoup à des acteurs extérieurs tels que les délégués syndicaux, les établissements d'enseignement et les conseillers privés, qui ont joué un rôle clé de partenaires.

L'une des questions clés abordées par ce chapitre est de savoir dans quelle mesure une initiative de formation isolée, souvent adoptée dans l'inspiration du moment, peut être prolongée et devenir une composante intégrale de la stratégie de l'entreprise, et si oui, de quelle manière.

L'enseignement et la formation ont dans une large mesure permis aux employés peu qualifiés de conserver leur emploi. Étant donné que les débouchés professionnels des travailleurs non qualifiés devraient décliner, la prédisposition de ces derniers à suivre une formation ou un enseignement sera décisive pour leurs perspectives futures sur le marché du travail. Le manque de motivation des employés est souvent le résultat d'une expérience décevante dans le système de formation ou d'un manque de possibilités de se former dans la localité ou sur le lieu de travail. Les tuteurs interrogés pendant l'étude estiment que ces obstacles peuvent être facilement surmontés si tant est que les dirigeants soient prêts à adopter une approche globale de la formation et à s'impliquer complètement dans l'initiative.

Le principal défi reste de convaincre les chefs d'entreprise d'investir du temps et des efforts dans l'enseignement. Les entreprises ont souvent des emplois du temps très chargés, et les journées de travail sont planifiées à court terme. Les dirigeants et les employés préfèrent généralement s'en tenir à leurs routines quotidiennes, car trouver de la place pour des cours ou des formations nécessite des efforts supplémentaires.

Ces obstacles peuvent être surmontés de la manière suivante :

- en adaptant les programmes de formation aux conditions de travail et de production de l'entreprise ;
- en mettant en valeur les résultats concrets, par exemple en faisant connaître aux chefs d'entreprise les expériences réussies d'autres entreprises ;
- en prévoyant une aide et un soutien pendant la mise en œuvre de la formation. Cet exercice nécessite un volume important de ressources car il a trait aux aspects administratifs mais aussi à d'autres facteurs tels que la motivation et la communication interne.

Conditions générales préalables

De plus, il faut garder à l'esprit que les conditions générales préalables sont importantes car les pratiques sur le lieu de travail sont largement tributaires du cadre institutionnel national qui régit l'enseignement aux

adultes. Dans ce contexte, on peut identifier trois conditions générales préalables :

1. Les programmes d'enseignement et de FPC existants qui sont adaptés aux besoins spécifiques de l'entreprise et prennent en compte les aspects liés à la conception ainsi que le temps, la localisation et le contenu : cet aspect représente un défi majeur pour les institutions de formation et les tuteurs en particulier. En outre, les programmes doivent tenir compte de la motivation personnelle des employés et des possibilités de mise en œuvre ultérieure de la formation.
2. Les possibilités de soutien financier : les subventions et les mécanismes d'aide financière doivent être structurés de manière transparente. Par ailleurs, il y a lieu d'accorder un degré de priorité élevé aux questions administratives pour éviter les retards de versement des subventions. Ainsi, les aspects bureaucratiques ne doivent pas être trop lourds pour les entreprises, notamment les PME qui ne possèdent pas le temps et les ressources nécessaires pour prendre en charge l'administration des programmes de formation (particulièrement les programmes soutenus par l'UE).
3. Le partenariat doit être un élément moteur de la conception et de la mise en œuvre des initiatives. Dans la mesure où les employeurs ont rarement à leur disposition les informations utiles, un partenaire peut leur donner une vue globale du système éducatif et des possibilités de soutien financier. À cet égard, une solution peut consister à recruter à titre temporaire un coordinateur pour s'occuper de l'administration et du suivi de l'initiative.
4. Dans le cadre de partenariat local, il paraît utile de confier les fonctions de « courtage » et d'information à des acteurs extérieurs, en particulier des conseillers en enseignement. Le développement de ces fonctions à l'échelon infranational est facilité lorsqu'il existe des directives claires émanant de l'échelon central.

Pour que ces conditions préalables soient réunies, il est nécessaire d'avoir une orientation politique claire et d'inscrire l'enseignement pour adultes dans un cadre politique cohérent.

Concevoir une stratégie d'enseignement et de formation solide

Les résultats empiriques obtenus dans l'entreprise de confection montrent que les instruments de la politique nationale et infranationale peuvent être mis à profit pour former les employés les plus exposés à la restructuration économique. La législation peut être particulièrement utile à cet égard.

L'étude a clairement montré que le plus difficile est de mettre en route le projet et qu'une fois cette difficulté vaincue, lorsque la formation est

parfaitement intégrée dans les pratiques de gestion des ressources humaines, des changements organisationnels peuvent intervenir dans l'entreprise. Il est donc important que la politique nationale soit cohérente du point de vue des offres éducatives et des aides financières disponibles.

Il est probable que les entreprises qui présentent le meilleur potentiel d'amélioration des compétences sont celles qui ont une expérience positive de la formation, car la motivation des employeurs et des employés y est plus forte. Les « pratiques exemplaires » pourraient donc jouer un rôle important à l'échelle locale et être utilisées pour promouvoir les initiatives de formation auprès des autres employeurs. Ainsi, les employeurs pourraient « vendre » la formation auprès de leurs homologues. Néanmoins, il faudrait effectuer des recherches supplémentaires pour savoir dans quelle mesure ces pratiques sont déjà utilisées et quels ont été leurs résultats.

Valorisation de l'emploi et autonomisation

Les études de cas montrent que les pratiques de formation qui prévalaient jusqu'alors peuvent faire obstacle à la mise en œuvre de nouvelles initiatives. Les méthodes de formation innovantes peuvent aller à l'encontre des schémas établis et donc des barrières mentales. Lors de la planification d'une formation, il faut donc être conscient de ce facteur crucial qu'est la culture d'entreprise.

L'inertie est plus grande dans les entreprises où les initiatives d'enseignement et de formation antérieures ont été menées de façon aléatoire. Les employés interrogés ont cité des cas où des formations avaient été interrompues ou n'avaient pas été appliquées dans le travail quotidien et les fonctions professionnelles, ce qui avait été source de désillusion et de frustration. Par conséquent, une stratégie de formation efficace passe par une planification adéquate. Il est nécessaire, en particulier, de mettre en relation le contenu de la formation et le développement attendu des fonctions professionnelles et des responsabilités du personnel. De plus, le potentiel d'autonomisation des employés est élevé lorsque les initiatives sont mises en œuvre en tenant compte de leurs souhaits et de leur engagement personnels.

Les employés possèdent souvent une connaissance à la fois spécifique et générique de l'entreprise qui est extrêmement précieuse, et peuvent par leurs idées apporter une contribution importante à l'amélioration de la production, la réorganisation du travail et l'évaluation de la qualité. Comme le démontre l'exemple de l'entreprise de confection et de l'opérateur de ferries, il n'est pas très difficile d'inciter les employés à prendre davantage d'initiatives et à assumer davantage de responsabilités. Une fois que ces derniers ont acquis la conviction que leurs idées et suggestions étaient les bienvenues et seraient prises au sérieux, l'étape suivante consiste à encourager les cadres de niveau

intermédiaire à renoncer à une partie de leurs prérogatives. L'une des façons de mettre en pratique les bonnes intentions est d'appliquer des outils spécifiques, tels que la planification pédagogique.

Planification des initiatives éducatives

La planification pédagogique touche à plusieurs thèmes centraux de l'étude. Cet instrument permet à une entreprise de systématiser et rendre explicite sa stratégie éducative. Au Danemark, le terme « planification pédagogique » a été accolé à un large éventail d'activités de contenus très différents. Un grand nombre d'entreprises lancent des initiatives de formation et sensibilisent leur personnel à l'enseignement et à la formation, mais le modèle idéal de planification pédagogique implique une approche systématique à long terme basée sur les besoins de compétences présents et futurs des employés et de leurs employeurs.

Les recherches récentes mettent en évidence une généralisation de la planification pédagogique à l'échelle des entreprises. Cette tendance semble s'expliquer principalement par la mise à disposition de fonds publics aux petites et moyennes entreprises, à l'appui de leurs initiatives de planification pédagogique. Entre 1996 et 2002, trois fonds ont été affectés à la planification pédagogique. Les deux derniers fonds – en 2001 et 2002 – étaient explicitement ciblés sur les travailleurs non ou peu qualifiés des entreprises de 100 employés ou moins. Les fonds publics visent à apporter une solution au paradoxe selon lequel les employés les plus instruits ont plus de chances de bénéficier d'une formation que les employés moins qualifiés.

Le secteur public utilise davantage la planification pédagogique que le secteur privé, et les grandes entreprises davantage que les petites. Une enquête effectuée par le ministère de l'Emploi (citée dans Holsbo, Nielsen et Vedel, 2004) révèle que 29 pour cent des employeurs privés accordent une priorité élevée à la planification pédagogique, 30 pour cent une priorité moyenne et 41 pour cent une priorité faible. Le secteur public affiche des résultats similaires (priorité élevée : 59 pour cent, moyenne : 32 pour cent et faible : 9 pour cent). Dans le secteur privé, 32 pour cent des petites entreprises et 88 pour cent des grandes entreprises déclaraient avoir organisé des formations pour des employés individuels ou une partie de leur personnel. Si l'on compare ces résultats avec ceux de l'enquête de 1995, on voit que la formation se généralise : en 1995, la proportion était de 20 pour cent pour les petites entreprises et de 49 pour cent pour les grandes.

Bien entendu, lorsque les initiatives de formation doivent être adaptées au profil de chaque employé, il faut parfois du temps avant de trouver quels cours sont adaptés et pour concevoir et mettre en œuvre la planification pédagogique dans une entreprise. La plupart des PME n'ayant pas les

ressources nécessaires pour relever ce défi, les fonds publics ont été d'une grande aide pour les employés peu qualifiés travaillant pour ce type d'employeur.

Information et réseaux

Le système éducatif danois est très complet. Comme on l'a indiqué, il offre une large gamme d'options aux individus et aux entreprises. Parallèlement, le financement des programmes éducatifs reçoit un degré de priorité élevé. Pendant les années 90, l'offre de programmes d'enseignement et de formation à orientation professionnelle pour adultes de tous niveaux s'est élargie. De ce fait, le système de formation professionnelle est devenu plus complexe et l'offre éducative manque de transparence. La décision récente de simplifier la structure du système est un pas dans la bonne direction.

Cependant, la révision récente du système d'enseignement pour adultes a certaines implications. L'une d'elle a trait à l'évaluation des compétences personnelles, qui constitue un élément central du nouveau système d'enseignement pour adultes. Cette évaluation exige un renforcement de la coopération entre les établissements d'enseignement. Pour que ce nouveau système devienne fonctionnel, les institutions qui dispensent les différents types de formation doivent être vivement encouragées à travailler ensemble. Nous recommandons la création de nouveaux réseaux qui apportent des connaissances sur le mode de fonctionnement de chaque institution et sur les ressources qu'elle peut fournir.

Bien que le système éducatif tende vers plus de transparence et de souplesse, les entreprises dépendent encore dans une large mesure d'autres acteurs pour les informer des possibilités d'éducation et évaluer les programmes éducatifs pour adultes. La décision du ministère de l'Éducation de donner la priorité aux systèmes d'information dans le système éducatif semble conforme aux besoins des entreprises. Cependant, il faudra du temps et des efforts pour faire connaître les nouveaux systèmes d'information, et ces efforts ne sauraient se substituer au travail de terrain effectué par les délégués syndicaux et, en partie, par les agents du service public de l'emploi et les établissements d'enseignement.

Établir des passerelles entre le pouvoir central et le lieu de travail

Les entretiens menés auprès des employeurs et des employés donnent à penser que le lien entre les activités dans les entreprises et l'évolution de la politique nationale ne sont pas clairs. Les réflexions menées dans les entreprises quant aux possibilités et aux contraintes liées à la planification et à la mise en œuvre des projets d'enseignement et de formation n'étaient pas

explicitement liées à la formulation des politiques au niveau national. L'accent est assez naturellement mis sur le développement des entreprises qui, de ce fait, ne recherchent pas de liens directs.

Bien entendu, les employeurs et les employés influencent la formulation des politiques par l'intermédiaire des partenaires sociaux qui sont représentés dans les Conseils régionaux du marché du travail ainsi qu'aux conseils d'administration des écoles, et influent sur la conception et la mise en œuvre des programmes éducatifs au niveau national par le biais des comités de formation sectoriels. De plus, les entreprises ont, dans une certaine mesure, une influence directe sur la variété des offres éducatives aux travers des souhaits qu'elles expriment en matière de formation, les initiatives auxquelles elles donnent la priorité à l'échelle de l'entreprise et des institutions qu'elles choisissent comme partenaires. C'est à ces niveaux qu'un véritable échange d'intérêts peut se produire entre les entreprises et l'échelon national.

Les chefs d'entreprise attachent une grande importance au soutien qu'ils peuvent obtenir de leurs partenaires pour la conception et la mise en œuvre de stratégies de formation à l'échelle des entreprises. Dans les entreprises étudiées, les syndicats, les établissements d'enseignement, le SPE et les consultants privés ont beaucoup œuvré pour le développement continu des initiatives de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés.

Enfin, il faut savoir que l'engagement des acteurs locaux clés est stimulé à la fois par leur connaissance des marchés du travail locaux et le cadre juridique national. Grâce à ces connaissances, l'action peut être ciblée spécifiquement sur les domaines où des lacunes ont été constatées. Par exemple, les syndicats ont choisi de soutenir les initiatives de formation à l'attention des travailleurs peu qualifiés en faisant appel à des conseillers en enseignement qui avaient pour mission d'améliorer les connaissances sur les possibilités de concevoir et mettre en œuvre des programmes de formation adaptés aux employés et aux employeurs. Le même constat s'impose à propos des conseillers en enseignement qui font office de courtiers en formation dans les régions danoises, en particulier dans le domaine de l'enseignement des compétences de base et de l'enseignement préparatoire pour adultes. Tous ces acteurs ont su établir des ponts entre les différents échelons de l'élaboration des politiques.

Bibliographie

Andersen, J. and J. Torfing (2002), *Netværksstyring i kommunernes arbejdsrettede indsats: de lokale koordinationsudval*, Center for Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Université d'Aalborg.

- Due, J. et Mailand, M. (2003), « Partsstyring I arbejdsmarkedspolitikken – perspektiver og alternativer » in P.K. Madsen et L. Pedersen (coord.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, Social Forsknings Institut (SFI), Copenhague.
- Hendeliowitz, J. (2003), « Decentralisering og regionalisering – arbejdsmarkedspolitikken effekt og virkning på arbejdsmarkedet » in P.K. Madsen et L. Pedersen (coord.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, Social Forsknings Institut, Copenhague.
- Holsbo A.-M., Nielsen L. M. et Vedel G. (2004), *Uddannelsesplanlægning – virksomhedsudvikling gennem medarbejderudvikling*, Institut technologique danois, Copenhague.
- Institut for Konjunktur-Analyse (plusieurs années), *Det danske kursusmarked. Kompetenceudvikling i dansk erhvervsliv* (Le marché des formations danois. Développement des compétences dans les entreprises danoises), rapports annuels, Copenhague.
- Institut technologique danois (2001), « Thematic Review on Adult Learning », Danish Background report, OCDE 2001: www.oecd.org/dataoecd/35/9/13594462.pdf.
- Jensen, T. P. et al. (2000), *Danskernes læse-regnefærdigheder – udvalgte resultater* (Compétences des Danois en littérature et en numératie – résultats sélectionnés), AKF (Institut des études sur les administrations locales), Copenhague.
- Jørgensen, H. (2000) (coord.), *Voksenuddannelsens kvalificering*, Arbejdsmarkedsforskning (CARMA), Université d'Aalborg.
- Madsen, P. K. et Plougmann, P. (2002), *Flexibility, Employment Development and Active Labour Market Policy in Denmark and Sweden in the 1990s*, CEPA Working Paper 2002-04, Center for Economic Policy Analysis, New School University, New York.
- Mailand, M. (2001), « Den danske model lokalt og regionalt. Konsensus og samarbejde i arbejdsmarkedspolitiske netværk », Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- Ministère de l'Éducation danois (2002a), « Better Education », juin 2002: <http://pub.uvm.dk/2002/better2/>.
- Ministère de l'Éducation danois (2002b), « AMU – The Danish Adult Vocational Training System », Copenhague.
- Ministère de l'Éducation danois (2004), « New Adult Vocational Training Concept – Placing the User in the Centre », Copenhague.
- Ministère de l'Éducation danois (non daté a), « Handlingsplan for ufaglærtes kompetenceudvikling » (<http://presse.uvm.dk/nyt/pm/handlingsplan.htm>).
- Ministère de l'Éducation danois (non daté b), « Voksenuddannelse generelt » (l'enseignement aux adultes en général): http://us.uvm.dk/videre/voksenuddannelse_dk.
- Ministère de l'Emploi danois (2002), « Flere I arbejde » (*More People in Employment*): (www.bm.dk/publikationer/2002/flere_i_arbejde_handlingsplan/default.asp).
- Ministère de l'Emploi danois (non daté a), « The Labour Market Reform – a Status », Copenhague.
- Ministère de l'Emploi danois (non daté b), « Effects of Danish Employability Enhancement Programmes » (www.bm.dk/english/publications/effects/eodeep.asp).
- Ministère de l'Emploi danois et ministère de l'Éducation danois (2000) « Adult education and continuing training en Denmark » : www.bm.dk/english/publications/veu2000_uk/veu_uk.asp.

- OCDE (2000), *La littératie à l'ère de l'information : Rapport final de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2003), *Managing Decentralisation: A New Role for Labour Market Policy*, OCDE, Paris.
- Plougmann, P. (2003), « Hvad kan vi lære af 90érernes arbejdsmarkedsplitik? » in P.K. Madsen et L. Pedersen (coord.) *Drivkræfter bag arbejdsmarkedspolitikken*, Social Forsknings Institut, Copenhagen.
- Rosdahl, A. et Weise, H. (2001), « When All Must be Active: Workfare in Denmark » in I. Lodemel & H. Trickey (coord.), *An Offer You Can't Refuse: Workfare in International Perspective*, The Policy Press, Bristol.
- Sommer, F. M. et Sørensen, J. H. (1999), « Staff Training – Opportunity and Threat – Educational Thinking, Planning and Barriers to Education and Training in the Dry Goods Industry », Université de Roskilde.
- Sommer, F. M. et Sørensen, J. H. (2001), « Efterspørgslen flertydighed – og AMU-systemets enøjethed » in J. Gleerup (coord.), *Voksenuddannelse under forandring*, GADs Forlag.
- Svallfors S., Halvorsen K. et Goul Andersen, J. (2001), « Work Orientations in Scandinavia: Employment Commitment and Organizational Commitment in Denmark, Norway and Sweden », *Acta Sociologica*, vol. 44, n° 2, pp. 139-156.
- Torfig, J. (1999), « Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State », *Journal of European Social Policy*, vol. 9, No. 1, pp. 5-28.
- Voxted, S. (1998), *Efteruddannelsessystemets rolle og muligheder i det danske innovationssystem – DISKO-projektet – Rapport n° 3*, www.efs.dk/publikationer/rapporter/efterudd/.
- Voxted, S. (1999), *Kan kurser ændre holdninger? – muligheder og barrierer ved brug af efteruddannelse som redskab til organisatorisk forandring*, Université d'Aalborg, www.efs.dk/publikationer/kurser.
- Torfig, J. (1999), « Workfare with Welfare: Recent Reforms of the Danish Welfare State », *Journal of European Social Policy*, vol. 9, n° 1, pp. 5-28.

Chapitre 4

Mise en œuvre au niveau régional des programmes pilotes de formation assurée par les employeurs au Royaume-Uni

par

Penny Tamkin, Jim Hillage et Viona Gerova

Ce chapitre fournit un examen détaillé des programmes pilotes de formation assurée par les employeurs (Employer Training Pilots), un dispositif récent du gouvernement britannique visant à encourager l'acquisition des compétences au niveau local. Après avoir effectué une mise à plat des principales initiatives en matière de formation professionnelle au Royaume-Uni au cours des dix dernières années, les auteurs se penchent sur le contexte du marché du travail, et tout particulièrement sur la situation du Derbyshire, un comté mi-rural, mi-urbain des Midlands de l'Est. L'examen de la mise en œuvre du programme pilote de formation dans cette région suggère que la participation dans le dispositif résulte essentiellement de la disponibilité d'une formation gratuite et organisée par un intermédiaire plutôt que de l'offre d'une compensation salariale. Cependant, le niveau relativement bas de qualification visé par le dispositif pilote signifie qu'au final, il s'avèrera sans doute plus efficace pour lutter contre l'exclusion sociale que pour résoudre les problèmes de redressement économique nécessitant des politiques différentes.

Introduction

Les programmes pilotes de formation assurée par les employeurs (*Employer Training Pilots* ou ETP) au Royaume-Uni témoignent des efforts déployés récemment par les autorités britanniques pour encourager l'acquisition de compétences au niveau local.

Ces programmes pilotes s'inscrivent dans le cadre d'une nouvelle initiative gouvernementale conçue au plan national mais mise en œuvre à l'échelon local dans douze régions d'Angleterre. Lancés en septembre 2002, ils avaient pour but de vérifier l'efficacité d'un ensemble de mesures de soutien destinées à favoriser une formation complémentaire en cours d'emploi visant à favoriser l'acquisition de compétences et de qualifications par les salariés peu qualifiés. Les ETP ont pour but d'élever le niveau des qualifications intermédiaires en Angleterre. Ils visent aussi à atténuer deux des principaux obstacles empêchant les employeurs de mieux assurer la formation et le développement du personnel peu qualifié en lui assurant une formation gratuite – éliminant ainsi l'obstacle que constitue le coût de la formation proprement dite – et en accordant aux employeurs une compensation pour le temps que nécessite la formation des employés, supprimant ou réduisant ainsi le coût de leur absence et facilitant leur remplacement. Chacun des programmes pilotes offre des congés formation et des niveaux de compensation salariale légèrement différents.

Cette initiative n'a été initialement mise à l'essai que dans six zones administrées par le Conseil pour l'apprentissage et les compétences (*Learning and Skills Council*)¹ : l'Essex, le Wiltshire et Swindon, Birmingham et Solihull, Tyne et Wear, l'agglomération de Manchester et le Derbyshire. Ces zones ont été choisies parmi d'autres sur la base des demandes présentées par des LSC locaux d'Angleterre pour assurer une répartition régionale des activités des LSC et les mener suivant diverses approches jugées propres à assurer l'exécution efficace d'un programme pilote². Le nombre de ces programmes a été ultérieurement accru et l'on y a ajouté six nouvelles zones (Kent, East-London, Leicestershire, Yorkshire du Sud, Berkshire et Shropshire) à partir de septembre 2003, et la durée des programmes pilotes d'origine a été portée d'un à deux ans. Les nouvelles zones ont été appariées à celle de la première série en fonction de critères clés du marché du travail comme le taux de chômage, l'emploi sectoriel ainsi que les activités de formation au niveau des employeurs et des salariés. Le coût de la première année des programmes

pilotes a été initialement estimé à 40 millions de £, montant porté ultérieurement à 290 millions de £³. Des zones pilotes supplémentaires ont été annoncées dans le budget du Royaume-Uni de mars 2004, ce qui permettra aux ETP de couvrir plus d'un tiers de l'Angleterre d'ici l'automne.

Dans chacune des zones pilotes, le programme est administré par le Conseil local pour l'apprentissage et les compétences, opérant en partenariat avec *Business Link* (un organisme de prestations destinées aux entreprises) et les formateurs. Aux fins de la présente étude, nous nous sommes intéressés tout particulièrement à une des zones pilotes, le Derbyshire, retenue parce qu'il s'agit d'une région du Royaume-Uni aux performances moyennes d'après la plupart des indicateurs du marché du travail, et qu'elle offre un niveau moyen de compensation salariale pour le temps consacré à la formation.

Nous commençons le présent chapitre en replaçant les Programmes pilotes de formation assurée par l'employeur dans le contexte de la politique britannique d'enseignement technique et de formation professionnelle continue. Nous décrivons les principales initiatives prises par le Royaume-Uni au cours de la dernière décennie pour faire savoir dans quel contexte les programmes pilotes ont été lancés et ultérieurement développés en 2002. Nous nous penchons ensuite sur le contexte du marché du travail britannique et sur la situation particulière de la région que nous avons retenue comme étude de cas. Nous examinons enfin l'initiative de façon plus approfondie et cherchons à tirer des conclusions sur l'intérêt qu'elle présente, notamment pour les autres pays de l'OCDE.

La méthode de recherche employée pour ce chapitre fait très largement appel à des données et à des observations provenant de l'évaluation nationale des ETP, complétées par une série d'interviews de représentants d'organisations participantes au niveau national et local (Derbyshire)⁴.

Il est à noter que depuis la décentralisation administrative opérée en Grande-Bretagne, la politique de l'enseignement et de la formation peut comporter de grandes différences entre l'Angleterre, l'Ecosse et le pays de Galles. Nous nous concentrons essentiellement sur les évolutions intervenues en Angleterre, où les ETP sont mis en œuvre. D'autres méthodes sont actuellement mises à l'essai face au problème que constitue l'insuffisance de la formation assurée par les employeurs en Ecosse et au pays de Galles⁵.

Le contexte de politique générale

Au cours des dernières décennies, les autorités, les employeurs et les syndicats se sont intéressés à la question du niveau de compétence de la main-d'œuvre britannique. Diverses parties prenantes ont souligné que la compétitivité de l'économie nationale et la prospérité du pays dépendent d'une main-d'œuvre hautement qualifiée, adaptable et motivée. Le Royaume-

Uni craint de plus en plus de se laisser distancer par ses concurrents du point de vue de la productivité et de la performance économique et il a malheureusement dû faire face aux conséquences sociales découlant du niveau d'instruction et de formation relativement médiocre de sa main-d'œuvre. À cela s'ajoute le credo selon lequel le Royaume-Uni doit de plus en plus exiger des entreprises et de leur personnel qu'ils innovent et gèrent le changement dans un monde caractérisé par l'évolution des technologies et des méthodes de travail et par la concurrence mondiale.

Depuis son arrivée au pouvoir en mai 1997, le Parti travailliste de Tony Blair tend lui aussi à voir dans le relèvement du niveau de compétence une solution aux problèmes les plus divers, allant de la productivité à l'exclusion sociale en passant par la compétitivité et le chômage. L'enseignement et la formation sont donc devenus l'un des domaines dans lequel le gouvernement prend toutes sortes d'initiatives nouvelles qui présentent aussi bien des éléments de continuité que des différences avec les politiques suivies par les gouvernements conservateurs qui l'ont précédé.

Performance de l'économie britannique

Bien que la performance de l'économie britannique suscite un grand intérêt, la situation est loin d'être simple et a beaucoup évolué avec le temps. Ces dernières années, on a assisté à un changement majeur par rapport à la période antérieure aux années 80, durant laquelle les performances du Royaume-Uni étaient nettement inférieures à celles de ses principaux concurrents. Des progrès considérables ont été accomplis mais le Royaume-Uni reste encore à la traîne pour quelques indicateurs clés comme le PIB par habitant.

Dans la présente section, nous allons examiner brièvement certains des principaux indicateurs des performances nationales du Royaume-Uni par rapport à ses principaux concurrents.

Productivité

La productivité comporte deux éléments : le taux d'utilisation de la main-d'œuvre (mesurant la proportion d'actifs déterminée à la fois par le nombre d'heures ouvrées par personne et la proportion de la population présente sur le marché du travail) et la productivité de la main-d'œuvre (production effective de produits ou de services). Les mesures les plus courantes de la productivité tiennent compte de ces deux éléments, à savoir la *production par travailleur* et la *production par heure ouvrée*, cette dernière mesure tenant davantage compte de l'impact de l'utilisation croissante de la main-d'œuvre.

Le Royaume-Uni compte l'un des taux les plus élevés d'utilisation du facteur travail de l'OCDE (Porter et Ketels, 2003) et la croissance de ce taux est

le facteur déterminant qui a permis au Royaume-Uni de commencer à combler son écart de productivité avec les autres pays. Les gains de productivité de la main-d'œuvre sont également comparables à ceux des pays développés et ont fortement progressé par rapport aux décennies antérieures. Des écarts n'en subsistent pas moins avec de nombreux pays concurrents. Selon l'OCDE (2002a), l'écart est de 25 % par heure ouvrée avec les Pays-Bas, de 15 % avec les États-Unis, de 11 % avec la France et de 8 % avec l'Allemagne. Une analyse plus poussée laisse à penser que le Royaume-Uni est particulièrement en retard sur l'Allemagne et la France pour l'intensité du capital (c'est-à-dire du capital social par salarié) et dans une moindre mesure, pour les niveaux de compétence de la main-d'œuvre, le Royaume-Uni étant en retard sur les États-Unis pour la proportion de personnel hautement qualifié, et sur la France et l'Allemagne pour les qualifications intermédiaires. Le ministère du Commerce et de l'Industrie (*Department of Trade and Industry*) a récemment évoqué le cas paradoxal du Royaume-Uni dont la prospérité augmente malgré ses faibles gains de productivité, et le fait que l'écart de productivité est encore loin d'être comblé (DTI, 2003).

Au milieu des années 90, le Royaume-Uni venait au dernier rang des pays industrialisés du G7 par la production par habitant. Malgré les réformes des marchés du travail et des capitaux, il n'est pas parvenu à rattraper ses concurrents, et le retard de la production par habitant par rapport aux États-Unis atteignait 40 %.

En 1998, on a demandé au Mc Kinsey Global Institute (MGI) d'étudier les raisons de ce retard. Le MGI a conclu que même si les raisons précises variaient d'un secteur à l'autre, le dénominateur commun était l'effet négatif des réglementations régissant les marchés des produits et le régime foncier sur la compétitivité, l'investissement et la fixation des prix. Dans d'autres cas, les réglementations empêchaient l'adoption des pratiques optimales ou les empêchaient d'être rentables.

Les principales conclusions du MGI ont été les suivantes :

- Concurrence limitée : la mondialisation a intensifié la concurrence dans certains secteurs, mais les entraves réglementaires l'ont freinée dans d'autres, en particulier dans celui des services.
- Barrières réglementaires : les réglementations relatives aux marchés des produits et au régime foncier ont entravé l'expansion interne des entreprises britanniques les plus productives. Les meilleurs opérateurs ont donc eu tendance à axer leurs efforts sur l'augmentation des marges intérieures ou sur une expansion de leurs opérations internationales.
- Effet de retombée : la faiblesse de la concurrence et de la productivité dans un secteur est souvent une cause majeure de la faible productivité observée dans un autre secteur. C'est ainsi que la productivité insuffisante des

constructeurs automobiles britanniques a souvent pénalisé les réseaux de fournisseurs.

- Pratiques et compétences de gestion : dans certains cas, ni les réglementations ni les facteurs macroéconomiques n'ont empêché les responsables d'adopter des pratiques optimales. Ceux-ci avaient la possibilité de promouvoir des changements générateurs de gains de productivité également susceptibles d'améliorer la performance financière.

Face à ces problèmes, le MGI a proposé que le gouvernement britannique crée un cadre de réglementation commerciale prévoyant des incitations et des pénalités destinées à intensifier la concurrence. Il partait du principe qu'en éliminant les barrières réglementaires et les obstacles à la concurrence, on permettrait aux entreprises britanniques les plus performantes de se développer plus rapidement, et que les entreprises nouvelles et naissantes seraient beaucoup plus incitées à améliorer leur productivité et à innover.

Internationalisation et innovation

Les résultats du Royaume-Uni à l'exportation sont excellents depuis une décennie et sont restés relativement stables (environ 5.2 %), les progrès étant de plus en plus sensibles dans le cas des exportations de services.

En matière d'innovation, les performances du Royaume-Uni sont assez décevantes. D'une part, ce pays dispose d'une communauté scientifique de classe internationale et vient en tête des pays du G7 par le nombre de communications publiées par habitant. Toutefois, les dépenses réelles consacrées au personnel de R&D sont plus faibles que dans la plupart des pays concurrents du Royaume-Uni et l'écart s'est accentué depuis 1991. Pour les brevets, le Royaume-Uni se situe au cinquième rang ex aequo avec la France, mais derrière le Canada, l'Allemagne, le Japon et les États-Unis. Certes, les performances du Royaume-Uni s'améliorent, mais c'est aussi le cas des autres pays.

L'environnement économique au Royaume-Uni

Selon Porter et Ketels (2003), quatre éléments déterminent l'environnement microéconomique :

- le contexte dans lequel s'inscrivent la stratégie et la concurrence des entreprises ;
- la qualité de la demande locale ;
- la présence d'industries liées et complémentaires, par exemple le développement de groupements d'entreprises;
- la qualité des facteurs de production, par exemple les ressources humaines, les capitaux et les infrastructures.

Selon leur analyse, les points faibles du Royaume-Uni sont les suivants :

- les infrastructures physiques, c'est-à-dire les chemins de fer, les ports et les télécommunications ;
- le système éducatif et les moyens disponibles pour l'acquisition de compétences, caractérisés par le bas niveau des dépenses par élève et le faible niveau de qualification de la main-d'œuvre ;
- le faible niveau des dépenses de R&D et la diminution inquiétante de la proportion des dépenses publiques de R&D dans le PIB, les universités britanniques jouant par ailleurs un rôle beaucoup moins actif dans la commercialisation des résultats obtenus ;
- le faible niveau de développement et d'utilisation des grappes industrielles dans l'économie britannique, c'est-à-dire de groupes d'entreprises liées entre elles, de fournisseurs, de prestataires de services et d'institutions associées ;
- un niveau de prospérité de plus en plus variable d'une région à l'autre et l'absence de structures et d'institutions régionales solides.

Capacité de gestion du RU

On estime que le Royaume-Uni est très avancé à certains égards dans le domaine de la gestion et qu'il se caractérise notamment par un système de commercialisation et de marquage perfectionné, une bonne gestion de la chaîne d'approvisionnement, de hauts niveaux de gestion professionnelle par opposition à un type de gestion familiale, et par un degré élevé d'internationalisation. En revanche, il se caractérise également par de faibles niveaux de capital, l'insuffisance des investissements consacrés à l'innovation, une compétitivité généralement fondée davantage sur les coûts que sur la valeur, l'adoption limitée des techniques de gestion modernes et un écart de productivité accru dans le secteur manufacturier par rapport aux États-Unis, à l'Allemagne, à la France, au Japon, à la Suède et à la Finlande.

Qualifications de base

Le rapport Moser (DfEE, 1999) déplorait l'insuffisance des qualifications de base au RU. Il y était dit que 19 % des adultes savaient à peine lire et écrire et que quelque 48 % avaient une maîtrise du calcul faible, voire nulle (c'est-à-dire inférieure à celle d'un enfant de 11 ans). Les données de l'OCDE montrent qu'à cet égard, la Grande-Bretagne figure parmi les pays développés les moins performants (OCDE, 1997). On estime que ces carences en qualifications de base sont liées aux faibles niveaux d'instruction en général (Hillage *et al.*, 2000).

Déséquilibres en matière de qualifications

De récentes enquêtes sur les compétences (Hogarth et al., 2004; Hillage et al., 2002) indiquent que les employeurs se heurtent à des pénuries et déficits de qualifications persistants (pour des définitions plus précises, se référer au deuxième chapitre de cet ouvrage). Les données les plus récentes laissent à penser que les problèmes de recrutement liés aux compétences (pénuries de compétences) ne concernent qu'un nombre relativement faible de postes de travail dans l'ensemble de l'économie, mais que là où ces problèmes se posent, ils peuvent avoir des répercussions très sensibles sur les employeurs, notamment en retardant le développement de produits et services nouveaux. Un salarié sur dix est peu qualifié, ce qui fait qu'en cas de déficits de qualifications, c'est toute l'entreprise qui s'en trouve perturbée.

Plusieurs études ont examiné les avantages – par exemple sous la forme de meilleurs salaires – dont bénéficient ceux qui atteignent des niveaux de qualifications plus élevés, et elles ont tenté de déterminer si cela favorise la performance des individus et au bout du compte, celle de l'entreprise. L'effet positif de niveaux de compétences plus élevés a été évalué essentiellement du point de vue des années d'études ou du niveau de qualification et dans une moindre mesure, en fonction de la durée de la formation reçue. Il est important de noter que certains éléments indiquent également que l'acquisition de compétences sur l'ensemble de la vie professionnelle peut comporter des avantages au niveau individuel. L'amélioration des qualifications de base peut améliorer la situation du marché du travail (Machin et al., 2001; Bynner et al., 2001; Dearden et al., 1996) et certaines données indiquent également que la formation reçue de l'employeur actuel ou antérieur a un effet favorable sur le salaire, facilite l'avancement et réduit les risques de licenciement (Blundell et al., 1999).

Campbell (2000) en conclut que « pour les sans emploi, l'acquisition de qualifications peut réduire le risque d'exclusion du marché du travail et de chômage en favorisant l'embauche et l'accès à des possibilités d'emploi évolutives. Pour ceux qui ont déjà un emploi, elle peut améliorer leurs perspectives professionnelles et leur niveau de rémunération à l'avenir ».

Parmi les secteurs particulièrement touchés par les pénuries de main-d'œuvre qualifiée figurent la production de bois et de papier et la construction, tandis que ce sont les secteurs des communications, de l'hôtellerie et de la restauration qui souffrent le plus de déficits de qualifications. Les pénuries de main-d'œuvre qualifiée touchent essentiellement les emplois de niveau intermédiaire tels que les métiers qualifiés et les cadres associés, tandis que les déficits de qualifications concernent plus souvent les emplois subalternes dans la vente et les emplois non qualifiés.

De plus, le marché du travail britannique connaît des changements considérables à la suite des évolutions intervenues dans trois domaines : la demande des consommateurs, la mondialisation et les TIC (Campbell, 2002). Ces facteurs sont à l'origine d'évolutions fondamentales de l'emploi, avec une forte croissance des emplois « hautement qualifiés », et l'on prévoit en effet qu'au cours de la prochaine décennie, cette croissance se fera pour moitié au niveau 4 des QPN⁶. Ils font également ressortir dans une certaine mesure l'importance croissante de certaines compétences de base comme l'aptitude à résoudre les problèmes, les qualifications en matière de TI et les compétences en gestion.

Analyse du problème

Certains concepts clés ont influé sur la réflexion des autorités et les récents débats de politique générale, ce qui crée un nouveau contexte pour la mise au point des programmes pilotes.

L'économie du savoir

Dès les années 90, le concept d'économie du savoir faisait partie du discours politique des gouvernements de tous les pays industrialisés et en 1998, le Royaume-Uni a adopté concrètement ce concept (DfEE, *The Learning Age: A Renaissance for New Britain*, 1998 et DTI, *Our Competitive Future : Building the Knowledge Driven Economy*, 1998).

On a reproché aux utilisateurs de ce concept de ne pas l'avoir suffisamment explicité (Lloyd et Payne, 2002). Cette notion pourrait être considérée comme partagée en gros par deux camps principaux : ceux qui insistent sur l'importance de la compétitivité et de l'innovation dans le succès économique et ceux qui accordent plus d'importance à une société plus équitable caractérisée par une meilleure répartition des compétences et des niveaux de qualification professionnelle et de vie plus élevés. Quant aux moyens d'atteindre ces objectifs, on trouve d'une part les partisans d'un modèle américain caractérisé par la déréglementation, l'innovation et le dynamisme et d'autre part, ceux qui sont convaincus qu'un modèle européen sous forme de structures sociales permettra de créer une société plus équitable.

Équilibres à de faibles niveaux de qualification

L'expression « équilibre à de faibles niveaux de qualification » a été utilisée pour la première fois par Finegold et Soskice (1988) pour décrire leur analyse du Royaume-Uni dans lequel ils voyaient une économie où la majorité des responsables et des salariés étaient peu qualifiés et produisaient des biens et des services de piètre qualité. Finegold et Soskice ont utilisé cette expression pour décrire un réseau autoentretenu d'institutions sociétales et

étatiques interagissant pour empêcher une demande d'augmentation des niveaux de qualification. On en arrive tout naturellement à se demander comment de tels équilibres se créent et se maintiennent, concept approfondi par d'autres auteurs comme Keep et Mayhew (1999) et Wilson et Hogarth (2003). Dans l'étude de ces derniers, l'expression a été remplacée par « trajectoires de faibles qualifications » pour rendre compte des processus dynamiques en jeu. En outre, l'accent a été mis non plus sur la *qualité* d'un produit ou d'un service, mais sur sa *spécification*, c'est-à-dire sur le créneau visé par le produit ou le service et la mesure dans laquelle il existe une valeur ajoutée et une particularisation uniques. Les organisations finissent par être attachées à des stratégies particulières pour toutes sortes de raisons sous-jacentes comme :

- la structure des marchés intérieurs ;
- le caractère à court terme des marchés financiers ;
- la déréglementation du marché du travail ;
- la faiblesse des partenariats sociaux et des réseaux d'employeurs ;
- le manque de données comparatives utiles aux organisations ;
- la prévalence de modèles de concurrence fondés sur la maîtrise des dépenses.

Politiques suivies par le Royaume-Uni

Face aux préoccupations suscitées par les performances du pays en matière de qualifications, le gouvernement a tenté de prendre diverses mesures, notamment de modifier le cadre institutionnel, de fixer de nouveaux objectifs stratégiques axés davantage sur la demande que sur l'offre et de prendre des initiatives précises visant à augmenter soit la demande de formation des particuliers, soit la participation des employeurs à celle-ci.

Nous nous concentrerons ci-après sur les mesures influant sur la mise en valeur de la main-d'œuvre, c'est-à-dire sur l'acquisition de qualifications par les adultes en cours d'emploi, l'un des trois éléments de ce qui peut être considéré comme une approche à trois volets de l'amélioration de l'enseignement initial (de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur) et de l'accès au marché du travail de ceux qui sont actuellement « inactifs » (par exemple en les faisant passer de programmes de protection sociale à des programmes de travail).

Les années 70 et 80 et le milieu des années 90

Les performances médiocres de l'économie britannique et la faible réserve de compétences observée par Mc Kinsey (1998) n'étaient pas dues au fait d'avoir négligé la productivité ou les compétences. Depuis la fin des

années 70, les responsables britanniques ne cessaient d'insister sur le rôle clé joué par une formation continue efficace pour assurer la compétitivité de l'économie nationale. Pour s'attaquer au « problème des compétences », ils ont entrepris une réforme institutionnelle. Leur approche reposait fondamentalement sur deux hypothèses. Ils partaient tout d'abord du principe que la clé du progrès était une augmentation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée et instruite et qu'ensuite, les solutions « volontaristes » ou « fondées sur le marché » constituaient le meilleur moyen d'amener les employeurs à investir davantage dans la formation.

Les premières victimes de la réforme structurelle ont été les Conseils pour la formation industrielle (*Industrial Training Boards*) supprimés pour la plupart en 1981, qui étaient habilités à faire payer une redevance de formation aux entreprises relevant de leur branche d'activité. Ils ont été remplacés par les Organismes nationaux de formation (*National Training Organisations*) qui ont adopté une approche volontariste de la formation. Une autre victime a été la Commission des services de main-d'œuvre (*Manpower Service Commission*) abolie en 1988 et remplacée par un réseau de plus de 80 Conseils locaux de formation et d'entreprise (*Training and Enterprise Councils* ou TEC) chargés de financer et de promouvoir la formation.

En 1991, parallèlement aux TEC, le gouvernement conservateur a fixé les Objectifs nationaux de formation et d'enseignement (*National Education and Training Targets*), série de mesures des performances destinée au système britannique de formation professionnelle continue (FPC). Il a également pris une initiative de grande envergure baptisée « Investisseurs en ressources humaines » (*Investors in People*) pour mieux préciser et améliorer les normes de formation et de développement au sein des entreprises. Ces normes ont été élaborées par le Groupe de travail national sur la formation en partenariat avec des entreprises nationales de premier plan, leur personnel, des organisations professionnelles et des syndicats comme la *Confederation of British Industry* (CBI), le *Trades Union Congress* (TUC) et l'*Institute of Personnel and Development* (IPD). Dès novembre 2003, 28 % de la main-d'œuvre étaient couverts par des standards reconnus tels que le *Investors in People*. Les données disponibles laissent à penser que les sociétés accréditées comme *Investors in People* peuvent être plus efficaces que les autres (Tamkin et al., 2000), mais que les façons dont des résultats sont obtenus de même que leur forme sont mal connues.

La fin des années 90 et au-delà

L'arrivée du nouveau gouvernement travailliste s'est accompagnée d'un nouveau changement structurel, l'amélioration des qualifications étant considérée comme favorisant la compétitivité et également une plus grande cohésion sociale. C'est ainsi que le *New Deal* a été lancé en 1997 pour aider les

chômeurs à (ré)intégrer le marché du travail. Le programme prévoyait que du temps soit prélevé sur le temps de travail pour être consacré à la formation. Ce droit à la formation pour les jeunes de moins de 18 ans aux qualifications encore inférieures au niveau 2 correspondait à une promesse électorale faite en 1999. Toutefois, des recherches effectuées sur la dimension territoriale du *New Deal for Young People* ont démontré que l'accent mis par les pouvoirs publics sur une réinsertion rapide dans l'emploi – ce que les anglophones qualifient de « *work-first* » – a empêché l'adoption de programmes de formation de haute qualité, lesquels requièrent un investissement sur une longue durée (Sunley, Martin et Nativel, 2005).

À la fin de février 1998, le gouvernement a présenté sa conception du Royaume-Uni comme une « société d'apprentissage » dans un Livre vert intitulé « *The Learning Age: A Renaissance for a New Britain* », dans lequel on constate un changement de politique consistant à redoubler d'efforts pour amener les particuliers à participer à des activités de formation. Ce document présente un certain nombre de concepts et exprime notamment la conviction que le Royaume-Uni doit s'orienter vers une économie du savoir. Dans le Livre vert, le gouvernement a proposé plusieurs priorités en ce qui concerne le financement public de cours de formation de base accessibles gratuitement à n'importe quel âge et l'offre d'une aide financière ciblée sur les adultes qui en ont le plus besoin.

On prévoyait que les propositions relatives à un système national de comptes d'apprentissage individuels amèneraient les intéressés à prendre eux-mêmes en charge cet investissement dans leur avenir. Bien que la plupart de ces principes aient été mis en pratique à des degrés divers, les comptes d'apprentissage individuels ont été supprimés en Angleterre en 2001 en raison de leur inefficacité et des risques de fraude, bien que de nouveaux modèles aient été élaborés et mis à l'essai au pays de Galles et en Écosse.

L'apprentissage est considéré comme se prêtant naturellement à un partenariat entre les employeurs, les salariés et leurs syndicats. Le gouvernement a proposé dans le Livre vert de soutenir des projets d'éducation en cours d'emploi en créant un « fonds pour le développement de l'éducation des salariés ». L'initiative du TUC appelée « Négociateur pour acquérir des compétences » a créé un réseau de *Représentants syndicaux pour l'apprentissage* chargés de collaborer avec les employeurs pour améliorer la formation. En avril 2003, on a accordé officiellement à ces représentants un certain temps (pris sur leur temps de travail) pour exercer leurs fonctions. Un soutien accru a par ailleurs été accordé aux syndicats pour les aider à s'occuper davantage d'apprentissage en cours d'emploi par le biais d'un *Fonds syndical d'apprentissage* qui a eu pour effet d'augmenter le nombre de représentants syndicaux chargés de la formation en cours d'emploi et d'accroître quelque peu cette formation (Shaw et al., 2002).

Une autre étape de la réforme institutionnelle a été la diffusion, en 1999, du Livre blanc du gouvernement travailliste intitulé *Apprendre à réussir*. Les TEC ont été supprimés, de même que le Conseil pour le financement de la formation continue (*Further Education and Funding Council*) et remplacés par un seul organisme de financement, le Conseil pour l'apprentissage et l'acquisition de compétences (*Learning and Skills Council*) soutenu par 47 Conseils locaux pour l'apprentissage et l'acquisition de compétences (*Local Learning and Skills Councils*) en Angleterre. On a également supprimé le Comité national pour les objectifs en matière d'éducation et de formation (*National Committee for the Education and Training Targets* ou NACETT), organe consultatif officiel chargé de s'assurer de la réalisation des objectifs.

Opérant depuis avril 2001, le LSC est chargé de financer, planifier et gérer toutes les activités d'enseignement non universitaire et de formation destinées aux plus de 16 ans soutenues par l'État en Angleterre, et de s'assurer de leur qualité. Il est également chargé de fixer des objectifs nationaux en matière d'apprentissage et a également pour mandat d'encourager la participation aux activités d'enseignement et d'inciter les employeurs à promouvoir l'enseignement et la formation. C'est le plus grand organisme non gouvernemental (ou « *quango* ») du pays.

Mesures les plus récentes

L'automne 2000 a vu la création d'une Université de l'Industrie (Ufi) reflétant la volonté du gouvernement travailliste de faire du Royaume-Uni le leader mondial en matière d'utilisation des technologies nouvelles pour améliorer l'apprentissage et les compétences. L'Ufi fournit des informations sur les cours, offrira des conseils et dispensera des cours adaptés aux besoins des élèves, aussi bien à plein-temps qu'à temps partiel, sous la forme d'un enseignement à domicile, sur le lieu de travail ou dans un établissement d'enseignement local. L'évaluation de l'Ufi montre que celle-ci a réussi à susciter une participation plus large et à attirer des élèves défavorisés, mais qu'elle n'a pas obtenu à ce jour autant de succès avec les organismes (Tamkin et al., 2003).

En 2001, le Service des performances et de l'innovation (*Performance and Innovation Unit*) du Bureau du Cabinet (maintenant appelé Bureau stratégique (*Strategy Unit*)) a été chargé par le Premier ministre de formuler des propositions concernant un cadre stratégique en vue de la mise en valeur de la main-d'œuvre adulte. Il s'est efforcé de regrouper les institutions existantes et nouvelles en un ensemble cohérent.

Le premier rapport du Bureau stratégique daté de 2001 formulait une vision d'avenir, proposant une stratégie en vue de mettre en place un système de valorisation de la main-d'œuvre axé sur la demande, la politique suivie

visant non plus à accroître l'offre mais à stimuler la demande des employeurs et des particuliers et à y répondre promptement. Il s'agit d'un document capital en ce sens qu'il commence à mettre l'accent non plus sur l'offre individuelle de compétences, mais sur une vision plus globale de leur utilisation et du rôle des employeurs.

En 2002, le Bureau stratégique a entrepris une seconde phase de travaux dans laquelle il définit un plan d'action pour l'élaboration de sa politique jusqu'en 2010 :

- adoption d'une nouvelle approche : les Programmes pilotes de formation par les employeurs ;
- l'annonce dans l'Examen des dépenses de 2002 de nouveaux objectifs ambitieux en matière de compétences ;
- l'engagement, pris dans l'Examen des dépenses de 2002, de revoir le financement de la formation des adultes et de mettre à l'essai une formule de mise en commun régionale des budgets destinés à la valorisation de la main-d'œuvre⁷.

Programmes pilotes de formation par les employeurs (ETP). Annoncés dans le budget gouvernemental de 2002, les Programmes pilotes de formation par les employeurs (ETP) mettent à l'essai une nouvelle et importante politique pour surmonter les obstacles à la mise en valeur de la main-d'œuvre, constitués essentiellement par le manque de temps et le coût de la formation.

Bien que conçus officiellement pour surmonter les problèmes de temps et de coûts liés à la formation en cours d'emploi, les programmes pilotes poursuivent au moins deux autres objectifs implicites. Ils visent tout d'abord à augmenter le nombre de travailleurs qualifiés de niveau 2, ce qui constitue l'un des objectifs globaux des services ministériels parrainant l'initiative, et qui ont été fixés dans le dernier examen des dépenses (voir plus bas). D'autre part, la formation assurée dans le cadre du programme est censée être « orientée vers l'employeur », c'est-à-dire viser à identifier les déficits de qualifications et être fournie sous une forme et à un moment tous deux conformes aux impératifs de l'entreprise.

Certains reprochent aux programmes pilotes de ne pas pouvoir avoir d'effets sur les entreprises qui opèrent dans le secteur du marché à faible niveau de compétence/valeur ajoutée (Wilson et Hogarth, 2003). Le gouvernement britannique est cependant convaincu que l'effet de ces entreprises sera faible sur l'ensemble de l'initiative. Selon Ivan Lewis, Ministre de la formation et de l'enseignement professionnel :

Je pense que les entreprises représentées dans un LSC constituent une très petite minorité. La majorité doit investir dans l'acquisition de compétences à l'échelle de

l'organisation toute entière et nous allons devoir stimuler la demande dans certains cas au moyen de programmes comme les ETP⁸.

Compétences pour les réseaux d'entreprises. Jusqu'à présent, la réforme institutionnelle portait essentiellement sur les activités nationales et régionales mais en 2002, le gouvernement a lancé le programme Compétences pour les réseaux d'entreprises, autre partenaire clé dans la mise en valeur de la main-d'œuvre.

Le réseau comprend un certain nombre de nouveaux Conseils sectoriels appuyés par des employeurs (*Sector Skills Councils* ou SSC) soutenus et dirigés par l'Organisme de développement des compétences sectorielles (*Sector Skills Development Agency* ou SSDA). Ce réseau remplace les Organismes nationaux de formation généralement jugés peu efficaces pour attirer des employeurs. Le mandat du réseau de Compétences pour les entreprises témoigne que l'on est conscient du fait que les employeurs doivent jouer un rôle beaucoup plus important dans le développement des compétences dans tout le pays⁹.

L'examen des dépenses 2002. L'examen des dépenses (Trésor public, 2002) fixe trois objectifs clés en matière de compétences :

- d'ici à 2010, réduire d'au moins 40 % le nombre de travailleurs adultes n'ayant pas des qualifications de niveau QPN 2 ou équivalentes. À cette fin, un million d'adultes déjà actifs doivent atteindre le niveau 2 entre 2003 et 2006 ;
- améliorer les niveaux de compétences de base de 1.5 million d'adultes entre le démarrage de Compétences pour la vie (programme de formation de base) entre 2001 et 2007, avec un objectif intérimaire de 750.000 d'ici à 2004 ;
- au moins 28 % des jeunes devraient s'inscrire à un programme d'Apprentissage moderne (*Modern Apprenticeships*) en 2004 et l'objectif fixé en matière d'enseignement professionnel sera plus ambitieux (y compris les programmes d'Apprentissage moderne pour 2010).

Il a été annoncé que la prochaine fois que le financement de l'éducation des adultes serait examiné tant dans le cadre qu'à l'extérieur du système de formation professionnelle continue, on rechercherait des moyens de déployer plus efficacement les ressources financières pour :

- inciter les employeurs à assurer une formation dans le cadre de leurs stratégies fondamentales de développement de leurs opérations ;
- amener les institutions à répondre aux besoins des particuliers et des employeurs ;
- faire bénéficier d'un apprentissage un plus grand nombre de personnes peu qualifiées ;

- permettre aux organismes de développement régional (*Regional Development Agencies*) de participer pleinement et efficacement à l'élaboration et à l'exécution des stratégies régionales en matière de compétences.

L'examen des dépenses a également annoncé des programmes pilotes dans deux ou trois régions. Pour cela, on met en commun les budgets destinés à la mise en valeur de la main-d'œuvre au niveau régional pour promouvoir une collaboration et renforcer le rôle des compétences dans les stratégies régionales aux fins du développement économique.

Livre blanc sur la Stratégie en matière de compétences. Le désir de concilier désormais les besoins des particuliers et ceux des employeurs ressort clairement du Livre blanc de juillet 2003 (DfES et al., 2003), dont l'un des objectifs est de faire en sorte que les employeurs disposent des compétences appropriées pour assurer le succès de leurs entreprises, et que les particuliers aient les qualifications voulues pour pouvoir être recrutés et s'épanouir sur le plan personnel.

Malgré les progrès considérables réalisés depuis 1997, le déficit de compétences constaté avec les pays concurrents au niveau des qualifications de base et intermédiaires reste préoccupant. L'amélioration du niveau de compétences, en particulier dans le cas des personnes les moins qualifiées, constitue un objectif du programme des autorités visant à améliorer la productivité au RU. Dans l'ensemble, la nouvelle stratégie ne repose pas sur des initiatives nouvelles. Elle vise à tirer un meilleur parti des atouts disponibles, en intégrant les éléments déjà existants et en veillant à les utiliser d'une façon plus efficace.

Le Livre blanc propose d'offrir un plus grand choix aux employeurs, de fournir de meilleures informations, d'améliorer la formation à la gestion et le développement, d'obtenir un soutien accru des syndicats et de développer le réseau de leurs membres recevant une formation. Le programme garantit un enseignement gratuit à tout adulte n'ayant pas une qualification de niveau 2, un soutien accru à ceux de niveau 3 le cas échéant, et de meilleurs conseils et informations ainsi qu'une aide accrue pour l'acquisition de compétences en matière de TIC.

On prévoit qu'il faudra procéder à une importante réforme de l'offre et de la prestation des services d'enseignement et de formation financés par l'État. Il est dit dans le Livre blanc que le cadre de qualifications sera réformé, de façon à devenir plus flexible et mieux adapté aux besoins des employeurs et des intéressés eux-mêmes. Pour l'instant, des propositions précises n'ont toujours pas été formulées.

Pour rendre plus cohérente l'action engagée, le gouvernement a l'intention de créer une Alliance nationale des compétences qui regroupera

les principaux services ministériels ainsi que les représentants du patronat et des syndicats dans le cadre d'un nouveau partenariat social, et qui liera les principaux organismes prestataires dans le cadre d'un effort concerté pour améliorer les compétences. Enfin, au niveau régional, l'action des organismes de développement régional (RDA), du réseau de SSC, du *Small Business Service*, du LSC et du *JobCentre Plus* (le SPE britannique) sera coordonnée avec la RDA de chaque région pour formuler de nouvelles propositions novatrices relatives à une collaboration efficace. Il s'agira essentiellement de simplifier le système pour les employeurs et ceux qui reçoivent une formation, d'obtenir un meilleur rapport qualité/prix, de susciter de plus hautes aspirations et de répondre aux besoins locaux et régionaux en compétences.

Le Livre blanc annonce également le développement d'un programme de formation par les employeurs qui n'est pas encore précisé, mais qui devrait s'inspirer des programmes pilotes de formation assurée par les employeurs et d'autres programmes expérimentaux de moindre envergure.

Améliorer les compétences des employeurs. En 2004, le DfES a créé pour les employeurs un site web intitulé « Améliorer les compétences des employeurs » qui est « censé vous aider en tant qu'employeur à prendre des décisions en connaissance de cause au sujet de la formation de vos employés et à développer votre entreprise en investissant dans votre personnel ».

Ce site web fournit toutes sortes d'informations sur les compétences, notamment sur les politiques et les initiatives ainsi que sur le soutien disponible pour la formation. Il comprend une section sur les prestataires de formation et offre des informations sur les évolutions les plus récentes et des liens avec d'autres sites utiles.

Centres d'excellence professionnelle. Le programme CoVE (*Centres of Vocational Excellence*) a été créé pour répondre aux besoins de compétences professionnelles en créant un réseau dans le secteur des centres dispensant une éducation et une formation complémentaires de haute qualité (l'objectif étant de créer 400 centres d'ici à 2006) qui s'emploient essentiellement à assurer une formation professionnelle dans des secteurs spécialisés. Les CoVEs sont censés collaborer étroitement avec les employeurs pour répondre aux besoins de compétences aussi bien actuels que futurs.

Le marché du travail britannique

Dans le contexte des préoccupations et des problèmes concernant la compétitivité, on observe des tendances durables qui sont importantes dans les débats sur les compétences.

Au cours des vingt dernières années, on a vu, à l'échelon national, se renforcer une tendance nationale au niveau de la structure de l'emploi, tendance caractérisée par une progression des fonctions de gestion et d'encadrement et un recul parallèle des métiers spécialisés, des emplois non qualifiés et (dans une moindre mesure) des emplois d'ouvriers d'usine et d'opérateurs de machines. On a également enregistré un recul de l'emploi dans les secteurs de la vente et du service à la clientèle. Ces tendances devraient en principe être durables.

Du fait de cette tendance sous-jacente, 40 % de la population active exercent des fonctions élevées (directeurs, cadres et cadres associés) tandis que 20 % occupent des emplois peu qualifiés (manœuvres et ouvriers d'usines). Ces données semblent confirmer la thèse selon laquelle le Royaume-Uni doit pleinement jouer le rôle d'économie du savoir dont il a été question précédemment.

Ces tendances nationales de l'emploi s'accompagnent de tendances similaires dans les différents secteurs. On a enregistré une diminution régulière du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier, compensée par des progressions au niveau national dans les secteurs de l'industrie, de la banque et des finances, de l'administration publique, de l'importation et du commerce. Les progrès ont été plus limités dans le bâtiment.

Le Royaume-Uni compte un taux de population active très élevé, ce qui est dû en partie à la forte diminution des taux de chômage enregistrée dans ce pays dans tous les secteurs depuis 1992. Ces taux restent les plus élevés pour les emplois semi-qualifiés et non qualifiés comme ceux de manœuvres, d'ouvriers d'usine et d'opérateurs de machines (9 et 6 % respectivement). Parmi les autres emplois pour lesquels les taux de chômage sont supérieurs à la moyenne figurent les emplois de vendeurs (5,7 %) ainsi que l'artisanat et les métiers qui y sont liés (4,9 %). C'est dans ce domaine – qui battait les records de chômage en 1992 avec un taux d'un peu plus de 16 % – que l'on a observé une chute remarquable du chômage, dont le taux est tombé à moins de 4 % en 2001.

Malgré des niveaux de qualifications manifestement insuffisants, le Royaume-Uni est un pays où une proportion constamment importante des employeurs assure une formation professionnelle depuis 1995 (Spilsbury, 2001) Pour les entreprises de toutes tailles à l'exception des plus petites, on approche les 100 pour 100, et même près de 90 % des chefs de petites entreprises (comptant entre un et 24 salariés) assurent une formation sous une forme ou sous une autre (voir tableau 4.1).

Une ventilation sectorielle laisse à penser que c'est dans les secteurs des transports et de l'administration publique qu'une formation est le plus souvent assurée, suivis des finances et des services aux entreprises. Dans le

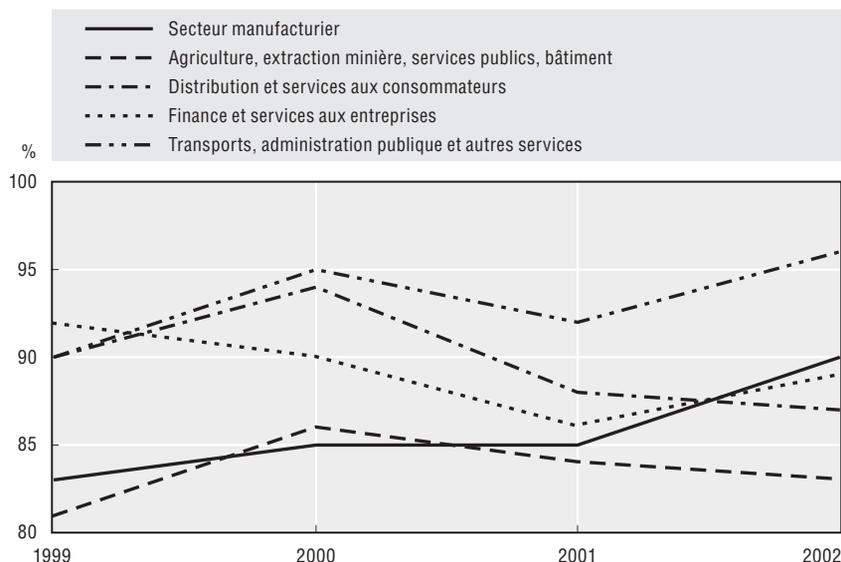
Tableau 4.1. **Pourcentage d'employeurs assurant une certaine formation, selon la taille de l'entreprise**

Taille de l'entreprise	1999	2000	2001	2002
5-24	87	90	86	88
25-99	95	97	95	96
100-199	97	99	99	99
200-499	99	100	98	99
500+	99	100	99	99

Source : DfES (2002), *L'apprentissage et la formation en cours d'emploi*.

secteur manufacturier, la formation est en général assez limitée mais les chiffres de 2002 ont été plus élevés et ont dépassé ceux de la distribution et des services aux consommateurs (voir graphique 4.1).

Si l'on considère le type de formation assurée, environ la moitié des organismes, quels que soient le secteur ou la région, assurent à la fois une formation en cours d'emploi et hors emploi. C'est fonction de la taille de l'entreprise, environ la moitié des petites entreprises (de un à 24 salariés) et près de celles qui comptent plus de 200 salariés offrant en effet les deux types de formation. En outre, entre un cinquième et un tiers des employeurs tous secteurs et régions confondus n'assurent qu'une formation en cours d'emploi.

Graphique 4.1. **Pourcentage d'employeurs assurant une certaine forme de formation, par secteur**

Source : DfES (2002), *L'apprentissage et la formation en cours d'emploi*.

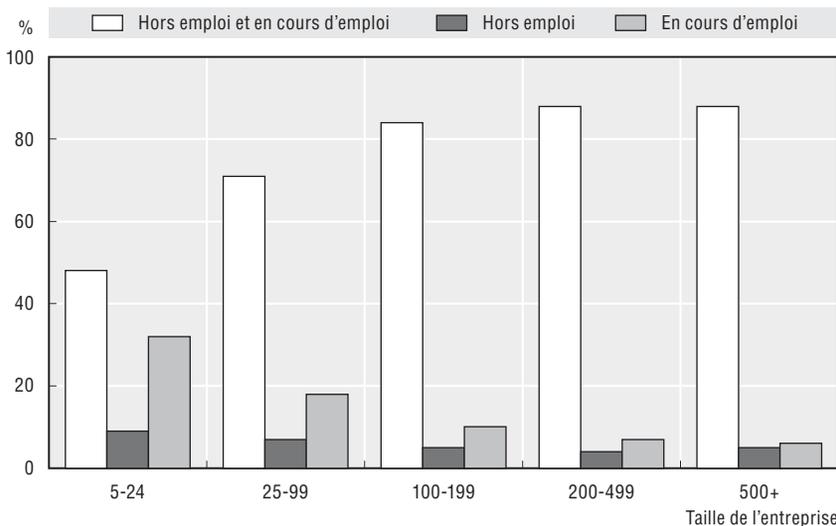
On constate là encore des variations marquées selon la taille de l'entreprise, car c'est le cas d'un tiers des petites entreprises, contre six ou sept % seulement de celles qui comptent plus de 200 salariés (voir graphique 4.2).

Les mesures de la participation individuelle à la formation doivent en principe donner une image plus précise de l'intensité de la formation, c'est-à-dire de l'intensité de ces activités plutôt que de leur incidence. Selon les données de l'enquête sur la main-d'œuvre (printemps 2002), 14,6 % des personnes d'âge actif avaient suivi activement des cours de formation professionnelle (aussi bien en cours d'emploi qu'hors emploi) au cours des quatre semaines précédentes, contre 13,4 % au printemps 1997.

De même, l'Enquête nationale sur l'apprentissage des adultes (*National Adult Learners Survey* ou NALS) a indiqué une augmentation du taux de participation global des personnes d'âge actif. Les taux sont beaucoup plus élevés du fait que la définition de l'apprentissage de la NALS est plus large, que la période de référence est beaucoup plus longue (jusqu'à trois ans), et que les taux ont légèrement augmenté, passant de 74 % en 1997 à 76 % en 2001.

La situation d'ensemble laisse à penser que les activités d'apprentissage et de formation des adultes ont légèrement progressé depuis la fin des années 90, bien que leur ventilation ait peu évolué, les personnes occupant des emplois de haut niveau ou ayant des niveaux de qualifications plus élevés étant celles qui reçoivent le plus souvent une formation.

Graphique 4.2. **Pourcentage d'employeurs assurant une formation, selon le type de formation et la taille**



Source : DfES (2002), *L'apprentissage et la formation en cours d'emploi*.

Le marché du travail du Derbyshire

Le Derbyshire est un comté mi-rural, mi-urbain des Midlands de l'Est (voir graphique 4.3). Il a une population clairsemée sur une part importante de son territoire, en particulier dans les districts de High Peak et de Derbyshire Dales. En revanche, on y trouve également des zones très urbanisées, en particulier Derby City qui, avec ses 222 000 habitants, compte 23 % de la population totale du comté. Derby City regroupe également les plus fortes minorités ethniques du comté, bien que sur l'ensemble du comté, leurs membres soient relativement peu nombreux.

Le Derbyshire compte un peu moins de personnes occupant des emplois de niveau élevé que l'ensemble du pays (35 % contre 40 %), et un peu plus occupant des emplois subalternes (25 % contre 20 % au niveau national).

Par le nombre de salariés, les principaux secteurs d'activité du Derbyshire sont le secteur manufacturier, l'administration, l'éducation, la santé et la distribution, l'hôtellerie et la restauration. Le Derbyshire et les Midlands de l'Est comptent un pourcentage d'emplois nettement plus élevé dans le secteur manufacturier (24 % dans le Derbyshire, 21 % dans les Midlands de l'Est) que l'Angleterre (15 % en mai 2003) et une proportion moindre dans les secteurs bancaire et financier.

Graphique 4.3. **Carte du Royaume-Uni indiquant le Derbyshire**



Si l'on compare les régions, on constate un écart marqué entre le nord et le sud, Londres se situant nettement au-dessus de la moyenne, et l'est et le sud-est également au-dessus des autres régions du pays. Parmi les régions décentralisées du RU, le pays de Galles et l'Irlande du Nord ont un PIB par tête inférieur à celui de toutes les régions d'Angleterre, tandis que le PIB de l'Écosse se situe quelque part entre celui des régions du sud et de l'est de l'Angleterre et celui du reste du pays. Le PIB par habitant des Midlands de l'Est est inférieur à la moyenne du Royaume-Uni mais, sans pour autant égaler celui de Londres ou des régions de l'est ou du sud-est, il est supérieur à celui de toute autre région anglaise.

Les taux d'activité des Midlands de l'Est et du Derbyshire sont légèrement supérieurs à la moyenne du Royaume-Uni pour les hommes (un à deux points de pourcentage de plus que les taux nationaux) et plus encore pour les femmes (2 à 3 %). Les taux de chômage du Derbyshire sont légèrement inférieurs à la moyenne nationale et bien qu'il existe des îlots de pauvreté (une vingtaine de districts figurent parmi les plus défavorisés du pays), les zones relativement prospères y sont également moins nombreuses.

D'une façon générale, les taux de chômage pour tous les groupes professionnels sont plus faibles dans les Midlands que dans l'ensemble du Royaume-Uni et suivent des tendances similaires. Il n'est pas surprenant que les taux d'activité économique aient tendance à y être supérieurs, bien que les différences soient souvent faibles.

Il est intéressant de noter que d'après les données régionales, les régions au PIB par tête le plus élevé sont celles où les niveaux de formation sont les plus bas. Londres, l'est et le sud-est sont les régions aux niveaux de formation les plus bas, entre 85 et 90 % des employeurs assurant une formation continue, alors qu'ils sont entre 90 et 95 % dans le nord-ouest, le nord-est, le sud-ouest et les Midlands de l'Est¹⁰.

Les niveaux de formation sont restés élevés dans les Midlands de l'Est par rapport aux autres régions du RU, où ils ont dans l'ensemble légèrement diminué au cours des trois ou quatre dernières années. En 2002, environ 94 % des employeurs offraient une formation sous une forme ou sous une autre, pourcentage dépassé seulement par le sud-ouest. La situation est cependant moins positive en ce qui concerne les activités régulières de formation. De récentes enquêtes auprès des employeurs indiquent que 51 % seulement de ceux du Derbyshire (près de 16 000) offrent régulièrement une formation continue.

Les données sur le niveau de qualifications ressortant de l'Enquête sur la population active laissent à penser que le niveau de qualification de la population du Derbyshire et des Midlands de l'Est est légèrement inférieur à la moyenne de l'Angleterre et qu'il est inférieur à celui d'autres régions

anglaises. Les données de 2001 indiquent pour ces deux régions un niveau de qualification d'au moins 2 pour 63 % de la population, contre 68 % pour l'ensemble de l'Angleterre, les chiffres correspondants étant respectivement de 42 et 46 % pour le niveau 3 et de 23 et 27 % pour le niveau 4. Les données pour 2002 font apparaître une légère augmentation. Le Derbyshire compte une population active peu ou non qualifiée plus nombreuse (6,8 %) que celle que l'on enregistre au niveau national (4,4 %) ou régional (5 %). Ces observations concordent avec la légère évolution dans le sens d'emplois moins qualifiés observée dans la région.

Bien que les niveaux de qualifications apparaissent légèrement inférieurs à la moyenne nationale, les données de l'Enquête sur les qualifications effectuée auprès des employeurs en 2000 et 2001 montrent que les employeurs des Midlands de l'Est n'ont guère de difficultés à pourvoir les postes vacants faute de qualifications suffisantes. Sur ce point, le Derbyshire vient au 44^e rang sur 47 parmi les LSC locaux, 1.3 % seulement des employeurs signalant des vacances d'emploi pour cette raison, soit un chiffre très inférieur à la moyenne nationale de 8 %. Sur l'ensemble des entreprises qui embauchent, 20 % ont eu des difficultés à pourvoir des postes non qualifiés.

Bien que le Derbyshire (et les Midlands de l'Est d'une façon plus générale) obtiennent de bons résultats sur certains points dans le contexte national, d'autres domaines appelleraient davantage d'attention et une intervention plus énergique. Par exemple, alors que les taux de chômage sont plus faibles que la moyenne nationale et le taux d'activité économique plus élevé, une proportion un peu plus forte de la main-d'œuvre du Derbyshire et des Midlands de l'Est occupe des emplois peu qualifiés et la population est moins qualifiée que la moyenne nationale, une proportion plus importante de la population active étant peu ou non qualifiée. Les personnes peu qualifiées ont moins de chances de recevoir une formation et d'avoir les bases voulues pour avancer dans leur carrière et conserver leur emploi. Les initiatives de type ETP ont été conçues pour tenter de lever les obstacles à la mise en valeur de la main-d'œuvre qui risqueraient de créer une situation de ce genre, et pour aider à éliminer ces inégalités en matière d'éducation.

Programmes pilotes de formation par les employeurs

Généralités et principales caractéristiques

On a conçu initialement en septembre 2002 les programmes pilotes dans six zones anglaises de Conseils d'apprentissage et de qualifications (LSC) pour vérifier l'efficacité avec laquelle ils encourageaient une formation supplémentaire en cours d'emploi débouchant sur une amélioration des compétences et des qualifications des salariés peu qualifiés. Il s'agit de faire participer des employeurs ou des salariés qui ne s'intéressent généralement

pas à la formation professionnelle. Les programmes pilotes sont gérés par les LSC locaux en partenariat avec les Business Links locaux et d'autres organismes, et ils ont été généralement conçus pour une durée d'un an. Ils offrent, par l'intermédiaire des formateurs enregistrés, une formation débouchant sur le niveau QPN 2 (ou équivalent) ou des compétences de base à des salariés au niveau de qualification inférieur à 2. L'offre comporte quatre éléments : 1) une formation gratuite ou subventionnée¹¹, 2) une rémunération pour le temps consacré à la formation, 3) une compensation salariale (versée aux employeurs pour le temps consacré par les salariés à la formation, à des taux différents selon la zone pilote), et 4) des informations, des conseils et des directives à l'intention des employeurs et des salariés.

Dans le rapport pré-budgétaire de novembre 2002, il a été annoncé que la durée de même que la couverture des six programmes pilotes originels seraient accrues.

En 2003, un modèle « sans compensation » a été ajouté (ce qui signifie que les employeurs n'ont pas reçu de compensation pour le temps consacré par leurs salariés à leurs activités de formation). On met à l'essai différentes formules pour mieux déterminer quels aspects de la politique (formation gratuite, compensation salariale, etc.) ont le plus d'effets pratiques sur la formation en cours d'emploi. De plus, les responsables de chaque programme pilote disposaient d'une certaine latitude pour choisir le mode d'organisation et de commercialisation du programme. C'est ainsi que les responsables de cinq des six programmes originels ont créé leur propre image de marque. En outre, les procédés utilisés initialement pour le recrutement et les contrats ont été très variables. Ces variations ont fini par s'atténuer, mais on constate encore des différences d'un programme pilote à un autre.

Les programmes pilotes ont pour origine l'examen stratégique de la valorisation de la main-d'œuvre réalisé par le Bureau stratégique de l'État (2001) décrit plus haut. Le rapport soutenait qu'il était absolument prioritaire de s'attaquer aux déficits de qualifications et que l'« objectif à long terme devrait être de faire en sorte que tous les adultes aient la possibilité d'acquérir une qualification de niveau 2 ».

Le rapport préconisait en particulier un système davantage « axé sur la demande » et consistant en partie à :

- Permettre aux particuliers et aux employeurs d'accroître leur demande de valorisation de la main-d'œuvre, par exemple en leur accordant directement le pouvoir d'achat nécessaire.
- Aider les employeurs, en particulier les chefs de petites entreprises, à élaborer des stratégies poussant à la hausse la demande de mise en valeur de la main-d'œuvre.

- S'attaquer aux obstacles temporels et financiers qui empêchent certaines personnes de saisir des opportunités.

C'est à ce dernier problème que s'attaquent directement les programmes pilotes dans le contexte de l'impératif général qui est de mettre en place un système davantage « axé sur la demande ».

L'approche adoptée dans les programmes pilotes comprend un certain nombre de caractéristiques clés consistant notamment à s'attaquer aux questions de temps et de coûts. Les programmes accordent des compensations variables aux employeurs (voir tableau 4.2) pour le temps que les salariés consacrent directement à la formation (à hauteur de 35 ou 70 heures, selon la région). De plus, la formation doit déboucher sur des qualifications de base ou de niveau QPM 2 (ou niveau équivalent). À l'origine, ces deux formules s'excluaient mutuellement. Les programmes pilotes n'ont toutefois pas tardé à révéler un faible taux d'acquisition de compétences de base (dans la mesure où employeurs et employés n'en reconnaissaient pas – ou ne voulaient pas en reconnaître – la nécessité) et dans certains cas, des besoins en compétences de base se manifestaient alors que l'intéressé s'efforçait d'acquérir une qualification de niveau 2. On a modifié les règles pour permettre aux intéressés de recevoir à la fois une formation de niveau 2 et d'acquérir des compétences de base si nécessaire.

De plus, les ETP reposent sur la demande. En d'autres termes, le processus de formation est impulsé essentiellement par l'employeur plutôt que par le salarié. L'approche initiale (de la part des intermédiaires qui s'emploient à « vendre » une participation) consiste à passer par l'employeur. Celui-ci doit accepter de participer au programme et laisser ses employés y participer. Une compensation salariale (voir tableau 4.2) est accordée à l'employeur, qui influe sur le choix du cours suivi par les employés, dans les limites du programme (bien que les employés puissent généralement décider librement de participer ou non au programme).

Le programme prévoit une interaction négociée entre l'employeur et le prestataire de formation. Chaque programme pilote fait appel à un certain nombre de « courtiers », c'est-à-dire de conseillers qui rendent visite aux employeurs intéressés à un stade précoce pour évaluer leur admissibilité et leurs besoins de formation ainsi que ceux de leurs salariés, et pour faire intervenir ensuite des formateurs appropriés avec l'accord de l'employeur. Dans certains cas, les courtiers apportent un appui continu à l'employeur pour maximiser les effets positifs de la formation.

Une autre caractéristique est le modèle de formation du type « évaluer/former/évaluer ». Ce modèle repose sur un processus d'évaluation des niveaux de compétence par rapport aux normes du secteur professionnel, consistant à identifier les déficits de qualifications et à assurer une formation pour les

combler, et à procéder ensuite à une nouvelle évaluation pour confirmer la compétence des intéressés et leur permettre d'acquérir le niveau de qualification voulu. On considère ce modèle de type « évaluer/former/évaluer » comme particulièrement efficace et donc plus rapide et plus économique à utiliser dans la mesure où il s'applique à des employés s'acquittant déjà avec compétence de la plupart des tâches correspondant à une qualification.

Enfin, la formation ETP peut être assurée de façon flexible. Elle est conçue pour être fournie au moment et à l'endroit qui conviennent le mieux à l'employeur et à l'employé. Cette flexibilité est très appréciée des employeurs, mais elle implique de nouvelles approches de la part des prestataires de formation, qui sont pour la plupart habitués à assurer celle-ci dans leurs propres locaux et selon leurs propres horaires.

Liens avec d'autres politiques

Les programmes pilotes sont conçus de manière à s'intégrer dans la future politique de valorisation des compétences de la main-d'œuvre, politique décrite dans ses grandes lignes dans la Stratégie du gouvernement britannique en matière de compétences, publiée en juillet 2003 (DfES et al., 2003), comme indiqué plus haut. Cette stratégie réaffirme l'importance accordée à l'amélioration des compétences de base et à l'acquisition de qualifications de niveau 2 par la main-d'œuvre existante et précise que les programmes pilotes « aideront à élaborer de futurs programmes nationaux visant à appuyer la formation professionnelle ». Un programme de ce genre sera probablement nécessaire pour atteindre l'objectif du gouvernement qui est de réduire de trois millions d'ici à 2010 le nombre de salariés n'ayant pas le niveau 2 de qualifications.

Les programmes pilotes sont exécutés parallèlement à d'autres initiatives qui visent à apporter un appui à une formation de base en cours d'emploi comme « Skills for Life », ou bien à fournir un soutien ciblé à des secteurs, des régions ou des types d'entreprises grâce à un financement du Fonds social européen. D'autres aspects de la politique du gouvernement britannique à l'égard du développement des compétences diffèrent des programmes pilotes sur des points fondamentaux. C'est ainsi que le New Deal est généralement axé sur les chômeurs plutôt que sur les personnes ayant un emploi. Les « Apprentissages modernes » (*Modern Apprenticeships*) sont destinés essentiellement aux jeunes (bien que la limite d'âge de 24 ans ait été récemment supprimée), tandis que l'Université de l'Industrie dispense par voie électronique un enseignement très fragmentaire qui débouche rarement sur une qualification de niveau 2 et plus.

Tableau 4.2. **Zones pilotes anciennes et nouvelles**

Zone LSC	Niveau de compensation par âge			Temps pris sur le travail (heures)
	Pourcentage du salaire*, selon la taille de l'entreprise			
	Petite entreprise (moins de 50 salariés)	Moyenne entreprise (de 50 à 249 salariés)	Grande entreprise (plus de 250 salariés)	
Anciens programmes pilotes (commencés en septembre 2002)				
Agglomération de Manchester	150	120	75	35
Derbyshire	130	100	50	35
Essex	110	75	0	35
Tyne & Wear	150	120	75	70
Wiltshire & Swindon	130	100	50	70
Birmingham & Solihull	110	75	0	70
Nouveaux programmes pilotes (commencés en septembre 2003)				
Shropshire	150	120	75	35
Leicestershire	130	100	50	35
Kent	0	0	0	35
East London	150	120	75	70
Berkshire	130	100	50	70
South Yorkshire	110	75	0	70

* À hauteur de 60 £ par jour.

Source : DfES, 2003.

Les ETP dans le Derbyshire

Organisation des ETP

On s'est efforcé de veiller à ce que les ETP soient liés à d'autres initiatives nationales mais en raison de leur caractère expérimental, ce projet n'a pas été entièrement mené à bien. Au cours de nos recherches dans le Derbyshire, nous avons examiné le rapport avec trois autres organismes officiels : les autorités des Midlands de l'Est, l'Organisme de développement régional (*Regional Development Agency*) chargé du développement des compétences au niveau régional, et le *Business Link*. Les ETP n'ont pas encore été pleinement intégrées à la RDA tandis que *Business Link* est un partenaire très actif.

Les autorités des Midlands de l'Est ont expliqué que leur rôle consistait à représenter la politique nationale au niveau régional, mais non à concevoir des initiatives régionales. Leurs activités ont un caractère plus social et elles ont tendance à jouer un rôle d'intermédiaire avec les autorités nationales pour les questions locales. Les ETP constituent une initiative à laquelle elles n'ont pas été étroitement associées.

Les RDA sont des organismes publics non ministériels qui ont essentiellement pour but de stimuler le développement économique régional.

Ils ont été créés en vertu de la loi de 1998 sur les Organismes de développement régional et ont commencé officiellement à opérer dans huit régions d'Angleterre le 1^{er} avril 1999. Ils s'efforcent de coordonner le développement et le redressement économique régional pour permettre aux régions anglaises d'améliorer leur compétitivité relative et de réduire le déséquilibre existant entre les régions et au sein d'une même région. L'un de leurs objectifs officiels est de « favoriser le développement et l'application de compétences en rapport avec l'emploi ». Ils sont censés collaborer avec des partenaires régionaux à la mise au point d'un plan d'action régional en matière de compétences pour faire en sorte que celles-ci soient adaptées aux besoins du marché du travail. L'Angleterre compte neuf RDA dont une pour les Midlands de l'Est qui a élaboré une stratégie économique régionale à laquelle participent tous les partenaires. Leur but est de faire partie des 20 régions les plus prospères d'Europe (les Midlands de l'Est se situent actuellement au 35^e rang), l'apprentissage et les compétences étant considérés comme l'un de leurs principaux atouts. La RDA collabore avec un certain nombre d'institutions et d'organismes locaux s'intéressant à ces questions, par exemple *Business Links*, *JobCentre Plus*, les établissements universitaires et techniques. Ces partenaires clés sont chargés de développer un cadre régional, le FRESA (*Framework for Regional Employment and Skills* ou Cadre pour l'emploi régional et les compétences).

Dans les Midlands de l'Est, la RDA accorde la priorité au niveau 3 plutôt qu'au niveau 2, dont s'occupent les ETP, mais on espère que les programmes pilotes susciteront un intérêt accru pour l'apprentissage à de plus hauts niveaux. Lorsque les ETP se déploieront au niveau national, ils feront partie du FRESA mais pour l'instant, ils se concentrent sur les compétences de haut niveau et assurent le transfert de connaissances par l'intermédiaire des universités. La RDA des Midlands de l'Est a entrepris un examen approfondi de tous les objectifs des divers partenaires dans le domaine des compétences, et il estime qu'il faudra éviter les doubles emplois pour faciliter les progrès.

Business Link (BL) est un organisme de soutien aux entreprises financé en partie par le Service des petites entreprises par le biais de la RDA. Dans le cadre de son « initiative de valorisation de la main-d'œuvre », il reçoit également des ressources au titre des projets du FSE et ETP ainsi que du LSC. *Business Link* joue un rôle clé dans l'exécution des programmes pilotes dans le Derbyshire (où il avait deux bureaux distincts qui ont été regroupés ultérieurement en un seul) en fournissant les services de conseillers en apprentissage qui prennent contact avec des employeurs et jouent le rôle d'intermédiaires avec les prestataires de formation. Ces conseillers font office d'intermédiaires désintéressés aussi bien en cherchant un prestataire de formation répondant aux besoins de l'entreprises qu'en intégrant les ETP dans

les autres initiatives visant à mettre la main-d'œuvre en valeur. Le projet ETP représente environ 12 % du budget de *Business Link* dans le Derbyshire.

Le projet pilote dans le Derbyshire est dirigé par le Conseil local pour l'apprentissage et les compétences (LSC) en collaboration avec le représentant local de *Business Link* et il est commercialisé sous le nom de *Valueable Skills*. Il offre une gamme moyenne de compensation salariale allant de 130 % des coûts salariaux nominaux des participants de petites entreprises (comptant moins de 50 salariés) à 50 % de ceux des participants de grandes entreprises (comptant plus de 250 salariés). Les employeurs sont compensés à hauteur de 35 heures de formation prise sur le temps de travail normal. Comme dans tous les domaines, la formation est limitée à des compétences de base ou à une qualification QPN de niveau 2 et seuls les employés non précédemment qualifiés pour le niveau 2 sont admissibles.

La commercialisation a été sous-traitée à une équipe extérieure, qui a conçu l'image de marque du programme. Cette équipe a choisi délibérément d'utiliser des couleurs vives et de créer une image très différente de celle des LSC. Il s'agissait initialement de créer cette image forte et de cibler les employeurs « difficiles à atteindre » et ceux qui ont des déficits de qualifications reconnus. Le Derbyshire a également évité initialement les secteurs où la législation exigeait une formation de niveau QPN 2 (comme les soins de santé ou la construction). Sa conception initiale et, dans une large mesure, actuelle, est « pure », c'est-à-dire proche de la vision initiale du programme pilote.

On a utilisé toutes sortes de méthodes de commercialisation mais malgré ces efforts, il faut bien reconnaître que les manifestations organisées n'ont attiré qu'un public limité. Par la suite, le LSC et *Business Link* ont jugé les contacts personnels et par correspondances plus efficaces, quoique les résultats ne soient guère positifs à ce jour.

Les demandes des employeurs sont adressées à un numéro de téléphone gratuit relié à un centre d'appel exploité par le *Business Link* local. Au point de demande initial, on évalue les employeurs pour déterminer s'ils sont admis à participer aux programmes de formation pilotes. Des formulaires dans lesquels les intéressés expriment leur intérêt pour le programme sont remplis et transmis au LSC ou au BL, selon la taille de l'entreprise (le LSC s'occupant des grandes organisations et le BL, des petites et des moyennes).

Dans le cadre de tous les programmes pilotes, des courtiers, appelés « conseillers en apprentissage » dans le Derbyshire et employés par *Business Link* rendent visite aux employeurs qui identifient ceux qui sont intéressés, et déterminent leur nombre. Les conseillers aident les employeurs à choisir des formateurs, qui discutent ensuite avec l'entreprise concernée du programme

de formation approprié. Le LSC s'entend avec le formateur au sujet de la prestation de la formation et avec l'employeur sur la compensation salariale.

Le LSC du Derbyshire a également passé un contrat initialement avec 13 prestataires (quatre universités, un centre d'apprentissage communautaire pour adultes et huit formateurs privés assurant une formation en cours d'emploi) pour recruter directement des employeurs. Pendant la deuxième année du programme pilote, les prestataires de formation ont été diversifiés et leur nombre est passé de 13 à 28. Une aide financière est accordée pour le recrutement de formateurs (une allocation globale pour les plus grands prestataires de formation et une indemnité par employé recruté pour les autres) par le LSC pour faciliter la commercialisation.

La première année, *Business Link* et les recruteurs se sont partagé la responsabilité de recruter des employeurs privés ayant moins de 50 salariés. Il est apparu qu'environ 60 % des candidats retenus étaient trouvés par *Business Link* et environ 40 % par les recruteurs.

À ce jour, *Business Link* s'est concentré sur les employeurs « difficiles à atteindre ». Cet organisme a eu tendance à recruter des chefs de petites entreprises et ceux qui n'avaient pas assuré de formation dans le passé. L'équipe de *Business Link* a joué un rôle d'intermédiaire désintéressé par opposition à la méthode essentiellement commerciale des prestataires de formation.

Le LSC est chargé au premier chef de recruter des employeurs du secteur public, des organismes bénévoles et caritatifs, indépendamment de leur taille, ainsi que des chefs d'entreprises privées comptant plus de 250 salariés. Depuis la deuxième année, les recruteurs sont en concurrence avec BL pour des activités concernant tous les secteurs et les entreprises de toute taille. Le LSC ne s'occupe plus de recrutement lui-même.

Participation des employeurs

Le succès avec lequel les programmes pilotes améliorent les compétences des personnes peu qualifiées dépend de l'aptitude des zones pilotes à attirer vers le programme des employeurs qui, autrement, n'auraient pas assuré ce type de formation et par leur intermédiaire, à parvenir à aider des particuliers à acquérir les compétences voulues. L'évaluation a montré que les taux de participation sont très variables entre les six zones pilotes, et qu'il est relativement faible dans le Derbyshire à la fin de la première année (près de 7 % de la participation totale sur les six zones initiales). Le Derbyshire compte une proportion légèrement plus forte de chefs de grandes entreprises que les autres études de cas (voir tableau 4.3).

Il ne faut pas perdre de vue que la taille des zones pilotes et par conséquent la réserve d'employeurs disponibles varient également. Pour en

Tableau 4.3. **Employeurs participant au ETP selon la taille de l'entreprise**
Pourcentages

Taille (nombre d'employeurs)	Répartition des participants	Ensemble des programmes pilotes
	Derbyshire	
1-49	72 %	70.3 %
50-249	16.8 %	21.1 %
250+	11.2 %	8.6 %
N =	214	3 114

Source : Institute for Employment Studies (IES).

tenir compte, nous avons calculé des taux de pénétration provisoires fondés sur la proportion d'employeurs locaux participant au programme pilote. Selon ce critère, le Derbyshire a encore enregistré un taux de pénétration plus faible que certains des autres pilotes (voir encadré 4.1).

L'ETP n'est pas aussi attractif dans tous les secteurs. Dans l'ensemble, les programmes pilotes ont révélé que la participation des employeurs du secteur de la santé et des services sociaux a été bien plus forte, ce qui tient au fait qu'au Royaume-Uni, la réglementation du secteur des soins de santé vise à accroître le niveau de qualification du personnel. À cet égard, le Derbyshire a enregistré une participation moins forte dans le secteur des soins de santé que dans le cas des autres programmes pilotes du fait de l'approche commerciale adoptée. En revanche, on a observé dans le Derbyshire une représentation du secteur manufacturier supérieure à la moyenne, ce qui tient en partie à la proportion plus forte d'employeurs de ce secteur dans la zone pilote (voir tableau 4.4).

Pour mesurer le succès de l'initiative, il est important de s'assurer que les employeurs qui participent aux ETP ne sont pas ceux qui avaient de toute façon l'intention d'assurer cette formation et qu'ils ont simplement utilisé la subvention qui leur était offerte pour faciliter sa mise en œuvre. On peut ainsi déterminer les proportions des organisations participantes qui pourraient être considérées comme « difficiles à atteindre » du fait qu'elles n'ont pas collaboré précédemment avec d'importants organismes officiels de formation et de soutien aux entreprises. Environ 44 % de celles de l'ensemble de l'échantillon n'avait eu de contact antérieur avec aucun des principaux organismes officiels (comme le LSC ou *Business Link*), ce pourcentage étant légèrement supérieur (46 %) dans le Derbyshire (voir tableau 4.5).

Un moyen de mesurer l'attitude possible des employeurs vis-à-vis de la formation est le niveau de représentation de ceux qui ont obtenu le statut d'*Investor in People*. La participation de ces investisseurs est très supérieure à la moyenne puisqu'elle se situe à environ 32 % pour l'ensemble des programmes pilotes (actuellement, environ 16 % de l'ensemble des employeurs ont obtenu

Encadré 4.1. Taux de pénétration des employeurs participant aux ETP

Le tableau fournit une estimation grossière du taux de pénétration des employeurs participant aux ETP, c'est-à-dire de leur nombre en proportion du nombre total d'employeurs dans la zone pilote.

Méthode

Les taux sont calculés à partir du nombre d'employeurs participant aux ETP sur la base des données des services d'information de gestion pour août. Le nombre total d'employeurs provient du Registre interministériel des entreprises (IDBR). L'IDBR est la source la plus complète de données sur les employeurs, mais comprend des entreprises unipersonnelles et certains autres employeurs ne participant pas aux ETP. L'estimation du taux de pénétration est donc plus faible qu'elle devrait l'être (parce que la base est trop grande). Il est également à noter que le taux indiqué est en fait un « taux de pénétration brut » en ce sens qu'il ne tient pas compte du fait qu'une certaine proportion d'entreprises n'inclut pas des employés admissibles aux ETP, et il s'agit donc d'entreprises qui n'ont pas pu s'inscrire.

Résultats

Le tableau d'ensemble qui ressort des taux de pénétration des employeurs est que dans chaque zone, les grandes entreprises ont été plus nombreuses à s'inscrire que les petites. Le Wiltshire et Swindon ainsi que l'Essex enregistrent les taux de pénétration les plus élevés quelle que soit la taille de l'entreprise, tandis que c'est à Birmingham et Solihull que l'on trouve les taux les plus faibles.

Tableau 4.4. Taux de pénétration des employeurs participant aux ETP, août 2003 (%)

	Total	Petites entreprises	Moyennes entreprises	Grandes entreprises
Birmingham et Solihull	0.5	0.4	2.3	4.9
Derbyshire	0.7	0.5	3.6	17.8
Essex	2	1.5	13.3	51.9
Agglomération de Manchester	1	0.7	7.3	12.7
Tyne et Wear	1.2	0.8	7.6	11.7
Wiltshire et Swindon	2.1	1.6	13.1	32.8
TOTAL	1.3	0.9	7.7	19.6

ce statut selon les données prochainement publiées de l'enquête nationale auprès des employeurs du LSC). Dans le Derbyshire, le taux de participation (23 %) est dans l'ensemble inférieur à celui des zones pilotes, mais il reste supérieur à la moyenne nationale.

Tableau 4.5. **Employeurs participant aux ETP par secteurs**
Pourcentages

Secteur	Derbyshire	Ensemble des programmes pilotes
Secteur primaire et construction	7.8	3.1
Secteur manufacturier	32.2	17.8
Distribution	18.9	18.8
Finances et services aux entreprises	4.4	9
Éducation et administration publique	4.4	7.2
Santé et assistance sociale	27.8	38.6
Autres services	4.4	5.4
N =	90	1 069

Source : IES/MORI, enquête auprès des employeurs ETP, 2003.

Tableau 4.6. **Employeurs participant aux ETP faisant partie d'organismes de soutien aux entreprises**
Pourcentages

Organisme	Derbyshire	Ensemble des programmes pilotes
<i>Business Link</i>	25.6	36.5
Conseils pour l'apprentissage et les compétences	28.9	26.3
Conseil pour la formation et l'entreprise (TEC)	22.2	17.8
Services aux petites entreprises	1.1	3.9
Autres organismes	5.6	3.3
Aucun	45.6	44.2
N =	90	1 069

Note : Réponses multiples autorisées.

Source : IES/MORI, enquête auprès des employeurs ETP, 2003.

Dans le cadre de notre enquête, nous avons posé aux employeurs plusieurs questions pour déterminer s'ils envisagent la formation dans une optique stratégique (en utilisant une méthodologie normalisée mise au point par Kitchen et Blackburn (2001)). Les employeurs du Derbyshire ont un peu plus tendance que tous les employeurs participant à des programmes pilotes à dire qu'ils envisagent la formation de façon stratégique. D'autres éléments de l'évaluation indiquent que dans le cadre de leur participation aux programmes pilotes, les employeurs ont pris conscience de l'intérêt qu'il y a à former leurs employés peu qualifiés.

Participation des employeurs

Nos visites aux employeurs ont confirmé l'idée qu'ils se font du programme. Dans l'ensemble, on estime que l'ETP permet d'acquérir des qualifications importantes pour les entreprises donne à de nombreux employeurs la possibilité d'assurer une formation, ce qu'ils n'auraient pas pu faire autrement. On trouvera dans l'encadré 4.2 quelques exemples d'études de cas.

Encadré 4.2. Études de cas sur les employeurs

Remploy est un organisme national employant dans l'ensemble du Royaume-Uni une dizaine de milliers de personnes invalides à divers degrés. Le site de Derby fabrique des appui-tête de voitures et a six concurrents qu'il affronte en bénéficiant d'une subvention de l'État. Cette subvention n'est cependant pas restée constante au cours des six dernières années, ce qui ne fait qu'accroître les pressions de la concurrence sur Remploy.

Le site a participé à l'ETP lorsque chaque unité (au nombre de 86) a été chargée par le siège de Remploy de créer son propre centre d'apprentissage. À Derby, la personne que nous avons interrogée a contacté le LSC pour lui demander conseil et a reçu des informations sur *VaEuable Skills*.

Remploy assure actuellement à 46 personnes une formation à l'anglais comme seconde langue et à des qualifications de base (40 pour l'anglais et six pour les qualifications de base). De plus, neuf employés participent à des opérations de gestion des performances (PMO) de niveau QPN 2. Cela signifie que la majorité des personnes travaillant à l'usine reçoivent actuellement une formation dans le cadre de l'ETP. Initialement, le LSC de Derby a fait venir à l'usine un « bus d'apprentissage » pour permettre aux intéressés d'essayer diverses activités de formation accessibles à tous. Les seuls non participants sont les personnes partant prochainement à la retraite. Avant de faire appel à l'ETP, cet employeur avait formé beaucoup moins de personnel (sept à huit personnes par an).

Le coordinateur estime que le programme pilote a été « vraiment fantastique » et le directeur de l'usine y voit « un rêve devenu réalité ». Les chiffres de la production ont augmenté d'environ 30 % et l'absentéisme a diminué de moitié (de 14 à 7 %). Le directeur a constaté que la communication s'était nettement améliorée au sein de son personnel et que beaucoup savaient maintenant lire, écrire et s'exprimer en anglais. Il est apparu que l'attitude vis-à-vis du travail et des collègues s'était nettement améliorée et qu'un esprit d'équipe s'était créé. De plus, la candidature de Remploy a été présentée au concours du « site de l'année » (programme d'émulation interne). La participation de cet employeur à l'ETP a été positive dès le début et il souhaite faire en sorte que tous les employés atteignent un niveau de qualification reconnu dans les deux ans. Le coordinateur est fermement convaincu que la formation offerte dans le cadre de l'ETP répond bien aux besoins de l'organisation.

La direction de Remploy a été très satisfaite de son prestataire de services ETP, qui s'est avéré flexible et a assuré dans certains cas une formation personnalisée.

Les personnes recevant une formation ont également été satisfaites du programme et ont estimé que ses avantages ne se limitaient pas à leur travail. Une employée a ainsi le sentiment d'être devenue plus autonome car elle s'exprime avec plus de confiance dans les magasins, etc. Les bénéficiaires de la formation se sont aperçus que les gens se parlaient beaucoup plus.

Maisons de retraite – 44 résidents, 38 employés. Les maisons de retraite sont généralement surreprésentées parmi les employeurs participant à l'ETP du fait que le

Encadré 4.2. Études de cas sur les employeurs (suite)

Royaume-Uni prend des mesures législatives pour que le personnel ait des qualifications de niveau QPN 2. Cette maison de retraite comptait 17 aides-soignants inscrits au programme et pour eux, le principal intérêt qu'il présentait était de couvrir le coût de la formation qui leur était assurée. Ils estimaient que la subvention leur permettrait de recevoir une formation allant jusqu'au niveau QPN 3.

La raison pour laquelle la direction participait au programme n'était pas seulement liée aux mesures législatives visant à élever le niveau de compétences dans le secteur des soins de santé, mais aussi au désir de rendre service à son personnel. Elle souhaitait lui offrir toutes les possibilités d'améliorer ses qualifications, en estimant que cela profiterait également à l'établissement dans la mesure où il existait des possibilités de promotion. Cet employeur ne connaît généralement pas une forte rotation de personnel, et il ne craignait donc pas que l'effort d'amélioration des compétences ne provoque des départs.

La formation est assurée hors siège pendant huit semaines dans le cadre d'un congé formation, le formateur se rendant sur place pour procéder à des évaluations. La direction a estimé que les résultats étaient mitigés, certains employés ayant accompli des progrès sensibles, à la différence d'un ou deux autres. Elle a eu le sentiment que la formation avait été très utile, que les participants élargissaient le champ de leurs connaissances et que les activités avaient suscité toutes sortes de réflexions et de discussions. La direction a encouragé le personnel à recevoir ensuite une formation de niveau QPN 3.

Les employés interrogés ont donné des avis très positifs sur le programme. Ils ont estimé que maintenant que la formation est terminée, les séances hebdomadaires qui leur permettaient de parler à des collègues travaillant dans d'autres maisons de retraite leur manquent. Ils ont estimé que la QPN était tout à fait adaptée à leurs besoins et leur donnait la possibilité de prendre du recul et de réfléchir à leur métier. Ils ont estimé qu'en conséquence, ils faisaient leur travail différemment et qu'ils géraient mieux les situations de crise en ayant davantage confiance en eux-mêmes. C'est ainsi que lorsqu'il s'agit d'organiser leur travail, ils ont maintenant davantage tendance à le faire par écrit et qu'en cas de différends avec un pensionnaire, ils savent quand mettre un terme à une discussion au lieu de laisser les choses s'envenimer. Ces employés craignaient initialement que la formation assurée dans le cadre de l'ETP ne soit trop difficile pour eux mais cela n'a pas été le cas dans la pratique. Leur impression d'ensemble est qu'ils ont beaucoup appris de leurs collègues, ce qui facilite ensuite le travail d'équipe.

Fabricant – Chef d'une moyenne entreprise de dépliants et de classeurs en plastique ayant 26 ans d'existence.

Cette entreprise a plusieurs concurrents nationaux et internationaux et opère sur un marché très compétitif. Elle s'est imposée comme une entreprise de qualité. Le personnel a également paru motivé et compétent. Le directeur des ressources humaines a signalé que les employés emportent du travail à la maison et font des heures supplémentaires non payées. L'entreprise assure une formation régulière. Au moment de l'interview, il a été

Encadré 4.2. Études de cas sur les employeurs (suite)

de d'autres recevaient une formation. De plus, l'entreprise a pour politique de former systématiquement les employés âgés de moins de 25 ans.

L'entreprise a été contactée par le LSC au sujet de l'ETP et ce à point nommé puisqu'elle envisageait justement de créer un groupe de chefs d'équipe. Elle a été plus précisément attirée par l'offre d'une formation en cours d'emploi et d'un soutien personnel. Elle a jugé très précieux l'appui du LSC et l'élément compensation salariale a également été très important pour elle car les employés ont ainsi pu disposer du temps nécessaire pour étudier en vue d'obtenir une qualification. Tout en étant désireuse d'assurer une formation QPN avant d'apprendre l'existence de l'ETP, l'entreprise ne disposait pas alors des ressources nécessaires car elle venait d'acheter une grande quantité d'équipements ainsi qu'un système de TI.

Le directeur des ressources humaines a établi un plan de soutien et il a passé beaucoup de temps à convaincre le personnel d'y participer et à faire part de ses préoccupations en matière de qualifications. Il espérait plusieurs avantages d'une participation à l'ETP. Celle-ci démontrerait que l'entreprise encourage son personnel et assure sa promotion, et elle aiderait à faire tomber les barrières hiérarchiques au sein de l'entreprise.

La direction a estimé que la qualification de chef d'équipe répondait très utilement aux besoins de l'entreprise en ressources humaines et que les capacités de communication des participants s'étaient améliorées. Elle a noté que les chefs d'équipe avaient maintenant tendance à accorder plus d'importance aux effets durables plutôt qu'immédiats et que leur aptitude à la communication s'était améliorée du fait des fonctions qu'ils avaient exercées dans le cadre du cours de formation.

Deux employés interrogés ont déclaré que le programme avait constitué un défi et qu'il leur avait été difficile de l'intégrer à leur travail et à leur vie quotidienne. Ils parlaient cependant avec beaucoup d'enthousiasme de leur expérience, estimant qu'elle leur avait ouvert les yeux sur la façon de se comporter avec les autres. Tous deux souhaitaient vivement obtenir d'autres qualifications professionnelles ou universitaires qui leur permettent d'étudier une discipline de façon plus approfondie.

Participation des employés

Les données recueillies pour l'évaluation montrent que la majorité des intéressés étaient des :

- **Femmes** : sur l'ensemble des six programmes pilotes, 55 % des abandons ont été le fait de femmes, bien qu'il y ait des exceptions à ce schéma. Dans le Derbyshire, cette proportion a été de 34 % seulement, ce qui tient à la composition sectorielle des employeurs participants (opérant plus fréquemment dans le secteur manufacturier).

- **Britanniques et blancs** : 89 % de l'ensemble des intéressés sont des Britanniques blancs et 7 % sont d'une autre race (les autres étant des blancs d'autres origines ethniques, notamment irlandaise). Compte tenu de la proportion de la population active que représentent les minorités ethniques dans chaque zone (d'après les données de la LFS), les programmes pilotes semblent susciter un taux de participation moyen de la part de ce groupe.
- **Personnes âgées de 26 à 45 ans** : environ 12 % des intéressés sont âgés de 18 à 25 ans, 27 % de 26 à 35 ans, 32 % de 36 à 45 ans, 21 % de 46 à 55 ans et 8 % ont plus de 55 ans. Les bénéficiaires des programmes ETP semblent donc être plus âgés que ceux qui bénéficient normalement d'une offre de formation continue (Hillage *et al.*, 2000).
- **Travail à plein-temps** : un peu plus des trois quarts de l'ensemble des intéressés figurant dans la base de données travaillent à plein-temps, ce qui est généralement le cas pour les différents programmes pilotes.
- **Personnes occupant des emplois peu qualifiés** : plus des trois quarts des intéressés occupent des emplois relativement peu qualifiés, 35 % assurant des services aux particuliers (aides-soignants en général), 19 % travaillant en usine ou étant opérateurs de machines, 16 % occupant des emplois subalternes et 7 % travaillant dans la vente et travaillant au service clientèle. Au milieu de l'échelle des qualifications, 10 % exercent des métiers qualifiés, 6 % des emplois administratifs ou de secrétariat et 2 % sont des cadres associés. En haut de la hiérarchie, plus de quatre % des bénéficiaires des programmes ETP sont des directeurs ou des cadres. Dans le Derbyshire, 68 % des intéressés figurant dans la base de données occupent des emplois peu qualifiés.
- **Des personnes employées dans des petites et moyennes entreprises** : environ 40 % des personnes suivant des activités dans le cadre de programmes ETP travaillent dans des entreprises comptant moins de 50 salariés, 30 % dans des entreprises de 50 à 249 salariés et les 30 % restants, dans des entreprises qui en comptent au moins 250.
- **Des personnes qui travaillent pour le même employeur depuis un à cinq ans** : d'après l'enquête, environ 25 des intéressés comptaient moins d'un an d'ancienneté, 50 % entre un et cinq ans, 20 % occupaient le même emploi depuis six à 15 ans et cinq % depuis plus de quinze ans.
- **Des non-syndiqués** : 18 % seulement des personnes figurant sur la base de données sont syndiquées, bien que l'on observe des variations marquées d'une zone pilote à l'autre. Dans le Derbyshire (où une proportion d'employeurs participants supérieure à la moyenne opère dans le secteur manufacturier), 34 % des personnes suivant une formation sont syndiquées.

- **Des personnes gagnant environ 6 £ de l'heure (9 €) :** d'après notre enquête, le salaire horaire moyen des personnes recevant une formation était de 6.15 £ de l'heure (de 5.13 £ dans le Tyne et Wear à 7.40 £ dans le Derbyshire), ce qui tient peut-être à la ventilation différente des employeurs par secteurs. D'après l'enquête, les hommes recevant une formation ETP (avec un salaire moyen horaire de 7.42 £) gagnaient en moyenne plus de 2 £ de l'heure de plus que les femmes (5.53 £ de l'heure).

D'une façon générale, les participants aux programmes ETP ont quitté tôt l'école et seulement un tiers d'entre eux avaient un bon souvenir de leur expérience scolaire. Ils semblent cependant avoir une attitude assez positive et être désireux d'apprendre. La plupart sont satisfaits de leur emploi mais pensent qu'ils pourraient faire mieux et que leurs compétences sont sous-utilisées. La plupart envisagent de conserver le même emploi (moins d'un cinquième envisagent de le quitter dans un délai d'un an) mais la moitié pensent avoir une chance d'obtenir un meilleur emploi chez le même employeur.

Les données sur les niveaux de qualification antérieurs sembleraient confirmer que les programmes pilotes s'adressent aux personnes peu qualifiées, bien que le Derbyshire compte une proportion de personnes ayant déjà un niveau de qualification 2 légèrement supérieur à la moyenne nationale (9.5 % contre 4.7 %), ce qui indique peut-être qu'ils n'ont pas réussi aussi efficacement à en exclure ces personnes. De plus, dans leur grande majorité, les employés participants étaient des volontaires plutôt que des personnes choisies par leur employeur, ces dernières ne représentant que 11 % de l'échantillon du Derbyshire. Rien n'indique que les employeurs réservent la formation à des groupes privilégiés.

Les personnes interrogées dans le cadre des études de cas ont confirmé les conclusions de l'enquête. Il s'agissait dans tous les cas de volontaires et bien que certaines aient éprouvé une certaine appréhension à l'idée de suivre à nouveau des cours si longtemps après avoir terminé leurs études, elles ont jugé cette expérience encourageante et positive. Quelques-unes ont fait part de leur intention de poursuivre leur formation.

Formation ETP

Le type de formation prédominant assuré dans le cadre des programmes pilotes du Derbyshire et de tous les autres programmes est de niveau 2 (et porte généralement sur les soins, le service clientèle, les opérations manufacturières, etc., en rapport avec la nature des emplois des personnes recevant une formation et avec les activités de l'employeur). Les QPN sont censées être appliquées au lieu de travail et consistent généralement à évaluer la compétence de l'intéressé par rapport à une norme professionnelle et à

offrir des « opportunités d'apprentissage » (c'est-à-dire une formation en cours d'emploi complétée par les connaissances correspondantes hors emploi) pour acquérir les compétences en question et pouvoir les utiliser.

Les formateurs sont encouragés dans le cadre de l'ETP à assurer une formation destinée à combler les déficits, c'est-à-dire à évaluer les compétences de chacun, à identifier les déficits de qualification qui sont ensuite comblés grâce à la formation et à confirmer ensuite que la norme est globalement atteinte à l'occasion d'une évaluation finale. Il s'est avéré que le modèle « évaluer/former/évaluer » était appliqué dans moins de la moitié des cas la première année, les autres formules allant d'une approche fondée essentiellement sur une évaluation (avec une formation supplémentaire limitée) à des activités de formation types consistant à appliquer un programme type indépendamment des connaissances préalables des intéressés. Les formateurs sont également encouragés à faire preuve de flexibilité, par exemple en menant les activités de formation et d'évaluation dans les locaux des employeurs et en fonction des horaires de travail (travail en équipes successives, etc.). Les employeurs signalent généralement un degré de flexibilité élevé chez les formateurs. Ceux-ci reçoivent une somme fixe dont le montant total varie selon le type de qualification et qui est payée en plusieurs versements, la plus grande partie durant la formation et le reste une fois celle-ci terminée.

Les employeurs sont encouragés à choisir entre plusieurs formateurs possibles, présentés par l'intermédiaire, bien qu'ils préfèrent souvent choisir ceux qu'ils connaissent déjà. Dans le cadre de la plupart des programmes pilotes, un contrat est conclu entre l'employeur et le formateur. Ces deux caractéristiques des programmes pilotes visent à créer un « marché de la formation » plus développé et à renforcer la confiance entre les employeurs – en particulier les chefs de petites entreprises – à leur permettre de mieux se connaître et à choisir la formation qui leur convient.

Dans l'ensemble, les formateurs portent un jugement positif sur le programme, estimant qu'il permet d'atteindre des employeurs avec lesquels ils n'ont normalement pas de rapports, et d'offrir des possibilités d'apprentissage aux personnes âgées et peu qualifiées.

Information, conseils et orientation

Le quatrième élément de l'ETP consiste à fournir gratuitement des informations, des conseils et une orientation (ICO) sur la formation aux employeurs et aux employés. Il a été prévu que l'élément ICO serait fourni par des organismes spécialisés dans chaque domaine et bien qu'il ait été fait appel à eux dans tous les cas, la plupart ont dû faire des efforts pour développer et intégrer cet aspect de l'offre dans l'approche globale adoptée pour le

programme pilote. La plupart des informations et des conseils (sur des questions en rapport avec la formation) sont fournis de façon informelle par les intermédiaires ou les formateurs. Dans certains cas, les fournisseurs de services ICO sont disponibles pour contribuer aux analyses initiales des besoins en formation. Toutefois, dans le cas de la plupart des programmes pilotes (tels que celui du Derbyshire), ils doivent encore participer à une bonne partie des activités de soutien aux intéressés, ou aux entretiens de fin de formation pour aider ceux-ci à accéder à une formation complémentaire s'ils le désirent.

Nouveaux problèmes dans le Derbyshire

Le nombre de participants (employeurs et personnel) au programme pilote du Derbyshire a été inférieur aux prévisions. Le LSC a effectué sa propre analyse et a identifié un certain nombre d'obstacles.

- une application trop stricte du programme pilote en ce qui concerne les secteurs, la taille des entreprises et le fait que les chefs d'entreprise sont difficiles à joindre ;
- la nécessité d'un meilleur ciblage accompagné d'efforts de commercialisation ;
- le manque d'études de cas axées sur des entreprises pour favoriser l'acquisition de qualifications en cours d'emploi ;
- l'insuffisance des ressources disponibles pour faire participer des employeurs au programme pilote ;
- la complexité excessive des procédures contractuelles et de demande qui a dissuadé des employeurs de s'inscrire au programme ;
- l'aspect excessivement ponctuel des communications avec les formateurs ;
- la qualité extrêmement variable des prestations des formateurs. Les qualités des formateurs performants n'ont pas été suffisamment exploitées ;
- le délai nécessaire pour obtenir la participation des employeurs (en particulier des chefs de grandes entreprises) a été sous-estimé.

Du fait de ces points préoccupants, on a procédé à plusieurs modifications la deuxième année, des incitations financières étant accordées aux formateurs pour faire participer des employeurs au programme, le réseau de formateurs a été agrandi, les procédures ont été simplifiées et l'on a recouru davantage au télémarketing.

De plus, il apparaît que *Business Links* est un partenaire important du programme pilote mais il y a eu quelques problèmes de communication avec et entre les deux organisations *Business Links* distinctes, qui ont utilisé différents systèmes de gestion de la clientèle. Les deux organisations ont

récemment fusionné – tout en opérant encore à partir de deux endroits différents – et cela permettra peut-être de résoudre les problèmes en suspens.

Le LSC estime que les employeurs sont attirés par la formation gratuite, et ils jugent par ailleurs que le rôle d'intermédiaire unique est vital pour parvenir à s'intégrer à l'organisation. Les chefs de petites entreprises ont généralement besoin de l'incitation que constitue la compensation salariale.

La durée des programmes pilotes, fixée initialement à un an, a posé certains problèmes dans la mesure où des formateurs importants (comme certains établissements locaux d'enseignement supérieur) ont hésité à s'engager dans ce qui leur semblait initialement être des projets à court terme. *Business Links* signale avoir eu des difficultés à conserver une partie de son personnel participant à l'ETP en qualité de conseillers ayant des contrats de brève durée. La rotation de personnel relativement importante a eu des répercussions sur le plan de la compétence et de la continuité. Les formateurs jouent un rôle important dans le Derbyshire au niveau du recrutement des employeurs. Ceux qui sont amenés à participer au programme par des formateurs risquent de ne pas mieux connaître les besoins en formation ni d'avoir davantage le choix du formateur avec lequel ils travaillent que les employeurs recrutés par des intermédiaires plus indépendants.

Conclusions provisoires de l'évaluation

Dans les six domaines, les programmes pilotes ont permis d'aider de nombreux employeurs participants à assurer une formation à des employés peu qualifiés. Il apparaît que ces programmes atteignent certains de leurs groupes cibles. Les employeurs participants sont généralement des chefs de petites entreprises et beaucoup d'entre eux (plus d'un cinquième) peuvent être considérés comme « difficiles à atteindre » car ils n'avaient pas de contacts avec des organismes officiels auparavant ni de raison contraignante de former leurs employés. Les bénéficiaires d'une formation semblent eux aussi être ceux que visaient les programmes pilotes. Beaucoup ont quitté l'école à 16 ans, sans véritable bagage scolaire. Bien qu'ils aient reçu une formation auparavant, les programmes pilotes leur ont donné la possibilité, souvent pour la première fois depuis des années, d'étudier en vue de qualifications difficiles à acquérir.

L'évaluation nationale a également révélé des indices de satisfaction élevés, tant chez les employeurs que de la part des bénéficiaires d'une formation (Hillage et Mitchell, 2003). Les employeurs estiment que leur participation aux programmes pilotes sera bénéfique à leur entreprise. On juge généralement très efficace le modèle consistant à charger des conseillers de renseigner les employeurs sur leurs besoins en formation et la façon dont l'ETP peut être utile, et ensuite à trouver des formateurs et à s'occuper des

questions contractuelles. Les employeurs semblent manifestement apprécier l'appui et les conseils qu'on leur donne pour les aider à déterminer leurs besoins en formation et trouver des solutions.

Il subsiste cependant un certain nombre de problèmes. La plupart des personnes suivant une formation étudient pour parvenir au niveau de qualification 2 plutôt que pour acquérir des qualifications de base. Plusieurs mesures ont été prises dans le cadre des programmes pilotes existants et nouveaux pour que les employeurs et les intéressés se concentrent davantage sur l'acquisition d'une qualification. De nombreuses déficiences au niveau des compétences n'apparaissent qu'au cours de la formation visant l'acquisition d'une QPN et bien souvent, un soutien est maintenant apporté parallèlement à la formation axée sur les QPN.

L'évaluation nationale a révélé qu'environ 20 % des employeurs participants actuels faisaient partie du groupe cible des employeurs difficiles à atteindre, sans antécédents particulièrement favorables en ce qui concerne la formation du personnel peu qualifié. Beaucoup d'autres employeurs répondent d'une certaine façon à la définition des entrepreneurs « difficiles à atteindre » (du fait de leur petite taille), mais une part importante (30 % des entreprises employant environ 40 % des personnes suivant une formation ETP) font partie du secteur des soins de santé, où l'on doit obligatoirement accroître la proportion de personnel qualifié. On pourrait donc supposer qu'ils cherchent à former leur personnel en l'absence du programme. L'évaluation montre également qu'une part importante des employeurs participant jusqu'à maintenant se fait une idée assez positive de la formation. Ainsi, bien qu'ils ne participent pas nécessairement de façon active à la formation de leur personnel peu qualifié et qu'ils soient difficiles à atteindre à différents égards, ils ne sont pas du tout difficiles à convaincre de l'intérêt de l'initiative. Il sera important d'augmenter la proportion d'employeurs jusqu'à présent difficiles à atteindre et de ceux qui ont négligé la formation si l'on veut que les programmes pilotes transforment véritablement la culture de la formation et réduisent les pertes d'efficacité.

On observe également un élément d'inefficacité au niveau des employés. Environ un cinquième des participants à l'ETP avaient déjà un niveau de qualification 2 ou plus et d'un point de vue technique, ils sortaient donc du champ du programme. Toute qualification supplémentaire acquise n'augmenterait pas la proportion de personnes aux niveaux de qualification 2 dans l'ensemble de la population et ne contribuerait donc pas à la réalisation d'un des objectifs généraux du programme. Il ne s'agit cependant pas là d'un problème aux contours bien définis. Exclure tout participant non admissible peut impliquer des degrés disproportionnés de formalités et de contrôles, ce qui risque de dissuader précisément les types d'employeurs et d'employés que l'on s'efforce de faire participer aux programmes pilotes. En d'autres

termes, un certain degré d'inadmissibilité peut être nécessaire et risque d'être considéré comme un défaut du système. De plus, les éléments d'information qualitatifs laissent à penser que les participants qui ont déjà atteint le niveau 2 ont généralement obtenu ce niveau de qualifications de nombreuses années auparavant et/ou qu'ils ont modifié l'orientation de leur carrière et donc pu acquérir ainsi des qualifications complémentaires. Toutefois, le fait de former des personnes ayant déjà le niveau 2 réduit inévitablement l'effet net des programmes pilotes pour ce qui est de faire diminuer la proportion de personnel non qualifié. Il y a donc un compromis difficile à trouver entre assurer un processus harmonieux et efficace et obtenir des programmes pilotes l'effet recherché à court et long terme.

La participation aux programmes pilotes est très variable d'une région à l'autre, ce qui semble avoir peu, voire aucun rapport avec le niveau d'offre d'ETP dans la région ou avec la situation du marché du travail local. Elle est probablement davantage liée à l'efficacité de l'approche adoptée pour le programme pilote, certainement aux phases initiales. Les programmes pilotes se heurtent à un autre problème : apprendre la meilleure façon de commercialiser le programme et d'y faire participer les employeurs, et comment gérer au mieux des partenariats efficaces entre les divers organismes concernés.

Conclusions

Les Programmes pilotes de formation par les employeurs ont démarré en 2002 au niveau national dans le but de mettre à l'essai des moyens de développer la formation en cours d'emploi, en particulier à l'intention du personnel peu qualifié, auquel les décideurs attribuent pour une large part la productivité relativement faible du pays. Cette intervention avait essentiellement deux motivations.

Il s'agissait tout d'abord d'accroître la productivité et la compétitivité du pays. L'Angleterre se classe à un rang honorable pour le nombre d'employés recevant une formation, mais celle-ci ne débouche guère sur des qualifications reconnues et elle s'adresse généralement à un personnel déjà relativement qualifié et travaillant dans de grandes entreprises. En même temps, l'Angleterre compte assez peu d'employés qualifiés au niveau intermédiaire. D'une façon générale, les employeurs n'assurent pas ce type de formation en cours d'emploi parce que ses inconvénients (coût et temps nécessaire) l'emportent à leurs yeux sur ses avantages. Les particuliers ne financent pas eux-mêmes leur formation pour des raisons similaires car pour eux, les coûts d'opportunité (consacrer leur temps libre à une formation professionnelle) l'emportent sur les avantages apparents que constitueraient de meilleurs emplois et des gains supérieurs.

La seconde raison concerne l'importance qu'il y a pour une personne à atteindre un niveau de qualification minimum de façon à pouvoir rester employable sur le marché du travail et à éviter le chômage et l'exclusion sociale dans la mesure où la tendance est favorable aux emplois hautement qualifiés. Les problèmes apparaissent clairement, mais leurs solutions sont moins claires (favoriser une plus grande demande de formation et amener celle-ci à déboucher sur l'acquisition de qualifications).

En modulant une formation gratuite à différents niveaux, les ETP constituent une expérience de conception et d'application d'une politique, mais pas encore une politique exhaustive. C'est ainsi que leur interaction avec d'autres initiatives s'est développée avec le temps, à mesure que les programmes pilotes gagnaient en maturité et que la politique évoluait, en particulier à l'occasion de la mise au point de la Stratégie nationale en matière de compétences. Il y a eu un important élément de symbiose au niveau aussi bien de la conception des principes que de l'élaboration d'une politique plus ambitieuse en matière de qualifications, d'autant plus qu'il en va de la valorisation de la main-d'œuvre et du personnel peu qualifié.

En prenant de l'ampleur, les programmes pilotes ont suscité un intérêt croissant et leurs objectifs ont été élargis (quoique de façon informelle). Par exemple, bien que les programmes pilotes aient eu initialement pour objectif de mettre à l'essai des moyens de surmonter les obstacles de temps et de coût, et de vérifier si une telle politique contribuerait à l'augmentation du nombre d'employés au niveau de qualification 2, on s'est intéressé de plus en plus à leur effet sur la nature et la forme des activités de formation.

De plus, les ETP peuvent être considérés comme un nouveau programme national exécuté au niveau local dans la mesure où les six programmes pilotes initiaux diffèrent dans leurs modalités de prestation, en partie pour tenter délibérément d'expérimenter et aussi pour assurer l'intégration voulue au contexte local (marché du travail et infrastructures). Il est inévitablement difficile de concilier la flexibilité locale et la cohérence nécessaire pour mettre en œuvre un programme national (à la disposition des employeurs installés en dehors des zones locales) et l'on peut peut-être étendre les programmes au niveau national pour pallier cet inconvénient. Il se peut que le processus d'application doive être adapté au contexte local, mais rien n'indique que les caractéristiques fondamentales de l'offre doivent être semblablement flexibles.

De plus, l'initiative ETP se combine avec un certain nombre d'éléments importants de la politique nationale en matière de développement des qualifications et de valorisation de la main-d'œuvre (par opposition à des politiques axées sur les chômeurs et des tentatives de faire travailler des personnes bénéficiant de programmes sociaux) en s'efforçant d'accroître la

demande de qualifications et de faire sorte que les activités de formation soient mieux adaptées aux besoins des employeurs (et à ceux des intéressés). Ils encouragent pour cela les employeurs à investir dans l'acquisition de niveaux de qualification modestes en subventionnant la formation et, selon la taille de l'entreprise, en contribuant à la prise en charge du coût d'opportunité que représente pour des employés le fait de participer à des activités de formation.

Les ETP favorisent la flexibilité au niveau de l'offre en encourageant les formateurs à adapter leur action aux besoins reconnus des employeurs en qualifications et en faisant en sorte que cette formation soit assurée au lieu de travail à des heures compatibles avec les horaires de travail. Ces deux mesures devraient accroître l'efficacité de la prestation et la rétention du personnel, et par conséquent le nombre d'employés suivant avec succès la totalité du cours de formation. Par ailleurs, certains programmes de formation expérimentent de nouvelles formes d'évaluation dépourvues de formalités administratives, par exemple en utilisant les technologies nouvelles pour vérifier l'acquisition d'une qualification et en simplifiant la tâche consistant à en donner la preuve.

De plus, les ETP encouragent leurs bénéficiaires à approfondir leur formation une fois celle-ci terminée en leur fournissant des informations, des conseils et une orientation et les employeurs à tirer le meilleur parti possible des qualifications acquises par leur personnel en offrant davantage de soutien et de conseils aux entreprises (bien que rien ne prouve jusqu'à maintenant que cet aspect des programmes pilotes soit particulièrement attractif).

La participation accrue devrait avoir pour effet d'augmenter le nombre d'employés atteignant le niveau de qualification 2, ce qui réaliserait un objectif majeur du gouvernement et comblerait une part importante du déficit comparatif de qualifications que connaît l'Angleterre. Les autres modalités nouvelles envisagées dans le cadre de la Stratégie en faveur des compétences, comme le droit à une formation gratuite pour parvenir au premier niveau de qualification 2 semblent également coïncider avec le principal objectif des programmes pilotes. D'autres évolutions, comme l'adoption d'une plus grande flexibilité dans la structure des qualifications, vont également dans le même sens que l'objectif consistant à rendre les qualifications « plus conviviales pour les employeurs et le personnel ».

En ce qui concerne l'efficacité des programmes pilotes, on a tout lieu de se réjouir du fait que la participation des employeurs et du personnel est forte, et même davantage encore durant la seconde année, un grand nombre d'employés auparavant non qualifiés suivant maintenant une formation de niveau 2. Les taux de participation varient d'un programme pilote à l'autre, mais ils semblent varier davantage selon l'approche de la formation et la

participation des employeurs que du niveau de compensation ou de la durée de la formation gratuite offerte.

La principale motivation de la participation paraît être la disponibilité d'une formation gratuite, organisée, plutôt que l'offre d'une compensation salariale. Si ce fait se confirme, il pourrait indiquer que les objectifs initiaux des programmes pilotes – surmonter les obstacles de temps et (dans une moindre mesure) de coût – ne sont pas nécessairement aussi importants que les possibilités d'accès à une formation. Autrement dit, il se peut qu'il existe une demande latente de formation au sein du personnel peu qualifié, à laquelle on pourrait répondre en améliorant les liens entre employeurs et formateurs, bien que l'offre d'une formation gratuite puisse également jouer un rôle moteur à cet égard.

Bien que la participation initiale soit forte, on ne sait pas exactement si cela se traduit par de meilleures performances du point de vue de l'acquisition de qualifications, quels niveaux d'inefficacité et d'additionalité ont été enregistrés, quels types de qualifications génériques et techniques ont été acquis et quel effet ont eu les ETP du point de vue de la productivité et de la rétention de main-d'œuvre.

Une question doit être approfondie : les programmes pilotes ont-ils un effet sensible sur la nature de la prestation? Le plus souvent, la formation technique (en particulier pour les jeunes) est assurée dans des collèges d'enseignement complémentaire financés par l'État. Toutefois, ces collèges sont assez peu nombreux à s'occuper activement des programmes pilotes et la plupart des intéressés reçoivent une formation assurée par le secteur privé. La valorisation de la main-d'œuvre concerne une proportion relativement faible des services assurés par les collèges (qui ont tendance à se concentrer sur les jeunes acquérant des qualifications universitaires ou professionnelles de base, par exemple dans le cadre du programme intitulé « Apprentissage moderne »). L'évolution de la structure des Apprentissages modernes et d'autres changements tels que l'évolution des Centres d'excellence professionnelle (CoVE assurant une formation spécialisée dans des collèges se concentrant sur des domaines professionnels particuliers) est peut-être plus importante à cet égard.

De plus, nous avons constaté que les programmes pilotes sont axés sur les compétences de base et le premier niveau des qualifications 2. Assez peu de personnes optent pour une formation à des techniques de base. Cela tient probablement à un double problème : d'une part, elles sont peu enclines à reconnaître des lacunes élémentaires et d'autre part, les employeurs ne sont guère disposés à reconnaître l'importance de l'acquisition de qualifications de base s'ils ne la jugent pas indispensable pour tel ou tel emploi. Les programmes pilotes ont révélé que certains besoins en qualifications de base

se font sentir lorsque les élèves suivent des cours de niveau 2 et les procédures ont été adaptées pour leur permettre, en pareil cas, de suivre une formation complémentaire. On prend également d'autres initiatives axées sur l'acquisition de qualifications de base pour laquelle les candidats admissibles peuvent être en concurrence.

Un certain nombre d'employeurs et d'employés ont du mal à comprendre pourquoi les programmes pilotes offrent une formation gratuite s'appliquant au niveau 2. Le personnel ayant déjà un niveau 2 ou des diplômes de niveau supérieur, ou bien qui ont reçu une formation de niveau 2 ou plus dans un autre secteur professionnel n'ont pas droit à une aide, même si une qualification professionnelle nationale pourrait leur être utile dans le poste qu'ils occupent. L'impératif de « premier niveau 2 » est lié à la concentration des ressources sur la réalisation de l'objectif du gouvernement (niveau 2). Certains employeurs utilisent la compensation salariale qu'ils obtiendront pour financer la formation d'employés qui n'y ont pas droit jusqu'au niveau 2 mais cet impératif peut engendrer un niveau relativement élevé de bureaucratie et de contrôle.

Des discussions avec certains des organismes participant au programme pilote du Derbyshire laissent à penser qu'il existe au moins une certaine demande de formation supérieure (niveau 3) et l'Organisme de développement régional, par exemple, a indiqué que c'était là une priorité. D'une façon plus générale, les recherches indiquent qu'il n'est guère rentable (pas plus pour l'entreprise que pour les intéressés) d'acquérir des qualifications de niveau 2 et que parvenir au niveau 3 est plus avantageux (voir par exemple Dearden *et al.*, 2000). On peut toutefois estimer que c'est l'absence de rentabilité avérée qui rend nécessaire l'intervention des pouvoirs publics tandis que les employeurs ou le personnel devraient investir eux-mêmes dans l'acquisition de qualifications supérieures dans la mesure où les gains sont plus clairs et plus immédiats.

L'absence d'investissements importants des entreprises témoigne peut-être d'un manque de demande de qualifications à ce niveau de formation. Pour s'attaquer à ces questions d'« équilibres de qualifications limitées », il faut peut-être recourir à des politiques de bien plus grande envergure et notamment obtenir un soutien nettement accru des entreprises et imposer des impératifs plus stricts aux entreprises pour accroître leurs niveaux de productivité et donc de compétence. Dans ce contexte, les ETP peuvent être considérés comme une initiative jouant essentiellement au niveau de la demande.

Les programmes pilotes fonctionnent en stimulant initialement la participation des employeurs et ensuite, par leur intermédiaire, celle des employés (qui sont heureux d'avoir l'occasion d'acquérir des qualifications).

Le nouveau droit à une qualification de niveau 2 ou à une forme modifiée des comptes d'apprentissage individuels (peut-être selon les principes du Learning Workers Programme mis à l'essai au pays de Galles) peut stimuler la demande individuelle de développement des compétences sans l'intervention des employeurs. Toutefois, sans une progression parallèle de la demande de personnel hautement qualifié, les employés risquent d'avoir le sentiment que leurs compétences nouvellement acquises sont sous-utilisées.

Certains des enseignements à tirer de l'expérience du Derbyshire en particulier portent sur le processus d'exécution. L'étude de cas a fait ressortir l'importance des organismes en jeu, notamment de la collaboration efficace du LSC et de *Business Link* pour atteindre les objectifs des programmes pilotes et les problèmes qui se posent si des conflits d'intérêts se produisent, si les systèmes sont incompatibles et si les responsabilités sont mal définies.

De plus, on considère comme un processus complexe le fait d'avoir tout à la fois les qualifications requises pour jouer le rôle d'intermédiaire notamment en connaissant assez bien les entreprises pour pouvoir communiquer avec les employeurs, de connaître la façon dont est assurée la formation pour expliquer les opportunités disponibles aux employeurs et déterminer les besoins, et en ayant les capacités de vendeur voulues pour attirer les employeurs et les compétences administratives nécessaires.

Les prestataires de services de formation ont un rôle majeur à jouer pour susciter l'intérêt des employeurs (certains d'entre eux « recrutant » des employeurs du Derbyshire dans des programmes pilotes) mais on ne sait pas exactement s'ils passent par un processus d'identification des besoins. Bien que les syndicats soient favorables à l'initiative, ils n'ont guère aidé à faire participer les employeurs et les employés au programme ni à aider ceux qui recevaient une formation à déterminer les besoins en qualifications (notamment de base).

Les ETP semblent constituer un moyen efficace d'assurer à un personnel peu qualifié une formation débouchant sur l'acquisition de qualifications. Si les taux élevés de réussite de la formation espérés sont obtenus et si les pertes d'efficacité sont relativement faibles, les programmes pilotes favoriseront une forte augmentation de la proportion de personnel qualifié. Ces programmes ont démontré que l'on peut avoir accès aux employés peu qualifiés par l'intermédiaire de leurs employeurs, et ce dans leur intérêt mutuel (et dont ils sont conscients les uns comme les autres).

Les programmes pilotes s'intègrent dans l'élaboration d'une stratégie nationale des compétences axée sur le développement des qualifications de la main-d'œuvre existante, en faisant participer les employeurs et en rendant les intéressés plus réceptifs aux activités de formation. D'autres politiques dans le même domaine (comme celle de l'Université de l'industrie, proposée sous le

nom de *learndirect*) ont permis de trouver de nouveaux candidats à une formation, mais ils ont moins d'influence dans l'entreprise (Tamkin *et al.*, 2003). Différents aspects de la politique gouvernementale se concentrent sur les qualifications acquises lors des études et de la formation initiales et facilitent l'accès à un emploi de ceux qui sont actuellement au chômage ou inactifs. Les liens entre eux sont moins directs qu'indirects (en ce sens que ces liens s'exercent par le biais d'une infrastructure de qualifications similaire et par la prestation de services de formation) mais en fait, ce sont des groupes différents qui sont visés sur le marché du travail.

Du fait du niveau que visent les programmes pilotes, ceux-ci peuvent être plus efficaces face aux problèmes liés à l'intégration sociale (en permettant aux employés d'acquérir des qualifications qui leur permettent de trouver plus facilement un emploi sur un marché du travail où les emplois plus qualifiés sont plus recherchés) que pour résoudre les problèmes de redressement économique qui peuvent nécessiter des politiques différentes. D'autres organismes officiels estiment qu'il faut accorder un rang de priorité plus élevé à des niveaux de qualification plus élevés (niveau 3 et plus).

L'application des programmes pilotes a sans aucun doute été influencée par d'autres dispositifs politiques (par exemple la législation exigeant qu'une proportion accrue du personnel de santé soit qualifiée), ce qui a des effets indirects sur la demande de qualifications.

L'un des messages à retenir concerne l'importance d'une organisation efficace sur le terrain pour obtenir un maximum de participation des employeurs. Les ETP font intervenir deux organismes distincts qui jouent des rôles différents. En gros, l'un finance et gère le programme et l'autre recrute les participants. Les programmes pilotes qui se sont révélés les plus efficaces à ce jour sont ceux qui ont « fusionné » les deux opérations et fonctionnent comme une équipe ETP plutôt que comme un organisme séparé.

Notes

1. Le Conseil pour l'apprentissage et les compétences (*Learning and Skills Council*) est un organisme public chargé de financer l'enseignement et la formation continue en dehors de l'enseignement supérieur.
2. Ces six zones diffèrent beaucoup du point de vue de la main-d'œuvre locale et du volume des activités de formation professionnelle qui y sont menées. L'agglomération de Manchester est la zone pilote qui compte la population d'âge actif la plus nombreuse et également le plus grand nombre de salariés (environ 1.6 million et un million respectivement). Pour la population d'âge actif, l'Essex vient au second rang, suivi de Birmingham et Solihull, Tyne et Wear et le Derbyshire. Le Wiltshire et Swindon sont beaucoup plus petits que les autres zones pilotes, avec une population d'âge actif de moins de 400 000 personnes et environ 285 000 salariés. La formation offerte dans chaque zone varie selon : 1) la durée de la formation gratuite – trois zones offrent 35 heures par semaine et trois

autres, une formation de 70 heures, et 2) le montant de la compensation offerte pour les heures non ouvrées – bien que toutes les zones utilisent le même salaire nominal pour calculer le niveau de compensation (50 £ par jour pour la formation de base et 60 £ pour la formation de niveau 2). Le pourcentage du salaire nominal qui est payé aux employeurs (avant les indemnités accordées conformément aux règles de l'aide de l'État) varie entre 0 % et 150 % selon les zones et le nombre des employeurs participants.

3. Voir <http://etp.lsc.gov.uk/>.
4. L'*Institute for Employment Studies* (IES) a été chargé par le gouvernement britannique de procéder à une évaluation nationale des ETP. Cette évaluation est axée sur une enquête de grande envergure qui vise à établir des bases d'activité précises. Elle a démarré en octobre 2002 et s'est terminée en mars 2005. L'étude de cas sur le Derbyshire réalisée pour le compte de l'OCDE à la fin de 2003 reposait sur des interviews de membres du personnel des ETP ainsi que d'intéressés, de formateurs et de salariés locaux.
5. Voir par exemple les *Business Learning Accounts* en Écosse et le *Learning Workers Programme* au pays de Galles.
6. Les qualifications professionnelles nationales (QPN – en anglais : *National Vocational Qualifications* ou NVQs) constituent un système de qualifications liées à l'emploi fondé sur l'acquisition de niveaux de compétence par rapport à des normes définies par secteur. Il existe cinq niveaux, et le niveau 4 correspond en gros à un diplôme sanctionnant deux ans d'études supérieures.
7. En combinant les budgets locaux LSC pour cette activité, qui représentent généralement une très faible proportion de leurs financements globaux, dont l'essentiel sert à financer l'éducation et la formation des jeunes de plus de 16 ans.
8. Traduit d'après le « *Guardian* » du 6 janvier 2004.
9. Pour de plus amples détails sur le SSDA, les SSC et les Compétences pour les réseaux d'entreprises, voir le site web du SSDA : www.ssda.org.uk.
10. Ces données sont issues de l'enquête *Learning at Work* de 2002. L'enquête prend en compte toute activité de formation proposée par l'employeur au cours des 12 derniers mois. Cette méthode biaise bien entendu les résultats et produit des chiffres élevés puisqu'elle ne fournit qu'une indication de l'incidence de formation en non une mesure précise de sa durée ou de son intensité.
11. La formation est le plus souvent gratuite, mais dans certains cas, en raison des règles de l'UE concernant les aides de l'État, les employeurs sont tenus d'apporter leur contribution.

Bibliographie

- Blundell R, Dearden, L. et Meghir, C. (1996), « The Determinants and Effects of Work-related Training in Britain », IFS, Londres.
- Blundell R., Dearden L., Meghir C. et Sianesi, B. (1999), « Human Capital Investment: The Returns from Education and Training to the Individual, the Firm and the Economy », *Fiscal Studies*, vol. 20, n° 1, pp. 1-23.
- Bynner J., McIntosh S., Vignoles A., Dearden L., Reed H. et Van-Reenan, J. (2001), « Improving Adult Basic Skills; Benefits to the Individual and to Society », DfES Research Report n° 251.

- Campbell, M. (2000), « Learning pays and learning works », NACETT, Sheffield, p. 2
- Campbell, M. (2002), *Learn to Succeed; The Case for a Skills Revolution*, The Policy Press, Bristol.
- Dearden L, Reed H. et van Reenan J. (2000), « Who Gains when Workers Train? », Document de travail 00/04, Institute of Fiscal Studies, Londres.
- DfEE (1998), « The Learning Age: A Renaissance for a New Britain », Livre vert des pouvoirs publics, Londres.
- DfEE (1999), « A Fresh Start: Improving Literacy and Numeracy » (rapport du groupe de travail présidé par Sir Claus Moser) (CMBS1), DfEE, Londres.
- DfES (2002), « Education and Skills: Delivering Results. A strategy to 2006 ».
- DfES, DTI, HMT (2003), « The Skills Strategy White Paper – 21st Century Skills, Realising Our Potential (Individuals, Employers, Nation) », Présenté au Parlement par le secrétaire d'État à l'Éducation et à la Formation à la demande de Sa Majesté.
- DTI (1998), « Our Competitive Future: Building the Knowledge Driven Economy », Livre blanc, Londres.
- DTI (2003), « UK Productivity and Competitiveness Indicators », DTI Economics Paper n° 6, Londres.
- DWP (2003), « UK National Action Plan on Social Inclusion 2003-05 ».
- EIROOnline (2001), « New Learning and Skills Council faces tough challenges », Observatoire européen des relations industrielles en ligne, www.eiro.eurofound.eu.int/print/2001/10/feature/uk0110111f.html.
- EIROOnline (1998), « Government Plots Course to the Learning Age », Observatoire européen des relations industrielles en ligne, www.eiro.eurofound.eu.int/print/1998/04/feature/uk9804115f.html.
- EIROOnline (1997), « The Industrial Relations Consequences of the New Labour Government », Observatoire européen des relations industrielles en ligne, www.eiro.eurofound.eu.int/print/1997/04/feature/uk9704125f.html.
- Finegold, D. et Soskice, D. (1988), « The Failure of British Training; Analysis and Prescription », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 4, n° 3, pp. 21-53.
- Hillage J., Uden T., Aldridge F. et Eccles J. (2000), « Adult Learning in England: a Review, a Background Report for the OECD » (rapport conjoint IES et NIACE), Brighton.
- Hillage J., Regan J., Dickson J., et McLoughlin K. (2002), « Employers Skill Survey 2002 », DfES Research Report 372.
- Hillage, J. and Mitchell, H. (2003), « Employer Training Pilots: First Year Evaluation Report », DfES.
- Hogarth, T., R. Wilson et J. Shury (2004), « National Employers Skills Survey 2003: Key Findings », Learning and Skills Council.
- HM Treasury (2002), « Developing Workforce Skills: Piloting a New Approach », Londres.
- HM Treasury (2002), « Spending Review - Opportunity and Security for all: Investing in an Enterprising, Fairer Britain », Londres.
- Keep, E. et Mayhew, K. (1999) « The Assessment: Knowledge, Skills and Competitiveness », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, n° 1, pp. 1-15.

- Kitchen, J. et Blackburn, R. (2001), « The Nature of Training and Motivation to Train in Small Firms », DfES Research Report No.330.
- La Valle, I. et Blake, M. (2001), « National Adult Learning Survey 2001 », DfES Research Report n° 321.
- Lloyd, C. et Payne, J. (2002), « In Search of the High Skills Society, Some Reflections on Current Visions », SKOPE Research Paper, n° 43, Université de Warwick, Coventry.
- Machin S., McIntosh S., Vignoles A. et Vitanen T. (2001), « Basic Skills, Soft Skills and Labour Market Outcomes: Secondary Analysis of the National Child Development Study », DfES 250.
- McKinsey Global Institute (1998), « Driving Productivity Growth in the UK Economy », Londres.
- OCDE (1997), *Nouveaux résultats de l'Enquête internationale sur les capacités de lecture et d'écriture des adultes*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002a), *Étude économique sur le Royaume-Uni*, OCDE, Paris.
- OCDE (2002b), « Productivité et innovation », *Perspectives de l'emploi*, chapitre 7, OCDE, Paris.
- Porter M. R. et Ketels C. H. (2003), « UK Competitiveness: Moving to the Next Stage », DTI Economics paper n° 3, Londres.
- Shaw N., Armistead C., Rodger J. et Hopwood V. (2002), « *Evaluation of the Union Learning Fund Year 4* », York Consulting Limited Research Report RR378, York.
- Spilsbury, D. (2001), « Learning and Training at Work Survey 2001 », DfES Research Report n° 334.
- Spilsbury, D. (2002), « Learning and Training at Work Survey 2002 », DfES Research Report n° 399.
- Strategy Unit (2001), « In Demand: Adult Skills in the 21st Century – Part 1 », Cabinet Office, Londres.
- Strategy Unit (2002), « In Demand: Adult Skills in the 21st Century – Part 2 », Cabinet Office, Londres.
- Sunley P., Martin R. et Nativel C. (2005), *Putting Workfare in Place: Local Labour Markets and the New Deal*, Blackwell Publishing, Oxford.
- Tamkin P., Hillage J., Cummings J., Bates P., Barber L. et Tackey N.D. (2000), « Doing Business Better, the Long-term Impact of Investors in People », Focus TEC, Londres.
- Tamkin P., Hillage J., Dewson S. et Sinclair A. (2003), « New Learners, New Learning: a strategic evaluation of Ufl », DfES Research Report n° 440.
- Wilson, R. et Hogarth, T. (2003), « Tackling the Low Skills Equilibrium: A review of Issues and Some New Evidence », DTI Skills Research Programme, Londres.

Chapitre 5

Initiatives sectorielles pour la formation de travailleurs faiblement qualifiés aux États-Unis : deux études de cas

par

Randall W. Eberts

Ce chapitre porte sur la mise en œuvre de partenariats entre des employeurs et des intermédiaires du marché du travail pour favoriser le relèvement des compétences des travailleurs peu qualifiés. S'appuyant sur des études de cas à Chicago et Milwaukee, l'auteur compare les approches et résultats obtenus par les organismes d'investissement dans les ressources humaines du secteur public et les intermédiaires du secteur associatif pour en tirer un certain nombre de leçons et recommandations. Le chapitre débute par un aperçu des tendances et politiques récentes du marché du travail ainsi que du système de formation aux États-Unis. Il fournit ensuite une description et un bilan détaillés des initiatives sectorielles mises en œuvre par un organisme d'investissement dans les ressources humaines et deux intermédiaires du marché du travail. L'auteur conclut que la question n'est pas de savoir si l'une de ces structures devrait prendre le pas sur l'autre mais comment faire pour qu'elles coopèrent mieux. Les deux stratégies sont nécessaires et les efforts déployés dans les deux cas sont complémentaires.

Introduction

Aux États-Unis, les travailleurs faiblement qualifiés n'ont plus la cote. Au cours de la décennie écoulée, qui coïncide avec l'une des périodes d'expansion économique les plus longues et les plus vigoureuses de l'histoire américaine, les salaires des travailleurs n'ayant pas dépassé le niveau des études secondaires ont cédé encore un peu plus de terrain face aux salaires de ceux affichant un niveau de formation plus élevé. En même temps, les entreprises américaines ont continué de se heurter à une pénurie de travailleurs qualifiés. D'après les résultats d'une enquête commanditée par la Chambre de commerce des États-Unis, 50 % des employeurs interrogés disent avoir des difficultés pour recruter, principalement à cause du faible niveau de qualifications des candidats et de l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences. Plus alarmant encore, les projections indiquent que l'offre de travailleurs qualifiés ne permettra pas de pourvoir quantité de postes rendus vacants par le départ en retraite de la cohorte des enfants du baby-boom. Même les projections les plus optimistes concernant les nouveaux venus sur le marché du travail révèlent qu'il manquera plus de 5 millions de travailleurs pour pourvoir en totalité les 58 millions de nouveaux débouchés professionnels qui, selon le *Bureau of Labor Statistics*, se créeront d'ici 2010.

Aggravé par plusieurs tendances très marquées, le besoin de trouver davantage de travailleurs hautement qualifiés ne cesse d'augmenter. Parmi ces tendances figure notamment la réorientation rapide du marché, soit le remplacement de l'économie manufacturière par une économie des services et de l'information. Aujourd'hui, 13 % seulement de la population active des États-Unis travaillent dans le secteur manufacturier contre 18 % il y a 10 ans. Cette évolution est portée par la croissance de « l'économie mondialisée » qui s'est développée grâce à l'internationalisation rapide des échanges, de la production et du capital. Un autre facteur de mutation est l'évolution de la technologie qui a provoqué une diminution du nombre d'emplois requis pour fabriquer des biens, et contribué à la croissance de l'économie fondée sur l'information. En conséquence, l'avantage comparatif d'un pays ne se mesure plus à l'aune de ses ressources matérielles mais à celle de ses ressources humaines, autrement dit les qualifications et les capacités de sa main-d'œuvre.

Compte tenu de ces tendances, la formation devient cruciale si les travailleurs veulent obtenir et conserver des emplois plus rémunérateurs, si

les entreprises veulent réaliser plus de bénéfices et si le pays entend rester compétitif à l'échelle internationale. Il est bien vrai que les travailleurs peuvent avoir accès à quantité de formations. Ils en reçoivent par l'intermédiaire de leur employeur, par leurs propres moyens en s'inscrivant dans des établissements de formation spécialisée ainsi que par le biais du vaste système d'enseignement supérieur. Selon une récente enquête, la moitié des adultes actifs participent à un programme d'enseignement pour adultes en rapport avec leur emploi sous une forme ou une autre. Pourtant, l'attention accordée aux travailleurs peu qualifiés (qui représentent une part croissante de la population active) est excessivement faible. Les entreprises auraient tout à gagner des efforts déployés pour valoriser les compétences de ces travailleurs mais, en matière de formation, elles ont plutôt tendance à privilégier leurs salariés plus qualifiés. La Fonction publique elle-même n'accorde qu'une faible priorité à la formation des agents peu qualifiés en place. Ces dernières années, on s'est surtout attaché à remettre les gens au travail (« le travail d'abord »), autrement dit à favoriser l'insertion sur le marché du travail et non à dispenser la formation et les compétences permettant à des actifs de pouvoir prétendre à des emplois mieux rémunérés.

On s'accorde largement à reconnaître qu'à elle seule, la formation ne suffit pas. Il convient en revanche de la rattacher plus étroitement aux besoins des entreprises et de faire participer plus pleinement les employeurs au dispositif de valorisation de la main-d'œuvre. Régi par le *Workforce Investment Act* (WIA), le dispositif actuel associe les entreprises à la définition de stratégies concernant la population active à l'échelle des États et à l'échelon local en faisant adhérer des dirigeants d'entreprise à des organismes d'investissement dans les ressources humaines (*workforce investment boards*), chargés de superviser l'administration des services publics de l'emploi. Néanmoins, on s'inquiète de plus en plus à l'idée que cette législation ne serait pas suffisamment ambitieuse dans son exigence de participation des entreprises, et qu'il faille intégrer dans les partenariats d'autres entités comme les *community colleges* et les écoles professionnelles.

Consciente de ces insuffisances, l'administration en place a élaboré des stratégies par le biais desquelles elle s'efforce d'y remédier de manière à la fois directe et indirecte. Les initiatives récemment prises par les pouvoirs publics ont en grande partie été calquées sur des initiatives lancées par des organismes à but non lucratif depuis la fin des années 80. Connues tantôt sous le nom « d'intermédiaires au service de la population active », tantôt sous celui « d'initiatives sectorielles pour l'emploi », des entités non gouvernementales se concentrent sur les besoins des entreprises, en se limitant généralement à un secteur étroit et à une localité bien précise. En aidant les entreprises à trouver des solutions à leurs problèmes sur les lieux de travail et en nouant des partenariats avec tout un éventail de fournisseurs de

services, elles aident également les travailleurs faiblement qualifiés par le biais de la formation ou d'autres formes d'intervention. Les partisans des intermédiaires non gouvernementaux au service de la population active insistent sur le fait que le secteur privé est mieux armé que le secteur public pour réagir face à la mutation rapide des besoins des entreprises et des travailleurs parce que ces organismes sont animés par l'esprit d'entreprise et que leur action n'est pas entravée par les réglementations gouvernementales ni par les lourdeurs administratives.

Le présent chapitre se concentre sur le recours aux partenariats avec les entreprises et d'autres entités pour contribuer au perfectionnement des compétences des travailleurs peu qualifiés. On y présente les études de cas de deux intermédiaires non gouvernementaux et d'un organisme d'investissement dans les ressources humaines. Examinant ces structures, ce chapitre confronte les méthodes et les réussites des deux formules pour en tirer des enseignements et formuler des recommandations. Le chapitre soulève plusieurs questions concernant les partenariats. Premièrement, les organismes d'investissement dans les ressources humaines (dont les membres sont en majorité issus du monde des entreprises) ne sont-ils pas déjà en train de combler ces lacunes en intégrant des services et en collaborant avec des entreprises? Deuxièmement, qui sont les véritables bénéficiaires de l'action de ces organisations non gouvernementales : l'entreprise ou le travailleur peu qualifié? La population qui bénéficie de leurs services est-elle plus « employable » que celle que visent les organismes d'investissement dans les ressources humaines? Troisièmement, les travailleurs bénéficiant des services des intermédiaires non gouvernementaux, sont-ils mieux pourvus que leur semblables n'y ayant pas eu accès? Et quatrièmement, les intermédiaires non gouvernementaux trouvent-ils suffisamment de soutien financier auprès des employeurs locaux et d'autres sources non gouvernementales pour pérenniser leur action ou doivent-ils se contenter, pour l'essentiel, des fonds et des prestations fournis par les programmes publics?

Ce chapitre commence par un examen critique des tendances et des politiques récentes du marché du travail et décrit le système des institutions de formation aux États-Unis. Viennent ensuite une description et une évaluation détaillées des initiatives sectorielles menées par un organisme d'investissement dans les ressources humaines d'une part, et par deux intermédiaires non gouvernementaux, d'autre part. L'évaluation se fonde sur la visite sur place effectuée par une équipe d'experts de l'OCDE ainsi que sur les entretiens avec les directeurs des deux types d'organisation, les propriétaires et les gestionnaires d'entreprise ayant participé à ces partenariats, des responsables syndicaux et des actifs. Elle s'appuie également

sur l'examen des publications de ces organisations ainsi que sur des évaluations menées par d'autres organisations.

Panorama de la situation des travailleurs peu qualifiés aux États-Unis

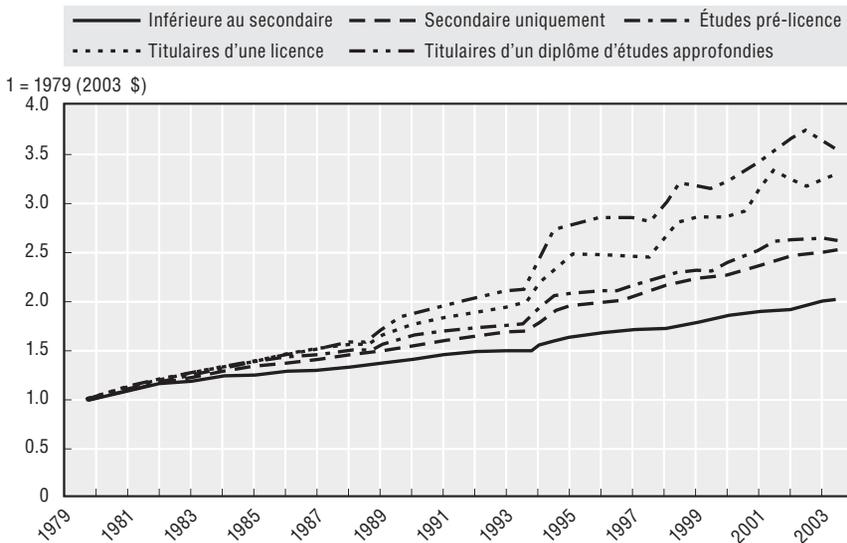
Avantages de l'enseignement et de la formation

Pour les entreprises comme pour les travailleurs américains, cela fait environ dix ans que l'enseignement et la formation ont commencé à porter leurs fruits. Du côté des entreprises américaines, d'après les estimations, l'élévation du niveau d'instruction de la population explique l'augmentation de 11 à 20 % de la productivité de la main-d'œuvre (Decker, Rice et Moore, 1997). Dans le cas des travailleurs, des estimations ont montré qu'une année d'études de plus se traduit par un salaire annuel plus élevé de 6 à 10 % (Card, 1999). La progression des rémunérations est encore plus nette quand un curriculum fait état d'une année universitaire de formation plus technique et pratique, le rendement de cet investissement atteignant alors entre 10 et 15 %. Même l'acquisition de compétences minimales en lecture et en calcul peut rapporter beaucoup. À titre d'exemple, des études ont montré que des travailleurs possédant une bonne maîtrise des connaissances fondamentales peuvent gagner jusqu'à trois fois plus que leurs homologues qui en sont dépourvus. En termes d'augmentation annuelle, l'étude révèle qu'une amélioration de la maîtrise des savoirs fondamentaux accroît de 15 % la rémunération escomptée (Sum, 1999).

En conséquence, les personnes n'ayant qu'un faible niveau d'instruction et n'ayant reçu que peu de formation sont nettement défavorisées sur le plan de la rémunération et de l'emploi. Ainsi, par exemple, la rémunération hebdomadaire médiane d'un travailleur ayant suivi des études supérieures est de 73 % plus élevée que celle d'un travailleur n'ayant qu'un niveau de formation secondaire. L'écart est encore plus grand par rapport à ceux qui ont abandonné l'école pendant leurs études secondaires. Cet écart s'est également creusé entre les travailleurs possédant une formation supérieure et ceux qui n'ont qu'une formation du niveau secondaire : il a même progressé de 70 % depuis le début des années 80. En outre, 13.1 % des travailleurs ne possédant pas de diplôme du secondaire ont un revenu annuel inférieur au seuil de pauvreté, contre 8.8 % des diplômés du secondaire et 1.5 % des diplômés de l'enseignement supérieur.

Les perspectives d'emploi sont d'autant plus vastes que le niveau d'instruction est élevé. En 2003, les titulaires d'une licence âgés de plus de 25 ans affichaient un taux de chômage de 3.6 % contre 5.2 % chez les travailleurs ne possédant qu'un diplôme de niveau secondaire et 8.5 % chez ceux n'ayant pas été scolarisés dans le secondaire. En outre, la probabilité est

Graphique 5.1. **Taux de rémunération par niveau d'instruction (individus âgés de 25 à 54 ans)**



Source : Bureau of Labor Statistics, enquêtes sur la population actuelle, certaines années.

plus forte pour les emplois occupés par des titulaires de licence d'être assortis d'une assurance-maladie et d'autres prestations que pour les emplois occupés par des titulaires d'un diplôme du secondaire. Les écarts de taux de chômage se retrouvent également si on considère le degré de maîtrise des fondamentaux. Les travailleurs qui maîtrisent le moins les compétences de base affichent des taux de chômage près de trois fois supérieurs à ceux des actifs qui les maîtrisent le mieux (Sum, 1999).

Les emplois faiblement qualifiés et par conséquent peu rémunérés, se recensent tous dans un petit nombre de branches d'activité et de professions comme le montrent les tableaux 5.1 et 5.2. Ces deux tableaux utilisent deux indicateurs de faible niveau de salaire. Dans les deux cas, il s'agit de la part du nombre total d'heures ouvrées cumulées pour tous les travailleurs. Le premier indicateur est le pourcentage d'heures qui, dans chaque secteur, se situent dans le quintile le plus bas des rémunérations de l'ensemble des travailleurs. Le second est le pourcentage d'heures pour lesquelles le taux de rémunération est inférieur à 8 USD, ce qui correspond à la rémunération moyenne des individus au sortir du dispositif d'aide sociale. Grâce à ces indicateurs des emplois faiblement rémunérés, on voit sur le tableau 5.1 que le commerce de détail est de loin le secteur comptant le plus de travailleurs à bas salaire. Plusieurs professions affichent une concentration de travailleurs à bas salaire supérieure à la moyenne. Elles incluent la vente et les services, ce qui est

Tableau 5.1. **Part des heures ouvrées faiblement rémunérées, par secteur**

Secteur	20 % du quintile le plus bas	Taux horaire inférieur à 8 USD
Total	20.0 %	16.3 %
Extraction minière	5.0	4.6
BTP	7.1	4.4
Industries manufacturières	10.9	7.8
Transport, communications, services d'utilité publique	6.1	4.5
Commerce de gros	13.6	10.2
Commerce de détail	53.8	48.3
Finance, assurance et immobilier	9.6	7.1
Services	20.1	15.6
Administration publique	3.7	2.3

Source : Bernstein et Gittleman (2003).

Tableau 5.2. **Part des heures ouvrées faiblement rémunérées, par profession**

Profession	20 % du quintile le plus bas	Taux horaire inférieur à 8 USD
Total	20.0 %	16.3 %
Direction, administration, gestion	0.6	0.5
Techniciens	2.1	1.6
Vente	38.0	32.9
Soutien administratif	13.5	7.6
Services	50.1	44.0
Usinage de précision, production, artisanat et réparation	3.0	2.3
Conducteurs de machine, monteurs, inspecteurs	19.5	15.1
Transport, évacuation de déblais	13.1	10.4
Manutention, nettoyage de matériel, aides et manœuvres	64.4	58.4

Source : Bernstein et Gittleman (2003).

cohérent avec les chiffres par secteur étant donné que ces métiers se concentrent principalement dans le secteur du commerce de détail. En outre, un fort pourcentage de manutentionnaires, d'agents de nettoyage, d'aides et de manœuvres – tous métiers n'exigeant que peu de qualifications – sont des travailleurs faiblement rémunérés.

Les rémunérations et les niveaux scolaires atteints varient également d'une région à l'autre à l'intérieur des États-Unis. C'est dans le Sud que les travailleurs gagnent le moins et dans le Nord-Est et l'Ouest qu'ils gagnent le plus. L'écart, qui est de 17 %, est lié aux différences de niveau scolaire atteint. Dans le Nord-Est et l'Ouest, le pourcentage d'individus ayant quitté l'enseignement supérieur titulaires d'une licence est plus élevé que dans le

Tableau 5.3. **Pauvreté, revenu et niveau scolaire atteint, par région des États-Unis**

Région	Individus vivant sous le seuil de pauvreté, en 2003	Revenu individuel médian, en 2003	Niveau scolaire atteint, 2002		
			Non diplômés du secondaire	Diplômés du secondaire uniquement	Titulaires d'une licence
Nord-Est	11.3 %	\$46 742	14.6 %	34.7 %	18.6 %
« Middle West »	10.7	44 732	12.7	35.4	17.1
Sud	14.1	39 823	18.5	31.8	17.1
Ouest	12.6	46 820	16.3	26.7	18.6

Source : Recensements effectués aux États-Unis, 2003, 2004.

Sud et le « Middle West ». Le Sud est aussi la région dans laquelle on dénombre le plus de personnes n'ayant pas terminé leurs études secondaires, ce qui se répercute probablement de manière significative sur la rémunération médiane de la population active. À l'inverse, le Middle West affiche le plus faible pourcentage d'individus n'ayant pas achevé leurs études secondaires mais le fait que le taux d'achèvement des études supérieures y soit plus faible que dans le Nord-Est et dans l'Ouest ramène leur rémunération au milieu de la courbe de distribution régionale des rémunérations. Le faible taux d'abandon des études secondaires explique probablement le faible taux de pauvreté du Middle West par rapport aux autres régions. Par ailleurs, il n'y a rien d'étonnant à ce que le Sud affiche le taux de pauvreté le plus élevé étant donné le faible niveau d'études atteint par sa population ainsi que le faible niveau des rémunérations. Naturellement, l'éducation n'est pas le seul facteur qui détermine les rémunérations. La gamme des secteurs d'activité et des professions exercées par la population active d'une région joue également un rôle.

Sachant que posséder un bagage scolaire permet d'obtenir un meilleur salaire, beaucoup de gens ont été encouragés à poursuivre leurs études. Depuis 1980, la proportion de travailleurs ayant obtenu un diplôme de l'enseignement supérieur a augmenté, passant de 21.6 à 31.4 %. Si la proportion de Noirs et de Latino-Américains titulaires d'un diplôme a progressé également, le pourcentage global de diplômés de l'enseignement supérieur de ces deux groupes est nettement inférieur à celui des Blancs. À titre d'exemple, 13.9 % seulement des actifs latino-américains sont diplômés du supérieur, contre 31.9 % des Blancs. Les Noirs affichent également un taux de diplômés du supérieur plus faible que celui des Blancs, soit 20.2 %. Mais ces dernières années, la progression dans l'obtention de licences et d'autres titres s'est ralentie. Selon certaines projections, la proportion de travailleurs titulaires d'une licence devrait atteindre 33.6 % à l'horizon 2020, ce qui est insuffisant pour faire face à la demande (Aspen

Institute, 2002). Même les projections les plus optimistes concernant les nouveaux venus sur le marché du travail révèlent qu'il manquera plus de 5 millions de travailleurs pour pourvoir en totalité les 58 millions de nouveaux débouchés professionnels qui, selon le *Bureau of Labor Statistics*, se créeront d'ici 2010.

Si, dans les années à venir, les États-Unis veulent répondre à la demande de travailleurs ayant reçu une formation plus poussée en puisant dans le vivier de main-d'œuvre actuel, il est essentiel que les travailleurs occupant un emploi, en particulier ceux qui sont faiblement qualifiés, bénéficient de la formation nécessaire pour faire face aux besoins. Sans cette formation, les entreprises risquent d'être obligées de chercher des travailleurs qualifiés ailleurs, soit en parrainant des travailleurs immigrés (selon les modalités prévues par le régime des visas H1-B), soit en délocalisant leurs activités (procédure contestée sur le plan politique). Si les entreprises procèdent ainsi, les travailleurs occupant un emploi, notamment ceux qui ne possèdent pas les compétences requises, seront pénalisés compte tenu du surcroît de rémunération auquel peuvent prétendre les travailleurs hautement qualifiés.

Participation aux activités éducatives pour adultes

Selon une récente enquête, un fort pourcentage de la population adulte des États-Unis continue d'améliorer ses compétences en dehors du système formel d'enseignement primaire ou secondaire. Menée par le *National Center for Education Statistics*, l'étude consistait à interroger les adultes (individus âgés de 16 ans et plus) sur leur participation éventuelle à un programme formel d'enseignement en rapport avec leur emploi (Kim et al., 2004).¹ D'après l'enquête, 53 % des adultes actifs répondent qu'ils ont participé à un programme éducatif pour adulte, courant 2002. Cette participation varie considérablement en fonction du niveau de formation, de l'âge et de la profession de l'individu ainsi que de la taille de l'entreprise qui l'emploie. Ainsi, par exemple, 72 % des adultes titulaires d'une licence ont participé à des programmes éducatifs en rapport avec leur emploi contre 14 % seulement de ceux qui ne possédaient pas de bagage secondaire. La probabilité est plus forte pour les jeunes travailleurs de participer à de tels programmes que pour les travailleurs plus âgés, tandis que pour les professionnels et les cadres, la probabilité de participation est plus de deux fois plus forte que pour les commerçants (71 % contre 32 %). Les employés de grandes entreprises (comptant 500 salariés et plus) ont plus de chances de participer à des programmes éducatifs que ceux des entreprises plus petites (comptant 100 salariés ou moins).

Il ressort de cette enquête que les actifs peu qualifiés n'ont pas de possibilité (ou ne saisissent pas l'occasion) d'améliorer leurs compétences tout en travaillant. En fait, l'écart en matière de compétences semble se

creuser étant donné que les travailleurs possédant les niveaux d'études les plus élevés complètent la panoplie de leurs compétences plus fréquemment que ne le font les travailleurs peu qualifiés. De nombreux facteurs contribuent probablement à cette absence de participation dont le fait de ne posséder aucune qualification, le manque de motivation, le manque de temps en dehors du travail, ou l'absence de soutien de la part des employeurs, pour n'en citer que quelques-uns. Il est évident que dans les efforts de perfectionnement des compétences des travailleurs faiblement qualifiés, il faut notamment prendre en compte ces facteurs.

La formation des travailleurs occupant un emploi

Les prestataires de services de formation

Cours théoriques

Le vaste système d'éducation post-secondaire des États-Unis, notamment les *community colleges* et les écoles techniques, assure une grande partie de la formation des travailleurs. Ce système se compose de plus de 4 000 institutions que fréquentent plus de 15 millions d'étudiants. Près de 2 500 de ces institutions sont des *colleges* ou des universités dans lesquels les cursus durent 4 ans, et 1 700 sont des institutions offrant des cursus de 2 ans. À une écrasante majorité, les 15 millions d'étudiants fréquentent des établissements financés sur fonds publics (le ratio est de plus de 3 pour 1). Tous sauf une petite fraction d'étudiants inscrits dans des institutions où les études durent deux ans fréquentent des *community colleges* financés sur fonds publics.

L'un des points forts du système éducatif des États-Unis est l'accès à l'enseignement supérieur. L'admission dans les *colleges* traditionnels préparant à la licence en quatre ans ou à l'université dépend de la moyenne des notes obtenues par le candidat pendant ses études secondaires et de ses résultats aux tests normalisés d'entrée dans le supérieur. Si l'admission dans les *colleges* et les universités publics ou privés les plus réputés fait l'objet d'une rude concurrence, le nombre d'établissements et la prévalence des *community colleges* font que la plupart des étudiants motivés pour poursuivre leurs études après le secondaire peuvent le faire. Bien qu'il appartienne principalement aux étudiants et à leurs parents de prendre en charge les droits de scolarité, le nombre important d'établissements financés sur fonds publics et la prévalence des aides de l'État et des prêts font que la plupart des familles peuvent se permettre d'envoyer leurs enfants à l'université. À titre d'exemple, dans un établissement public préparant à un diplôme en quatre ans, les droits de scolarité et frais de formation s'élevaient à 4 700 USD en moyenne pour l'année 2003-2004, et à 1 900 USD dans les établissements dispensant une formation sur deux ans. Néanmoins, près de 60 % des étudiants reçoivent une

aide financière sous une forme ou une autre, dont des prêts subventionnés par l'État. En conséquence, si l'on tient compte des 105 milliards de dollars d'aide aux étudiants accordés en 2003, le montant moyen des droits de scolarité dans des établissements publics préparant à un diplôme en quatre ans n'est plus que de 1 700 USD par an, et la totalité des frais de scolarité d'un étudiant inscrit dans un *community college* sont payés (College Entrance Examination Board, 2004). Bien entendu, ces montants n'incluent ni le logement ni les repas, ni les autres frais de subsistance pendant la période où l'étudiant fréquente l'université.

Les travailleurs, en particulier ceux qui sont faiblement qualifiés, sont tributaires des *community colleges* et des écoles professionnelles pour une grande partie de leur formation théorique et pratique après leurs études secondaires. La plupart des *community colleges* admettent des étudiants sans diplôme de fin d'études secondaires et adaptent leurs cours en fonction des horaires et du mode de vie de ces étudiants qui travaillent pendant la journée, mais aussi des besoins des employeurs locaux. Le plus souvent, ces établissements s'associent avec des organismes locaux de valorisation des ressources humaines pour dispenser et coordonner les formations. Toutefois, l'intégration de services et la capacité d'adaptation aux besoins des employeurs varient d'un *college* à l'autre. Selon une enquête menée récemment par le *General Accounting Office* des États-Unis, 78 % de ces organismes locaux font appel à des *community colleges* ou des *technical colleges* pour dispenser des formations. La moitié d'entre eux, en pourcentage, indiquent qu'ils recourent à la formation dispensée par les employeurs, et l'autre moitié, toujours en pourcentage, répondent qu'ils s'adressent à des établissements d'enseignement professionnel (USGAO, 2003). Récemment, le gouvernement fédéral a financé plusieurs *community colleges* pour former des travailleurs dans des secteurs économiques à forte croissance. Outre le système d'enseignement post-secondaire mentionné précédemment, le système éducatif K-12 participe souvent à la formation de la main-d'œuvre au moyen de programmes de passage de l'école à la vie active et d'arrangements contractuels avec les organismes locaux pour fournir différents services². Il existe aussi un certain nombre de dispensateurs de formation privés comme Goodwill Industries et les intermédiaires cités dans ce chapitre, qui proposent des formations par le biais de contrats passés avec des agences gouvernementales et des entreprises.

Formation pratique

Outre qu'ils ont accès aux *community colleges*, les travailleurs peuvent aussi s'inscrire à des programmes d'apprentissage. L'apprentissage est le mode de formation de la main-d'œuvre qui, de tout temps, a été utilisé par les différents corps de métiers. Il s'agit d'une formation pratique dispensée sur le

lieu de travail par des ouvriers qualifiés ou des maîtres artisans. Les employeurs, les associations patronales et les organismes paritaires connus collectivement sous le nom « d'organismes de tutelle » dispensent aux apprentis une instruction correspondant aux besoins de leur branche d'activité. Les organismes de tutelle prennent en charge la quasi-totalité des coûts de formation et les apprentis sont rémunérés pendant leur temps de formation. Il existe aussi des partenariats avec des établissements universitaires préparant à des diplômes en deux ou quatre ans, qui conduisent à des premiers diplômes dans la spécialité et à des licences en même temps qu'à des certificats d'apprentissage.

La plupart des États se sont dotés d'organismes d'apprentissage qui fixent les normes de formation et aident à coordonner les partenariats. Au Wisconsin, par exemple, l'apprentissage dans le BTP est régi par des commissions professionnelles locales composées de travailleurs qualifiés et d'employeurs qui jouent un rôle de conseil auprès du *Bureau of Apprenticeship Standards* de l'État. Chaque commission élabore ses propres politiques et pratiques avec l'approbation du *Bureau* pour gérer son programme d'apprentissage et sélectionner les apprentis. Chacune détermine sa procédure et ses critères de sélection qui peuvent comporter un test d'aptitude, un entretien, la consultation du dossier scolaire d'un établissement secondaire, la preuve de réussite à un diplôme ou équivalent, etc.

À l'échelle nationale, on compte actuellement 480 000 apprentis qui reçoivent une formation pratique dans le cadre de près de 30 000 programmes. Il existe des programmes d'apprentissage dans tous les grands secteurs de l'économie : communication, énergie, soins de santé, industries manufacturières, administration publique, commerce de gros et de détail et services. Le gouvernement fédéral investit chaque année 21 millions d'USD dans le système d'apprentissage, mais la majorité des fonds proviennent des organismes de tutelle. Ainsi, par exemple, le secteur du BTP apporte à lui seul une contribution qui, selon les estimations, s'élève à 250 millions de dollars par an pour financer l'apprentissage dans les métiers du bâtiment (US Department of Labor, 2004).

Établissements affiliés à des entreprises

Les entreprises dispensent elles aussi une formation à leurs salariés par des moyens qui vont des « universités » internes au jumelage/observation de l'employé au travail. À titre d'exemple, plus de 1 000 entreprises ont mis en place ce qu'il est convenu d'appeler des « universités d'entreprise » qui accordent des licences et des certificats au sein de leur propre structure. La *Hamburger University* de McDonald à Chicago et les instituts de formation de Motorola en sont des exemples bien connus. Une grande partie de la

formation du travailleur occupant un emploi se déroule dans des salles de classe avec des instructeurs internes. Parallèlement, de nombreuses entreprises passent des contrats avec des prestataires externes comme les *community colleges* et les universités, et emploient des techniques pédagogiques innovantes comme les technologies d'apprentissage individualisé.

Sources de financement de la formation des travailleurs

C'est aux employeurs qu'incombe principalement la responsabilité de la formation de leurs salariés mais ces derniers doivent aussi assumer leur part. Il est difficile de déterminer de manière précise le montant dépensé pour former les travailleurs, faute notamment de pouvoir estimer de manière irréfutable le montant que les entreprises consacrent à la formation de leurs salariés. Selon des estimations récentes (voir tableau 5.4), le montant total des dépenses affectées à la formation par les entreprises et les pouvoirs publics s'élevait à 68 milliards USD en 2001. Sur ce total, seuls 7 milliards USD ne sont pas pris en charge par les entreprises. La grande majorité des programmes de formation professionnelle parrainés par l'administration sont des programmes fédéraux dont la plupart sont administrés au titre du *Workforce Investment Act (WIA)*. Cette loi autorise les organismes relevant des États et les organismes locaux à utiliser des fonds fédéraux pour former des travailleurs occupant un emploi mais une faible part seulement des fonds est disponible pour ce faire. La plus grande partie des crédits de formation vont aux chômeurs et bien que des fonds soient disponibles pour former des travailleurs déjà pourvus d'un emploi, on préfère, dans le cadre du WIA, réinsérer le plus vite possible les individus sur le marché du travail.

Les programmes de formation prévus par la loi (WIA) ne sont pas ciblés spécifiquement ni exclusivement sur les travailleurs à bas salaire puisqu'ils ne sont pas soumis à des critères de revenu. Toutefois, cette loi dispose que dans le cas où les fonds affectés à une région pour les services d'emploi et de formation des adultes sont limités, la formation doit être accordée en priorité aux personnes vivant de l'aide publique et autres personnes à faible niveau de revenu. En outre, les programmes des États et les programmes locaux ont été conçus pour aider les travailleurs à bas salaire à surmonter certains des obstacles les empêchant de bénéficier des services de formation. Ils incluent la possibilité d'apprendre l'anglais comme langue étrangère sur le lieu de travail, l'aide pour répondre aux besoins en transport et en garde d'enfants, l'aménagement des horaires en cas d'incompatibilité et la prise en compte des contraintes financières ainsi que l'aide pour surmonter le manque de maturité dans l'emploi.

Les fonds WIA permettent de fournir des services aux adultes, aux jeunes et aux travailleurs touchés par les restructurations. Les États doivent affecter

Tableau 5.4. **Estimation des dépenses affectées à des programmes publics de formation professionnelle aux États-Unis, exercice 2001**

En milliers de dollars

Programmes	Financement fédéral	Part de financement fédéral	Financement complémentaire par l'État concerné	Financement personnalisé par l'État concerné, Exercice 1998	Financement par employeurs 1998	Total général des financements
Activités concernant les adultes et les travailleurs touchés par des restructurations	\$2 540 040	39.6 %				
Activités concernant les jeunes	\$1 377 965	21.5 %				
Centres de préparation à l'emploi (jeunes)	\$1 399 148	21.8 %				
Programmes nationaux	\$528 150	8.2 %				
Autres programmes (Non-WIA)	\$4 500	0.1 %				
Formation TAA*	\$94 400	1.5 %				
Formation ALENA**	\$37 150	0.6 %				
Emplois de proximité auprès des personnes âgées	\$440 200	6.9 %				
Financement total	\$6 421 553	100.0 %	\$276 621	\$593 191	\$60 700 000	\$67 991 365
Pourcentage du total général des financements	9.4 %		0.4 %	0.9 %	89.3 %	100.0 %

* TAA – Aide au recyclage professionnel.

** ALENA – Accord de libre-échange nord-américain.

Source : Wandner, Balducci, et Spickard (2001).

au moins 85 % des fonds destinés aux adultes et aux jeunes à des projets locaux concernant la main-d'œuvre ainsi qu'au moins 60 % des fonds destinés aux victimes des restructurations. En 2001, environ 2.5 milliards d'USD étaient disponibles pour fournir des services de formation à tous les adultes et travailleurs ayant perdu leur emploi par suite de restructurations (tableau 5.4). La loi permet aussi aux États de mettre de côté jusqu'à 15 % des fonds qu'elle réserve pour les adultes, les jeunes et les victimes de restructurations afin de financer toute une palette d'initiatives prises à leur niveau, y compris des programmes de formation de travailleurs occupant un emploi mais ne percevant qu'un faible salaire³. Toutefois, les 15 % mis de côté ne sont pas utilisés intégralement pour former des travailleurs faiblement rémunérés. La loi stipule que ces fonds peuvent être utilisés pour financer des projets gérés par l'État, des projets pilotes de démonstration et autres activités menées à l'échelle de l'État concerné. Dans le cadre des programmes prévoyant leur mise de côté, les fonds peuvent être utilisés pour payer les coûts directs de formation, les salaires des formateurs, l'élaboration des cursus ainsi que les ouvrages et la documentation de base mais ne peuvent servir à payer les salaires des personnes en formation ni le matériel de formation. Il est possible

néanmoins d'utiliser des fonds mis de côté par l'État dans le but de financer la formation pratique pour payer jusqu'à 50 % du salaire d'un travailleur pourvu d'un emploi.

La législation stipule que les États et les communes doivent tous proposer des services de formation au public via un guichet unique qui regroupe quelque 17 programmes. Dans ce système, on compte trois niveaux de services successifs : essentiels, intensifs et formation proprement dite. Les services essentiels comme l'aide à la recherche d'un emploi, le conseil professionnel et l'évaluation préliminaire sont à la disposition de tous les adultes ; en effet, la loi n'impose aucun critère d'admissibilité pour l'utilisation de ces services. Dispensés avec l'aide d'agents, les services intensifs sont fournis à des personnes ayant des difficultés à trouver un emploi suffisamment rémunéré pour les rendre autonomes. Les prestations incluent la gestion individualisée des cas et l'aide à l'élaboration d'un projet professionnel personnalisé. Le dernier niveau, c'est-à-dire la formation, est réservé aux travailleurs ne possédant pas les compétences recherchées sur le marché local.

Une image instantanée des caractéristiques que présentaient les adultes au sortir des programmes relevant du WIA en 2001 apporte un éclairage sur la nature des services fournis ainsi que sur les bénéficiaires. À l'échelle nationale, on dénombrait alors 75 963 personnes ayant bénéficié de services de formation, soit 44 % du nombre total d'individus ayant suivi des programmes au niveau de l'État ou au niveau local. Soixante-dix % de ceux qui avaient bénéficié de ces services se situaient dans la tranche d'âge des 22 à 44 ans, et 73 % étaient considérés comme des personnes à faible niveau de revenu. Pourtant, près de 80 % des participants à bas revenu avaient fait des études secondaires, voire plus. La plus grande part de la formation (86 %) était axée sur l'acquisition de compétences professionnelles et autres, et 6 % seulement correspondaient à l'acquisition de compétences de base. Environ un quart des personnes bénéficiant de la formation étaient occupées lorsqu'elles se sont inscrites mais on ne dispose d'aucun moyen de savoir si elles l'étaient toujours pendant la période où elles ont reçu leur formation.

Depuis une dizaine d'année, l'État fédéral finance de moins en moins de programmes de formation de travailleurs. Exprimés en dollars constants, les crédits ont atteint leur maximum en 1979 mais ont baissé et ne représentaient plus qu'environ 40 % de ce montant (soit 4.9 millions USD en dollars de 1996) en 2003. Depuis 1985, le financement a baissé de 33 % en données corrigées de l'inflation. Le financement des services destinés aux adultes et des programmes pour les jeunes a encore plus diminué, soit de 53 et de 63 % respectivement. Ce recul des crédits de formation témoigne probablement d'une hiérarchisation des priorités : on cherche d'abord à insérer les travailleurs faiblement qualifiés sur le marché du travail et non à les préparer

pour occuper des postes hautement qualifiés. Le nombre de participants aux programmes de formation a diminué également. En 1998, ils étaient 163 000 alors qu'en 2001, ils étaient moitié moins à avoir reçu une formation par le biais de la filière du financement des programmes pour adultes.

Les États peuvent puiser dans les fonds d'aide sociale prévus par le programme TANF (*Temporary Assistance for Needy Families*) pour fournir des services de formation préprofessionnelle et après embauche. Du fait de l'importance prise par le travail à la suite de la réforme du système d'aide sociale, les organismes responsables du TANF à l'échelle des États préfèrent généralement aider leurs usagers à traiter et résoudre les problèmes qui les gênent dans leur travail, en trouvant des moyens de transport fiables et des structures de garde d'enfants à un prix abordable, par exemple; cette action vise surtout les usagers occupant des emplois faiblement rémunérés. En 2002, les États ont annoncé qu'ils avaient dépensé plus de 2.1 milliards USD pour des activités en rapport avec l'emploi. Toutefois, on a constaté que 326 millions USD seulement, soit environ deux pour cent du montant total des fonds fédéraux affectés au TANF, avaient été alloués au financement de l'enseignement et de la formation.

Les États utilisent aussi leurs propres deniers pour assurer une formation aux travailleurs pourvus d'un emploi mais le plus souvent, ils cherchent à attirer ou retenir des entreprises en réservant leurs programmes à cet effet, ou bien ciblent des professions et des secteurs particuliers (voir tableau 5.4). Les États peuvent aussi financer ces activités en conjuguant leur apport avec des subventions fédérales comme la *Community Development Block Grant* du *Department of Housing and Urban Development*. Ces subventions peuvent être utilisées à des fins de développement économique, lui-même porteur de création d'emplois et d'entreprises, pour aider les individus et les districts à faible niveau de revenu. Les programmes de formation placés sous la tutelle de l'État sont principalement destinés à aider les entreprises à résoudre des problèmes très divers dont le perfectionnement des compétences de leurs salariés, la compétitivité, le développement économique et le progrès technologique. En 1999, 54 % des fonds prévus pour les programmes publics de formation individualisée (environ 317 millions USD) ont eu pour cible des travailleurs occupant un emploi qui n'étaient pas nécessairement des personnes faiblement qualifiées (Ducha et Graves, 1999).

La formation professionnelle dispensée par les organismes d'investissement dans les ressources humaines

Organismes d'investissement dans les ressources humaines et guichets uniques

En vertu du *Workforce Investment Act* (WIA), les organismes d'investissement dans les ressources humaines administrent la majeure partie des programmes de formation de travailleurs financés sur fonds fédéraux ou au niveau des États. Au niveau local, ces organismes se composent de dirigeants d'entreprise et de responsables des collectivités territoriales qui sont chargés d'élaborer des stratégies et d'administrer des programmes répondant aux besoins des entreprises et des travailleurs de leur circonscription. L'une des principales obligations fixées par la législation est que l'organisme local crée des guichets uniques offrant des services à tous les demandeurs d'emploi, indépendamment de leur revenu ou de leur situation au regard de l'emploi. Via ce guichet unique, on accède à toute une gamme de services dont les bilans de compétences, l'affichage des offres d'emploi, la recherche d'emploi, le placement, le conseil d'orientation et la fourniture d'informations à jour sur le marché du travail. La loi stipule également que la structure à guichet unique de fourniture de prestations doit intégrer 17 programmes distincts de valorisation de la main-d'œuvre. Ces partenaires incluent les différents programmes fédéraux d'emploi et de formation et, parfois, les programmes d'autres agences. Le fait d'intégrer toute une palette de programmes dans un système de guichet unique permet de tisser un réseau relativement serré d'organisations partenaires. En 2003, plus de 600 organismes d'investissement dans les ressources humaines ont administré des programmes de valorisation des compétences au profit des demandeurs d'emploi et des entreprises par le biais de quelque 3 400 guichets uniques et de leurs antennes.

Le système WIA s'est efforcé de mettre en œuvre un partenariat public-privé pour dynamiser et superviser les programmes destinés aux travailleurs par le biais d'un réseau d'entités locales coiffé par des représentants des employeurs. Son objectif est d'offrir un instrument de planification et de fourniture de services à la fois souple et prompt à s'adapter, intégrant les grandes catégories de services fournis par le biais des programmes publics pour répondre aux besoins de tous les demandeurs d'emplois et des entreprises. Il reste à voir si cette nouvelle stratégie sera couronnée de succès. Le *Department of Labor* est sur le point de publier une évaluation intermédiaire de l'application de la loi; par ailleurs, des évaluations d'impact net propres aux États sont en cours. Pour clarifier le fonctionnement des rouages internes des organismes d'investissement dans les ressources humaines et mieux connaître leurs usagers, l'équipe d'étude a visité l'un de ces organismes : il

s'agit en l'occurrence d'une structure de grande taille qui est chargée de fournir des services de valorisation de la main-d'oeuvre à la Ville de Chicago. Cet aperçu apporte de précieuses informations à comparer avec celles concernant les deux intermédiaires à but non lucratif que l'équipe a visités également. L'examen est axé sur les partenariats que l'organisme d'investissement dans les ressources humaines a contractés avec des organisations en dehors des programmes fédéraux et d'État exigés au titre de la législation.

Partenariats noués avec des organismes d'investissement dans les ressources humaines : étude du cas de Chicago

L'Office municipal de valorisation de la main-d'œuvre (*Mayor's Office for Workforce Development*, MOWD) de la Ville de Chicago s'associe avec des entreprises privées, des associations et d'autres organismes gouvernementaux pour fournir des services de retour à l'emploi aux habitants de la ville. Le MOWD cible les besoins aussi bien des entreprises que des particuliers; il offre des services de placement qui profitent à la municipalité car ils font baisser le taux de chômage et les coûts afférents, et qui permettent aux entreprises de Chicago de réaliser des économies car il leur fournit des candidats qualifiés présélectionnés, ce qui permet de pourvoir immédiatement les postes vacants. Le MOWD passe des contrats avec des fournisseurs pour offrir les services exigés par la législation par le biais de « centres de carrière ». Bien que la législation (WIA) n'accorde pas une importance particulière à la formation de travailleurs peu qualifiés occupant un emploi, ces centres fournissent effectivement une formation professionnelle aux travailleurs touchés par les restructurations ainsi que des services d'emploi aux demandeurs d'emploi, en concertation avec l'*Illinois Employment Training Center*. Le MOWD propose aussi le programme *Quantum Opportunities*, qui dispense une formation permettant d'acquérir des compétences professionnelles de base, ainsi que des services de placement dans l'emploi/en *college* à des jeunes de 16 à 24 ans issus des quartiers défavorisés et ce, dans le but d'améliorer l'employabilité des participants.

Le MOWD opère par le biais du *WorkNet Chicago*, réseau comptant plus de 130 associations qui couvre toute la ville. Ce réseau aide les entreprises à trouver des travailleurs qualifiés et aide les travailleurs à acquérir des compétences et à profiter de services de retour à l'emploi appropriés afin de retrouver un emploi et de le conserver. Parmi ces organisations on compte cinq *Chicago Workforce Centers* financés au titre du WIA, et 33 agences d'intérêt collectif affiliées. Dans les centres et dans les agences, les usagers assistent à des conférences d'orientation, se rendent dans des annexes pour chercher des offres d'emploi par Internet, utilisent les télécopieuses et les imprimantes pour envoyer des CV à des employeurs et bénéficient de l'aide d'agents en contact direct avec le public. Outre ces services de base, les demandeurs

d'emploi locaux (11 000 environ) participent à des sessions intensives comme des ateliers ayant pour thème les qualifications nécessaires à l'employabilité, les techniques de recherche d'emploi, la rédaction d'un CV, l'apprentissage de l'anglais langue étrangère sur le lieu de travail, et l'acquisition des savoirs fondamentaux. Près de 2 600 d'entre eux ont reçu des chèques-formation professionnelle pour perfectionner leurs compétences en choisissant parmi près de 600 cours proposés par le biais de 135 organismes de formation homologués par l'État de l'Illinois. Ces prestations ont aidé plus de 6 400 habitants à trouver un emploi à plein-temps⁴.

La plupart de ces programmes sont destinés aux chômeurs et aux travailleurs ayant perdu leur emploi à la suite d'une restructuration. Toutefois, exerçant son droit de conserver 15 % des crédits WIA pour les utiliser à son gré, le gouverneur de l'Illinois a mis de côté une partie des fonds pour payer la formation de travailleurs occupant un emploi assurée par des entreprises subventionnées pour prendre en charge le coût de cette formation. Outre cette source de financement, la législature de l'Illinois fournissait des fonds depuis 1986 sous l'égide de la *Prairie State 2000 Authority* dans le but de valoriser les compétences de la main-d'œuvre de l'État mais, victime des déboires budgétaires de celui-ci, le programme a été interrompu en 2003.

Le financement de la formation des travailleurs occupant un emploi de la Ville de Chicago est aussi assuré par une autre source, à savoir un programme lancé par le MOWD en 2003 et financé par de nouvelles taxes foncières (TIF). Baptisé *TIFWorks*, ce projet est une initiative sectorielle encourageant le maintien en activité de petites entreprises manufacturières, qui met à profit les actions de valorisation de la main-d'œuvre pour aider ces entreprises à devenir plus compétitives. Des fonds TIF sont mis à la disposition des entreprises situées dans des zones « désignées » de la ville. Le projet TIF permet à la municipalité d'investir des fonds publics pour réaménager des zones spécifiques en vue de leur développement industriel et commercial. Les fonds sont reconstitués ultérieurement par le biais des recettes fiscales provenant des taxes foncières acquittées par les entreprises qui s'implantent ou qui s'agrandissent dans les zones en question. Ces fonds peuvent être utilisés pour former des travailleurs par les employeurs installés dans les zones pouvant prétendre à un financement TIF, par ceux qui, déjà présents, agrandissent leur entreprise ou par ceux qui viennent s'y installer. Les fonds peuvent aussi être utilisés par un groupe d'employeurs installés dans une de ces zones, partageant les mêmes besoins de formation. Enfin, ils peuvent être utilisés par des organisations à but non lucratif comme des conseils paritaires d'industrie, des entreprises d'amélioration des services à la collectivité, des associations d'entreprises ou professionnelles, des syndicats ou des fournisseurs de services de formation, qui formeront des habitants de Chicago et les placeront dans une entreprise située dans une zone pouvant prétendre

à un financement TIF. La priorité de financement est accordée aux entreprises manufacturières qui démontrent que la formation de leurs employés les rendra plus compétitives⁵. Les organisations sont tenues d'apporter une contribution financière équivalente à celle de l'État mais des dérogations sont prévues pour les petites entreprises et les employeurs qui coopèrent avec des organismes à but non lucratif. Une partie du financement paritaire que les entreprises reçoivent au titre de ce programme peut être utilisée pour payer les salaires des travailleurs pendant leur formation. Le projet TIFWorks opère en coopération avec des services de la municipalité (*Department of Planning and Development, Department of Finance*) ainsi qu'avec le *Chicago Workforce Board*. Il a débuté en juillet 2003, et est doté de 3.9 millions d'USD pour former des travailleurs occupant un emploi et de nouveaux salariés. Ces fonds proviennent d'un prêt de 5 millions de dollars accordé par la municipalité. La somme est placée sur un fonds de roulement.

Le MOWD passe des contrats avec les *community colleges* et avec des tiers fournisseurs de services pour proposer des stages de formation. Ses agents ont fait valoir que la commodité d'accès aux structures d'accueil est essentielle pour certains travailleurs. La proximité du lieu de résidence du travailleur et le choix d'horaires commodes sont déterminants pour les participants, surtout ceux qui vivent dans des quartiers à fort taux de criminalité. Il est important, ont ajouté les agents du MOWD, que la formation des travailleurs se déroule dans un cadre où ces derniers se sentent à l'aise. Ces agents ont rapporté que deux des centres de carrière sont situés dans des *community colleges* parce que les gens considèrent que se rendre dans un bureau du service de l'emploi est dévalorisant, et « préfèrent dire qu'ils vont à l'université plutôt qu'au bureau du chômage ».

Les agents du MOWD desservent un réseau de partenariats, ce qui s'explique en partie par l'absence de financement adéquat pour pouvoir atteindre les objectifs fixés par le dispositif local de valorisation de la main-d'œuvre. Nouer des partenariats leur permet de démultiplier leurs ressources. Les partenariats sont constitués pour une autre raison, à savoir que la législation (WIA) – qui régit quasiment tous les programmes du MOWD – exige de ces agents qu'ils consacrent plus de temps à tisser des liens avec les organisations et à travailler avec elles en tant que clients. L'un des agents a même ajouté que « les partenariats sont déterminants pour que tout marche bien pour tout un chacun. Il faut que tout le monde aille dans la même direction et il faut développer des partenariats au sein desquels chacun apporte sa contribution, surtout en période de vaches maigres ». Dans le cadre des programmes administrés par l'organisme local de valorisation de la main-d'œuvre, les employés du MOWD coordonnent les services en organisant régulièrement des réunions avec les agents chargés de traiter les dossiers appartenant à différents départements et agences.

L'un des obstacles à une intégration plus effective des services est l'absence de système intégré de gestion qui permettrait de retrouver des résultats communs d'une agence à une autre. Chaque agence possède son propre système. Un système innovant « à balayage de cartes magnétiques » a été mis en place pour enregistrer l'identité de ceux qui ont recours aux services essentiels mais ce dispositif ne va pas jusqu'à permettre aux différents départements de mettre en commun leurs informations. Se pose aussi le problème inhérent à l'harmonisation des objectifs et des normes entre tous les partenaires. Si les différents partenaires peuvent se rallier à un objectif commun, il subsiste des incertitudes en matière de responsabilités respectives, ce qui peut entraver la collaboration. Les choses se compliquent parce que, en vertu de la législation (WIA), les organismes d'investissement dans les ressources humaines doivent sous-traiter à des tiers pour pouvoir proposer des services. Même si les relations entre ces acteurs sont régies par des contrats qui spécifient des normes précises de performance de l'État, il subsiste des arrangements de pleine concurrence et il n'est pas toujours possible de surveiller la stratégie adoptée par les sous-traitants pour traiter avec les usagers ou leur offrir le niveau de service qui leur donnera satisfaction. Par exemple : de nombreux programmes de formation sont dispensés par des *community colleges* qui, dans bien des cas, inscrivent ces programmes dans leur planning habituel et les présentent sous une forme conçue pour des étudiants ordinaires. Même si l'organisme d'investissement local se rend compte que cette stratégie ne correspond pas forcément aux attentes des employeurs, il lui est difficile de modifier la culture de l'établissement d'enseignement pour que celui-ci fournisse des services vraiment personnalisés.

Les partenariats jouent aussi un rôle essentiel en regroupant des informations sur les besoins des employeurs. Actuellement, les services déterminés par le marché ou par la demande constituent l'objectif des organismes locaux financés par les États ou par l'administration fédérale. L'évaluation des besoins des entreprises a pour point de départ la composition de ces organismes. Aux termes de la législation (WIA), ils doivent comprendre une majorité de représentants des employeurs locaux de manière à donner plus de substance aux décisions de savoir quel type de formation dispenser. De nombreux organismes locaux concentrent également leur action sur des aspects sectoriels, fournissent des services aux entreprises et aux travailleurs dans les secteurs « désignés » dont beaucoup sont des secteurs de haute technologie ou de soins de santé où sévit une grave pénurie de main-d'œuvre. Cette stratégie suit l'exemple donné par l'administration fédérale : ainsi, le *Department of Labor* a-t-il désigné comme cibles un petit nombre de secteurs méritant une attention particulière. Mais même si l'administration fédérale

joue le rôle de pilote, les fonds disponibles pour la formation n'en demeurent pas moins relativement limités.

Selon les agents du MOWD, l'un des obstacles auxquels se heurtent les organismes locaux d'investissement dans les ressources humaines est la nécessité, pour les services de formation et d'emploi, de satisfaire aux normes de performance imposées par la législation. L'État peut déroger à certaines exigences s'agissant notamment des fonds qui transitent par son agence pour le développement économique pour dispenser des formations personnalisées afin de retenir ou d'attirer des entreprises. Mais dans le cas des programmes ordinaires régis par la législation (WIA), les participants doivent satisfaire à des critères d'admissibilité spécifiques et les fournisseurs respecter des normes de performance. Comme l'a souligné l'un des agents, « si nous ne respectons pas ne serait-ce qu'une seule des normes de performance, nous risquons d'y perdre financièrement ».

En dépit de l'accent mis sur les partenariats et de la forte représentation des entreprises dans les organismes locaux, les employeurs continuent de craindre que leurs besoins ne soient pas satisfaits. L'un des problèmes auxquels, à l'instar d'autres organismes d'investissement dans la main-d'œuvre, se heurte le MOWD vient du fait que, en tant qu'agence publique, il lui faut s'efforcer de satisfaire tout un chacun alors que les organisations non gouvernementales peuvent être très sélectives dans le choix de leur cible.

Intermédiaires non gouvernementaux au service de la population active

Vocation

Outre les programmes de formation de travailleurs fournis directement par les employeurs ou l'administration publique, différents types d'intermédiaires se sont constitués pour faciliter le travail en partenariat entre organismes gouvernementaux et non gouvernementaux afin de répondre aux besoins des employeurs dans des branches d'activité bien précises. Ces partenariats regroupent des entreprises, des représentants des pouvoirs publics, des syndicats, des universités ainsi que des associations. Ils se constituent le plus souvent à l'échelon local pour répondre aux besoins spécifiques de leurs clientèles respectives. Dans bien des cas, ces partenariats mettent au jour des lacunes dans les services que ne comblent pas les programmes publics en place ni le secteur privé. Ils s'attachent alors à prendre des mesures pour remédier à la situation. L'importance actuellement accordée aux initiatives sectorielles visant à aider les travailleurs peu qualifiés s'est affermie au début des années 90 avec le soutien des fondations Charles Stewart Mott, Ford et Annie E. Casey (Giloith, 2004).

Les tenants des « intermédiaires au service de la population active » considèrent que ceux-ci assument trois fonctions importantes que, selon leurs affirmations, le dispositif actuel de valorisation de la main-d'œuvre ne peut assurer comme il le faudrait, même s'il crée des partenariats avec des organismes d'investissement dans les ressources humaines. Premièrement, les intermédiaires font preuve d'esprit d'entreprise en ciblant leur action sur les résultats comme le maintien dans l'emploi à long terme et la mobilité dans la carrière. Deuxièmement, ils s'associent et travaillent en réseau avec un bien plus large éventail d'organisations que les organismes d'investissement dans les ressources humaines, parce qu'ils sont plus souples et plus motivés pour englober le système éducatif, les fondations et d'autres organisations non gouvernementales, et parce que les entreprises constatent probablement qu'ils sont plus attentifs à leurs besoins. Troisièmement, ils possèdent une capacité d'apprentissage et savent s'adapter à mesure que l'état du marché et les opportunités d'emploi évoluent (Gilothe, *op. cit.*).

Si, par bien des aspects comme la création de partenariats et l'intégration des services, les intermédiaires ressemblent aux organismes d'investissement dans les ressources humaines, leurs partisans prétendent que ces derniers sont loin d'accomplir ce qu'ils ont, eux, le potentiel de faire. Premièrement, arguent les intermédiaires, les organismes d'investissement dans les ressources humaines n'ont ni le pouvoir, ni les ressources suffisantes pour regrouper tous les partenaires intéressés, principalement le système éducatif et les entreprises. Deuxièmement, la taille et la diversité des marchés du travail locaux amènent à s'interroger sur les limites de l'action que peuvent mener les organismes d'investissement en raison de leur mode de planification plus centralisée. Troisièmement, le fait que ces organismes doivent se plier à la réglementation gouvernementale et appliquer des procédures bureaucratiques réduit leur capacité à se montrer novateurs et souples dans la satisfaction des besoins au niveau local (Gilothe, *op. cit.*).

Entre autres domaines dans lesquels les intermédiaires non gouvernementaux ont concentré leurs efforts, on peut citer la fourniture d'une formation pour perfectionner les compétences d'actifs faiblement qualifiés occupant un emploi. Ces partenariats considèrent la nécessité d'améliorer la qualité de la main-d'œuvre dans des secteurs clés de leur région comme primordiale pour promouvoir une économie compétitive et viable au niveau régional. Les programmes sectoriels ont pour objectif de fournir de la « valeur » aux employeurs et de renforcer le secteur cible tout en créant des passerelles vers l'emploi et la promotion dans la carrière pour des individus à faible revenu (Zandniapour et Conway, 2002)⁶. Un grand nombre de ces programmes partent du principe que les partenariats peuvent mettre utilement à profit les ressources publiques limitées mises à leur disposition pour la formation. Grâce aux liens tissés avec le secteur cible et parce que

l'accent est mis sur les besoins des entreprises du secteur considéré, affirment les tenants de la stratégie sectorielle, les synergies résultant de la mise en place de partenariats féconds contribuent au déblocage de ressources supplémentaires provenant du secteur privé et rendent la formation plus efficiente. Ces ressources additionnelles devraient provenir des contributions en espèces et en nature versées par les entreprises, y compris les commissions pour prestation de services, et par les fondations. En outre, en obtenant des fonds en plus de la dotation prévue par les programmes gouvernementaux, les intermédiaires non gouvernementaux peuvent fournir plus de services et financer une infrastructure administrative permettant d'associer plus étroitement les partenaires.

À ce jour, aucune évaluation rigoureuse n'a été menée pour évaluer l'impact réel des intermédiaires non gouvernementaux⁷. Des études ont été effectuées par plusieurs d'entre eux mais elles n'incluaient pas de groupes de comparaison qui auraient servi de référence inverse pour estimer l'impact net des programmes ainsi que de leurs interventions. Des évaluations plus rigoureuses ont été menées sur des programmes administrés par les organismes d'investissement dans les ressources humaines mais, là encore, l'efficacité de ces organismes en tant qu'intermédiaires n'a pas été examinée. Seuls les effets de tel ou tel programme ont été étudiés. On ne peut dès lors que formuler des ébauches de conclusions s'appuyant sur le nombre limité de cas examinés pendant la mission et sur des informations supplémentaires glanées auprès d'autres sources.

Caractéristiques des intermédiaires non gouvernementaux

De par leur nature, les intermédiaires non gouvernementaux ne sont pas faciles à caractériser car ils adoptent des stratégies différentes et incluent des partenaires divers pour répondre aux besoins des particuliers et des entreprises locales. Le *National Network of Sector Partners* (NNSP) est un centre national de soutien des initiatives sectorielles de valorisation de la main-d'œuvre qui a mené une enquête pour tenter de déterminer avec exactitude le nombre et les caractéristiques de ces organismes. Le NNSP a retenu quatre critères pour identifier les organismes à interroger : l'intermédiaire doit 1) conduire des programmes axés sur deux clients principaux (les travailleurs dont ils renforcent les compétences et les employeurs pour lesquelles ces individus travaillent ou travailleront), 2) travailler spécialement avec des individus à faible revenu et des travailleurs à bas salaire, 3) diversifier les services fournis, et 4) investir dans la progression dans la carrière sur le long terme (Marano et Tarr, 2004).

Réalisée en 2002, l'enquête du NNSP a dénombré 243 organismes répondant aux critères précités sur l'ensemble des États-Unis. Les plus fortes concentrations se situent dans l'Ouest et dans le *Middle West* avec, respectivement, 56 et 52 organismes de ce type. Bien que les institutions

Graphique 5.2. Région du Middle West des États-Unis



Source : Education Place: www.educationplace.com.

hébergeant ces intermédiaires soient de nature très diverse, près des trois quarts relèvent d'organisations sans but lucratif, soit 22 % dans des associations et 10 % dans des organisations de développement économique. Par ailleurs, on en dénombre 23 % dans des organismes d'investissement dans les ressources humaines, pourcentage qui pourrait être plus élevé étant donné que certains ont créé des structures à but non lucratif pour les héberger. En outre, 15 % sont rattachés à des institutions éducatives dont la plupart sont financées sur fonds publics. On n'en recense que 4 % dans des organisations patronales ou des associations (Marano et Tarr, 2004).

Les intermédiaires interrogés ont précisé qu'ils fournissent une multiplicité de services. La prestation la plus courante consiste à déterminer les besoins des employeurs; 82 % des répondants indiquent qu'ils fournissent ce type de service. Les services de préparation à l'emploi, la formation professionnelle, le conseil en gestion de carrière et le placement viennent immédiatement après, les pourcentages variant entre 81 et 79 %. Soixante-huit pour cent des répondants indiquent qu'ils assurent la formation de travailleurs occupant un emploi, et 75 % fournissent des services directement aux employeurs, notamment l'assistance technique, la formation des instructeurs et les services liés aux ressources humaines. Plus de la moitié des intermédiaires ont répondu qu'ils ciblaient spécifiquement les secteurs auxquels ils fournissent leurs services (Marano et Tarr, 2004).

Les intermédiaires varient sur le plan des effectifs, des budgets et du nombre de clients servis. Si 40 % des répondants indiquent qu'ils emploient plus de 21 salariés, 29 % n'en emploient que cinq, voire moins. Dans le même ordre d'idées, la moitié ont un budget annuel inférieur à 750 000 USD alors que les budgets de plus d'un tiers d'entre eux dépassent les 2 millions de dollars. Deux tiers des intermédiaires fournissent leurs services à plus de 500 clients par an alors que 11 % en servent moins de 100.

Leur financement provient de sources très diverses. La majorité du financement provient des programmes gouvernementaux, les fonds WIA et les fonds du système d'aide sociale arrivant en tête. Deux tiers des intermédiaires bénéficient de fonds WIA et près de la moitié reçoivent des fonds de l'aide sociale. Viennent ensuite les fonds des fondations et les commissions pour prestation de services, soit 43 et 29 % respectivement. Les intermédiaires indiquent toutefois qu'il leur est difficile d'obtenir des fonds pour la formation de travailleurs déjà pourvus d'un emploi et les services de soutien dont leurs clients ont besoin (Marano et Tarr, *ibid.*).

Plusieurs projets illustrent remarquablement bien le fruit d'efforts de formation de travailleurs faiblement qualifiés déjà pourvus d'un emploi. Parmi eux figurent la *Jane Addams Resource Corporation* à Chicago et le *Wisconsin Regional Training Partnership* à Milwaukee (voir la carte plus loin). Tous deux se situent dans le *Middle West*, dans des zones ayant connu un déclin de l'emploi dans les industries manufacturières et, partant, une diminution du nombre d'emplois mieux rémunérés pour des travailleurs relativement peu qualifiés. En même temps, on sait que la survie des entreprises dans le secteur manufacturier dépend dans une large mesure de la disponibilité de travailleurs qualifiés pouvant aider à améliorer leur productivité à des coûts de main-d'œuvre concurrentiels. Les deux organismes précités s'attachent à aider les entreprises dans des secteurs particuliers et à former des travailleurs faiblement qualifiés, déjà pourvus d'un emploi.

Le programme de formation aux métiers de la métallurgie de la Jane Addams Resource Corporation

L'objectif premier de la Jane Addams Resource Corporation (JARC) est de préserver l'industrie locale et de créer plus d'emplois dans les districts nord de Chicago. Depuis sa création en 1985, la JARC a pour stratégie de combiner la valorisation de la main-d'œuvre et le développement économique en offrant une large palette de programmes et de services de développement économique, d'enseignement et de formation des travailleurs. Elle axe ses efforts sur un couloir industriel et sur les districts voisins dans la partie centrale du nord de la Ville de Chicago, en aidant de petites entreprises appartenant à des intérêts locaux à rester compétitives et à se maintenir dans la zone pour offrir des emplois payés décemment aux résidents locaux. Les

agents de la JARC et les propriétaires d'entreprise indiquent que les petits fabricants ont de plus en plus de difficultés pour rivaliser avec les grandes entreprises et les concurrents étrangers, en partie parce qu'ils ne trouvent pas de main-d'œuvre qualifiée. La JARC s'efforce de combler ce déficit en fournissant une assistance technique aux fabricants et une formation professionnelle aux travailleurs déjà pourvus d'un emploi.

La JARC est dirigée par un conseil de 14 membres au sein duquel les entreprises du Ravenswood Neighborhood et des alentours sont fortement représentées. Ses activités se répartissent entre quatre départements : Opérations, Programmes de valorisation économique et humaine, Programmes de formation et Programmes d'apprentissage pour adultes. La JARC sous-traite certains stages de formation. Son budget 2003 s'élevait à 950 000 USD environ, 85 % des dépenses étant affectées aux services couverts par les programmes. Son financement est assuré par un grand nombre de fondations, de sociétés, de programmes publics et de particuliers.

Situation économique locale

La JARC a vocation à promouvoir le développement de collectivités dynamiques dans le couloir de Ravenswood et les districts avoisinants de North Center, Lakeview, Lincoln Square, Edgewater et Uptown, situés dans la partie centrale du nord de la ville de Chicago. Le couloir de Ravenswood, qui compte environ 20 blocs de long (environ 2.5 miles) sur 4 de large, est la cible des efforts de la JARC pour retenir les entreprises, et abrite les bureaux et les centres de formation de l'agence. Même si les programmes de formation ont été étoffés et incluent des entreprises situées hors de cette zone, ils avaient été conçus pour répondre aux besoins des habitants et des entreprises de l'endroit et de nombreux bénéficiaires de ces programmes vivent encore à proximité immédiate. Par conséquent, nous limiterons à ces districts notre examen des conditions économiques locales et du vivier de compétences locales⁸.

Ces districts se sont profondément modifiés au cours des dix dernières années. La zone se caractérise par des logements assez anciens abritant une population dont une large part est originaire de communautés ethniques ou raciales différentes. Près de 75 % de ces logements ont été construits avant 1939. Dans certains districts, pas moins de la moitié des résidents parlent une langue autre que l'anglais, principalement l'espagnol ou le serbo-croate. Si, entre 1990 et 2000, la population de la zone a diminué d'environ 11 %, sa composition a considérablement évolué. Ces dix dernières années, les districts ont connu un afflux de nouveaux résidents. Dans certains de ces quartiers, 70 % des résidents ne vivaient pas dans la même maison cinq ans auparavant. Il s'en est suivi une modification de la composition raciale et de la situation au regard du revenu. En 1990, 32 % des résidents étaient des Latino-Américains. En 2000, cette

proportion est tombée à 29 %. La proportion d'Afro-Américains a également diminué au cours de cette décennie, passant de 6.6 à 5.2 %.

Ceux qui sont partis ont été remplacés par une population dont le niveau de revenu est plus élevé. C'est ainsi que le revenu médian a plus que doublé en 10 ans et que la proportion d'habitants vivant en dessous du seuil de pauvreté est tombée de 16 à 11 %. Le revenu médian pour l'ensemble des districts couverts par notre étude (définis en fonction des segments de recensement) n'est pas moins de 40 % supérieur aux 45 900 USD de revenu médian du Cook County qui englobe la ville de Chicago. L'embourgeoisement de la zone se signale également par le niveau d'instruction des habitants. Entre 1990 et 2000, la part de toutes les personnes âgées de 25 ans et plus possédant un niveau d'études plus avancé que le secondaire est passée de 56 à 70 %. Toutefois, le niveau plus élevé des salaires des ménages ne semble pas être une conséquence directe de l'augmentation du nombre d'emplois manufacturiers. Tout au contraire, le pourcentage de salariés d'entreprises manufacturières a chuté, passant de 25 à 14 %, tandis que, dans ce secteur, la proportion de travailleurs pourvus d'un emploi dans la production est encore plus faible. Ces dernières statistiques sont significatives car l'un des volets de la mission de la JARC est de conserver des activités manufacturières dans la zone pour offrir aux habitants des emplois très bien payés. Une proportion encore plus forte d'habitants en quête d'emplois mieux payés font quotidiennement le trajet domicile-travail hors de la zone. En conséquence, la part des résidents dont le trajet domicile-travail dépasse les 45 minutes est en augmentation : elle est passée de 24 % en 1990 à 31 % en 2000.

En dépit de la progression globale du revenu et du niveau d'instruction des ménages, le vivier de compétences locales présente encore d'importants déficits. Un nombre significatif d'habitants indiquent que leur niveau de formation est inférieur au secondaire, tandis qu'un pourcentage à peu près équivalent avouent qu'ils ne parlent pas très bien anglais. En 2000, 15 % des résidents âgés de plus de 25 ans n'avaient pas fait d'études secondaires, 8 % répondant qu'ils avaient fréquenté le système éducatif formel pendant moins de 8 ans. Pourtant, des progrès dans le niveau scolaire atteint ont été enregistrés puisque ces pourcentages sont deux fois supérieurs à ce qu'ils étaient 10 ans auparavant. Par ailleurs, le manque de maîtrise de l'anglais est un problème qui touche certains districts. Pas moins de 20 % des habitants ont répondu qu'ils ne parlaient pas très bien la langue. Mais comme dans d'autres districts non couverts par l'intervention de la JARC, ce pourcentage n'est guère que de 7 %, on en conclut qu'il existe des « poches » de population dans lesquelles la maîtrise des savoirs fondamentaux pose problème.

La JARC s'occupe d'une population dont les niveaux de qualifications et de revenu sont inférieurs à la norme en vigueur pour ces districts, en particulier depuis quelques années. Ses agents rapportent que les individus

inscrits récemment aux programmes de formation pour acquérir des compétences en métallurgie présentent le profil suivant : 54 % sont des Latino-américains et 8 % des Afro-Américains dont 60 % possèdent un diplôme d'études secondaires ou équivalent mais 13 % seulement ont continué leurs études jusqu'à l'université; 27 % n'ont aucune formation secondaire. En outre, 34 % environ de ceux qui travaillaient avant de terminer le programme vivent dans la pauvreté.

Ce portrait est dans une large mesure le reflet des caractéristiques des individus participant au programme pour adultes en vertu du WIA dans cette partie de Chicago. Quoique rares, les exceptions ne sont pas négligeables. Aucune comparaison directe n'est possible car les informations provenant du programme pour adultes du WIA couvrent une zone plus vaste que les districts où la JARC trouve ses clients. Néanmoins, le groupe visé par la législation (WIA) permet d'établir des comparaisons. D'après les renseignements fournis, les participants au programme pour adultes du *Chicago Workforce Board* présentent le profil suivant : 14 % sont des Latino-américains et 73 % des Afro-Américains dont 51 % ont obtenu un diplôme d'études secondaires et 22 % ont continué leurs études à l'université. Néanmoins, 21 % n'ont même pas atteint le niveau du secondaire. En outre, 94 % répondent aux critères définissant les personnes à faible revenu, ce qui signifie qu'ils sont membres d'un ménage dont le revenu se situe en deçà du seuil de pauvreté ou qui remplit les conditions pour s'inscrire à des programmes de lutte contre la pauvreté. Près de la moitié sont des parents isolés et 5 % environ connaissent peu l'anglais, ce qui fait qu'ils maîtrisent difficilement les savoirs fondamentaux. En conséquence, même si leur composition raciale/ethnique diffère nettement (ce qui tient probablement aux districts dont sont originaires les inscrits aux programmes); dans les deux cas les groupes de participants sont faiblement qualifiés et défavorisés sur le plan économique. Toutefois, comme le programme pour adultes du *Workforce Board* s'adresse principalement à des chômeurs (seuls 12 % des participants avaient un emploi dans les 3 mois précédant l'inscription), il est probablement plus difficile de fournir des services à ce groupe qu'à celui des inscrits au programme JARC destiné aux travailleurs déjà pourvus d'un emploi.

Base industrielle

Dans la zone que dessert la JARC, on compte environ 200 entreprises employant quelque 5 000 salariés. Soixante pour cent des entreprises sont des fabricants traditionnels, dont beaucoup dans le secteur des machines-outils. Les 40 % restants exercent des activités de vente au détail ou liées aux services. Les fabricants locaux de machines-outils sont généralement de petites entreprises dont beaucoup sont en exploitation depuis plusieurs décennies. Ils se heurtent de plus en plus à une forte concurrence

d'entreprises de plus grande taille implantées à l'extérieur de la zone considérée, voire à l'étranger. La survie des employeurs locaux dépend en partie du haut niveau de qualifications de la main-d'œuvre locale. À mesure que leurs salariés partent en retraite ou quittent la région, les entreprises se trouvent confrontées à une pénurie de travailleurs qualifiés, en particulier de compagnons formés spécifiquement pour le secteur des machines-outils. Si la population de la zone considérée a baissé, le nombre de résidents pourvus d'un emploi a légèrement augmenté. Avec 96 % de population d'âge actif pourvus d'un emploi (ce qui est très supérieur à la moyenne nationale qui est de 66 %), du moins en 2000 et vers la fin des années 90, les employeurs se livrent une âpre concurrence pour attirer des travailleurs, en particulier des travailleurs qualifiés. Plus récemment, le taux de chômage a augmenté car l'économie de la région de Chicago a été démesurément touchée par la récession du pays. Sur la période 2001-2002, la récession a frappé particulièrement durement les emplois manufacturiers; au demeurant, ceux-ci continuent de disparaître en dépit de la reprise. En juillet 2003, le taux de chômage de Chicago a atteint 8 %, ce qui constitue le taux le plus élevé depuis le début des années 90. La JARC rapporte que 20 % des chômeurs de la région sont sans travail depuis plus de six mois, ce qui signifie que ceux d'entre eux qui ont demandé à percevoir des allocations de chômage ont épuisé leurs 26 semaines d'assurance-chômage ordinaire.

Infrastructure locale

Les entreprises de la région, en particulier, les fabricants de produits manufacturés, se plaignent de ce que les travailleurs locaux ne possèdent pas les compétences nécessaires pour être recrutés. Les travailleurs en place eux-mêmes n'ont pas les qualifications appropriées pour progresser dans leur carrière, et de nombreuses entreprises sont trop petites pour dispenser une formation par elles-mêmes. L'absence de travailleurs qualifiés influe de manière immédiate et visible sur l'exploitation. Le propriétaire d'une entreprise rapporte que ses machines subissent de graves dégâts du fait de la médiocrité de la formation des opérateurs. Les structures traditionnelles de formation n'ont pas été étoffées pour leur permettre de relever le défi, nous disent les propriétaires d'entreprise et les salariés locaux. Les collèges techniques locaux qui, dans le passé, permettaient aux étudiants d'acquérir des compétences spécifiques ne proposent plus de cours de cette nature. Les agents de la JARC font observer l'impossibilité pour eux de s'en remettre à des guichets uniques locaux pour l'orientation vers telle ou telle formation à cause des contre-incitations sous-jacentes que génèrent l'obligation de résultats. En vertu du *Workforce Investment Act*, les organismes de valorisation des ressources humaines locales doivent respecter des normes de performance mais ces normes ne sont pas adaptées aux besoins des clients en grande

difficulté, qui risquent d'avoir plus de mal à trouver un emploi. Par conséquent, les organismes locaux répugnent à inscrire ces individus à des programmes de formation car ils craignent de ne pas atteindre leurs objectifs et de s'exposer à des sanctions financières de la part du gouvernement fédéral. Les agents de la JARC ont ajouté qu'ils s'efforçaient de travailler avec des *community colleges* pour dispenser des formations mais que le personnel de ces établissements ne comprenait pas l'absence de maîtrise des savoirs fondamentaux des personnes inscrites à ses programmes.

Puisque nous avons établi que la plupart des programmes de formation subventionnés par l'État s'adressent à des personnes sans emploi, ceux-ci ne sont par conséquent pas adaptés pour répondre directement aux besoins des employeurs ou à ceux de leurs salariés. Les employeurs se plaignent de ce que la formation offerte par les *community colleges* ne soit pas axée sur leurs besoins spécifiques. Les étudiants sont formés sur un matériel qui ne correspond pas nécessairement à celui que les employeurs emploient dans leur propre entreprise. La configuration et les horaires des cours sont rigides, ce qui fait que les travailleurs ont du mal à trouver des cours proposés en dehors des horaires de travail normaux. En outre, rares sont les cours dispensés dans d'autres langues que l'anglais, ce qui fait que les résidents locaux issus de groupes ethniques différents, qui ont besoin d'une formation, ont des difficultés à suivre des cours en anglais.

Les entreprises de la zone qui s'associent avec la JARC sont conscientes de la valeur de la formation des travailleurs. Beaucoup souhaitent que leurs salariés prennent du temps sur l'exécution de leurs tâches habituelles pour assister à des cours. Un crédit-temps est accordé aux travailleurs pour le temps passé à se former, même si les cours ont lieu dans la soirée. Les agents de la JARC signalent que 50 % des entreprises associées à la formation de ces travailleurs sont prêtes à leur accorder un plein salaire, les 50 autres % étant disposées à les rémunérer à hauteur de 50 % du temps consacré à la formation. Les entreprises considèrent aussi la formation comme un moyen de retenir leurs salariés, et ne craignent pas que ces derniers en profitent pour chercher un emploi mieux rémunéré chez un concurrent. En fait, certains employeurs précisent que les travailleurs ayant bénéficié d'une formation sont plus loyaux vis-à-vis de l'entreprise car ils considèrent que leur employeur a des plans pour eux puisqu'il leur a laissé du temps pour se former. Les gestionnaires voient également dans la formation un moyen de déterminer quels sont ceux parmi leurs salariés qui sont motivés, en les observant pour voir qui est désireux de suivre une formation et qui parvient à la mener à bien.

Les travailleurs sont motivés pour suivre des formations de manière à progresser dans leur carrière. Beaucoup demandent à leur employeur de faire un bilan de compétences et accordent de la valeur aux titres et diplômes qui

vont de pair avec la formation. Un stagiaire interrogé au cours de la présente étude a fait la remarque que sa formation était un moyen d'investir dans son avenir : « travailler dur et faire des sacrifices maintenant me permettront d'avoir une meilleure situation après la formation ».

Gouvernance locale

En 1984, la Ville de Chicago a lancé l'Initiative de préservation des entreprises locales (*Local Industrial Retention Initiative*, LIRI), chargée de distribuer des fonds à des groupements d'intérêt collectif bien établis pour assurer la liaison entre la Ville et les entreprises situées dans leur zone géographique. Ces groupements avaient pour tâche d'aider les entreprises manufacturières implantées dans cette zone. La *Jane Addams Resource Corporation* est devenue l'un de ces groupes en 1985. Ces organismes ont combiné les fonds accordés par la Ville et par d'autres sources pour offrir une palette de services destinés à contribuer au maintien en activité et à la modernisation des entreprises manufacturières dans la région de Chicago. La JARC collabore aussi avec d'autres prestataires de services de formation et participe à des activités de préservation, dont le *Regional Manufacturing Training Collaborative*, qui a été constitué en 1999 dans le but de préserver l'avantage de Chicago dans le secteur manufacturier.

Initiative

L'initiative JARC de formation de travailleurs peu qualifiés déjà pourvus d'un emploi a démarré sous forme de partenariat avec l'un des *colleges* municipaux de Chicago. Comme la demande de compétences en métallurgie augmentait, la JARC a ouvert son propre centre de formation en partenariat avec deux entreprises métallurgiques. Dans la présente étude, on s'intéressera au Programme d'acquisition de compétences en métallurgie (MSP), lancé par la JARC en 1991. D'abord projet-pilote comptant seulement 7 travailleurs, ce programme a pris de l'ampleur au point de n'accueillir pas moins de 280 travailleurs et 30 entreprises en un an. En 2003, 95 salariés issus de plus d'une douzaine d'entreprises situées à proximité immédiate et dans le reste du Cook County ainsi que dans les comtés voisins de DuPage et Lake ont participé au programme. Il s'agit en majorité d'entreprises de petite taille qui, la plupart du temps, ne comptent aucun syndicat.

Sur le site Internet de la JARC, on peut lire le texte suivant :

« Le Programme d'acquisition de compétences en métallurgie (MWS) est un programme de formation sectoriel axé sur le secteur de l'estampage. Le MWS s'attache à fournir à des travailleurs peu qualifiés et à faible revenu l'accès à une formation leur permettant de perfectionner leurs compétences de base et d'acquérir des compétences techniques dans une

langue et dans un contexte répondant le mieux à leurs besoins. En outre, le MWS s'efforce de modifier les modalités d'embauche, de formation et de promotion des salariés et d'aider les entreprises dans leurs efforts pour devenir plus productives » (www.jane-addams.org).

Le MSP et la formation de travailleurs en place ne sont que l'une des facettes de l'ensemble des activités de la JARC. Celle-ci se considère comme un « courtier » dont l'objectif est d'aider les entreprises de sa région à demeurer viables pour préserver un large gisement d'emplois au bénéfice des districts voisins. La JARC coopère étroitement avec les entreprises locales pour recenser leurs problèmes, puis les aider à trouver les ressources et les outils répondant le mieux à leurs besoins. Ses autres activités incluent une initiative d'aménagement de zones industrielles grâce à laquelle elle réhabilite des immeubles pour préserver un espace industriel de qualité dans la région, un cours de 14 semaines sanctionné par un certificat qui s'adresse à des hommes comme à des femmes sous-employés ou sans emploi et leur inculque les premiers rudiments de la transformation des métaux, ainsi qu'un programme de formation des adultes.

Le MSP se concentre sur un seul secteur industriel – la transformation des métaux – et fournit des services à un nombre relativement modeste d'employeurs. Il s'inscrit dans le prolongement direct de la mission initiale de la JARC qui était de préserver le gisement d'activités manufacturières dans le *Ravenswood Industrial Corridor* et les districts voisins. L'un des aspects innovants de ce programme est que la formation est régie par la demande. Les agents de la JARC coopèrent étroitement avec les employeurs locaux pour comprendre leurs besoins, puis concevoir l'enseignement pour répondre à ces besoins. La JARC offre de la souplesse dans le type de cours qu'elle propose aux salariés. Ces cours sont proposés à des heures et dans des lieux pratiques pour les salariés, et dans des langues autres que l'anglais pour répondre aux besoins d'une main-d'œuvre diversifiée. De surcroît, les cours sont adaptés au contexte dans la mesure où ils offrent des formations sur des matériels du même type que celui sur lequel les salariés travaillent dans la réalité. Même les programmes d'enseignement des savoirs fondamentaux sont orientés vers le travail des métaux. Enfin, le coût de la formation est concurrentiel, en particulier quand son budget est complété par des fonds provenant de programmes fédéraux ou d'État. Le directeur exécutif de la JARC, Anita Flores, déclare que « les entreprises sont sur le marché pour fabriquer des pièces. Ce n'est pas leur métier d'enseigner. C'est dans ce créneau que la JARC trouve sa place ».

Les cours prévus par le programme MSP se tiennent à la fois sur site et au *Training Center for the Metalworking Trades*, établissement que la JARC a récemment fait construire. Habituellement, la formation sur site se déroule au sein d'entreprises ayant suffisamment de salariés demandeurs de formation

pour constituer une classe de taille viable. Les salariés de petites entreprises n'ayant pas les moyens de financer un stage peuvent s'inscrire aux cours dispensés dans les centres de formation de la JARC. L'enseignement est assuré par des hommes de l'art, ayant une expérience pratique du travail en usine. Les instructeurs enseignent en anglais, en espagnol et dans certaines langues d'Europe orientale. Des experts en formation de la JARC viennent gratuitement dans les entreprises pour discuter et élaborer un plan répondant aux besoins de celles-ci. Si la JARC n'est pas en mesure de les satisfaire, elle les aide à trouver un fournisseur de services de formation compétent.

La formation comporte un éventail de cours comme des notions de base de mathématiques pour travailler en atelier et de métrologie, l'analyse de plans détaillés, la trigonométrie, le contrôle qualité pour la mesure, le réglage et la conduite de foreuses à colonne, le réglage de matrices d'estampage, la programmation de commande numérique par ordinateur et le soudage. Les cours sont adaptés aux besoins du client et mettent en œuvre des documents et des plans de l'entreprise. Certaines classes recevant un enseignement au Centre de la JARC utilisent du matériel provenant de dons des entreprises⁹. Pour les cours sur les fondamentaux, on utilise des documents professionnels de manière que l'instruction soit pertinente et compréhensible pour le travailleur en place.

Depuis janvier 1996, la JARC parraine un programme d'apprentissage destinés aux monteuses de matrices d'estampage, agréé par le *Bureau of Apprenticeship and Training*, qui propose des cours théoriques et pratiques en atelier. Ces cours se présentent généralement sous forme de modules de 6 à 8 semaines. Pour la plupart des matières, les cours ont lieu dans l'entreprise ou dans les locaux de la JARC. Habituellement, ils ont dispensés en anglais et en espagnol, mais plusieurs sont aussi proposés en polonais et en bosniaque, ce qui témoigne de la diversité ethnique de la population active de la région. La formation s'effectue pendant les heures ouvrables même si les cours ont lieu à la JARC. La moitié des entreprises versent aux stagiaires leur salaire intégral, et les autres les rémunèrent à hauteur de 50 % du temps passé¹⁰.

La JARC sélectionne rigoureusement les candidats aux programmes de formation, en fonction des critères suivants :

- leurs prétentions en matière de salaire doivent être réalistes ;
- ils ne doivent pas avoir de casier judiciaire ni être en instance de jugement pénal ;
- ils doivent être très motivés pour apprendre ;
- ils doivent posséder une expérience professionnelle ;
- leur niveau de lecture doit être celui de la sixième année d'école.

Les candidats qui ne répondent pas à ces exigences peuvent suivre des cours de rattrapage et déposer une nouvelle demande. Les instructeurs appliquent des outils de diagnostic au début de chaque session pour évaluer les besoins des élèves. Ces derniers sont notés, et pour réussir le stage, il faut obtenir 75 % de points au minimum.

La JARC recrute à la fois des employeurs et des salariés pour participer au MSP. Ce recrutement permet de s'assurer que les candidats auront les qualifications appropriées pour suivre la formation et répondre aux besoins des entreprises. En revanche, les organismes d'investissement dans les ressources humaines sont tenus – en vertu du mandat gouvernemental d'accès universel aux services de retour à l'emploi – d'accepter quiconque recherche de l'aide. Les performances des agences du SPE reflètent donc la diversité des clients bénéficiant de leurs services.

Le financement de la JARC a plusieurs origines. Ces dernières années, elle s'est attachée à diversifier ses sources de financement. Pour la dernière année de programme en date, qui s'est achevée en juin 2003, les trois principaux bailleurs de fonds ont été les fondations, le gouvernement et le revenu procuré par le programme. Les fondations ont fourni près de 300 000 USD sur un budget de 866 000 USD, soit plus d'un tiers du total. Ont contribué au programme de la JARC le *Chicago Community Trust*, la *Joyce Foundation*, le *John D. and Catherine T. MacArthur Foundation*, ainsi que 17 autres fondations. En outre, 50 entreprises dont IBM, Bank One et Allstate Insurance ont fait des dons en espèces et en nature. La JARC a reçu à peu près 270 000 USD des agences fédérales, de l'État d'Illinois et de la Ville de Chicago, l'État ayant été le principal contributeur. Les droits d'inscription au programme ont aussi rapporté 181 000 USD. Pour 2003, la JARC a affiché un déficit budgétaire de 24 000 USD. La plupart de ses dépenses sont liées au programme : moins de 6 % sont affectées à la gestion, au fonctionnement général et aux appels de fonds¹¹.

Le montant des financements a baissé au cours de ces dernières années, principalement à cause des crises budgétaires qui n'ont épargné aucun échelon de l'administration. Il y a deux ans, le total des frais de fonctionnement atteignait 1.39 million d'USD. Ce budget a permis à la JARC de servir plus de 800 clients (tous programmes confondus) pour un coût moyen de 1 732 dollars. L'un des facteurs ayant contribué au resserrement du budget pour 2003 et à l'incapacité d'offrir des services à autant d'étudiants a été le fait que la *Prairie State 2000 Authority* se soit retrouvée en cessation de paiement. Or cette instance avait été un important bailleur de fonds pour le programme MSP pendant presque toute la décennie 1990. Les agents de la JARC avaient par ailleurs pris la décision stratégique d'être moins dépendants des fonds fédéraux en raison des restrictions à l'usage qui pouvait être fait de ces fonds. C'est ainsi que le nombre d'inscriptions a chuté, passant de 500 à 250 par an

environ. Au cours de la session 2003, 95 travailleurs ont participé au *Metalworking Skills Training Program*, soit en s'inscrivant à un ou plusieurs des cours proposés, soit en renouvelant leur inscription, ou bien en achevant un stage commencé.

Résultats de l'initiative locale

Plusieurs organisations ont étudié en détail la JARC et ses programmes de formation. Au cours des années 90, elle a été sélectionnée comme modèle d'organisme au service de l'expansion de l'emploi sur le plan national par la *C.S. Mott Foundation*, la *Ford Foundation* et l'*Aspen Institute*. La JARC a participé au Programme SEDLP (*Sectoral Employment Development Learning Project*) de l'*Aspen Institute*, qui a été lancé en 1997 pour étayer et évaluer certains programmes sectoriels sur les plans quantitatif et qualitatif, et pour diffuser les conclusions auprès des décideurs et des professionnels intéressés. Le *Great City Institute* de l'université de l'Illinois à Chicago a mis en exergue la JARC comme organisme modèle appliquant pleinement les principes d'une valorisation effective de la main-d'œuvre pour aider les populations urbaines démunies et répondre aux besoins de la collectivité. En 2000, la JARC a été sélectionnée comme lauréate locale en matière de « pratiques exemplaires » par le *Illinois State Office* du *Department of Housing and Urban Development* des États-Unis. Ce prix couronnait ses efforts pour mettre au point le test d'évaluation du Programme MSP que les programmes de formation utilisent désormais à l'échelle nationale.

La JARC a donc fait l'objet d'un examen minutieux de la part d'organisations très diverses, et a été reconnue comme novatrice en matière de formation de travailleurs faiblement qualifiés occupant un emploi, et saluée pour son action au sein de la collectivité. L'*Aspen Institute* l'a incluse dans une évaluation des programmes sectoriels de valorisation de la main-d'œuvre. Cette évaluation s'appuyait sur une enquête au cours de laquelle 732 personnes représentant 6 programmes différents ont été interrogées. L'enquête s'est déroulée de 1997 à 2001, autrement dit pendant une période où de nombreux participants ont été confrontés à des tensions du marché du travail plus fortes qu'au cours des deux ou trois dernières années. Néanmoins, l'étude apporte des éclairages précieux qui n'auraient pu être obtenus en organisant un tout petit nombre d'entretiens en face à face (Zandniapour et Conway, 2001). Nous émettons cependant une réserve dans la notification des résultats : il se peut que certains des répondants associés aux programmes de la JARC aient été des travailleurs sans emploi, quoique le rapport ne soit pas explicite quant à savoir qui a été inclus dans l'enquête.

L'étude montre que le taux de réussite à la formation organisée par la JARC est de 94 %, et le taux moyen de fréquentation de 80 %. Quarante-vingt-dix pour cent des stagiaires ont indiqué qu'ils ont utilisé les compétences et le

savoir acquis pendant la formation pratique. Cela n'a rien d'étonnant puisqu'on leur a enseigné des compétences dont leurs employeurs avaient dit qu'ils en avaient besoin pour effectuer leur travail actuel. Environ un tiers des répondants ont précisé que leur formation les avait aidés à trouver un emploi, mais les répondants incluaient aussi tous les inscrits au programme de formation pour chômeurs. Ces résultats soutiennent avantageusement la comparaison avec ceux qu'a notifiés la JARC pour 2002 et 2003 concernant le programme destiné exclusivement aux travailleurs occupant un emploi : 97 % des inscrits ont suivi le MSP jusqu'au bout. En 2002, 188 travailleurs s'étaient inscrits au programme; le taux de réussite a été de 91 % et le taux d'assiduité de 80 %. En 2003, le taux de réussite parmi les 95 inscrits a été de 97 %, et le taux de fréquentation de 80 %.

Selon l'analyse effectuée par l'*Aspen Institute*, les participants au programme de la JARC ont vu leur rémunération globale augmenter un an après avoir achevé le programme. Ils ont notifié une rémunération de référence de 26 278 USD, chiffre supérieur à la rémunération annuelle médiane des travailleurs de la métallurgie dans toute la zone métropolitaine de Chicago¹². Au bout d'un an, leur rémunération a été portée à 30 225 USD, soit une progression de 15 %. Cette valeur est peut-être biaisée à la hausse étant donné que 71 % seulement de ceux qui avaient répondu à l'enquête initiale ont répondu à l'enquête de suivi un an après. Ceux qui ont effectivement répondu à l'enquête de suivi affichaient des rémunérations supérieures à celles de la totalité du groupe de référence. Si on tient compte de la rémunération de référence du groupe de répondants à l'enquête de suivi, on obtient une progression de 5 % seulement au bout d'un an et non de 15 %. La totalité de cette augmentation a pris la forme d'une hausse des salaires horaires étant donné que le temps de travail de ces répondants a en fait diminué de 87 heures sur l'année¹³.

À des fins de comparaison, nous pouvons observer ce qu'il en est des participants recevant une formation pour se perfectionner et mettre à niveau leurs compétences au titre du programme pour adultes WIA par l'intermédiaire du *Chicago Workforce Board*. En 2001, ces individus ont bénéficié d'une augmentation de leur rémunération annuelle supérieure, en pourcentage, à celle des participants au programme de la JARC [58 % contre 15 % (ou 5 % si on tient compte des rémunérations recalculées)]. Toutefois, les participants au programme WIA étaient partis d'un niveau de rémunération très inférieur à celui des participants au programme de la JARC : cette rémunération s'élevait à 11 600 USD par an, en moyenne, contre 26 278 USD. Même après l'augmentation de 58 %, la rémunération des participants au programme WIA un an après en être sortis n'était que de 18 428 USD. Cette comparaison témoigne bien du fait que les stagiaires JARC ne sont pas aussi défavorisés du point de vue économique que les participants aux programmes

pour adultes du WIA. La proportion d'individus à faible niveau de revenu participant aux programmes du WIA atteint 90 % alors que moins de la moitié des inscrits aux programmes JARC se classent dans cette catégorie.

La JARC prône également la modification de la formation sur le lieu de travail et la réforme du financement et de l'exécution des programmes financés sur fonds publics. Ses agents coopèrent avec les entreprises métallurgiques locales pour évaluer les besoins en personnel de celles-ci. Ils saisissent également des groupes de parlementaires pour essayer d'amender les modalités de mise à disposition de fonds pour l'industrie manufacturière et la formation de travailleurs occupant un emploi, entre autres questions liées à la mission de la JARC. Anita Flores a noté que leurs efforts pour rétablir une partie des financements publics pourraient porter leurs fruits au cours de la prochaine année budgétaire. Il est difficile de mesurer l'effet que les efforts individuels de sensibilisation exercent sur les amendements législatifs, ou que les interventions des agents peuvent avoir sur la manière dont les entreprises gèrent leurs besoins en personnel, mais il semble que leurs efforts cumulés ont sensibilisé les responsables gouvernementaux et les entreprises aux besoins des travailleurs faiblement qualifiés.

La pérennité de la JARC dépend de sa capacité à conserver ses sources de financement et à les multiplier. Sa croissance à la fin des années 90 a été soutenue par des fonds accordés par la *Prairie State 2000 Authority* de l'Illinois. Quand le programme de cette autorité a été interrompu, il lui a été difficile de trouver d'autres sources susceptibles de la financer de la même façon. Néanmoins, la JARC a réussi à se constituer une base de financements assez variée, 20 % provenant des frais d'inscription et 25 % des fondations. La menée à bonne fin d'une grande campagne d'appels de fonds pour la construction du centre de formation est un signe encourageant du soutien que les entreprises continuent d'accorder à cet organisme.

Partenariat régional pour la formation dans le Wisconsin

Organisation sans but lucratif, le Partenariat régional pour la formation dans le Wisconsin (WRTP) a été créé en 1992 en réaction à la désaffection spectaculaire pour le secteur manufacturier dans l'économie de Milwaukee pendant les années 80. À cette époque, l'économie de cette région a perdu un tiers de sa base industrielle traditionnelle. Le syndicat AFL-CIO du Wisconsin s'est rendu compte que son programme pour les travailleurs touchés par les restructurations n'apportait qu'une solution limitée aux grands problèmes auxquels se trouvaient confrontés ses membres ainsi que la population active de Milwaukee. En quête de solutions plus ambitieuses, le syndicat s'est associé avec des employeurs et avec le *Center on Wisconsin Strategy* de l'université du Wisconsin. Depuis lors, le WRTP a noué des partenariats avec un éventail d'agences et d'institutions pour élaborer des programmes

favorisant la création d'emplois permettant de faire vivre la famille, améliorer les compétences des travailleurs occupant un emploi et recruter des chômeurs, des travailleurs à bas salaire et des jeunes dans le secteur manufacturier. Le partenariat compte aujourd'hui 63 entreprises, 42 syndicats locaux et 14 syndicats internationaux représentant 60 000 emplois industriels dans la région, soit plus d'un quart du total. À l'origine, le partenariat visait les travailleurs occupant un emploi, ce qui lui a donné des possibilités d'élargir son action et d'y inclure des programmes de passage de l'école à la vie active pour les jeunes, de passage de l'aide sociale au travail pour les chômeurs ainsi que la modernisation des entreprises.

Le WRTP est une organisation ouverte aux adhésions, dirigée par un comité directeur de 10 membres composé d'employeurs et de dirigeants syndicaux. Le comité se réunit une fois par trimestre et définit la politique de l'organisation. Il assure aussi des contacts importants avec des entreprises, des syndicats et les pouvoirs publics. Le budget du WRTP a atteint 1.7 million de dollars en 2002. L'organisation emploie 22 personnes et sous-traite une partie de ses services.

Situation économique locale

Même si les participants au WRTP proviennent en grand nombre des quartiers défavorisés de la ville de Milwaukee, l'organisation travaille avec des employeurs de toute la région. Par conséquent, nous considérons que la zone de compétences du WRTP englobe tout le comté de Milwaukee (qui inclut la ville du même nom). Le comté compte 932 012 habitants; le nombre d'emplois non agricoles dans le secteur privé est de 472 647. De tout temps, l'économie de Milwaukee a été fortement tributaire des emplois dans l'industrie manufacturière. Et bien que la part de cette activité dans l'emploi total ait diminué au cours des deux dernières décennies, elle reste de 5 points de pourcentage supérieure à la part nationale. À la fin des années 80, l'industrie manufacturière représentait 24 % de l'emploi total dans le secteur privé. En 2003, cette part n'était plus que de 18 %. Depuis 2000, à peu près à l'époque où a commencé la dernière récession en date qu'ait connue le pays, le comté de Milwaukee a perdu 28 000 emplois dans le secteur manufacturier, soit un recul de 17.2 %. Ces pertes représentent les trois quarts de la perte totale d'emplois qu'a enregistrée le comté au cours des trois dernières années. Pendant ce temps, le taux de chômage a augmenté, passant de 3.8 à 6.0 %. Les travailleurs afro-américains ont beaucoup plus souffert du non-emploi que leurs homologues blancs : leur taux de chômage est en effet d'environ 12 points supérieur à celui des Blancs.

Dans le comté de Milwaukee, les personnes de couleur constituent 38 % de la population. Cette proportion est pratiquement trois fois supérieure à la part qu'elles représentent dans l'État du Wisconsin. Les deux groupes

prédominants sont les Afro-américains (24.6 % de la population) et les Latino-Américains (8.8 %). L'ethnicité est un paramètre important comme en témoigne le fait que 13.1 % de la population parlent une langue autre que l'anglais à la maison.

Le niveau d'instruction des habitants de Milwaukee soutient avantagement la comparaison avec le niveau national. La proportion de citoyens diplômés de l'enseignement secondaire est légèrement inférieure mais, en même temps, la proportion d'individus titulaires d'une licence ou plus est plus élevée. Dans le comté de Milwaukee, 80.2 % des personnes âgées de 25 ans et plus sont diplômés du secondaire, contre 85.1 % à l'échelle nationale. Par ailleurs, 23.6 % sont titulaires d'une licence ou plus contre 22.4 % pour l'État de l'Illinois. Néanmoins, le revenu médian des ménages du comté est inférieur de 5 700 USD à la moyenne affichée par l'État, soit 38 100 USD contre 43 791 USD. De la même façon, le pourcentage de la population du comté vivant en dessous du seuil de pauvreté, soit 15.3 %, est près de deux fois supérieur à celui enregistré par l'État. Par ailleurs, le pourcentage de propriétaires de leur logement est légèrement inférieur à la moyenne affichée par l'État, soit 52.6 % contre 68.4 %.

Base industrielle

Le bassin d'emploi local est plus tributaire du secteur manufacturier que la plupart des régions mais la part de cette activité et le nombre d'emplois dans cette branche ont diminué au cours des deux dernières décennies et connu une chute spectaculaire (de 17 %) depuis 2000. Toutefois, l'emploi total dans le secteur privé n'a pratiquement pas bougé entre 1990 et 2000. L'emploi dans le secteur de la vente au détail et dans les services a remplacé de nombreux emplois dans l'industrie manufacturière mais il s'agit généralement d'emplois à bas salaire, en particulier pour les travailleurs faiblement qualifiés.

L'activité industrielle est relativement concentrée dans la production de biens d'équipement, dont des machines et du matériel pour l'agriculture, l'extraction minière, la construction, la fabrication ainsi que pour les soins de santé. Au début des années 80, ces secteurs ont été frappés de plein fouet par les deux vagues de récession ayant marqué le début de la décennie. Près d'un tiers des emplois manufacturiers ont été supprimés et plusieurs grandes entreprises, dont certaines offraient des emplois mieux payés dans ces secteurs et ouvraient des perspectives de carrière, ont connu des baisses d'effectifs spectaculaires. Certaines ont même dû fermer. Les sociétés ayant survécu ont été contraintes d'automatiser les processus ou d'aller s'établir en banlieue dans des structures plus récentes et plus efficaces qui venaient d'être construites ou rénovées. De petites entreprises ont vu le jour et ont occupé les créneaux laissés vacants par les fermetures d'usine ou les

licenciements mais, en matière salariale, très peu d'entre elles ont pu s'aligner sur les salaires plus élevés qui accompagnaient les emplois qu'elles ont remplacés. En outre, la plupart de ces entreprises ne comptaient aucun syndicat. Une grande partie des emplois à salaire élevé et représentés par des syndicats sont restés menacés sans que la qualité du travail ni la productivité s'améliorent, et les syndicats ont subi de fortes pressions pour accepter un procédé de production plus économe et s'adapter aux nouvelles technologies. Une certaine tension s'est développée dans les rapports entre employeurs et syndicats, compromettant l'avenir des entreprises syndiquées restantes.

Infrastructure locale

Le WRTP a été créé au début des années 90 en raison de l'inquiétude grandissante à l'idée que Milwaukee était en train de perdre son tissu industriel et, avec lui, ses emplois relativement bien payés. Les raisons de la suppression d'emplois manufacturiers sont multiples mais le WRTP s'est focalisé sur deux grandes questions : les rapports entre employeurs et syndicats, et la nécessité de disposer d'une population active très bien formée pour pourvoir les postes laissés vacants par les travailleurs vieillissants. La situation s'est encore compliquée du fait du *Wisconsin Works*, programme ayant connu un vif succès qui consistait à réformer le système d'aide sociale de l'État et qui est devenu un modèle pour la campagne nationale de réforme de ce système au milieu des années 90. Mais si le programme *Wisconsin Works* a permis le retour à l'emploi de travailleurs peu qualifiés ne pouvant prétendre qu'à un faible salaire, il impliquait aussi que les employeurs allaient se retrouver face à un important vivier de travailleurs faiblement qualifiés qui n'avaient pas été formés pour pourvoir les postes laissés vacants par ceux qui portaient en retraite.

Face à cette situation, l'AFL-CIO du Wisconsin a commencé à encourager la création de centres de formation sur le lieu de travail d'une manière concertée entre les employeurs et leurs filiales, pendant les dernières années de la décennie 80. Les syndicats et les entreprises qu'ils représentaient ont constitué des comités de pilotage chargés de concevoir et mettre au point des programmes de formation sur site. Les fonds correspondants ont été trouvés dans des programmes publics, ce qui a permis d'embaucher un instructeur issu d'un *technical college*, pour jouer le rôle de tierce partie neutre dans le cadre des services d'évaluation, d'orientation, d'instruction et de formation.

Pendant ce temps, un institut de recherche hébergé par l'université du Wisconsin-Madison a mené une étude sur la population active locale. Il a constaté que la demande de travailleurs hautement qualifiés et motivés dans le secteur manufacturier de l'État était relativement faible et extrêmement disparate. L'étude a montré que les employeurs se plaignaient de l'insuffisance de qualifications de leurs salariés et des candidats qui se

présentaient pour un emploi. Le plus souvent, ces carences étaient liées aux compétences de base et à l'état d'esprit des travailleurs. La *Commission on a Quality Workforce* du gouvernorat de l'État a relevé des données analogues quant aux carences de la main-d'œuvre. Elle est ainsi parvenue à la conclusion que les efforts déployés par le secteur public, principalement par le biais des programmes de formation fédéraux ou de l'État, avaient peu de chances d'améliorer les emplois et de rendre les entreprises plus compétitives. Le rapport recommandait d'apporter des modifications majeures aux dispositifs de valorisation de la main-d'œuvre, et invitait les employeurs à investir davantage dans la formation (voir Parker et Rogers, 2000).

Cette ébauche de partenariat entre les syndicats et les employeurs se heurtait à un obstacle, à savoir l'attitude traditionnellement adoptée par les syndicats et les cadres. Il appartenait habituellement aux syndicats de réglementer le salaire de base, la charge de travail et la sécurité au travail afin de faire bénéficier leurs membres de ces acquis tandis que les cadres veillaient jalousement à conserver leurs prérogatives de prendre des décisions de gestion sans consulter ni négocier avec eux. Pour que ce partenariat puisse fonctionner, les deux parties devaient renoncer à leur rôle traditionnel. Les syndicats devaient s'associer davantage à la recherche de gains de productivité en acceptant de se montrer plus souples et de fonder les salaires et les promotions sur les compétences et les performances. Les cadres devaient accepter de donner davantage la parole aux syndicats sur le chapitre des pratiques en matière de ressources humaines, et de partager les avancées résultant de la coopération avec les syndicats.

Gouvernance locale

Les dix-sept mois de négociations entre syndicats et employeurs ont abouti à la création du WRTP en novembre 1992. Ce partenariat a été constitué pour accélérer le processus devant conduire syndicats et patronat à un accord sur ces principes de base. La charte d'organisation énonce les engagements généraux pris par les employeurs et les dirigeants syndicaux signataires (avec la participation d'universitaires et d'organismes publics) de déterminer conjointement les pratiques de gestion des ressources humaines, en investissant davantage dans la formation des travailleurs, en améliorant l'aide au retour à l'emploi des adultes, en élaborant des initiatives de passage de l'école à la vie active pour les jeunes, et en soumettant toutes les actions de formation à une évaluation comparative par rapport à des pratiques plus avancées. Plus généralement, il a été envisagé de faire de cette charte un modèle national pour les interventions dans la vie économique inspirées par les travailleurs.

Un conseil exécutif a été créé pour diriger le partenariat. Il se compose d'un nombre égal de représentants des entreprises, des travailleurs et du

secteur public, supervise le directeur ainsi que tout autre personnel additionnel, et mandate des groupes de travail pour formuler des recommandations d'action spécifiques. Une fois agréées, ces recommandations sont soumises aux membres au cours d'une réunion annuelle, pour examen plus approfondi, clarification et approbation.

Outre le partenariat WRTP, Milwaukee bénéficie des programmes de formation et d'emploi de la Fédération et de l'État. Tout récemment, en application du *Workforce Investment Act (WIA)*, l'administration de ces programmes a été confiée au *Workforce Development Board* du comté de Milwaukee.

Initiative

Le WRTP a lancé le programme de formation des travailleurs occupant un emploi dans le cadre de son objectif général de formation de la population active de Milwaukee pour répondre aux besoins du secteur manufacturier dans la région. Outre son objectif consistant à perfectionner les compétences des travailleurs et des entreprises, ce partenariat a entrepris les actions suivantes :

- préserver et développer l'emploi de grande qualité dans l'industrie métallurgique ;
- instaurer une véritable relation de collaboration entre les syndicats et le patronat ;
- promouvoir les collaborations au sein des syndicats comme au sein des entreprises ;
- faire entendre la voix des syndicats et des travailleurs sur le lieu de travail et dans la vie économique ;
- œuvrer avec les institutions et les organismes publics pour favoriser le perfectionnement des compétences et la qualité des débouchés professionnels (rapport annuel 2002 du WRTP) ;

Les entreprises et les syndicats membres du partenariat se sont engagés à :

- administrer conjointement les programmes d'enseignement et de formation sur le lieu de travail ;
- effectuer des évaluations comparatives des dépenses affectées aux programmes de formation de travailleurs occupant un emploi, en pourcentage de la masse salariale ;
- développer les programmes de formation au profit des chômeurs adultes et des jeunes ;

- intégrer des normes de compétences sectorielles dans la formation des travailleurs occupant un emploi et des futurs actifs ;
- élaborer une stratégie de partenariat applicable aux programmes de formation permanente dans l'industrie manufacturière pour l'appréciation des compétences des fournisseurs de services.

Les mesures de mise en œuvre d'un programme de formation de travailleurs occupant un emploi ont débuté lors de la première réunion annuelle, en mai 1993, avec la constitution d'un groupe de travail. Ce groupe s'est réuni dans différents établissements de manière que ses membres puissent voir par eux-mêmes ce que les divers partenaires faisaient dans ces établissements et dans les centres de perfectionnement des compétences. Le groupe de travail sur les travailleurs occupant un emploi a organisé une conférence d'une journée à laquelle ont participé des représentants des ouvriers, des cadres et des formateurs pour débattre de ce qui marche et de ce qui ne marche pas. Le groupe a recommandé la constitution d'un centre de ressources pour aider les membres du partenariat dans les domaines du recyclage et du perfectionnement de la main-d'œuvre. Il a aussi participé à l'élaboration d'un questionnaire d'enquête pour déterminer les besoins et évaluer les progrès au fil du temps.

L'un des principaux obstacles à la mise sur pied d'un programme de formation de travailleurs en poste est lié à l'évaluation. Les salariés sont réticents à l'idée d'afficher leurs compétences actuelles. Ils craignent que leur emploi soit menacé si l'employeur découvre une lacune éventuelle dans leurs qualifications et compétences. En conséquence, l'une des premières tâches du groupe de travail a été de rassurer travailleurs et syndicats en leur disant que les évaluations de compétences ne seraient pas utilisées contre eux. Le groupe de travail a résolu ce problème en engageant un tiers neutre pour rendre compte des résultats de manière globale tout en proposant une formation appropriée aux individus.

Les niveaux de compétence effectifs sont déterminés d'un commun accord par les employeurs et les syndicats. Pour que ses compétences soient reconnues, l'individu doit mener à bien la formation requise ou réussir des tests de qualification. Les travailleurs reçoivent une évaluation confidentielle de leurs capacités et compétences, et des conseillers les aident à prendre conscience de leur niveau actuel et à élaborer un plan de formation individualisé. Les travailleurs sont entièrement libres de révéler ou non le résultat de leur évaluation. Seuls les facilitateurs ont connaissance des résultats des tests et les travailleurs doivent donner leur accord avant qu'ils n'utilisent ces informations pour confirmer si le travailleur peut prétendre à des stages de perfectionnement et à une promotion. Pour préserver le régime

des droits à l'ancienneté, les travailleurs se voient proposer la formation nécessaire par ordre d'ancienneté.

Bien souvent, une formation sur le lieu de travail est proposée. Le groupe de travail a élaboré des modules de formation standards qui peuvent être adaptés à toutes les technologies, à tous les procédés et à tous les produits quelles que soient leurs variations. La normalisation des modules de formation réduit les frais généraux et de préparation. Elle est particulièrement avantageuse pour les petites entreprises.

Au départ, le WRTP comptait 22 entreprises signataires de sa charte et leurs syndicats, principalement dans les secteurs de la métallurgie, des machines-outils, de la régulation électronique et des secteurs apparentés¹⁴. Aujourd'hui, il compte 67 membres (entreprises et syndicats) représentant des secteurs qui à eux tous font travailler 65 000 personnes dans la région de Milwaukee. Les soins de santé et l'hôtellerie sont les derniers secteurs en date à avoir adhéré au partenariat.

Le financement du WRTP est diversifié et provient de plusieurs sources comme les fondations, les programmes publics axés sur la main-d'œuvre et autres formes de soutien public, et le secteur privé. Dans ses premières années, il a pris un essor considérable grâce à un don important que la *Annie E. Casey Foundation* a fait quand le partenariat a été inclus dans l'Initiative pour l'emploi à Milwaukee. Le WRTP a également été associé à l'Initiative pour l'emploi sectoriel de la *Mott Foundation*. En outre, il a reçu du *Department of Labor* une subvention pour projet pilote dans le but de reproduire son modèle de service régional du marché du travail à guichet unique et de l'étendre à d'autres secteurs.

En 2002, le WRTP a reçu 1 724 000 USD au total. Près de la moitié de ces recettes provenaient de fonds publics pour la formation professionnelle et 27 % de fondations. Sa dépendance à l'égard de l'aide apportée par les fondations a diminué ces dernières années. En 1998, une fondation avait apporté à elle seule 68 % des recettes totales du partenariat. Aujourd'hui, sa participation n'est plus que de 16 %.

Apporter des solutions aux problèmes de personnel des entreprises

Une méthode par laquelle le WRTP apporte son concours aux employeurs et aux salariés consiste à les aider à trouver des solutions à leurs problèmes sur le lieu de travail. À plusieurs reprises, le partenariat a été l'artisan d'un changement de culture dans l'entreprise, ménageant ainsi la place pour des programmes destinés à améliorer les compétences des travailleurs et la compétitivité de l'entreprise. La délégation a rencontré des cadres de direction, des dirigeants et des délégués syndicaux ainsi que des salariés d'une entreprise qui avait fait appel au WRTP pour la guider tout au long de ce

processus. Plusieurs années avant de demander son aide au partenariat, l'entreprise (un fabricant de brosses métalliques) avait subi des pressions de plus en plus fortes de ses concurrents, et ses progrès sur la voie d'une meilleure rentabilité avaient été freinés par une culture de la gestion des ressources humaines qui n'était pas de nature à lui faire opérer les changements nécessaires pour rester compétitive. La nouvelle équipe de direction (qui a repris l'exploitation) était convaincue qu'il fallait changer la culture du lieu de travail de manière que des méthodes plus productives puissent être adoptées. Une clause d'exclusivité syndicale est en place dans l'entreprise et la nouvelle équipe dirigeante a hérité des rapports de contestation entre le syndicat et l'ancienne direction. Cette équipe a admis qu'il était nécessaire de coopérer davantage avec le syndicat pour réaliser la transformation de l'entreprise. Les dirigeants syndicaux ont également reconnu que des changements s'imposaient pour que l'entreprise continue d'exister mais rechignaient à céder trop de leur influence.

Se fondant sur la réputation du WRTP en matière de facilitation des relations entre syndicats et patronat, les deux parties ont fait appel à lui pour les guider pendant ces négociations critiques. Le WRTP a travaillé avec elles pendant un an et demi et a réussi à négocier une restructuration à la fois acceptable et intéressante pour les deux parties.

Dans le cadre de la restructuration, les effectifs ont été ramenés de 97 à 74 salariés. Des équipes de projet qualité ont été créées pour donner plus de poids à l'amélioration et au suivi permanent de la qualité. Les cadres ont été encouragés à présenter des suggestions sur la manière d'améliorer les processus et ont reçu des gratifications financières si leurs suggestions étaient adoptées. La direction et les syndicats ont également coopéré pour s'attaquer à des problèmes sociaux freinant la productivité, comme la toxicomanie et l'alcoolisme, et ont trouvé des moyens de remédier à certains problèmes comme le transport et la garde des enfants.

Le syndicat a accepté de renoncer à la classification hiérarchique des postes qui interdisait la flexibilité dont la direction avait besoin pour améliorer la productivité. Aux termes du nouvel accord, il n'existe plus qu'une seule catégorie d'ouvriers, et une partie de leur rémunération se fonde sur le savoir et non sur l'appartenance à telle ou telle catégorie. De cette manière, la direction peut déplacer les travailleurs et les affecter à des tâches différentes à mesure que la demande évolue. Un programme d'incitation fondé sur l'intéressement aux bénéfices a également été instauré pour instiller dans l'esprit des salariés un sentiment plus fort d'appropriation des performances de l'entreprise et pour les rendre plus attentifs à la demande des clients.

En contrepartie de la mise en œuvre de ces changements, la direction était prête à partager avec le syndicat beaucoup plus d'informations et

d'autorité que dans le passé. En échange, le syndicat était disposé à renoncer à la structure hiérarchique traditionnelle et à accepter une réduction des effectifs. Comme l'a dit un dirigeant syndical, « il vaut mieux perdre 25 emplois que de les perdre tous les 97 parce que l'entreprise fait faillite ».

La direction était également prête à investir dans ses salariés. Comme l'a dit un vice-président de l'entreprise, « il faut investir dans les gens pour que l'entreprise croisse et progresse ». Le WRTP a aidé à mettre au point des programmes de formation pour les travailleurs occupant un emploi, que ceux-ci soient faiblement qualifiés ou pas. Il a aussi aidé à trouver des crédits auprès de différents organismes publics pour payer une partie du coût de cette formation. Il a facilité la création de groupes de travail de salariés pour résoudre les problèmes et élaborer une stratégie pour les programmes de formation. L'une des questions qui se posaient était la diversité de la main-d'œuvre au sein de laquelle six groupes ethniques sinon plus étaient représentés. Le WRTP a fait appel à un conseiller spécial pour travailler avec ces groupes, en particulier les immigrants de fraîche date provenant d'Asie du Sud-Est.

La formation a été axée sur la lecture et la connaissance de la langue anglaise, sur l'acquisition de compétences spécifiques à l'emploi occupé et sur la responsabilisation des équipes. L'entreprise a rémunéré les employés pour leur participation à la formation après les heures de travail (la première heure au taux normal et une fois et demie le taux horaire pour la deuxième heure). Elle a aussi pris en charge le coût du matériel didactique.

Depuis la mise en œuvre de ces nouveaux programmes, la direction a notifié un certain nombre d'améliorations. La formation des travailleurs occupant un emploi a amené leurs compétences à un niveau suffisant pour que l'entreprise se qualifie pour la certification ISO, ce qu'elle n'était pas parvenue à faire lors de tentatives précédentes. Les dirigeants ont senti également un regain de motivation et de moral chez les salariés. Des conversations avec ceux-ci et avec des représentants syndicaux pendant la visite d'étude ont confirmé cette impression. L'entreprise a également vu sa productivité augmenter grâce à la réorganisation travail/vie personnelle, au travail en équipe et à l'installation de quelques équipements de nouvelle technologie. Globalement, la direction est satisfaite du progrès obtenu au niveau des performances financières de l'entreprise, de l'amélioration des compétences des salariés et de la coopération syndicat/patronat.

Résultats obtenus par le WRTP

Comme l'enseigne l'exemple de l'intervention auprès du fabricant local décrite ci-dessus, les services et l'influence du WRTP ne se limitent pas à la formation de travailleurs faiblement qualifiés occupant un emploi. Le WRTP

est un intermédiaire au service de la population active qui apporte des solutions applicables sur le lieu de travail. Outre ses services de formation et de facilitation, cet organisme travaille avec les décideurs au niveau de l'État et à l'échelon local pour réaliser des changements systémiques dans le dispositif actuel de valorisation de la main-d'œuvre. L'une de ses convictions profondes est que ce dispositif ne dispose pas de ressources suffisantes pour faire sentir ses effets là où cela est nécessaire, et que l'intervention d'un intermédiaire permettrait de tirer un meilleur parti de ces ressources limitées. Actuellement, le WRTP s'est associé avec plusieurs autres organisations s'occupant des questions de main-d'œuvre dont le *Private Industry Council* du comté de Milwaukee, les organismes d'investissement dans les ressources humaines de la région de Milwaukee, et plusieurs *technical colleges* pour mettre au point des solutions au titre du projet régional de développement économique et de valorisation de la main-d'œuvre connu sous le nom de *Initiative for a Competitive Milwaukee* (ICM). L'ICM est une initiative sectorielle de grande envergure réunissant des fondations, des organismes sociaux non gouvernementaux, des entreprises et les pouvoirs publics. Son objectif est de rendre Milwaukee encore plus compétitive en ciblant tout particulièrement son action sur les habitants de la partie centrale de la ville.

S'agissant du programme de formation des travailleurs occupant un emploi, le WRTP signale qu'il a « placé » à des postes bien rémunérés 1 500 habitants à faible revenu issus pour l'essentiel du centre-ville de Milwaukee. Pour ces emplois, les salaires oscillent entre 10 et 12 USD de l'heure et s'accompagnent d'une couverture sociale complète. L'organisme indique aussi que dernièrement, l'augmentation annuelle moyenne des salaires des personnes ayant participé au programme a atteint 150 %, ce qui a porté leur revenu annuel à un chiffre compris entre 22 000 et 24 000 USD. Le taux de rétention des emplois est de 75 %. Un grand nombre de travailleurs affichant ces résultats sont des gens qui se heurtent à la barrière de la langue (33 %), ont un niveau de formation inférieur à la huitième année de scolarité (33 % environ); ce sont principalement des personnes de couleur, surtout des Afro-américains.

Il est difficile de trouver des groupes répondant aux conditions requises pour comparer les résultats des programmes du WRTP. À l'échelon national, le taux d'emploi des bénéficiaires d'une formation par le biais des programmes WIA pour adultes est de 73.5 %, et le taux de rétention de l'emploi au troisième trimestre suivant la fin des cours est de 82.6 %. Si le taux d'emploi n'est pas nécessairement pertinent étant donné que la formation par le WRTP dont il est question ici s'adresse à des travailleurs occupant un emploi, le taux national de rétention de 82.6 % au bout de trois trimestres soutient avantagement la comparaison avec les 75 % par an observé chez les travailleurs occupant un emploi formés dans le cadre du WRTP. Les salaires

notifiés par les participants aux formations du WRTP soutiennent eux aussi avantageusement la comparaison avec les moyennes nationales affichées par les participants à des programmes WIA pour adultes. Pour ce dernier groupe, la moyenne nationale des salaires avant programme de formation s'établit à 13 777 USD. Au troisième trimestre suivant la fin de leur programme, les participants gagnent en moyenne 18 600 USD, soit une hausse de 35 %. En extrapolant sur un quatrième trimestre pour imputer la hausse sur l'année, on obtiendrait une rémunération d'environ 20 000 USD. On voit, par conséquent, que les résultats obtenus par des travailleurs occupant un emploi ayant suivi les programmes du WRTP ne sont que légèrement supérieurs à ceux des chômeurs ayant bénéficié d'une formation par le biais des programmes WIA pour adultes.

Si on utilise les données relatives aux participants aux programmes administrés par le *Workforce Development Board* du comté de Milwaukee, les résultats du WRTP paraissent un peu plus concluants. Le taux d'emploi des habitants de Milwaukee au moment de leur inscription est de 60 %, et le taux de rétention de l'emploi de 68 %. En valeur annualisée, la rémunération perçue avant de suivre le programme est d'en moyenne 11 200 USD, mais elle augmente de 1 200 USD tous les trimestres. Si on annualise cette progression, on obtient un niveau moyen de rémunération légèrement supérieur à 16 000 USD. Toutefois, cette catégorie de population est peut-être plus difficile à servir que les travailleurs occupant un emploi qui entament le programme du WRTP. D'abord parce qu'elle est constituée d'individus sans emploi; deuxièmement, parce que 90 % de cette population ont abandonné leurs études au cours du secondaire. En outre, 46 % sont des parents isolés et 85 % des personnes de couleur. Même si, en l'occurrence, la comparaison s'effectue entre des travailleurs occupant un emploi et des chômeurs, elle n'en reste pas moins utile comme référence pour juger les performances du WRTP.

La pérennité du WRTP dépend dans une large mesure de ses sources de financement. Cet organisme a bénéficié des initiatives de deux fondations privilégiant les stratégies sectorielles pour améliorer la compétitivité et la productivité des entreprises en perfectionnant les compétences des travailleurs occupant un emploi dans ces secteurs. Le WRTP semble être bien intégré au sein de la collectivité et est considéré comme un facilitateur auquel ont recours l'encadrement et les syndicats pour trouver des solutions mutuellement avantageuses sur le lieu de travail. Le WRTP est également considéré comme un partenaire essentiel dans les efforts visant les travailleurs à bas salaire. C'est un partenaire incontournable qui a su dynamiser la récente initiative pour le développement économique et le perfectionnement de la main-d'œuvre régionale appelée *Initiative for a Competitive Milwaukee*.

Le WRTP participe également à la recherche de solutions sur le lieu de travail dans des entreprises prises individuellement, ainsi qu'à des actions destinées à influencer sur les politiques de développement économique et de perfectionnement de la main-d'œuvre au niveau de la ville et à celui de l'État. La délégation a vu de ses propres yeux les changements pour le mieux qu'un industriel local et son syndicat ont obtenus en créant un partenariat avec le WRTP. Toutefois, elle n'a pas eu la possibilité de s'entretenir avec des responsables de l'État ou de la collectivité locale pour déterminer l'aptitude de cet organisme à réaliser des changements systémiques dans le dispositif de valorisation des ressources humaines. Elle doit néanmoins reconnaître que le WRTP participe activement aux initiatives locales comme l'*Initiative for a Competitive Milwaukee* de création récente.

Conclusions

La formation des travailleurs faiblement qualifiés est essentielle, non seulement pour le bien-être et le déroulement de la carrière de l'individu mais aussi pour la productivité des entreprises et la compétitivité du pays. Ces dernières années, des programmes publics ont à nouveau souligné la nécessité d'un effort supplémentaire de formation, non seulement pour aider les travailleurs peu qualifiés à trouver des emplois de meilleure qualité mais aussi pour remédier à la pénurie de travailleurs qualifiés à laquelle sont confrontées les entreprises. Les efforts se sont concentrés sur les partenariats entre entreprises, dispositifs de valorisation des ressources humaines et organismes non gouvernementaux. Tant des entités gouvernementales, sous forme d'organismes d'investissement dans les ressources humaines, que des ONG, sous forme d'intermédiaires au service de la main-d'œuvre, ont noué des partenariats de cette nature. Dans ce chapitre, nous avons essayé, grâce à trois études de cas, de comparer les efforts déployés (et les résultats obtenus) par trois organismes pour constituer des partenariats afin de favoriser le perfectionnement des compétences des travailleurs à bas salaire.

Les deux ONG présentées dans ce chapitre sont parmi les premières à avoir adopté cette stratégie et l'on considère qu'elles comptent parmi celles qui ont enregistré le plus de succès dans l'aide aux entreprises et aux travailleurs faiblement qualifiés occupant un emploi. Ces organisations sont à l'écoute des employeurs car elles privilégient l'aide aux entreprises avec lesquelles elles forment des partenariats pour leur permettre de gagner en compétitivité. Toutes deux ont mis au point des instruments innovants d'évaluation des compétences dont elles se servent pour aider les entreprises à déterminer leurs besoins spécifiques en main-d'œuvre qualifiée. Tout en répondant aux besoins des entreprises, elles veillent à ce que les travailleurs, qui réunissent les conditions pour participer à leurs programmes et qu'elles forment, pourront trouver un emploi immédiatement après leur formation ou

progresser dans leur carrière. Les deux ONG proposent des formations à des travailleurs occupant un emploi, et toutes deux ont élaboré des programmes d'études innovants et contextuels pour que ces formations soient efficaces. La formation est dispensée dans leurs centres de formation et, parfois, dans des *community colleges* et des *technical schools*. Les employeurs aménagent le temps de travail pour que leurs salariés puissent suivre les cours et nombreux sont ceux qui rémunèrent leurs personnel pour le temps passé à suivre les cours théoriques. La différence entre les organismes d'investissement dans les ressources humaines et les initiatives sectorielles est que les premiers sont tenus d'accueillir quiconque demande à bénéficier de leurs services alors que les initiatives sectorielles peuvent se montrer plus sélectives.

L'évaluation de ces deux programmes et de leur propre comptabilité montre que les anciens participants ont pu obtenir une rémunération plus élevée après avoir terminé leur formation, et que cette rémunération a augmenté pendant plusieurs années. De plus, de nombreux travailleurs ont bénéficié des prestations pour soins de santé allant de pair avec les emplois mieux rémunérés. Par ailleurs, les taux de rétention de l'emploi sont élevés. Mais si les résultats en termes d'emploi obtenus par les participants aux programmes de ces organisations sont positifs, nul n'a mené d'évaluation pour comparer leurs gains par rapport à ceux d'individus n'ayant pas participé aux programmes. Dans le présent chapitre, on s'est efforcé de définir des groupes de comparaison qui, même s'ils ne constituent qu'une solution simpliste, permettent de se faire une idée de l'évolution des rémunérations indiquée. Ces comparaisons ont montré que les travailleurs occupant un emploi peuvent obtenir à peu près les mêmes (bons) résultats s'ils s'inscrivent à d'autres programmes. Toutefois, en l'absence d'évaluation rigoureuse de groupes de comparaison soigneusement définis, il est impossible de déterminer si les intermédiaires non gouvernementaux sont plus efficaces que d'autres entités pour aider les travailleurs à bas salaire à obtenir une meilleure rémunération et à conserver leur emploi.

La dimension et la pérennité des programmes posent une autre question. Les deux programmes étudiés n'ont formé qu'un nombre relativement modeste de travailleurs faiblement qualifiés occupant un emploi. En 2003, la JARC a inscrit 95 personnes à son programme de formation aux compétences en métallurgie. Pour sa part, le WRTP a « placé » en moyenne 250 travailleurs à faible salaire par an sur une période de quatre ans. Ces réalisations sont certes importantes mais la question est de savoir s'il est possible de mettre à l'échelle les programmes pour toucher un large public nécessitant une aide de cette nature. En effet, les deux programmes sont largement tributaires des fonds publics pour offrir leurs services. La JARC a récemment connu quelques difficultés du fait de la suppression de programmes gouvernementaux. Toutefois, les deux organisations ont été capables d'ajouter aux financements

publics des recettes provenant de fondations, d'entreprises et de la prestation de services. À cet égard, elles ont atteint l'un des objectifs de la stratégie sectorielle, à savoir de compléter les deniers publics avec des capitaux privés par le biais de partenariats.

Les partisans des intermédiaires non gouvernementaux prétendent que des organisations comme la JARC et le WRTP réussissent mieux que les organismes d'investissement dans les ressources humaines à constituer des partenariats pour répondre aux besoins des entreprises et épauler les travailleurs faiblement qualifiés. Dans certains cas, ce n'est pas forcément la bonne marche à suivre. Comme l'ont révélé les études de cas et les enquêtes d'autres intermédiaires non gouvernementaux, la délimitation est floue entre les organismes d'investissement dans les ressources humaines et les intermédiaires non gouvernementaux au service de la population active. Un certain nombre d'organismes d'investissement ont donné naissance à des intermédiaires au service de la population active, certains intermédiaires non gouvernementaux dépendent des organismes d'investissement pour accéder à des financements, et les deux structures nouent avec les entreprises des partenariats fructueux. Pourtant, elles abordent la mission de formation des travailleurs faiblement qualifiés sous deux angles différents. Les organismes d'investissement sont tenus, de par la législation, de fournir un accès universel à tous les demandeurs d'emploi et à tous les employeurs alors que les intermédiaires non gouvernementaux peuvent être plus sélectifs quant aux entreprises et aux secteurs qu'ils desservent et aux travailleurs qu'ils inscrivent à leurs programmes. Les deux stratégies sont nécessaires et les efforts déployés dans les deux cas sont complémentaires. La question n'est donc pas de savoir si l'une de ces structures devrait prendre le pas sur l'autre mais comment faire pour qu'elles coopèrent mieux.

Plusieurs recommandations découlent de ces études de cas et des informations de référence :

1. *Il faudrait augmenter les financements, d'origine tant publique que privée, pour assurer les fonctions d'intermédiaire.*

Le dispositif de valorisation de la main-d'œuvre ne saurait fournir des services de manière passive. Il convient d'observer et d'évaluer soigneusement les besoins des entreprises et des travailleurs, d'adapter les services en fonction de ces besoins, et de fournir ces services en associant effectivement les partenaires clés. Certains de ces services ne se limitent pas à la seule fonction de formation mais consistent à promouvoir les droits des travailleurs et à proposer des solutions aux entreprises pour régler leurs problèmes de main-d'œuvre. Tout cela exige des financements additionnels pour soutenir la structure administrative devant fournir ces prestations d'intermédiaires. Actuellement, les organismes d'investissement dans la

main-d'œuvre, qui opèrent grâce à des fonds fédéraux et des États, ne sont guère dotés pour assurer ces fonctions. Plusieurs programmes fédéraux et d'État ont mis en œuvre des stratégies sectorielles mais, pour le moment, celles-ci sont limitées sur les plans du champ d'application et de l'envergure. Il convient de mettre à disposition des fonds supplémentaires, et de faire appel à d'autres entités – fondations et entreprises – pour fournir des ressources additionnelles.

2. *Les intermédiaires non gouvernementaux et les organismes d'investissement devraient coopérer pour associer plus pleinement les entreprises et d'autres partenaires aux efforts de valorisation de la main-d'œuvre.*

Les deux structures ont globalement le même objectif qui est d'offrir aux travailleurs des emplois de qualité et un bon déroulement de carrière, et aux employeurs une main-d'œuvre qualifiée. Bien que leurs stratégies pour atteindre cet objectif diffèrent, leur collaboration peut leur permettre d'obtenir de meilleurs résultats. Les intermédiaires non gouvernementaux ont probablement la flexibilité et l'orientation plus pointue qui leur permettent d'associer les entreprises de secteurs clés de manière plus efficace que ne le feraient les organismes d'investissement. En revanche, ces derniers disposent de sources de financement plus pérennes pour fournir directement des services; le mandat que leur confère la loi et l'optique plus large qui est la leur permettent à ces organismes d'adopter une stratégie plus ambitieuse pour s'occuper des questions liées à la main-d'œuvre à l'échelon local.

3. *Le dispositif de valorisation des ressources humaines doit créer les moyens et les incitations qui pousseront les partenaires à évaluer l'efficacité de leurs services de manière plus effective et plus détaillée.*

Parce qu'elles promeuvent « la gestion de programme fondée sur des données d'observation et axée sur les résultats », les évaluations rigoureuses sont indispensables à la bonne gestion des programmes. Les études d'initiatives sectorielles pour l'emploi ont montré que les initiatives les plus fructueuses s'engagent sur des résultats et non sur ce qu'elles apporteront aux programmes, qu'elles procèdent à des évaluations comparatives de leurs activités, et qu'elles suivent les résultats obtenus pendant toute la durée du programme (Gilothe, 2004). Il conviendrait d'élargir cette approche à tous les partenaires au sein d'un dispositif plus vaste de valorisation des ressources humaines. Il faut aussi solidariser les différents éléments au moyen d'un système intégré de gestion efficace qui fournira le « liant » nécessaire pour que les organisations continuent d'œuvrer ensemble en restant mobilisées sur les objectifs et les résultats. Les partenaires devraient aussi être tenus de rendre des comptes sur leurs

résultats grâce à un système cohérent d'incitations qui les aiderait à harmoniser les activités avec les objectifs et les résultats.

4. *Le dispositif de valorisation de la main-d'œuvre et le système éducatif devraient collaborer pour être en mesure de fournir l'enseignement et la formation appropriés à la population active de demain.*

On a beaucoup parlé de la collaboration entre les structures de développement économique et de valorisation de la main-d'œuvre, et les intermédiaires non gouvernementaux ainsi que les organismes d'investissement ont fait des progrès marquants dans la constitution de partenariats attentifs aux besoins des employeurs. Néanmoins, il conviendrait d'harmoniser davantage les programmes éducatifs, en particulier ceux des établissements d'enseignement secondaire et des *community colleges*, avec les besoins des entreprises et ceux des étudiants qui travaillent. Les cursus doivent être adaptés aux besoins des entreprises, les cours être dispensés d'une manière compatible avec le mode de vie des étudiants qui travaillent et les offres de cours suffisamment souples pour réagir rapidement à l'évolution des besoins des uns comme des autres.

5. *La formation des travailleurs faiblement qualifiés requiert davantage de fonds.*

Si la collaboration par le biais de partenariats permet de dégager plus de ressources publiques et de rendre les systèmes de prestation de services plus performants, la présence des intermédiaires au service de la population active ne doit pas masquer la réalité : on constate en effet que les ressources consacrées à la formation des travailleurs faiblement qualifiés sont insuffisantes. Les programmes publics ont été lents à réagir face aux besoins des travailleurs faiblement qualifiés d'acquérir les compétences professionnelles et le savoir-faire propres à leur lieu de travail pour étoffer leurs qualifications et pouvoir prétendre aux nombreux emplois disponibles ou progresser dans leur carrière. La stratégie du « travail d'abord » suppose que les travailleurs auront la possibilité d'acquérir des compétences une fois sur leur lieu de travail, mais les enquêtes révèlent que la probabilité pour les travailleurs peu instruits et mal payés est bien plus faible que pour leurs homologues plus instruits et mieux payés d'obtenir une formation par le truchement de leur employeur. Il faudrait consacrer plus de ressources à cette main-d'œuvre par le biais de programmes publics ciblés et d'incitations aux entreprises à inclure les travailleurs à bas salaire dans leur plan de formation.

Notes

1. Cela englobait la participation à des programmes de pré-licence et de préparation à des diplômes universitaires ou des formations professionnelles pratiques pour des raisons en rapport avec l'emploi occupé, à des programmes post-secondaires

- de préparation à des diplômes ou des licences professionnelles/techniques pour des raisons en rapport avec le travail, des apprentissages, des stages liés à l'emploi occupé ou des apprentissages non institutionnalisés en rapport avec le travail.
2. Pour plus d'informations au sujet du système éducatif K-12, voir www.K12.com.
 3. Du point de vue juridique, il existe une différence fondée sur l'origine des financements, entre le « travailleur occupant un emploi » (*incumbent worker*) et le « travailleur pourvu d'un emploi » (*employed worker*). Le premier est un actif qui peut bénéficier de la réserve de 15 % mise de côté par l'État. La réglementation fédérale stipule que cette catégorie de travailleur n'est pas tenue de répondre aux critères d'admissibilité des adultes occupés et des victimes des restructurations qui bénéficient de crédits au titre de programmes locaux. De son côté, le travailleur pourvu d'un emploi est un actif qui bénéficie à l'échelon local des programmes pour adultes et victimes de restructurations. Ces programmes comportent des critères d'admissibilité particuliers.
 4. Statistiques provenant d'une déclaration préparée par Jackie Edens, *Commissioner* à l'Office municipal de valorisation de la main-d'oeuvre, et transmise aux membres du Conseil municipal de Chicago le 27 octobre 2003.
 5. Le plus souvent, les activités de formation au titre du projet TIFWorks incluent l'enseignement de l'anglais langue étrangère sur le lieu de travail, la sensibilisation et la communication de renseignements concernant les matières dangereuses, l'ergonomie, la sécurité et la prévention du mal de dos et la certification de conducteur de chariot élévateur à fourche, l'apprentissage des logiciels de bureau, etc.
 6. C'est l'objectif déclaré d'une initiative importante du *Sectoral Employment Development Learning Project* de l'Aspen Institute, projet ayant été financé par de grandes fondations pour fournir aux entreprises une main-d'œuvre qualifiée et aider les personnes à faible niveau de revenu à trouver et conserver un emploi (Zandniapour et Conway, 2002). La *Jane Addams Resource Corporation* a été associée à cette étude.
 7. Si l'*Aspen Institute* a mené une évaluation de plusieurs initiatives sectorielles, à ce jour il n'a mené aucune analyse d'impact net auprès de groupes comparables.
 8. Toutes les données démographiques sur ces districts proviennent du recensement de 2000. Les districts desservis par la JARC inclut les secteurs de recensement 410, 405, 318, 319, 501 et 602. Même si la JARC dessert d'autres zones, ces secteurs englobent la zone à proximité immédiate de l'agence et celle qu'elle ciblait initialement avec ses divers programmes.
 9. Un instructeur a fait remarquer que certaines entreprises préfèrent faire un don de matériel à la JARC de manière que l'enseignement puisse être dispensé hors du lieu de travail et n'interfère pas avec les délais de production.
 10. Cette répartition des coûts ainsi que les modalités de paiement des salaires des travailleurs en formation renseignent sur les sources de financement. Dans le cas présent, le programme est conforme aux exigences de la *Prairie State 2000 Authority* qui a constitué une source de financement majeure pour le *Metalworking Skills Training Program*.
 11. La JARC a mené une campagne ambitieuse pour lever des fonds destinés à bâtir un Centre de formation aux métiers de la métallurgie plus grand et plus moderne. En 2003, elle est parvenue à « tenir » 90 % de son objectif, une grande partie des capitaux provenant de ses partenaires commerciaux. Le Centre a d'ailleurs été pleinement opérationnel en octobre.

12. Ces comparaisons se fondent sur deux métiers (d'une part, le réglage, la conduite et la réparation de machines de coupe, de poinçonnage et de presse et, d'autre part, le réglage, la conduite et la réparation de perceuses et de foreuses), cités dans les estimations de 2000 relatives aux professions salariées en zone métropolitaine établies par le *Department of Labor*.
13. Il convient de souligner que l'autre programme pour travailleurs occupant un emploi inclus dans l'étude comporte également une réduction des horaires, quoique dans des proportions nettement plus faibles que pour le programme de la JARC. Les participants aux programmes de formation pour les chômeurs et les travailleurs sous-employés ont vu le nombre de leurs heures de travail augmenter en même temps que leur rémunération globale au cours de l'année suivant leur sortie du programme.
14. Les industries apparentées incluent les plastiques, les conditionnements, et les revêtements de protection.

Bibliographie

- Aspen Institute (2002), « Grow Faster Together, or Grow Slowly Apart: How will America Work in the 21st Century? » Domestic Strategy Group, Washington D.C.
- Barron, J., Berger, M. et Black, D. (1997), *On-the-Job Training*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Bernstein, J., et Gittleman, M. (2003), « Exploring Low-wage Labor with the National Compensation Survey », *Monthly Labor Review*, n° 126 (11/12), pp. 3-12.
- Binkley, M., Matheson, N. et Williams, T. (1997), « Adult Literacy: An International Perspective », US Department of Labor, National Center for Education Statistics, Working Paper n° 97-33, Washington, DC.
- Card, D. (1999), « The Causal Effect of Education on Earnings », in O. Ashenfelter et D. Card (coord.), *Handbook of Labor Economics*, Volume 3a, North Holland Press, pp. 1801-1859.
- College Entrance Examination Board (2004), « Trends in College Pricing », Washington, D.C.
- Decker, P., Rice, J. et Moore, M. (1997), « Éducation and the Economy, An Indicators Report », National Center for Education Statistics, US Department of Labor, NCES 97-269.
- Ducha, S. et Graves, W.L. (1999), « State Financed and Customized Training Programs », US Department of Labor, Washington, DC.
- Fitzgerald, J., Perry, D. et Jaffe, M. (2002), « The New Metropolitan Alliances: Regional Collaboration for Economic Development, Case Study 5 », CEOs for Cities, Université du Nord-Est et Université de l'Illinois à Chicago.
- Frazis, H. et Lowenstein, M. (1999), « Reexamining the Returns to Training: Functional Form, Magnitude, and Interpretation », Working paper n° 325, Bureau of Labor Statistics, Washington, DC.
- Galvin, T. (2002), 2002 Industry Report, *Training Magazine* (Numéro d'octobre).
- Giloth, R. (2004), « Introduction: The Case for Workforce Intermediaries », in R. Giloth (coord.) *Workforce Intermediaries for the 21st Century*, Temple University Press, Philadelphia, pp. 3-30.

- Hollenbeck, K. (1993), *Classrooms in the Workplace*, W.E. Upjohn Institute for Employment Research, Kalamazoo, Michigan.
- Kim, K., M. Hagedorn, J. Williamson et C. Chapman (2004), « Participation in Adult Education and Lifelong Learning: 2000-01 », NCES 2004-050, US Department of Education, National Center for Education Statistics, US Government Printing Office, Washington, DC.
- Lerman, R., McKernan, S. et Riegg, S. (2004), « The Scope of Employer-Provided Training in the US: Who, What, Where, and How Much? » in Christopher O’Leary and Stephen Wandner (coord.) *Job Training in the United States*, W.E. Upjohn Institute, Kalamazoo, Michigan, pp. 211-243.
- Marano, C., et Tarr, K. (2004), « The Workforce Intermediary: Profiling the Field of Practice and Its Challenges », in Giloth, R. (éd.) *Workforce Intermediaries for the 21st Century*, Philadelphia: Temple University Press, pp. 93-123.
- OCDE (2001), *Perspectives de l’emploi de l’OCDE*, OCDE, Paris.
- Parker E., et Rogers, J., (2000), « The Wisconsin Regional Training Partnership: Lessons for National Policy », Working Paper Series, Institute of Industrial Relations, University of California, Berkeley.
- Sum, A. (1999), « Literacy in the Labor Force, Results from the National Adult Literacy Survey », National Center for Education Statistics, US Department of Education, NCES 1999-470, p. 212, Washington D.C.
- US Department of Labor (2004), « Registered Apprenticeship », téléchargeable sur www.dol.gov.
- US Department of Education, (2003), « Survey of Adult Education for Work-Related Reasons », National Center for Education Statistics, National Center for Education Statistics, Washington, D.C.
- US Government Accounting Office (2003), « Workforce Training: Employed Worker Programs Focus on Business Needs, but Revised Performance Measures could Improve Access for Some Workers », Washington, D.C. GAO-03-353.
- Wandner, S., D. Balducci et A. Spickard (2001), « Expenditures on Active and Passive Labor Market Policy in the United States Estimates for Fiscal Year 2001 », Communication à l’atelier « Active Labor Market Programs: Improvement of Effectiveness », sponsorisé par le ministère du Travail et du Développement social de la Fédération russe, la Banque mondiale et la Fondation russe pour les réformes sociales, 2-3 octobre, Moscou.
- Wisconsin Regional Training Partnership (2002), « Rapport annuel », Milwaukee, www.cows.org/pdf/rp-wrtp_2002.pdf.
- Zandniapour, L. et Conway, M. (2001), « Closing the Gap: How Sectoral Workforce Development Programs Benefit the Working Poor », Aspen Institute, SEDLP Research Report n° 2, Washington D.C.
- Zandniapour, L. et Conway, M. (2002), « Gaining Ground: The Labor Market Progress of Participants of Sectoral Employment Development Programs », Aspen Institute SEDLP Research Report n° 3, Washington DC.

Chapitre 6

L'amélioration des compétences des travailleurs peu qualifiés en Flandre

par

Ides Nicaise, Roel Verlinden et Frank Pirard

Ce chapitre examine plusieurs initiatives de relèvement des compétences en Flandre, région de la partie nord de la Belgique fédérale. Le chapitre débute avec une analyse du marché du travail flamand et des principaux dispositifs dans le domaine du relèvement des compétences pour les salariés en poste. Des études de cas dans trois localités différentes illustrent le type d'initiatives actuellement mises en œuvre par des organisations du secteur associatif et des employeurs privés. Ces études de cas soulignent qu'en dépit d'un certain nombre d'innovations dans le domaine de la gestion des ressources humaines, comme par exemple la rotation d'emplois, la Flandre reste fortement axée sur des mesures de soutien à la réinsertion dans le marché du travail pour les demandeurs d'emploi et les anciens allocataires de minima sociaux. Au vu de la participation inégalitaire dans la formation tout au long de la vie qui caractérise le marché du travail flamand, les auteurs en appellent à une réorientation stratégique des politiques publiques en faveur des salariés en poste, tant au niveau régional, qu'au niveau national.

Introduction

Le présent chapitre met l'accent sur les actions d'amélioration des compétences entreprises en Flandre, la région Nord de la Belgique. En tant que région et communauté de l'État fédéral belge, la Flandre dispose d'un pouvoir limité en matière de politique du marché du travail. La formation des salaires et la protection des travailleurs sont réglementées au niveau fédéral, ainsi que certains des mécanismes de financement de la formation, et les régimes de sécurité sociale tels que les programmes de congé d'études. Les autorités flamandes et les partenaires sociaux se mettent d'accord sur des politiques actives du marché du travail (offre de formation, programmes de subvention pour la promotion d'outils de GRH, programmes d'expérience de travail, etc.). Cette structure des pouvoirs à deux niveaux a plusieurs incidences sur les politiques visant les travailleurs peu qualifiés titulaires d'un poste : premièrement, il faut savoir que la marge de manœuvre des décideurs flamands est limitée; deuxièmement, les mesures flamandes doivent être envisagées en tenant compte des mesures institutionnelles et des orientations politiques prises au niveau fédéral. Troisièmement, il est évident que la politique flamande a sa tradition et ses priorités propres : elle a toujours accordé une place importante à la redistribution des débouchés en faveur des groupes les plus défavorisés, comme l'intégration sur le marché du travail des chômeurs de longue durée, des personnes à faible niveau d'instruction et des personnes handicapées, etc.

Les trois premières sections du chapitre dépeignent le contexte du marché du travail flamand, les possibilités d'orientation et les principales mesures existant dans ce domaine en Flandre, et donnent une description de leur origine, de leurs objectifs, de leurs règles, des groupes visés, du financement et, lorsque cela est possible, des données d'évaluation disponibles. Après un examen du « potentiel d'amélioration des compétences » que présentent les mesures flamandes, nous nous intéressons plus particulièrement à trois cas qui se caractérisent par différents types d'approches ainsi que différents acteurs, groupes cibles, cadres de travail et emplacements géographiques (voir la carte en annexe) :

- le *Learn & Work Centre « Care & Cleaning »* et le stage de formation « *Logistic Assistant* » à l'attention des hôpitaux, qui sont tous deux sous l'égide de l'ONG *Vitamin-W* d'Anvers ;
- le Réseau de coaching de Gand ; et

- l'amélioration des compétences des chefs d'équipe dans l'entreprise Harol, un fabricant de volets roulants et de protections solaires à Diest.

Si seul ce dernier est réellement représentatif de l'amélioration des compétences des travailleurs titulaires d'un poste au sens strict, les deux autres études de cas – axées sur les salariés à la recherche d'un emploi et ceux venant d'être recrutés – servent à illustrer toute la panoplie de mesures qui visent à améliorer la situation des personnes peu qualifiées sur le marché du travail flamand. En fait, ces études de cas montrent que la Flandre, comme beaucoup d'autres régions de l'OCDE, continue d'attacher beaucoup d'importance à l'accompagnement des personnes pourvues d'un emploi et à l'intégration durable sur le marché du travail des anciens bénéficiaires d'aides sociales. Le *Learn & Work Centre « Care & Cleaning »* de *Vitamin-W*, qui intervient lors de la transition du chômage à l'emploi en apportant une forte composante de formation, illustre ce point. Conformément au paradigme actuel sur l'employabilité, il encourage les travailleurs à acquérir les compétences nécessaires pour le type de poste qu'ils recherchent et ne fonctionne donc qu'au point d'entrée sur le marché du travail. Le Réseau de coaching intervient lorsque les personnes entrent en poste. Il aide les individus qui sont déjà passés du chômage à un travail rémunéré, afin de leur donner les outils leur permettant de conserver leur nouveau poste. Nous montrerons que les activités mises au point dans l'entreprise Harol sont destinées aux employés qui ont occupé le même poste pendant une période plus longue. Elles visent à aider un groupe d'employés à acquérir les connaissances nécessaires pour évoluer vers une fonction différente, ou du moins pour suivre l'évolution technologique et organisationnelle de l'entreprise. L'objectif est d'accroître leur employabilité et de réduire les risques qu'ils ont d'être au chômage¹.

La situation des travailleurs peu qualifiés sur le marché du travail et la formation tout au long de la vie en Flandre

La présente section a pour objet de fournir une vue d'ensemble de la situation sur le marché du travail des personnes peu qualifiées en Belgique et en Flandre. Nous voulons ainsi présenter le contexte dans lequel les programmes destinés aux personnes peu qualifiées fonctionnent.

Tout d'abord, nous décrivons les taux d'activité et les taux de chômage des travailleurs peu qualifiés en Belgique, c'est-à-dire l'offre du marché du travail. Ensuite, nous étudions le marché du travail d'un autre angle : le niveau de compétences et la complexité des postes eux-mêmes, quel que soit le niveau de compétence et d'instruction des personnes qui les occupent, c'est-à-dire la demande du marché du travail. Enfin, nous nous intéressons à la participation à la formation tout au long de la vie, en mettant particulièrement l'accent sur la participation différentielle selon le niveau de qualification.

L'offre du marché du travail

Le taux d'activité de la population belge est considérablement inférieur à la moyenne de l'UE. Les décideurs sont convenus de concentrer leurs efforts sur l'augmentation de ce taux. Le présent chapitre met l'accent sur les personnes peu qualifiées qui exercent une activité sur le marché du travail. Pour définir ce groupe cible, nous avons pris le niveau d'instruction comme référence car c'est le seul critère pour lequel il existe des données administratives et des données d'étude. Le tableau 6.1 ci-dessous indique les taux d'activité (c'est-à-dire les travailleurs actifs et les travailleurs sans emploi) des personnes « à faible niveau d'instruction » en Flandre, en Belgique et dans les pays UE-15. Les chiffres montrent une évolution à peu près semblable, mais avec un retard constant en Flandre et en Belgique.

Tableau 6.1. **Taux d'activité des personnes « à faible niveau d'instruction » en Belgique, en Flandre et dans les pays UE-15**

	1999	2000	2001	2002
Région flamande	49.2	49.0	47.6	48.6
Belgique	48.6	48.4	46.8	47.2
UE-15	57.3	57.2	55.0	55.4

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, INS (calculs effectués par le Steunpunt WAV).

Si la Belgique a l'un des taux d'activité les plus bas des pays de l'UE, c'est en partie dû aux faibles taux d'activité des groupes possédant le plus faible niveau d'instruction. Les taux d'activité des Belges à niveau d'instruction moyen et supérieur sont très proches de la moyenne des pays UE-15. Le tableau 6.2 propose une comparaison des taux d'activité des travailleurs de niveaux d'instruction faible, moyen et supérieur. Il illustre clairement un « fossé éducatif » entre les taux d'activité, d'une part, des personnes à faible niveau d'instruction et, d'autre part, des personnes à niveau d'instruction moyen et supérieur. En 2002, le fossé éducatif en Flandre était estimé à 1.79. Cela signifie que la proportion de personnes qui participent au marché du travail est 79 % plus élevée pour celles qui possèdent un niveau d'instruction supérieur que pour celles qui possèdent un faible niveau d'instruction. Par rapport à l'ensemble de l'UE, les taux d'activité des adultes à haut niveau d'instruction en Flandre sont bons, alors que ceux des individus à faible niveau d'instruction sont en retard.

L'élévation du niveau d'instruction de la population belge se traduit ainsi inévitablement par un taux d'activité plus élevé. Néanmoins, des circonstances personnelles et sociales font qu'un grand nombre d'individus n'auront jamais la possibilité d'atteindre un niveau d'instruction plus élevé pour augmenter leur taux d'activité. Ainsi, si les décideurs belges veulent

Tableau 6.2. **Taux d'activité suivant le niveau d'instruction, 2002**

	Niveau d'instruction		
	Faible	Moyen	Élevé
Région flamande	48.6	72.4	87.8
Belgique	47.2	70.1	86.0
UE-15	55.4	76.1	86.8

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, INS (calculs effectués par le Steunpunt WAV).

augmenter la part globale de personnes actives, leurs efforts devront se concentrer avant tout sur les personnes à faible niveau d'instruction et de qualification dans la population belge.

Une indication supplémentaire sur la situation actuelle sur le marché du travail des personnes peu qualifiées en Belgique est donnée par les taux de chômage de ces groupes. Le tableau 6.3 montre qu'entre 1999 et 2002, le chômage en Flandre a été considérablement inférieur à la moyenne de l'UE. Cependant, nous pensons que les données peuvent être le reflet d'un certain compromis entre chômage et inactivité. Par ailleurs, comme dans d'autres pays de l'UE, les taux de chômage des personnes à faible niveau d'instruction en Flandre et dans le reste de la Belgique ont reculé entre 1999 et 2001. En raison de la récession de 2002, le chômage a augmenté cette même année. Les taux de chômage ont été relativement stables pour tous les niveaux d'instruction dans les pays UE-15. En Belgique et en Flandre, ils ont augmenté pour tous les niveaux d'instruction.

Tableau 6.3. **Taux de chômage des personnes à faible niveau d'instruction, 1999-2002**

	1999	2000	2001	2002
Flandre	8.6	6.8	5.8	7.2
Belgique	13.7	11.2	10.0	11.7
UE-15	13.3	12.0	10.4	10.8

Source : Eurostat, Enquête sur les forces de travail, INS (calculs effectués par le Steunpunt WAV).

La demande du marché du travail

Bien entendu, il ne suffit pas uniquement de parler de la part croissante de personnes à niveau d'instruction élevé et moyen en Flandre et les taux d'activité considérablement supérieurs de ces groupes. C'est pourquoi nous mettons maintenant l'accent sur la demande du marché du travail, c'est-à-dire sur la disponibilité de postes pour des personnes à haut et faible niveau de qualification. *PASO Flanders (Panel Survey of Organisations)* donne un aperçu de la proportion d'emplois pour profils « peu qualifiés », « expérimentés »,

Tableau 6.4. **Niveau de qualification des emplois**

Type de travail	Période de formation	Éducation/expérience	Prise de décision indépendante	Supervision
Faiblement qualifié	Courte	Aucune	Aucune	Directe
Expérimenté	Relativement courte	Minimale	Limitée	Directe
Diplômé	Relativement longue	Spécialisée	Eventuelle	Sur résultats
Complexe	Longue	Hyperspécialisée	Nécessaire	Sur résultats

Source : PASO Flanders.

« diplômés », « qualifiés » et de postes « complexes » en Flandre (voir le tableau 6.4 pour une description de ces catégories).

Le tableau 6.5 montre la proportion de travailleurs employés dans chacune de ces catégories d'emploi. Les conclusions sont quelque peu surprenantes. D'une part, les « activités de savoir » semblent être la norme principale pour la population active. D'autre part, la moitié des Flamands en poste ont un emploi qui n'est ni « diplômé » ni « complexe ». Près d'un cinquième de la population active occupe un emploi « peu qualifié ». Les travailleurs qui occupent ces emplois de début n'ont besoin que d'une courte période de formation, n'ont pas du tout ou peu d'instruction et d'expérience, ne prennent pas de décisions indépendamment et ont un supérieur direct.

Tableau 6.5. **Proportion d'employés à chaque niveau de qualification, suivant la taille de l'entreprise**

Type d'emploi	Proportion d'employés (%)	
	Organisations employant moins de 10 personnes	Organisations employant plus de 10 personnes
« Faiblement qualifié »	17.5	19.0
« Expérimenté »	34.3	25.5
« Diplômé »	30.6	33.0
« Complexe »	17.6	22.5

Source : PASO Flanders.

Les taux d'activité des personnes à niveau d'instruction moyen et élevé sont considérablement supérieurs à ceux des personnes à faible niveau d'instruction. La proportion de personnes à niveau d'instruction moyen et élevé semble avoir augmenté régulièrement ces dix dernières années. Cela s'est traduit par un taux d'activité plus élevé en Flandre.

De surcroît, les informations concernant le niveau de qualification des emplois en Flandre montrent qu'un grand nombre (environ 50 %) des emplois dans la région ne requièrent aucune expérience, formation ou éducation

significative. Ainsi il est possible qu'un certain nombre des personnes qui occupent ces emplois soient « surqualifiées ».

Participation à l'éducation et à la formation continue

Un autre aspect marquant concerne le sous-investissement dans l'éducation des adultes ainsi qu'une participation inégale à l'éducation et à la formation continue. En 2001, l'Administration du planning et des statistiques a réalisé une étude sur la participation à la formation tout au long de la vie au cours des douze mois précédents parmi 1 500 adultes âgés de 18 à 85 ans (voir Vanweddingen, 2002). Celle-ci a montré que 26.6 personnes interrogées avaient participé à une formation; cependant, le chiffre correspondant pour les personnes titulaires d'un diplôme universitaire était de 60 % contre 4 % pour celles qui n'étaient pas allées au-delà du primaire. L'étude a montré que la participation des femmes, des personnes âgées et de la population économiquement inactive était moins élevée.

L'Enquête européenne sur la population active révèle la même répartition, bien qu'elle s'appuie sur une définition différente (participation au cours des 4 semaines précédentes) et sur un échantillon différent (groupe d'âge de 25 à 64 ans). En ce qui concerne la répartition entre les sexes, cependant, l'Enquête laisse penser que la participation des femmes est supérieure, et non inférieure à celle des hommes. Le tableau 6.6 montre que les travailleurs sans emploi participent généralement plus que les personnes en poste, tandis que la population économiquement inactive est fortement sous-représentée. De plus, les résidents qui ne possèdent pas la nationalité belge participent plus que les Belges (probablement parce qu'ils suivent des cours de langue). Par voie de conséquence, les inégalités dans la formation tout au long de la vie sont une préoccupation majeure s'agissant des personnes à faible niveau de qualification et des travailleurs plus âgés.

Le déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre à haut et faible niveau d'instruction n'est pas très important : de nombreux emplois subalternes sont disponibles, tandis que le nombre de demandeurs d'emploi à faible niveau d'instruction est assez limité, en raison de leurs faibles taux de participation au marché du travail. Cependant, cela n'exclut pas l'existence de problèmes d'adéquation de l'offre et de la demande d'emploi au sein des niveaux d'instruction. En outre, si le taux d'activité bas affiché par les travailleurs à faible niveau d'instruction doit être considéré comme une forme de chômage caché (par exemple par le biais de la retraite anticipée ou « d'effets de découragement des travailleurs », principalement chez les femmes) les problèmes auxquels les personnes peu qualifiées sont confrontées peuvent être beaucoup plus graves que ce que les chiffres ne laissent penser.

Tableau 6.6. Participation des adultes à l'éducation et à la formation au cours des 4 semaines précédentes, suivant le sexe, l'âge, le niveau d'instruction initial, la situation au regard de l'emploi et de la nationalité – Belgique et régions, 2001

	Belgique	Région de Bruxelles	Région flamande	Région wallonne
Moyenne (groupe de 25 à 64 ans)	6.0	6.9	6.7	4.2
Sexe				
Hommes	5.9	6.2	6.6	4.6
Femmes	6.0	7.6	6.9	3.9
Âge				
25-39	8.4	10.0	9.3	6.3
40-49	6.0	5.9	7.0	4.3
50-64	2.8	2.8	3.5	1.6
Niveau d'études				
Bas (inférieur au premier cycle de l'enseignement secondaire)	2.2	2.9	2.4	1.8
Moyen (deuxième cycle de l'enseignement secondaire)	5.8	7.5	6.3	4.5
Élevé (enseignement supérieur)	11.3	10.5	13.2	8.0
Situation professionnelle suivant l'OIT				
En poste	6.8	7.0	7.8	4.7
Chômeur	7.2	6.7	8.7	6.2
Inactif	3.7	6.7	3.7	2.9
Nationalité				
Belge	6.3	5.6	7.3	4.6
Autres ressortissant de l'UE	6.0	8.5	7.8	3.7
Ressortissants extérieurs à l'UE	9.9	7.9	12.3	(.)

(.) moins de 6 000 individus en chiffres absolus.

Source : Enquête sur les forces de travail, INS (tableau établi par le Steunpunt WAV, 2002).

Ainsi, le marché du travail flamand se caractérise par le fait que les adultes à faible niveau d'instruction qui sont considérablement sous-représentés dans l'éducation des adultes cumulent d'importants handicaps. Il en va aussi de même, dans une moindre mesure, pour les travailleurs plus âgés et les adultes économiquement inactifs.

Action publique envers la formation tout au long de la vie

Tous les acteurs de l'action publique flamande sont conscients du défi que représente la société du savoir. Dans le « Pacte de Vilvoorde » conclu en 2001 entre les pouvoirs publics, les partenaires sociaux et les représentants de la société civile, toutes les parties ont adopté « 21 objectifs pour le XXI^e siècle ». Ce pacte fait de la réalisation d'une société du savoir un objectif primordial pour la Flandre : d'ici 2010, 10 % de la population âgée de 25 à 64 ans participera à l'éducation des adultes. Deuxièmement, il est stipulé que le taux d'alphabétisation fonctionnelle global (y compris la connaissance des TIC)

doit s'élever à 75 % de la population; les inégalités doivent être réduites à tous les niveaux de la formation tout au long de la vie et l'accès à l'éducation permanente doit être garanti pour tous.

Sans entrer dans les détails des actions globales des pouvoirs publics en matière de formation tout au long de la vie, la section suivante examine plusieurs stratégies liées à l'emploi déployées par les autorités flamandes et les partenaires sociaux en faveur des travailleurs peu qualifiés.

Le plan de rotation des postes des pouvoirs publics flamands (Wisselbanenplan)

Le marché du travail flamand est dominé depuis un certain temps par d'importantes pénuries de main-d'œuvre : de nombreux demandeurs d'emploi ne parviennent pas à trouver de poste, tandis que de nombreux employeurs n'arrivent pas à trouver de travailleurs. Comme dans les autres pays de l'OCDE, ce sont surtout les personnes non qualifiées qui ont des difficultés à trouver un emploi, et il y a trop peu de travailleurs qualifiés à embaucher, même si ces derniers occupent pour leur part souvent des postes en dessous de leur niveau de qualification. Par ailleurs, il existe aussi une segmentation spatiale (avec des pénuries de main-d'œuvre dans le sud-est de la Flandre et des excédents dans le nord) qui entravent la mobilité.

Au cours de l'été 2000, les pouvoirs publics flamands ont adopté le « Plan de rotation des postes » pour résoudre ce problème. Le document d'orientation du ministre flamand de l'Emploi, de l'Enseignement et de la Formation qui expose les priorités pour la période 2001-2002 explique que :

« Le Plan de rotation des postes vise à aider les entreprises qui proposent à leurs employés une promotion via une « formation-mobilité » et à pourvoir les postes libérés avec des demandeurs d'emplois. La rotation des postes est une opération qui se traduit par un échange d'employés via une formation à filière unique ou à double filière :

- l'employé qui occupe un poste est formé pour atteindre le niveau requis par l'emploi qui correspond à ses capacités ;
- le demandeur d'emploi inséré est formé sur le lieu de travail pour le nouveau poste qui a été libéré » (Landuyt 2001).

En fait, le Plan de rotation des postes n'est pas un programme isolé avec son champ d'application, ses critères de reconnaissance et ses conditions de financement propres. Il repose sur un éventail à « choix multiples » qui rassemble les mesures existantes, et à partir duquel un employeur, dans la limite de ce qu'il est possible de cumuler² et conformément aux conditions associées à chaque mesure, choisit ses propres éléments. Les consultants du secteur sont chargés de promouvoir ce programme et de conseiller les employeurs sur les instruments disponibles.

En effet, à travers ce plan, tout un ensemble de mesures qui avaient jusqu'alors existé parallèlement les unes aux autres³ ont été rassemblées pour la première fois et mises en œuvre ou appliquées avec de légères modifications. À cet effet, les règles de financement de certaines de ces mesures ont été revues. Certaines d'entre elles peuvent être utilisées pour les employés qui occupent un poste tandis que d'autres sont applicables aux employés nouvellement insérés.

Les instruments destinés aux employés titulaires d'un poste qui en changent et ouvrent ainsi la voie aux personnes insérées sont principalement des instruments de formation. Il s'agit notamment des primes d'encouragement flamandes – éventuellement combinées avec le crédit-temps, un dispositif national (*tijdskrediet*) –, des chèques-formation dont l'entreprise fait la demande pour ses employés, des primes d'encouragement pour la formation et des conseillers en orientation professionnelle ainsi que des chèques formation/conseil (*opleidings- en begeleidingscheques*) attribués directement aux employés.

On utilise des instruments d'expérience de travail et de formation pour le demandeur d'emploi inséré. Ils incluent la formation individuelle en entreprise, la formation d'insertion, les services d'insertion, l'intérim d'insertion, et les centres d'apprentissage sur le lieu de travail. Bien entendu, le programme de rotation des postes ne s'intéresse pas au premier chef à la (ré)intégration des travailleurs sans emploi sur le marché du travail. Plusieurs plans d'action ont été mis en place pour favoriser la pérennité des emplois.

Le plan d'action flamand pour la formation tout au long de la vie

Le plan d'action flamand pour la formation tout au long de la vie, adopté le 7 juillet 2000, comporte cinq grandes rubriques. Premièrement, les pouvoirs publics s'engagent à garantir des qualifications de base suffisantes par le biais de l'enseignement initial afin que les individus qui sortent de l'école soient suffisamment compétitifs lorsqu'ils entrent sur le marché du travail pour la première fois. Deuxièmement, le plan d'action vise à rendre les informations concernant la formation et l'éducation continue plus accessibles, principalement à travers la création d'un organisme interdépartemental pour la coordination de l'ensemble des dispositions et la diffusion d'informations exhaustives sur l'ensemble des stages proposés. Troisièmement, la formation et l'éducation continue devraient être rendues plus accessibles. Des mesures comme les primes d'encouragement (*hefboomkredieten*), les chèques-formation (*opleidingscheques*) et le crédit-formation (*opleidingskrediet*) sont prévues pour encourager la participation à la formation tout au long de la vie. Quatrièmement, des mesures visant à donner à tous des compétences en TIC

doivent être mises au point. Enfin, le plan d'action s'intéresse également à la reconnaissance de formations antérieures.

Dans ce contexte, deux réalisations intéressantes ont une valeur particulière pour les travailleurs peu qualifiés : le plan stratégique d'alphabétisation et le certificat de compétences professionnelles sur la base de l'apprentissage par l'expérience.

Le plan stratégique d'alphabétisation

Les pouvoirs publics flamands ont récemment mis au point un Livre vert sur les objectifs (*Doelstellingnota*) d'un plan stratégique d'alphabétisation (*Strategisch Plan Geletterdheid*)⁴. Ce document reconnaît la répartition relativement polarisée des compétences dans la population, une part substantielle des adultes présentant un faible niveau d'alphabétisation (environ 15 à 18 %). Il signale que la faible alphabétisation semble influencer non seulement sur les possibilités d'emploi et sur le revenu de chacun, mais aussi sur le comportement en tant que citoyen, les personnes qui possèdent un faible niveau d'alphabétisation montrant généralement moins d'intérêt à participer à la sphère publique. Cependant l'enseignement de base pour les adultes s'élève actuellement à peine à 0.65 % d'entre eux, et correspond principalement aux cours de langue pour les (nouveaux) immigrants. Le document indique dix objectifs stratégiques, l'un d'entre eux étant une cible quantitative : que 72 % de la population ait atteint le « niveau 2 » sur l'échelle d'alphabétisation d'ici 2010⁵.

Selon le plan, l'Office flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (VDAB) devrait mettre en place un test de d'évaluation de l'alphabétisation pour l'ensemble des demandeurs d'emploi qui se lancent sur la voie de l'intégration sur le marché du travail. Les employeurs, les syndicats et les fonds sectoriels seront mobilisés pour investir dans des stages d'alphabétisation liés à l'emploi et dans des incitations pour que les salariés participent. Les « filières doubles » combinant alphabétisation et formation liée à l'emploi seront développées. Une attention particulière sera également accordée à l'accessibilité des stages de TIC et l'utilisation des TIC dans les stages d'alphabétisation.

Certificat de compétences professionnelles

En avril 2004, le parlement flamand a adopté un décret sur la reconnaissance de formations antérieures. Selon ce décret, les compétences acquises par une formation professionnelle structurée ou non mais également par le biais de l'expérience dans un emploi ou des activités sociales antérieurs peuvent être reconnues officiellement. Cela devrait permettre aux personnes d'obtenir un certificat de compétences pour un poste donné sans être véritablement

titulaires du diplôme équivalent. Les avantages sont nombreux : les travailleurs peuvent obtenir une promotion sociale à l'ancienneté, les compétences des personnes sans qualification qui quittent l'école peuvent être réévaluées, les demandeurs d'emploi peuvent améliorer leur curriculum vitae et les nouveaux arrivants sur le marché du travail peuvent faire état plus clairement de leurs compétences.

La procédure par laquelle on peut obtenir une reconnaissance officielle est ouverte à l'ensemble de la population. Les pouvoirs publics flamands ont établi le Conseil social et économique flamand (SERV) chargé de mettre au point des profils professionnels comprenant une description détaillée du poste, qui peuvent alors être utilisés au moment de la décision de reconnaître ou non une formation antérieure pour des postes donnés. Dans un premier temps, les individus qui souhaitent obtenir une reconnaissance devront d'abord fournir une liste de toutes les compétences qu'ils ont acquis. Ensuite, une commission évaluera ces compétences au moyen d'examen puis accordera (ou refusera) la reconnaissance. Dans ce deuxième cas, la commission informera chaque candidat de la (des) compétence(s) qui lui manque(nt). Le candidat a ensuite la possibilité de se présenter de nouveau après avoir acquis les compétences manquantes.

Le dialogue social flamand sur la formation : intégrer les compétences et les questions de diversité

Pendant un certain nombre d'années, les partenaires sociaux et les pouvoirs publics se sont mis d'accord sur des « plans d'action » au sein du comité consultatif économique et social flamand (VESOC). Grâce à des accords de collaboration subventionnés entre les pouvoirs publics et les entreprises, le comité établit régulièrement les causes de la sous-représentation de certains groupes défavorisés dans le marché de l'emploi flamand. Les premiers plans concernent l'inégalité des chances qui touche les immigrants (1999-2000) et les femmes (2000). Ainsi, le diagnostic et les solutions ont bénéficié d'aides des pouvoirs publics flamands pour traiter la question de la diversité au sein des entreprises.

Les pouvoirs publics flamands cofinancent chaque dossier approuvé à hauteur des deux tiers des frais liés au plan d'action, dans la limite de € 10 000, par le biais de subventions pour les coûts de préparation et de mise en œuvre⁶, qui vont de pair avec un plan pour la diversité et la participation proportionnelle au travail. Les entreprises, les institutions (publiques) et maintenant également les autorités locales peuvent en bénéficier, chaque candidat ne pouvant toucher des fonds qu'une seule fois. Le but est de mettre au point une politique de diversité intégrée, dont l'objectif est d'amener le taux d'emploi de différents groupes défavorisés (les femmes, les minorités ethniques, les employés « plus âgés », les personnes handicapées, les personnes

présentant des aptitudes réduites ou limitées au travail, les personnes sans qualification) au même niveau que la moyenne de l'ensemble de la population flamande.

L'un des moyens permettant de régler le dossier de la diversité, selon l'accord du VESOC pour 2001-2002, consiste à encourager une plus grande mobilité dans le marché du travail interne aux entreprises.

Les plans d'action successifs du VESOC sur la diversité et la participation proportionnelle dans le travail, qui apportent leur soutien aux entreprises qui élaborent et mettent en œuvre ce type de plans, ont été poursuivis en 2003 et 2004. Ces plans visent à supprimer tous les seuils qui entravent la mobilité verticale et horizontale des groupes défavorisés⁷ sur le marché du travail. Les projets durent entre 6 et 24 mois et peuvent comporter des mesures comme :

- des programmes de formation qui mettent l'accent sur la mobilité horizontale ou verticale des membres de groupes défavorisés au sein de l'organisation ;
- l'accompagnement individuel et l'encadrement interne du nouveau personnel issu de groupes défavorisés ;
- des sessions de formation ou des programmes sur la communication interculturelle, la gestion des différences ;
- des stages encadrés et des possibilités d'expérience de travail pour les membres de groupes défavorisés.

La mobilité verticale se réfère à des questions d'accès ou de promotion au sein de l'organisme employeur. La mobilité horizontale concerne la possibilité de travailler en fonction des qualifications de chacun dans n'importe quel département de l'organisme employeur, sans être confronté à aucune forme de discrimination directe ou indirecte, quelle que soit l'origine ethnique, le sexe, la religion ou les croyances, le handicap, l'âge ou l'orientation sexuelle.

Le plan de diversité doit formuler des cibles concrètes d'admission, de mobilité ou de formation pour empêcher les départs précoces et les mouvements incessants d'« aller-retour » entre emploi et inactivité. Dans des organisations employant plus de 50 personnes, le plan de diversité doit être contrôlé par un groupe de travail interne (conseil d'administration ou direction, cadres opérationnels, syndicats). Les organismes employeurs participants doivent s'engager à poursuivre la politique de diversification même au-delà de la période de subvention. Plus de 800 plans de diversité avaient été soumis au premier semestre 2004. Pour l'année 2004, les pouvoirs publics flamands ont fourni un budget de € 2 250 000, pour un total de 225 plans.

Tableau 6.7. **Dialogue social sur la formation en Belgique**

Niveau de gouvernance	Domaine de compétence	Type d'actions et d'instruments
Niveau fédéral	Formation des salaires	<ul style="list-style-type: none"> – financement (1.9 % du coût salarial) : fonds sectoriels – affectation de crédits (0.1 % pour les groupes à risque parmi les travailleurs qui occupent un poste et les demandeurs d'emploi)
Niveau régional	Éducation et formation	<ul style="list-style-type: none"> – conventions sectorielles (dont la politique de diversité et la formation tout au long de la vie) – consultants sectoriels (subventionnés par les autorités régionales)
Niveau local	Comités sous-régionaux de l'emploi	<ul style="list-style-type: none"> – accords locaux sur des projets conjoints – soutien à l'élaboration et à la mise en œuvre des mesures

Des instruments spécifiques pour l'amélioration des compétences de travailleurs peu qualifiés titulaires d'un poste

Primes d'encouragement (Hefboomkredieten)

Les primes d'encouragement (*Hefboomkredieten*) sont des subventions de formation et de conseil destinées spécifiquement aux travailleurs dans les entreprises. Leur but est d'encourager l'adoption de pratiques de GRH professionnelles de la part des entreprises afin qu'elles soient à même de pratiquer une gestion satisfaisante des compétences de leur personnel. Les subventions sont octroyées sur la base de projets, ce qui implique un certain degré de diversité dans les groupes cibles et les méthodologies. Néanmoins, la priorité est donnée aux employés de groupes défavorisés. Cinq types d'actions peuvent être subventionnées à des degrés variables, suivant la nature de l'action. Il s'agit :

- de la formation liée aux innovations dans l'entreprise ;
- de l'orientation professionnelle pour les employés individuels (à leur demande uniquement) ;
- de mesures de soutien à la formation (plans de développement des compétences, élaboration d'instruments pour l'évaluation de la formation antérieure, nouveaux systèmes de formation, élimination des obstacles à la participation à la formation) ;
- la réorganisation interne du travail (par exemple par le recrutement de demandeurs d'emploi pendant que les employés titulaires d'un poste participent à une formation) ;
- d'une formation « classique » pour se tenir au courant des évolutions dans le monde des affaires ou dans la société dans son ensemble.

Les personnes morales qui remplissent les objectifs décrits ci-dessus sont admises au bénéfice des primes d'encouragement. Les organismes ou entreprises financés par le biais de subventions publiques ou liés aux pouvoirs publics via un contrat de gestion sont exclus. Le projet doit mettre l'accent sur les besoins des employés qui travaillent dans le secteur privé ou dans des entreprises œuvrant pour la collectivité qui reçoivent l'aide du « Maribel social »⁸.

Les subventions flamandes sont cofinancées par le Fonds social européen (objectif 3, priorité 4). Cette priorité vise, pendant la période 2000-2006, à stimuler l'adaptabilité des entreprises, de leurs employés et des demandeurs d'emploi par le biais de la formation, de la gestion des ressources humaines, du développement de nouvelles formes d'organisation du travail, etc.

Les projets sont sélectionnés via un appel d'offres ouvert. Il suffit de soumettre un seul dossier, qui permet de faire simultanément une demande de subvention du FSE et de prêts (système du « one-stop shop »). La subvention globale (pouvoirs publics flamands + FSE) varie entre 27.5 % et 75 % et est limitée à deux ans. En 2003, les subventions étaient en moyenne de € 250 000 maximum, même si le candidat avait soumis plusieurs demandes au cours d'un même cycle de candidature.

Des « bons points » sont attribués lors du processus de sélection aux projets :

- qui se rapportent au développement de méthodologies dont au moins 30 % sont destinés aux groupes défavorisés. Il s'agit de travailleurs sans qualification (possédant moins qu'un certificat du deuxième cycle de l'enseignement secondaire), les personnes âgées de plus de 45 ans (à l'exception des responsables), les travailleurs handicapés et les minorités ethniques n'appartenant pas à l'UE ;
- qui s'attachent à développer une politique de formation stratégique ;
- qui utilisent les TIC ;
- qui mettent l'accent sur la promotion du dialogue social en rapport avec l'éducation continue dans le domaine professionnel ;
- qui se concentrent sur les entreprises de moins de 50 employés ;
- qui associent politique de formation et politique de carrière ;
- qui émanent d'un demandeur lié par le droit à la formation ou à l'orientation professionnelle des employés tel que le prévoit la convention collective d'un secteur ou d'une entreprise.

L'efficacité de la formation en entreprise pour les travailleurs titulaires d'un poste a été très peu évaluée en Flandre. Matheus & Bollens (2001) estimaient les effets d'inertie des subventions à la formation du FSE aux entreprises à environ 50 %.⁹ Leur suggestion, celle de concentrer les aides

publiques sur les « mesures de soutien », a été mise en œuvre en partie, comme nous l'avons souligné plus haut.

Leur principale conclusion, cependant, était que les mesures générales visant à encourager la formation en entreprise n'atténuent pas (ou peuvent même renforcer) « l'effet Matthieu » dans la répartition de la formation : les travailleurs hautement qualifiés bénéficient en général davantage des subventions publiques que les personnes peu qualifiées. Ils ont donc suggéré d'assortir les aides publiques de davantage de conditions liées au niveau de qualification des travailleurs participants.

Cette deuxième recommandation n'a pas encore été mise en œuvre, si ce n'est qu'un certain degré de priorité a été donné aux groupes à risque dans les réglementations récentes liées aux primes d'encouragement (voir ci-dessus). La solution la plus radicale consisterait à fixer des quotas ou à élaborer des mesures visant exclusivement les personnes peu qualifiées. Une approche plus modérée consiste à intensifier les mesures en matière de conseil, le manque de connaissance et d'informations sur les dispositions utiles en matière de formation étant probablement le plus important pour les travailleurs peu qualifiés.

Chèques-formation et chèques-conseil pour les employés (opleidings- en begeleidingscheques)

Par le passé il semble que ce sont les *employeurs* qui finançaient principalement la formation (subventionnée ou non) des groupes les plus avantagés parmi leurs employés. Par ailleurs, on comprend bien qu'elles aient invariablement préféré les formations spécifiques à l'entreprises ou au poste au détriment des formations plus générales. Ces conclusions sont également valables, dans une large mesure, pour un programme récent de chèques-formation mis au point pour que les employeurs favorisent les investissements en formation (Op den Kamp *et al.*, 2004). C'est pourquoi les dernières expériences ont été menées avec des chèques-formation destinés spécifiquement aux *employés* et non aux *employeurs*¹⁰.

Les employés peuvent faire une demande auprès du VDAB de leur propre initiative pour obtenir des chèques-formation et des chèques permettant de bénéficier d'une orientation professionnelle¹¹. Les pouvoirs publics prennent en charge la moitié des frais sous la forme de chèques, le solde étant à la charge de l'employé. Selon les autorités flamandes,

À travers ces chèques les pouvoirs publics flamands s'efforcent de donner aux employés la possibilité d'améliorer leur développement personnel et de choisir un stage de formation adapté à leurs intérêts. Désormais, indépendamment de son employeur, un employé peut se

mettre en quête du stage de formation qui lui convient le mieux (communiqué de presse des autorités flamandes, 13 juin 2003).

Les travailleurs visés par ces actions sont ceux qui, au moment de la demande de chèques, sont employés avec un contrat de travail, ou au moins travaillent sous l'autorité d'une autre personne, quel que soit le type de contrat. De plus, la durée du contrat et le régime social ne jouent pas sur l'éligibilité. L'employé peut faire une demande de chèques auprès du VDAB, via son site web, sa permanence téléphonique ou en se rendant dans une agence pour l'emploi locale.

Il est stipulé que le stage de formation demandé doit être partiellement ou totalement dépourvu de lien avec le poste actuel du travailleur afin de favoriser l'acquisition de nouvelles compétences. On part du principe que ces compétences nouvellement acquises peuvent être transférées à d'autres entreprises ou domaines professionnels, de sorte que l'employabilité générale du travailleur sur le marché du travail s'en trouve améliorée directement ou indirectement.

Après la période de formation ou d'encadrement, le prestataire homologué – qui doit être homologué officiellement – fournit à l'employé un certificat indiquant qu'il a achevé le stage concerné. Les prestataires qui offrent de tels services sur le marché sont eux-mêmes susceptibles de recevoir des subventions via les primes d'encouragement pour l'orientation professionnelle.

Par ailleurs, la formation ou l'encadrement doit avoir lieu en dehors des heures de travail normales ou pendant des périodes de suspension légale du contrat d'emploi (par exemple le congé-éducation payé, la promotion sociale, ou le crédit-temps destiné à suivre un stage).

Un employé peut acheter pour € 250 maximum de chèques par an. Les chèques ont une valeur de € 5, 10 ou 25. La Communauté flamande contribue pour 50 % du montant total des chèques, le reste est payé par l'employé à l'achat. Cependant le Ministre de l'emploi peut, après avoir pris conseil auprès du Conseil social et économique flamand (SERV), autoriser des réductions ou des exemptions de la part de l'employé pour des groupes cibles ou des stages de formation ou d'encadrement bien définis¹². Les premiers résultats indiquent un succès inattendu : les quatre premiers mois, près de 100 000 chèques ont été commandés – dont 15 % ont été refusés parce que les commandes n'étaient pas conformes à la réglementation légale. Cependant, 13 % tout au plus ont été utilisés par des personnes possédant moins qu'un diplôme du deuxième cycle du secondaire.

Conventions sectorielles

Comme nous l'avons indiqué plus haut, la Belgique a une tradition d'accords collectifs bisannuels entre les travailleurs et employeurs, au niveau interprofessionnel, sectoriel et au niveau de l'entreprise. De plus, des négociations distinctes se déroulent parallèlement entre les partenaires sociaux flamands sur des questions qui ont été déléguées aux régions. Les accords sectoriels, au niveau fédéral et au niveau flamand, sont très intéressants dans le domaine de l'éducation et de la formation.

Les accords sectoriels au niveau fédéral ont été liés au fonctionnement des fonds sectoriels, qui sont principalement consacrés à la formation, et à l'engagement d'accroître les dépenses en formation tout au long de la vie de 1.2 à 1.9 % du coût salarial entre 1998 et 2004. Pour la période 2004-2010, les ambitions ont été placées encore plus haut : d'ici 2010, un travailleur sur deux devrait participer à une formation. Dans ce contexte, la plupart des secteurs ont de l'expérience dans la formation de groupes à risque (jeunes en formation professionnelle à temps partiel ou à plein-temps, formation pour les chômeurs). Ils ont mis au point leur propre système de contrôle annuel lequel semble par ailleurs manquer de transparence.

Les négociations au niveau flamand font intervenir l'administration flamande (ministère de l'Emploi et ministère de l'Éducation) et le service public de l'emploi (VDAB). Dans le contexte du marché de l'emploi tendu de 2001, par exemple, les accords ont principalement porté sur l'éducation, la formation tout au long de la vie et la diversité – notamment l'amélioration des compétences et l'intégration de groupes vulnérables. En 2003, la question de la mobilité géographique des travailleurs a été ajoutée à l'ordre du jour. Pour chacune de ces questions, les engagements des partenaires sociaux peuvent être associés à des engagements des pouvoirs publics.

Les conventions sectorielles offrent un cadre qui engage tous les employeurs d'une même branche sur certains points (par exemple le respect d'un code de conduite préétabli); cependant, les objectifs généraux ne doivent pas être remplis au sein de chaque entreprise séparément. Les employeurs sont supposés demander des aides et mettre d'eux-mêmes les plans en œuvre au niveau de l'entreprise.

Les employeurs du secteur marchand ne sont pas les seuls à être visés par ces conventions. Les employeurs du secteur à but non lucratif ainsi que les administrations locales sont également visés. Les conventions s'appliquent aux demandeurs d'emploi ainsi qu'aux travailleurs qui occupent un poste. Les groupes prioritaires pour les plans de diversité incluent les migrants et les personnes handicapées. En ce qui concerne l'éducation et la formation tout au long de la vie, elles peuvent s'appliquer à tous les groupes défavorisés.

Les pouvoirs publics financent le recrutement de *consultants sectoriels*, qui aident les partenaires sociaux dans la mise en œuvre de leurs plans sectoriels et dans la préparation de dossiers pour l'utilisation des fonds sectoriels, à condition que ces derniers soient conformes à une grille commune et qu'ils incluent des objectifs quantitatifs concrets. Les entreprises qui appartiennent au secteur doivent adhérer à un code de conduite en matière de non-discrimination.

Au premier semestre 2004, 23 branches avaient conclu des conventions sectorielles, et les négociations se poursuivaient dans trois autres branches. Des secteurs potentiellement importants manquent encore à ce jour : l'industrie du nettoyage, le secteur des finances, les ports intérieurs et les services de sécurité. En outre, 79 consultants sectoriels ont été recrutés; ils collaborent entre eux dans trois réseaux (éducation, formation tout au long de la vie, et politiques de diversité en entreprise).

Les cibles sont par exemple : le nombre de plans de diversité des entreprises qui doivent être conclus au cours de l'année suivante, la part d'émigrés dans les stages de formation mis en place par le secteur, un « prix de la diversité » annuel pour les entreprises, etc. Les quotas relatifs à l'emploi de groupes défavorisés n'ont pas encore été fixés.

Il est trop tôt pour évaluer les résultats. Cependant, la négociation de stratégies de GRH a de toute évidence ajouté une nouvelle dimension au dialogue social. Cela ne va pas sans difficultés. Les travailleurs intégrés se plaignent du faible engagement des ministres flamands – en dehors des ministres de l'emploi et de l'éducation. En outre, des conventions financées en partie par des fonds sectoriels ont suscité la méfiance de la Commission européenne (DG Concurrence), qui considère ces financements comme des « subventions ».

Mesures de formation intensive pour les travailleurs peu qualifiés : l'exemple de Vitamin-W

La présente section met l'accent sur deux initiatives menées par *Vitamin-W*, une ONG basée à Anvers : le Centre d'apprentissage et de travail pour la santé et la propreté et les stages de formation d'assistants logistiques à l'attention des hôpitaux et des maisons de retraite.

Vitamin-W est une organisation privée non marchande chargée de la mise en œuvre de plusieurs projets offrant un emploi durable à des bénéficiaires d'aides sociales peu qualifiés. Les deux projets sont intéressants car ils cherchent à s'écarter de la distinction traditionnelle entre une étape de formation préliminaire et une phase de (ré)intégration sur le marché du travail. Au centre d'apprentissage et de travail, les demandeurs d'emploi suivent un stage de formation qui se déroule en grande partie dans une

entreprise sociale. De plus, ils sont rémunérés pour leur participation au stage. De cette manière, le seuil entre une période d'investissement dans une formation professionnelle d'une part et la récolte des fruits de celle-ci dans une étape ultérieure d'autre part est considérablement abaissé, ce qui peut avoir des effets positifs sur la transition vers le marché du travail. Une combinaison semblable de connaissances théoriques et d'apprentissage par le travail fait partie de la méthodologie et du contenu des stages de formation d'assistant logistique.

Vitamin-W : une organisation pionnière dans l'entrepreneuriat social

À la fin des années 80, plusieurs actions de petite envergure en faveur de la formation et de l'emploi du secteur des entreprises à finalité sociale à Anvers ont été regroupées pour constituer l'ONG Vitamin-W. Vitamin-W a recruté un nombre considérable de travailleurs subventionnés pour se développer en une entreprise assez grande comptant environ 100 employés et quelque 90 « travailleurs-clients » inscrits.

Vitamin-W participe à un ensemble de projets de partenariat, dont certains sont devenus des organisations indépendantes, par exemple les ateliers de recyclage. Nombre de ces projets concernent le maintien dans l'emploi de demandeurs d'emploi peu qualifiés par le biais par exemple de services de conseil sur les pratiques de GRH à l'attention des entreprises employant des personnes issues du groupe cible ou de stages de formation faits sur mesure pour des entreprises individuelles, etc. Les personnes interrogées insistent sur l'importance des économies d'échelle et la coopération avec les autres acteurs concernés. C'est important non seulement pour le développement conjoint d'une méthodologie et d'une vision, mais aussi pour l'organisation pratique globale et le financement général. Vitamin-W dépend de différentes sources de financement pour fonctionner. Une première forme structurelle de financement est le grand contingent de contrats GESCO (un dispositif d'emploi pour le secteur des entreprises à but non lucratif) permettant de recruter des personnes. Une deuxième source de financement se compose des fonds structurels, le FSE étant le plus important d'entre eux. Le cofinancement parallèlement à ces ressources du FSE provient du VDAB, de la Ville d'Anvers et de la Province d'Anvers.

En ce qui concerne beaucoup d'autres organisations non marchandes, le financement par projet des activités conduites par Vitamin-W présente quelques inconvénients importants. Les nouveaux projets innovants sont mis sur pieds avec les subventions des projets, des méthodologies sont mises au point, mises en œuvre et évaluées jusqu'à ce que la subvention du projet soit suspendue. Dans un certain nombre de cas, l'expertise et le savoir-faire acquis sont perdus et ne peuvent donc pas être prolongés comme il le faudrait. Pour

faire face à ces problèmes à l'avenir, une solution éventuelle est d'envisager de développer des coentreprises avec des entreprises commerciales.

Le groupe cible de *Vitamin-W* est vaste; il inclut les personnes peu qualifiées et les chômeurs de longue durée. En ce qui concerne le stage d'assistant logistique que nous avons étudié dans le cadre de notre recherche, l'orientation se fait principalement par le biais du VDAB. Les animateurs du stage de formation organisent, en association avec le VDAB, une journée portes ouvertes sur le secteur « à finalité sociale ». Avec la publicité du bouche à oreille et l'entrée par le biais d'un stage d'initiation, le stage de formation suscite toujours un grand intérêt. Étant donné que le nombre de personnes qui souhaitent participer à des projets de formation dépasse généralement le nombre de places disponibles et afin de préserver la qualité des stages, les participants sont sélectionnés avec soin. Le critère de sélection le plus important est leur motivation. Pour le stage de formation d'assistant logistique, le VDAB effectue une présélection sur la base des qualifications minimum requises, à savoir le premier cycle de l'enseignement secondaire.

Les obstacles au maintien dans l'emploi et à l'avancement dans la carrière

Les personnes du *groupe cible* de *Vitamin-W* affrontent souvent des problèmes connus susceptibles de constituer un obstacle à leur recrutement et à leur progression sur le marché du travail. Après les attitudes négatives au travail, elles ont souvent de faibles aptitudes à la communication notamment une mauvaise connaissance du néerlandais, peu d'aptitudes à présenter une candidature et des problèmes au niveau des compétences de base (lecture, écriture, langage). Même pour les fonctions peu qualifiées, les exigences en matière de communication sont relevées en permanence (en fonction de l'obligation de fournir un service de qualité). Ce point est particulièrement important pour les assistants logistiques. Du côté de l'employeur, un certain nombre de facteurs peuvent faire que les demandeurs d'emploi peu qualifiés auront moins de chances d'être recrutés. Il s'agit notamment de partis pris et de discrimination à l'encontre du groupe cible, d'attentes excessives et d'une réticence à investir dans des employés peu qualifiés (et de ce fait remplaçables). En outre, le cycle économique général joue aussi contre les personnes peu qualifiées : lorsqu'il y a suffisamment de travailleurs disponibles sur le marché du travail, celles-ci ont généralement les chances les moins élevées.

Au centre d'apprentissage et de travail ainsi que lors du stage de formation d'assistant logistique, les « obstacles » personnels sont traités en premier. En dehors de ce que l'on appelle les « compétences personnelles », ces deux initiatives proposent aussi explicitement l'acquisition de compétences techniques et spécifiques à l'emploi.

De plus, Vitamin-W établit également des contacts avec des employeurs ou crée des lieux de travail spécifiques sur mesure. Le programme s'efforce à la fois d'éliminer les obstacles qui existent côté employeur et de créer un environnement de travail de remplacement.

Principes et méthodologie de l'amélioration des compétences dans les deux projets menés par Vitamin-W

La réflexion sur les compétences est au centre du fonctionnement de Vitamin-W et par là également du centre d'apprentissage et du stage de formation d'assistant logistique. Les personnes qui intègrent le stage sont sélectionnées de manière systématique afin que leurs compétences de base, leurs compétences clés et leurs compétences techniques puissent être établies. À l'autre extrémité du parcours suivi par les participants se trouvent les « profils de sortie ». Ces profils (de compétence) ont été mis au point par Vitamin-W pour chacun des stages de formation proposés. Il s'agit de l'objectif à atteindre au cours de la formation. Le profil de sortie définit les compétences requises pour entrer sur le marché du travail classique après avoir participé à un stage du centre d'apprentissage ou à un autre stage. Un autre élément crucial est la combinaison travail/formation. Dans le cadre du centre d'apprentissage, les stagiaires reçoivent un contrat de travail classique d'un an dans le cadre du programme *Work Experience Plus (WEP+)* (un programme de transition des aides sociales à l'emploi financé par les administrations fédérale et régionales).

Après la vérification initiale des compétences, il est possible d'établir un parcours individuel d'apprentissage. Ce parcours comprend une expérience de travail pratique ainsi que différents éléments d'éducation. Le stage dure 12 mois et se compose de plusieurs étapes distinctes : au cours des trois premiers mois, les participants se familiarisent avec l'emploi ou les emplois auquel(s) ils sont formés et ils en apprennent les conditions préalables : mobilité, obligations contractuelles, aptitude à vivre en société, etc. Progressivement (et en fonction du participant au stage), des compétences spécifiques comme le néerlandais en deuxième langue, les TIC et la conduite automobile sont enseignées entre le quatrième et le neuvième mois. La formation structurée alterne avec des stages en petits groupes encadrés par un chef d'équipe, pour l'entretien de salles, d'entreprises, etc. Ces stages se font généralement à temps partiel.

Dans la période du septième au neuvième mois, des stages individuels sont organisés, et chaque participant apprend alors à travailler sans encadrement. Au cours des trois derniers mois, la formation est complétée par un entraînement intensif aux entretiens. Après la formation, un accompagnement individuel (dans le cadre de l'emploi) est organisé pour une partie du groupe cible et se prolonge pendant un an après le recrutement.

Le stage de formation d'assistant logistique combine également l'expérience du travail (dont deux stages) avec plusieurs modules spécifiques. Des questions telles que l'hygiène reçoivent une attention particulière, parallèlement aux sujets qui sont également traités au centre d'apprentissage. La question des « attitudes au travail » requises par les employeurs fait implicitement partie du stage pendant toute sa durée. Les formateurs s'efforcent d'enseigner ces attitudes pendant l'expérience de travail et l'encadrement qui l'accompagne.

Le centre et les stages de formation d'assistant logistique utilisent une vaste méthodologie. Les ressources d'enseignement et les manuels d'apprentissage sont mis au point par les formateurs et par les personnes qui élaborent la méthodologie. Parfois, les leçons se déroulent dans des classes, mais les formateurs s'efforcent surtout de travailler de manière interactive et active. De nombreux participants ayant peu d'expérience des méthodes traditionnelles d'apprentissage en salle de classe, les formateurs sont tenus de se montrer créatifs.

Résultats et principaux enseignements de cette étude de cas

L'efficacité de ces deux actions dépend de la situation économique générale, des mesures prises par les pouvoirs publics, de la durée couverte par l'évaluation, etc. Le centre parvient généralement à amener 50 % des participants à des emplois durables.

En ce qui concerne le stage d'assistant logistique, on estime qu'environ 95 % de l'ensemble des participants trouvent du travail par la suite. À mi-parcours du stage se déroule une évaluation provisoire, car il est encore temps à ce stade de procéder à quelques ajustements. Les ajustements ont également une influence positive sur les chiffres de transition vers un emploi rémunéré.

On peut résumer les principaux enseignements à tirer de cette étude de cas de la manière suivante : même un emploi temporaire peut mener à une intégration durable sur le marché du travail et à l'avancement dans la carrière, à condition que la formation et les stages soient conçus de façon à être complémentaires. Les contrats de travail renforcent la motivation à apprendre et les possibilités d'apprentissage par le travail, tandis que les stages pratiques apportent également l'expérience exigée par de nombreux employeurs. En même temps, la formation est soigneusement élaborée sous la forme d'un parcours sur mesure qui part des compétences réellement possédées par les individus pour atteindre les compétences de départ requises dans leurs futurs emplois.

À la question de savoir si des parcours de 12 mois sont abordables pour les emplois d'entretien, la réponse est un « oui » sans ambiguïté. Ces parcours

se révèlent des investissements très bénéfiques pour le budget de l'État et, a fortiori, pour la société dans son ensemble.

La principale difficulté signalée par la direction de *Vitamin-W* concerne leur financement avec des subventions par projet. Les personnes interrogées ont souligné en outre le fait que la collaboration avec plusieurs parties et les économies d'échelle obtenues au sein de *Vitamin-W* étaient cruciales pour la croissance, le financement et la réussite de l'organisation. Si on interprète librement ce point, on peut dire que *Vitamin-W*, par le biais de l'augmentation d'échelle atteinte, s'est efforcée de se protéger et de gérer l'insécurité et l'instabilité liées aux subventions par projet. Au vu des bénéfices sociaux de ce type de services du marché du travail, des bases de subvention plus solides seraient justifiées.

Les relations de l'organisation avec le service public de l'emploi et les pouvoirs publics flamands sont à la fois constructives et critiques. *Vitamin-W* perçoit son propre rôle comme celui de la « voiture-balai », qui s'occupe des groupes les plus difficiles à caser : si cela est généralement reconnu comme la force de l'organisation, on peut s'interroger quant à la responsabilité du VDAB vis-à-vis de ces groupes. La direction de *Vitamin-W* pense par ailleurs qu'elle n'a pas suffisamment de possibilités de communication avec les pouvoirs publics et qu'elle n'a pas vraiment son mot à dire dans l'élaboration des mesures destinées à ses travailleurs stagiaires.

Soutien en poste pour les ré-entrants peu qualifiés : l'exemple du réseau de coaching dans l'emploi

Le réseau de coaching dans l'emploi est un projet basé à Gand. Sa caractéristique principale est que le mentorat d'un tuteur commence uniquement après le recrutement, précisément à un moment où beaucoup de formes traditionnelles de suivi prennent fin. L'objectif central de l'accompagnement à l'emploi est le maintien dans l'emploi de nouveaux employés.

Origine de l'initiative

La méthodologie de l'accompagnement à l'emploi est née d'un besoin perçu par l'agence pour l'emploi de Gand. À l'origine, l'accompagnement à l'emploi n'était pas une pratique officiellement reconnue et l'accompagnement individuel était organisé et financé dans le cadre :

- de la formation individuelle d'entreprise (*individuele beroepsopleiding in ondernemingen – IBO*) ;
- des plans de diversité ;
- des projets *Learning Island* et *Interface* ;

- de clauses d'emploi dans des contrats entre la Ville de Gand et des entrepreneurs externes (par exemple, une société est autorisée à effectuer un travail pour l'autorité locale à condition qu'elle recrute un nombre donné de personnes issues de différents groupes défavorisés).

À travers les contacts avec les demandeurs d'emploi en stage professionnel, on s'est progressivement rendu compte que de nombreuses personnes peu qualifiées tireraient bénéfice d'un encadrement extérieur après avoir commencé un emploi. Cela s'explique du fait que de nombreux employeurs n'investissent pas suffisamment dans l'accueil et l'encadrement de certaines personnes qui ne sont pas habituées à un environnement professionnel et à la culture de l'entreprise qu'ils intègrent.

De mai 2002 à mai 2004, le réseau de coaching a été financé par le FSE en tant que projet EQUAL¹³. Dans un premier temps, le projet de coaching dans l'emploi a fait l'objet de quelques ajustements : les expériences ont été regroupées et comparées aux opinions de certains experts. Les résultats ont été rassemblés dans un manuel destiné aux tuteurs, à qui l'on a également proposé un stage de formation nouvellement mis au point. Ce processus a constitué la première des trois étapes de ce projet EQUAL de trois ans : la phase de préparation (de novembre 2001 à avril 2002) a été suivie de la phase de mise en œuvre (mai 2002 à mai 2004) et la phase de diffusion (mai 2004 à novembre 2004).

En 2003, l'ancien ministre flamand de l'Emploi, Renaat Landuyt, a débloqué des ressources supplémentaires pour pouvoir étendre l'accompagnement à l'emploi. Ces ressources sont accessibles à l'ensemble de la Communauté flamande. Dans la pratique, le VDAB assurera l'accompagnement à l'emploi dans la plupart des cas. Au sein du réseau de coaching de Gand, les ressources permettront de recruter six autres tuteurs, chacun d'entre eux étant en mesure de gérer une charge de travail annuelle d'une cinquantaine employés à orienter. Une limitation importante pèse sur ces fonds : ils sont affectés à trois groupes cibles spécifiques.

Organisation et structure

Le réseau de coaching est un partenariat de six organisations : l'agence locale pour l'emploi de la Ville de Gand, l'ONG *Job & Co*, la chambre de commerce, le syndicat chrétien ACV, le VDAB et le partenariat « Gand, ville en action ». Les tuteurs sont détachés par trois organisations partenaires : quatre viennent du VDAB, un de *Job & Co* et un autre de l'agence pour l'emploi locale.

Principes

L'objectif de l'accompagnement à l'emploi est le *maintien dans l'emploi de nouveaux employés* issus du groupe cible. Ce groupe cible est décrit comme

celui des « demandeurs d'emploi issus des groupes défavorisés » ce qui témoigne d'une vision assez large des « travailleurs peu qualifiés ». Le réseau de coaching fonde son action sur le principe de la diversité que l'on entend comme une large variation entre différents employés à l'inverse d'une dichotomie simpliste entre des travailleurs favorisés et défavorisés. Ainsi tous les employés, c'est-à-dire l'ensemble de l'équipe et l'organisation dans laquelle le nouvel employé est recruté doivent faire un effort pour faciliter son intégration et sa participation. En ce sens, la GRH dans son ensemble doit être remise en question pour s'adapter à la nouvelle situation, pas seulement l'individu. En d'autres termes, le réseau de coaching part d'une approche systémique de l'encadrement des nouveaux employés. Il faut que tous les membres de l'organisation (nouveaux et anciens) participent (et soient accompagnés individuellement) au processus d'intégration.

L'encadrement assuré par un tuteur a une dimension *préventive* dont le but est de s'assurer que le nouvel employé parviendra à s'intégrer durablement dans l'entreprise. En outre, l'encadrement se fait idéalement seulement à court terme, dans l'espoir que les employés seront capables de persévérer au travail sans l'aide d'un tuteur extérieur.

Enfin, il faut savoir qu'un tuteur propose uniquement un encadrement relatif aux facteurs et compétences personnels. On considère que c'est à l'employeur qu'il incombe d'aider l'employé à acquérir des compétences techniques, professionnelles et spécifiques en rapport avec l'organisation de l'entreprise. Ces compétences sont supposées être apprises sur le tas.

Les obstacles au maintien dans l'emploi des personnes peu qualifiées

Le groupe cible du réseau de coaching se compose de personnes qui ont déjà été recrutées et qui sont donc réputées compétentes par l'employeur pour la fonction qu'ils rempliront. Cependant, il semble que de nombreuses personnes peu qualifiées soient confrontées à une multitude d'obstacles au maintien dans leur emploi. Les entretiens réalisés avec des tuteurs, des coordinateurs, un employeur et un employé nous amènent à distinguer trois types d'obstacles.

Compétences de l'employé

Un premier obstacle tient aux compétences possédées par chaque employé. On entend par là les qualifications, les attitudes, les connaissances et l'expérience requises pour remplir une fonction.

Quasiment toutes les parties interrogées mentionnent des attitudes qui ne sont pas suffisamment adaptées au travail comme étant une pierre d'achoppement. Les exemples incluent le fait de ne pas arriver à l'heure au travail, des absences injustifiées ou le fait de ne pas prévenir l'employeur

d'une absence. Ceci est interprété comme le signe d'un manque de motivation, souvent engendré par des expériences négatives dans lesquelles les emplois proposés aux travailleurs étaient de nature inintéressante et répétitive.

L'aptitude à vivre en société et l'aptitude à communiquer sont cruciales de nos jours dans de nombreux postes, après les qualifications purement techniques et le savoir-faire professionnel. Les aptitudes à présenter une candidature y sont étroitement liées.

Les tuteurs font également observer que les employés peu qualifiés ne sont pas suffisamment autonomes (c'est-à-dire aptes à agir de manière indépendante). Dans quelques cas, ils ont déjà participé à des programmes d'expérience de travail offrant un niveau élevé d'encadrement et de soutien. Dès qu'ils commencent un travail régulier, le soutien prend fin et ils sont directement responsables des démarches administratives, de la négociation avec l'employeur, etc., ce que certains d'entre eux ont des difficultés à gérer.

Caractéristiques de l'employeur

Toutes les parties concernées évoquent des partis pris des employeurs à l'encontre d'employés et de demandeurs d'emploi peu qualifiés comme étant un sérieux obstacle au maintien dans l'emploi de ce groupe. En général, deux causes sont citées pour expliquer cette attitude : 1) un manque d'expérience et de connaissance du groupe et 2) des expériences antérieures négatives avec le groupe cible, par exemple, avec des personnes que l'on a contraintes à postuler à un emploi.

De plus, les employeurs préfèrent également « jouer la sécurité ». Lorsque les entreprises sont en mesure d'attirer des personnes possédant l'expérience professionnelle appropriée et un profil intéressant, ces derniers seront privilégiés par rapport à des candidats peu qualifiés. Le cycle économique joue aussi naturellement un rôle important. Lorsqu'il y a des pénuries sur le marché du travail, les employeurs sont plus enclins à recruter du personnel peu qualifié, parce qu'ils savent que le groupe bénéficiera gratuitement de l'encadrement d'un tuteur extérieur.

Par exemple, lorsqu'il a été confronté à des pénuries de main-d'œuvre, pour pouvoir trouver les effectifs nécessaires le propriétaire d'une franchise McDonald locale a décidé de recruter des demandeurs d'emploi peu qualifiés. Il a envisagé la possibilité de bénéficier de l'encadrement du réseau de coaching. Il a recruté un assez grand groupe de personnes qui a bénéficié d'un encadrement, et la moitié à peu près a continué de travailler dans l'entreprise au-delà de cette période. Comme nous l'avons mentionné précédemment, l'autonomie et l'aptitude à la vie en société et à communiquer sont importantes pour le recrutement et le maintien dans l'emploi des employés

peu qualifiés. Les employeurs, pour leur part, doivent assurer l'encadrement nécessaire aux nouveaux employés. Dans la pratique, ça n'est pas toujours le cas, tout particulièrement dans le secteur de la restauration rapide, ce qui fait que les personnes ayant peu d'expérience et peu de confiance en soi seront plus susceptibles de rencontrer des problèmes pendant les premiers mois en poste.

Facteurs indirects

Enfin, un certain nombre de facteurs indirects influent sur l'intégration durable des personnes peu qualifiées sur le marché du travail. Nous avons déjà parlé de l'influence de la *situation économique générale* sur la demande en personnel peu qualifié. Les personnes appartenant à ce groupe sont souvent les dernières à être recrutées et les premières à être licenciées lorsqu'une entreprise est en sureffectif.

Par ailleurs, ce groupe cible est, dans certains cas, gêné par sa mobilité réduite, ce qui signifie que toutes les entreprises (par exemple, celles qui ne sont pas desservies par les transports publics) ne sont pas accessibles. Des problèmes de garde d'enfants (à un prix abordable) ont également été cités.

Le processus de l'accompagnement à l'emploi

Un tuteur travaille toujours en tant qu'expert extérieur qui assure un encadrement au sein de l'entreprise à la demande de l'employeur. Le but du tuteur est d'aider le salarié à s'intégrer de façon concluante et efficace dans son nouvel environnement de travail sans pour autant influencer sur les paramètres de la culture d'entreprise.

Une fois que le tuteur a été renseigné par le réseau de coaching sur les employés, leur emploi et l'entreprise pour laquelle ils travaillent, la phase d'introduction débute. Elle consiste pour le tuteur à s'entretenir avec les supérieurs directs ou le directeur général, afin de parler ouvertement de la culture, de l'environnement de travail et de ce que l'on attend de l'employé. Puis a lieu un premier entretien avec l'employé, au cours duquel le tuteur explique son rôle et écoute ce que l'employé attend. À partir de cet entretien, ils se mettent tous deux d'accord sur les aspects sur lesquels l'accompagnement individuel se concentrera. Ces accords sont inscrits dans un contrat d'accompagnement individuel.

Les véritables sessions d'accompagnement individuel ont surtout lieu pendant les deux premiers mois de l'emploi et leur fréquence diminue progressivement. Dans la plupart des cas, l'accompagnement individuel s'achève lorsque l'employeur juge que l'employé est suffisamment intégré et qu'il n'a plus besoin d'un accompagnement individuel. Comme nous l'avons indiqué auparavant, l'accent est surtout mis sur les « facteurs personnels » :

attitudes au travail et facteurs indirects dans l'entreprise et dans l'environnement social de l'employé. Enfin, l'accompagnement individuel est évalué avec l'employeur et l'employé.

Le processus indiqué ci-dessus est le processus « idéal » proposé par le réseau de coaching. Étant donné les différences entre chaque employé et chaque situation professionnelle spécifique, deux processus d'accompagnement individuel ne suivront pas exactement le même schéma. Les employés ont en général la possibilité de contacter leur tuteur lorsqu'ils rencontrent des problèmes. Ces problèmes peuvent être assez variables et ils sont souvent liés à différentes conditions préalables qui influent sur la situation professionnelle. Ils peuvent par exemple être liés à l'accessibilité de l'entreprise, à la garde d'enfants ou au salaire et à des questions de formalités administratives, etc.

Un stage d'accompagnement individuel complet comporte en moyenne 25 à 30 heures d'encadrement par employé.

Rôle du tuteur dans le contexte de l'amélioration des compétences

Des entretiens avec les parties concernées nous apprennent qu'il existe une distinction entre les effets immédiats à court terme et l'influence à long terme de l'accompagnement à l'emploi.

L'accompagnement à l'emploi s'occupe en substance du développement de l'aptitude à la vie en société et à la communication et des attitudes au travail. Les tuteurs ainsi que les employeurs indiquent néanmoins que les résultats en la matière ne peuvent être obtenus que sur une période plus longue. Le rôle joué par un tuteur en ce qui concerne la conformité aux conditions préalables (mobilité, formalités administratives, etc.) est donc plus visible à court terme.

La méthodologie de l'accompagnement à l'emploi n'offre pas la possibilité d'enseigner aux employés des compétences particulières sur une courte période. Un tuteur s'efforce de familiariser l'employé aux attentes des employeurs, dans l'optique de qualifications et d'attitudes précises. À travers ce processus de sensibilisation et de suivi régulier, l'employé devrait développer les compétences nécessaires. Cette méthode fait clairement peser certaines exigences sur l'employé, de plus elle ne produit pas toujours de résultats instantanés. Le tuteur ne joue par un rôle de supervision, à plus forte raison un rôle de sanction, ce qui signifie que la réussite de l'encadrement et des effets en matière d'apprentissage dépend en grande partie de la motivation de l'employé concerné. Les personnes que nous avons interrogées étaient toutes convaincues que l'accompagnement à l'emploi apporte une contribution valable à l'amélioration des compétences des employés peu qualifiés, mais elles reconnaissent que le processus d'apprentissage prend du

temps. Une condition préalable d'importance est que l'employé et le tuteur établissent une relation de confiance mutuelle afin que les effets souhaités en matière d'apprentissage puissent être obtenus.

Étant donné que l'accompagnement à l'emploi part d'une approche systémique, l'employeur et les collègues de travail participent également à l'encadrement. Le tuteur s'efforcera d'expliquer la situation du nouvel employé afin de les sensibiliser aux besoins éducatifs de ce dernier. Le résultat le plus important que l'on peut obtenir chez les employeurs et les collègues est une propension à manifester des attentes positives par rapport aux nouveaux arrivants peu qualifiés.

Résultats

L'objectif du réseau de coaching est d'intégrer avec succès au moins 70 % des employés. Le critère de réussite est que l'employé conserve son emploi dans l'entreprise pendant une période prolongée et que les parties concernées (à commencer par l'employeur) ne jugent plus l'accompagnement nécessaire, la personne étant suffisamment intégrée dans l'entreprise.

Les premiers résultats ainsi que l'expérience des parties concernées donnent à penser que l'objectif de 70 % est très ambitieux. Sur les 59 bénéficiaires qui ont commencé le stage en 2003, 39 (65.5 %) l'ont achevé avec succès, 10 l'ont interrompu prématurément et 10 ont poursuivi jusqu'en 2004. L'une des raisons avancées pour expliquer cette réussite limitée est le fait que les salariés sélectionnés par les conseillers du VDAB sont souvent difficiles à accompagner individuellement.

Le réseau de coaching s'appuie sur un concept de vaste diversité, car il ne souhaite pas faire de distinction entre différents groupes cibles. Cette vision est dans une certaine mesure confirmée par l'efficacité de l'accompagnement. Le taux de réussite ne se différencie pas suivant le groupe cible (par exemple, suivant la race, le sexe, etc.). Seuls les « antécédents » du participant peuvent jouer un rôle. Une personne qui a déjà participé à un projet de « conseil de parcours » pour demandeurs d'emploi aurait une meilleure idée de ce que l'on attend d'un tuteur, ce qui permettrait à l'encadrement de se faire plus harmonieusement.

Lorsqu'un tuteur extérieur vient en entreprise pour suivre un nouvel employé, on peut alors se demander si cela ne risque pas d'entraîner une stigmatisation supplémentaire de ce dernier. Dans des cas particuliers, le groupe cible est déjà plus exposé à la stigmatisation de la part de l'employeur et des collègues. Cependant, les tuteurs qui ont participé à cette étude n'ont signalé aucun problème de ce genre. Il est important que tous les collègues et les supérieurs directs de l'environnement de l'employé participent au processus d'accompagnement dès le début. On leur montre quel est le rôle du

tuteur et pourquoi l'accompagnement individuel est considéré comme bénéfique. Cette méthode prévient les conflits entre collègues.

Une autre observation concerne la relation entre les tuteurs et les délégués syndicaux au sein de l'entreprise, tous deux étant dans une certaine mesure responsables du bien-être des travailleurs nouvellement recrutés. Une communication claire dès le début, et une division claire des rôles (le tuteur s'occupant des relations humaines et les délégués de la promotion des droits) ont montré qu'elles prévenaient les éventuels malentendus en la matière.

Principaux enseignements et perspectives de cette étude de cas

L'exemple du réseau de coaching peut sembler à première vue assez *atypique* dans le contexte de la recherche sur l'« amélioration des compétences », car il se rapporte plus à l'encadrement et au conseil qu'à une véritable formation professionnelle. Néanmoins, le choix de ce cas nous a semblé justifié pour deux raisons : premièrement, il contient des éléments évidents d'amélioration des compétences, ne serait-ce que dans le domaine des « compétences personnelles » (« *soft skills* ») comme la ponctualité, la communication, etc. La manière dont ces compétences sont développées n'est pas structurée : la participation au processus d'accompagnement à l'emploi ne serait probablement même pas signalée par l'employé comme une « participation à l'éducation ou à la formation continue » dans des enquêtes sur la formation tout au long de la vie. Deuxièmement, l'exemple montre que ce type d'amélioration des compétences s'insère généralement dans une approche plus large destinée à éliminer tout un ensemble d'obstacles potentiels au maintien dans l'emploi tels que les obstacles administratifs, sociaux, humains et pratiques. En même temps, nous avons vu que l'amélioration des compétences est dans une certaine mesure un processus collectif au sein d'une « organisation apprenante ».

À mesure que de nouvelles ressources financières sont fournies par l'administration flamande pour étendre l'accompagnement à l'emploi à l'ensemble de la Flandre, le rôle du service public de l'emploi flamand (VDAB) devient plus significatif. Il ressort de nos entretiens que les précurseurs semblent quelque peu inquiets car ils se demandent dans quelle mesure le VDAB compte mettre en pratique l'expérience acquise par le réseau de coaching et en tirer parti. Il est essentiel que les tuteurs du VDAB soient formés à leur nouveau rôle conformément à la méthodologie et au manuel mis au point dans le cadre du projet EQUAL.

En outre, le VDAB prévoit de restreindre les services d'accompagnement au travail étendus à trois groupes cibles (les personnes handicapées, les minorités ethniques et les travailleurs de plus de 45 ans). Selon les membres du réseau de coaching interrogés dans le cadre de cette étude, cette pratique

va à l'encontre de ce principe de vaste diversité auquel le réseau de coaching adhère dans le cadre de ses activités. Les représentants du VDAB répondent qu'un recentrage est inévitable en raison de l'augmentation d'échelle du programme et du peu de ressources disponibles.

Formation sur le lieu de travail pour les travailleurs titulaires d'un poste : l'exemple de Harol

Contexte de cette action

La société Harol est un fabricant de volets roulants, de protections solaires et de portes sectionnelles pour garages située à Diest (voir la carte en annexe). Cette entreprise familiale fondée il y a plus de 50 ans emploie aujourd'hui 240 manœuvres et 90 employés de bureau. L'entreprise a mis sur pied une multitude de projets ayant pour objectif le développement des compétences de quelques groupes de personnes peu qualifiées en coopération avec le Comité sous-régional de l'emploi (CSE) de Louvain, un comité consultatif local constitué de délégués d'associations d'employés, d'organisations patronales, d'administrations locales, du VDAB, de la Région flamande et d'organismes de formation et d'emploi privés. Dans cette étude de cas, nous nous intéressons en premier lieu aux actions qui ont été entreprises en coopération avec le CSE de Louvain concernant les « chefs d'équipe » (contremaîtres). Harol est entrée en contact avec le CSE de Louvain à la suite d'une campagne de recrutement et d'un stage de formation destiné à un groupe de travailleurs immigrés. Ce contact a suscité un projet visant à développer un plan de diversité et un projet de formation et d'éducation pour les employés peu qualifiés comptant de nombreuses années d'ancienneté. L'entreprise avait un assez grand réservoir de salariés dont elle souhaitait faire des chefs d'équipe dans le cadre d'une restructuration de ses effectifs. Cependant, ces travailleurs ne possédaient pas tous les compétences nécessaires pour ce faire, de sorte qu'il a été jugé nécessaire de procéder à certaines « améliorations de compétences ».

À la fin des années 90, Harol a été confrontée à deux défis importants. Tout d'abord, le système de production a eu besoin d'être optimisé et modifié pour passer d'un système « proactif » (c'est-à-dire axé sur l'offre) à un système « réactif » (axé sur la demande). Deuxièmement, les modifications apportées au système de production ont créé un besoin en compétences différentes chez le personnel et la nécessité d'améliorer les compétences des employés peu qualifiés.

La direction de l'entreprise a pris la décision de faire coïncider le processus d'optimisation de l'entreprise et l'« amélioration des compétences » de ses manœuvres. La décision de travailler à l'amélioration des compétences des employés titulaires d'un poste et d'investir dans leurs compétences était

en substance motivée par des raisons sociales, c'est-à-dire de loyauté mutuelle entre l'employeur et les travailleurs. Un programme de conversion à grande échelle a été mis sur pied autour de cinq points d'action : qualité, coût, exécution, moral et sécurité. Le nouveau système de production s'inspirait en grande partie du système de production traditionnel de Toyota. La caractéristique de cette méthode de production est qu'elle repose sur un leadership et des responsabilités qui sont intégrées le plus bas possible dans la hiérarchie de l'organisation. L'entreprise s'est efforcée de soutenir la réorganisation du travail en entreprenant quelques actions ayant un effet de levier important. La principale action a été la fameuse « amélioration des compétences » des chefs d'équipe relativement peu qualifiés de l'entreprise. Les employés de ce groupe avaient été recrutés à l'origine en tant qu'apprentis et comptaient donc de nombreuses années d'ancienneté, ce qui leur conférait un savoir-faire technique vaste et spécifique à l'entreprise. L'entreprise souhaitant exploiter totalement ces compétences, elle a choisi de donner à ces employés l'opportunité d'évoluer vers le poste de chef d'équipe. Pour cela il leur fallait développer leurs compétences dans deux domaines : l'extension de leurs connaissances et qualifications techniques et l'acquisition de compétences en management.

Ces facteurs ont sous-tendu le processus d'éducation et de formation assez vaste qui s'est déroulé chez Harol. Les activités ont été réalisées dans le cadre d'un plan de diversité, en coopération avec le Comité sous-régional de l'emploi de Louvain.

Groupe cible et compétences recherchées

Le groupe cible se composait principalement d'employés âgés de 45 à 50 ans qui avaient été recrutés à l'origine par Harol entre 16 et 18 ans. De par leurs nombreuses années d'ancienneté ces employés disposaient d'une vaste connaissance de l'entreprise et de la production et leur savoir-faire technique était bien développé. Ces compétences s'étaient développées avec des années d'expérience pratique au sein de la production et ils avaient été témoins du passage des processus de fabrication de ceux d'une petite société familiale à ceux d'une entreprise de taille moyenne.

Après la restructuration de l'entreprise, la fonction du groupe cible a considérablement changé. Les « chefs d'équipe » constituent le niveau de direction le plus bas dans l'entreprise. Ils ont des responsabilités de management dans la production et ils sont également censés encadrer une équipe de manœuvres. Il est évident que tout le monde ne possédait pas les

compétences nécessaires pour remplir cette nouvelle fonction. Les principaux problèmes se situaient dans les domaines suivants :

- réflexion à long terme et anticipation : pendant des années, ces employés avaient fait un travail qui était purement centré sur les résultats immédiats. Dans leur nouveau rôle, ils devaient coordonner le travail et planifier dans le temps ;
- souplesse et faculté d'adaptation à de nouvelles situations et à de nouveaux défis ;
- leadership : le premier échelon de direction (« chefs d'équipe » ou contremaîtres) se voit attribuer certaines responsabilités ayant trait à la GRH des membres de leur équipe. Cela implique l'accompagnement, des évaluations, des entretiens sur le comportement professionnel, etc. En dehors des techniques de l'entretien, cela requiert l'affirmation de soi et d'autres aptitudes à la communication et à vivre en société ;
- compétences en technologies de l'information : le nouveau rôle, ainsi que la restructuration de la production, requiert des chefs d'équipe qu'ils saisissent eux-mêmes des données dans le système informatique.

Contenu des activités d'amélioration des compétences

Dans la phase initiale, un consultant externe (Manpower) a été engagé pour évaluer les compétences de tous les employés du groupe cible. Plus spécifiquement, une évaluation de leurs capacités de management a été réalisée; leurs objectifs ont été testés sur la base de tests de personnalité, de tests de QI et d'entretiens. Après cette étape, on s'est efforcé de combler les lacunes au niveau des compétences existantes par des activités d'éducation et de formation.

Le deuxième cycle du projet a débuté par une formation aux évaluations, assurée par le consultant externe Novare. Après la formation, les chefs d'équipe étaient censés procéder à des évaluations des membres de leurs équipes. Au départ, ils recevaient l'aide de leur chef de service, mais plus tard ils étaient censés effectuer ces tâches eux-mêmes. Des entretiens avec le responsable GRH et un chef d'équipe ont révélé que ces perspectives avaient tout d'abord suscité des inquiétudes parmi les chefs d'équipe.

Dans une troisième étape, les chefs d'équipe ont ensuite été pris en charge par un consultant de la société Obelisk pour les inviter et les motiver à prendre des initiatives de leur propre chef et à travailler de façon méthodique. En coopération avec un expert externe, le responsable GRH a ensuite mis au point un plan par étapes, dans le but de développer des Plans de développement personnel (*Persoonlijke Ontwikkelingsplannen – POP*) pour les chefs d'équipe et les chefs de service. L'objectif était de s'assurer que les chefs d'équipe seraient au

final capables de mettre au point des plans de développement personnel pour les membres de leur équipe.

Au-delà de ces stages de formation structurée, l'apprentissage collectif s'est également déroulé sur un mode interactif, sous la forme d'un « forum » destiné aux chefs d'équipe, contremaîtres et chefs de service. Dans ce forum, les parties concernées se rencontrent régulièrement pour parler d'un large éventail de sujets.

Au début, cette méthode d'apprentissage a provoqué un certain malaise. Les participants remplissaient auparavant uniquement des tâches manuelles et ils avaient l'habitude de rechercher des résultats réels et tangibles. Le fait de participer à des réunions au cours desquelles ils étaient supposés faire des suggestions et examiner de manière approfondie des questions de management était diamétralement opposé aux routines de travail habituelles des employés.

Le lancement du forum a également exigé certains ajustements de la part des niveaux de direction les plus élevés. Il a fallu renoncer au schéma de communication traditionnel du sommet à la base. En raison des responsabilités accrues du premier échelon de direction, il était nécessaire de transmettre des responsabilités et moyens de communication aux échelons inférieurs. À travers l'amélioration des compétences des employés les moins qualifiés dans le cadre d'une réorganisation plus vaste des processus de fabrication, les autres niveaux hiérarchiques de l'organisation ont donc été confrontés à un certain nombre de changements.

Acteurs concernés

Le département des RH et le responsable GRH sont apparus comme des moteurs clés dans ce projet. Le Comité sous-régional de l'emploi de Louvain a également joué un rôle significatif dans l'élaboration du plan de diversité de Harol. Le CSE fait office de point de contact pour toutes les questions liées au marché du travail et il se charge de la coordination des politiques de marché du travail dans la municipalité concernée (dans ce cas précis, le district de Louvain). Le CSE met également au point des projets dans des entreprises, conseille sur la mise en œuvre d'une politique de marché du travail dans la région et surveille de près le traitement équitable des demandeurs d'emploi, par le biais d'un bureau de médiation.

L'une des tâches du CSE consiste à aider les entreprises à mettre au point des plans de diversité pour encourager la diversité et la participation proportionnelle au marché du travail. Cela peut comprendre des initiatives dans le domaine du recrutement et de la sélection, de l'éducation et de la formation, de l'instruction élémentaire (lecture, écriture, calcul) et de divers

sujets interculturels. Dans le cas de Harol, le soutien apporté par le CSE a été crucial pour l'élaboration des plans de diversité et de formation.

En outre, un certain nombre d'agences externes ont été mobilisées pour assurer les stages de formation en question. Manpower s'est chargée de la sélection initiale de tous les chefs d'équipe et les agences Novare et Obelisk ont dispensé la formation. L'avantage des formateurs externes est qu'ils occupent une place indépendante. Dans le contexte d'une restructuration d'envergure de l'entreprise, ces agents sont généralement perçus et acceptés en tant qu'intervenants neutres par les employés. Enfin, l'institut de formation sectoriel a apporté sa contribution au contenu de la formation.

Financement

Naturellement, le programme d'amélioration des compétences a été financé principalement par l'entreprise Harol elle-même. Différentes aides et subventions ont été utilisées, notamment une aide dans le cadre des plans de diversité. Cela a permis de subventionner une partie de la préparation du programme d'amélioration des compétences. La direction de Harol a indiqué que, sans les subventions, certaines actions relatives à l'amélioration des compétences de son personnel auraient tout de même eu lieu, mais à plus petite échelle. Parallèlement au système des plans de diversité, Harol a également utilisé celui des chèques-formation pour les employés et celui du « *Zilverpasplan* ». Ce dernier comprend des mesures et des actions visant à promouvoir la représentation proportionnelle sur le marché du travail des employés plus âgés. En fait la procédure des *Zilverpasplannen* est assez proche de celle des plans de diversité, les pouvoirs publics flamands allouant une subvention couvrant les deux tiers du coût total.

Résultats

L'objectif du processus tout entier pour l'entreprise était d'*optimiser la production*. La direction de Harol souhaitait raccourcir les délais de livraison et augmenter la productivité globale. Des améliorations ont été constatées par la suite dans trois domaines :

- une réduction considérable des délais de livraison ;
- une baisse des coûts de production. Au cours de la première année de réorganisation, les coûts de production ont augmenté, parce que de nombreux employés participaient régulièrement à des stages, périodes pendant lesquelles la productivité de la main-d'œuvre baissait naturellement. Après la première année, les coûts ont néanmoins baissé au-dessous du niveau de départ ;

- une amélioration considérable de la qualité. Pendant la première année du nouveau processus de fabrication, le nombre de plaintes a baissé de 50 %, et l'année suivante de 30 %.

Du point de vue de l'employeur, ces résultats étaient bien entendu l'objectif principal de tout le processus. En outre, environ la moitié du groupe cible est parvenue à atteindre le niveau nécessaire à la fonction de chef d'équipe. D'autres solutions ont été trouvées pour l'autre moitié. Par exemple, certains ont été nommés techniciens, ces postes étant mieux adaptés à leurs capacités et à leurs ambitions professionnelles. Les chefs d'équipe ont ainsi acquis des compétences pratiques leur permettant de remplir leur nouveau rôle. En outre, la formation a eu un effet positif sur leur amour-propre et leur confiance en eux.

Principaux enseignements de cette étude de cas

Le cas Harol illustre les possibilités qui existent pour les entreprises qui se lancent dans des changements structurels pour améliorer les compétences de leurs employés titulaires d'un poste. En dépit de leur grande ancienneté et de leurs carrières professionnelles manifestement stables, il est soudain apparu que si les travailleurs qui avaient suivi une formation ne l'avaient pas fait, ils auraient été exposés au risque de perdre leur travail.

L'intérêt de ce cas réside incontestablement dans la convergence entre les objectifs économiques et sociaux : si les motifs économiques (augmenter la productivité et la compétitivité) ont été à l'origine du projet, sa mise en œuvre s'est appuyée en définitive sur un plan de diversité mettant l'accent sur la promotion sociale de travailleurs à faible niveau d'instruction plus âgés. Les résultats montrent que le plan d'amélioration des compétences a été un investissement bénéfique pour l'entreprise.

Ce cas illustre également le fait que l'amélioration des compétences dépasse l'objectif d'intégration individuelle : elle a fait partie intégrante d'un plan global caractérisé par des objectifs économiques, un plan de GRH connexe pour l'ensemble de l'entreprise, et des plans de développement personnel pour les travailleurs. Comme dans le cas de l'accompagnement à l'emploi, il apparaît clairement que l'amélioration des compétences des individus ne peut être envisagée hors du contexte d'une réorganisation du lieu de travail.

Harol a eu recours à différents instruments et à l'assistance de différents acteurs qui ont été mobilisés par le biais du dialogue social à différents niveaux : fédéral (fonds sectoriel), régional (plan de diversité) et local (le CSE). La mise au point entre ces instruments a grandement facilité le déroulement harmonieux de tout le processus.

Enfin, ce cas montre que les groupes de travailleurs qualifiés de « vulnérables » sont capables d'apprendre et de s'adapter à un nouvel environnement de travail et à de nouvelles technologies, à condition que la politique GRH privilégie leur bien-être.

Conclusions

Chacun des trois cas a mis en lumière l'importance donnée aux « compétences personnelles » ou « *soft skills* » qui sont la clé du maintien dans l'emploi et de la promotion professionnelle. Sans ignorer l'importance de la formation technique et professionnelle, tous les instigateurs de projets ont souligné la nécessité d'investir dans les attitudes au travail, les aptitudes à la communication, les techniques de l'entretien, la gestion du temps, etc.

Deuxièmement, les initiatives menées par Vitamin-W et le réseau de coaching qui visaient les groupes les plus défavorisés ont adopté une approche globale qui ne distingue pas réellement la formation de l'encadrement. De plus, tous les obstacles menaçant l'intégration durable et la progression professionnelle sont résolus plus ou moins simultanément; les problèmes de soins médicaux, d'aide sociale, de médiation, de garantie des moyens d'existence, de mobilité, de garde d'enfants, etc., sont tous traités simultanément en regroupant toute une variété d'intervenants. Le partenariat avec les services de soutien est indispensable pour réussir dans ce domaine. Le cas de Harol était global dans un sens différent, car il combinait des objectifs économiques et sociaux, associait la formation aux compétences techniques et personnelles au travail de réorganisation, et portait sur l'ensemble de l'entreprise.

Troisièmement, la durée et l'intensité des périodes de formation et d'accompagnement est proportionnelle aux obstacles auxquels sont confrontées les personnes peu qualifiées. Des parcours plus longs engendrent inévitablement des coûts directs et indirects importants, car ils utilisent beaucoup de main-d'œuvre. Les organisations non marchandes privées ont souvent joué un rôle de pionnières dans ce domaine. En dépit d'une collaboration croissante avec le VDAB, elles restent d'une importance cruciale et encouragent vivement le service public à investir dans ces groupes défavorisés. La direction de Vitamin-W se considère comme le sous-traitant engagé pour prendre en charge les personnes « difficiles à caser », le VDAB s'occupant davantage des demandeurs d'emploi « faciles à caser ». À Gand, à mesure que l'échéance de la reprise de la méthodologie de l'accompagnement à l'emploi par le VDAB approche, ses instigateurs ont tendance à s'inquiéter de plus en plus des compressions et d'une réorientation des objectifs éventuels. Inévitablement, le service public de l'emploi devra investir davantage dans la formation de son propre personnel ainsi que dans l'extension des mesures qui

existent pour les personnes peu qualifiées, sinon il risque de se retrouver avec une version édulcorée du concept initial. De surcroît, la segmentation du marché peut engendrer discrédit et autres effets pervers. Un partenariat plus équilibré devrait plutôt reposer essentiellement sur des complémentarités mutuelles et l'apprentissage commun.

Les représentants des autorités flamandes interrogés au cours de la présente recherche se sont montrés soucieux de procéder à d'éventuelles améliorations des mesures existantes en matière de promotion de la formation tout au long de la vie et d'emplois durables pour les personnes peu qualifiées en général, et les groupes défavorisés en particulier. Il faut admettre que la participation inégale actuelle à la formation tout au long de la vie reproduit et, en effet, a tendance à renforcer la répartition contrastée de l'enseignement initial parmi les adultes. D'un autre côté, nous avons vu que tout un ensemble de mesures existe déjà, dont certaines semblent être assez concluantes.

Néanmoins, même si des instruments de formation professionnelle généraux comme les chèques sont accessibles à tous, ils ne sont pas nécessairement adaptés aux besoins des personnes peu qualifiées. Le présent chapitre a montré que la politique flamande reste centrée sur les stratégies de transition des aides sociales à l'emploi destinées aux groupes vulnérables. Un objectif d'action clair des coalitions flamandes actuelles et passées a toujours été d'augmenter le taux d'emploi et il ne semble pas que l'on accorde une importance stratégique aux personnes peu qualifiées au niveau régional ou au niveau national. Les difficultés de coordination de la supervision fédérale de la compétence professionnelle et régionale des politiques actives du marché du travail n'ont pas facilité la mise sur pied des stratégies spécifiques pour les travailleurs précaires.

Dans une certaine mesure, les pouvoirs publics flamands et les partenaires sociaux se sont efforcés de lier leurs stratégies à celles des institutions fédérales, principalement en procédant à une légère augmentation des contributions sociales aux fonds sectoriels, qui sont affectés à la fois aux travailleurs vulnérables sans emplois et en poste. En outre, ces dernières années, les efforts ont porté davantage sur les stratégies combinant la formation et l'emploi, ainsi que des innovations en matière de GRH. En témoignent les programmes mixtes formation-emploi et l'utilisation de l'approche de la rotation des postes comme cadre général pour la majorité des mesures existantes. Cependant, on ne sait pas encore si ces changements marginaux auront réellement un effet bénéfique sur les travailleurs peu qualifiés.

Notes

1. Les auteurs souhaiteraient remercier toutes les personnes interrogées (dirigeants, conseillers, employés, stagiaires, membres de syndicats, fonctionnaires) qui ont participé à cette étude. Nous remercions également les membres du comité de pilotage du rapport de base sur la Flandre pour leurs commentaires et suggestions très utiles.
2. Pas tant entre les subventions pour les employés titulaires et le demandeur d'emploi inséré, mais entre les différentes subventions possibles pour chacune des parties séparément.
3. Des exemples de mesures intégrées dans le Plan de rotation des postes incluent la *formation individuelle en entreprise (Individuele Beroepsopleiding in Ondernemingen -IBO)*, le *service d'insertion (invoegafdeling)*, les *primes d'encouragement (hefboomkredieten)*, les *plans d'action VESOC, des chèques-formation (opleidingscheques)* pour les entreprises.
4. Au moment où le présent document a été rédigé, le plan stratégique d'alphabétisation n'avait pas encore été mis en œuvre par les pouvoirs publics flamands.
5. Le niveau 2 est généralement admis comme le niveau minimum d'alphabétisation fonctionnelle dans les sociétés du savoir évoluées.
6. Les subventions visent à prendre des mesures préparatoires pour l'intégration des groupes défavorisés dans le processus professionnel – il ne s'agit pas de subventions à l'emploi.
7. Des catégories de personnes dont le taux de chômage (des personnes en âge de travailler) est inférieur à la moyenne de l'ensemble de la population active flamande.
8. L'opération « Maribel social » consiste en des contributions réduites à la sécurité sociale en échange d'une augmentation équivalente de l'emploi.
9. Les effets d'inertie de certaines mesures PAMT se sont révélés bien plus élevés; dans certains cas, ils ont été estimés à 80-90 %.
10. Auparavant, seuls les employeurs pouvaient acheter des chèques-formation dans la limite de € 6 000 par an (également subventionnés à 50%). Ce système est maintenu, mais complété par un nouveau programme pour les travailleurs.
11. Par « orientation », nous entendons orientation professionnelle et développement et évaluation des compétences, c'est-à-dire tous les conseils et services destinés à guider un employé dans le développement futur de sa carrière ou la participation à un parcours dans lequel l'évaluation des compétences est centrale.
12. Le programme venait juste de commencer à fonctionner au moment où le présent document a été rédigé.
13. L'Initiative communautaire EQUAL est financée par le FSE et s'étend sur la période 2000 à 2006. Voir http://europa.eu.int/comm/employment_social/equal/index_en.cfm. Voir également le premier chapitre du présent ouvrage.

Bibliographie

APS (Administratie Planning en Statistiek [Département flamand pour la planification et les statistiques]) (2001), *Enquête APS 2001*, .

- Landuyt R. (2000), *Beleidsnota Werkgelegenheid 2000-2004 van de Vlaamse Minister van Werkgelegenheid en Toerisme* (document sur la politique de l'emploi 2000-2004 du ministère flamand de l'Emploi et du Tourisme), Parlement flamand, Bruxelles.
- Landuyt R. (2001), *Beleidsbrief Werkgelegenheid, beleidsprioriteiten 2001-2002* (document sur la politique de l'emploi, priorités de l'action publique 2001-2002), Parlement flamand, stuk 904 (2001-2002) – n° 1, zitting 2001-2002, 5 novembre 2001, p. 39-40, Bruxelles.
- Lauwereys L. et Nicaise I. (1999), *Morfologie van de sociale tewerkstelling in België* (Morphologie de l'emploi social en Belgique), HIVA, Louvain.
- Matheus N. et Bollens J. (2001), *De impact van de overheid op het bedrijfsopleidingsbeleid* (L'influence des pouvoirs publics sur les stratégies de formation des entreprises), HIVA, Louvain.
- Ministère de la Communauté flamande (2000), *Evaluatie WEP-plus-plan. Een analyse van 510 WEP-plus-projecten van bepaalde duur* (Évaluation du plan WEP+. Analyse de 510 projets temporaires), décembre.
- Nicaise I. et al. (1995), « Groupes faibles face au marché du travail : point de mire du Fonds social européen. Évaluation *ex post* du Cadre communautaire d'appui belge 1990-92 relatif aux objectifs 3-4 », Rapport n° 5C (synthèse), HIVA, Louvain.
- Nicaise I. (2000), « L'insertion par l'économie : une politique appropriée pour les plus défavorisés? », dans : *Capital humain et marché du travail : perspectives régionales et européennes*, XVI^e Congrès des économistes belges de langue française, CIFO, Charleroi, 28-29 novembre.
- Nicaise I. (2003), « Levenslang leren herverdelen », in *Levenslang en levensbreed leren in Vlaanderen. Gegevens, ontwikkelingen en beleidsmaatregelen* (Redistribuer la formation tout au long de la vie, dans : La formation tout au long de la vie en Flandre : faits, tendances et orientations), Dienst Informatie Vorming en Afstemming, Bruxelles, pp. 181-205.
- Op den Kamp H., Sels L., Bollens J. et Matheus N. (2004), *Het stelsel van de opleidingscheques gewikt en gewogen* (Évaluation du système des chèques-formation), HIVA/DTEW, Louvain.
- Parlement flamand (1997), *Vragen en Antwoorden* (Questions et réponses), séance n° 6 du 15 décembre 1997, question du 7 octobre 1997 par R. Van Cleuvenbergen, réponse du ministre Van Werkgelegenheid.
- Parlement flamand (2002), *Vragen en Antwoorden* (Questions et réponses), séance n° 1 du 4 octobre 2002, question du 14 juin 2002 par R. Van Cleuvenbergen, réponse du ministre Van Werkgelegenheid.
- Rubbrecht I. et Nicaise I. (2002), *Duurzame arbeidsintegratie van zwakke werkzoekenden: eerste resultaten* (Intégration durable des groupes vulnérables sur le marché du travail : premiers résultats), HIVA, Louvain.
- Rubbrecht I., Matheus N., D'Addio A. et Nicaise I. (2004), *Sociale tewerkstelling: langetermijneffecten en kosten-baten analyse* (Emploi social : effets à long terme et analyse coûts-avantage), HIVA, Louvain (non publié).
- Sels L., Bollens J. et Buyens D. (2000), *Twintig lessen over het bedrijfsopleidingsbeleid in Vlaanderen* (Vingt leçons sur les politiques de formation en entreprise en Flandre), HIVA, Louvain.
- Steunpunt WAV (Werkgelegenheid, Arbeid, Vorming) (2002), *Jaarboek « De arbeidsmarkt in Vlaanderen »* (Annuaire sur le marché de l'emploi en Flandre), Louvain.

- Vanweddingen, M. (2002), *Levenslang leren becijferd: wie, wat en waarom (niet)?* (L'apprentissage tout au long de la vie expliqué: Comment, quoi et pourquoi (pas)?), *Over Werk: tijdschrift van het steunpunt WAV*, n° 3, pp. 11-15.
- VESOC-akkoord van 12 februari 2001 (2001-2002), *Met betrekking tot de werkgelegenheid* (Accord 2001-2002 du VESOC sur l'emploi).
- Vlaamse Gemeenschap (2003), *Vlaamse Regionale Indicatoren 2002* (Indicateurs régionaux flamands), http://aps.vlaanderen.be/statistiek/publicaties/stat_Publicaties_vrind.htm.
- Vos S., Struyven L. et Bollens J. (2000), *Werk, werkloos, werk.Effectiviteit en kosten-batenanalyse van reïntegratietrajecten voor werkzoekenden* (Travail, chômage, travail. Analyse de l'efficacité et analyse coût-avantage des parcours de réintégration pour les demandeurs d'emploi), HIVA, Louvain.

ANNEXE 6.A1

La région flamande de Belgique et les localités où se situent les trois cas étudiés dans ce chapitre



Chapitre 7

Les initiatives de relèvement des compétences au Canada : l'expérience de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest

par

Richard Brisbois et Ron Saunders

Ce chapitre porte sur plusieurs initiatives récemment introduites au Canada afin de renforcer l'attention accordée aux compétences de base au sein de l'entreprise. Il se fonde sur des études de cas impliquant des employeurs qui, en collaboration avec des établissements d'enseignement professionnel, ont développé des outils de formation répondant aux besoins de compétences au sein de leur marché local du travail. Ces outils ont été développés en partie à travers des initiatives du gouvernement fédéral. Après avoir fourni un aperçu général du marché du travail canadien, les auteurs examinent les principaux dispositifs mis en œuvre par les gouvernements fédéraux et régionaux du Canada dans le domaine du développement des compétences. Ils fournissent ensuite un examen détaillé de plusieurs initiatives de relèvement des compétences dans deux régions limitrophes, à savoir les territoires du Nord-Ouest et l'Alberta. En conclusion, ils soulignent l'importance à accorder aux dispositifs de bilan des compétences dont la flexibilité et l'adaptabilité permettent de répondre aux besoins spécifiques des salariés en poste et de leur employeur.

Introduction

Un corpus croissant de données d'expérience corrobore l'idée selon laquelle le développement du capital humain est un facteur clé de la croissance économique. Comme le note l'OCDE (2002), bien qu'il soit de plus en plus communément admis que le développement du capital humain est essentiel à la réalisation des objectifs sociaux et économiques, les travailleurs peu qualifiés déplorent souvent le peu d'occasions qu'ils ont d'améliorer leurs compétences et la qualité de leur emploi. Dans de nombreux pays de l'OCDE, y compris le Canada, l'incidence de la pauvreté parmi les ménages qui occupent un emploi est élevée. Les programmes de formation gouvernementaux sont généralement ciblés sur les chômeurs, en particulier les chômeurs de longue durée, et non sur les travailleurs peu qualifiés et peu rémunérés. En outre, les programmes de développement des compétences proposés par les employeurs sont plus nombreux et de meilleure qualité pour les travailleurs déjà hautement qualifiés.

Par ailleurs, l'amélioration des compétences s'inscrit généralement dans une politique « éducative » liée à la notion d'apprentissage tout au long de la vie, et non simplement dans une politique de l'emploi (OCDE, *op. cit.*). Néanmoins, les exigences et les besoins professionnels des employeurs influent souvent sur l'élaboration des initiatives d'amélioration des compétences.

Au Canada, diverses initiatives ont été mises en œuvre au niveau national, provincial/territorial et local pour promouvoir l'amélioration des compétences des travailleurs peu qualifiés. Les études de cas présentées dans ce chapitre visent à jeter un éclairage sur les opportunités et les défis associés aux initiatives visant à améliorer les possibilités de formation pour ces travailleurs.

Ce chapitre se concentre sur des exemples observés dans deux régions voisines du Canada : la partie nord de la Province de l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest. Les cas présentés incluent diverses initiatives qui cherchent à répondre aux besoins d'utilisation des compétences de base sur le lieu de travail. Le chapitre accorde une large place aux initiatives impliquant des employeurs qui, en collaboration avec les établissements supérieurs d'enseignement professionnel et technique¹, ont élaboré des outils largement axés sur les besoins du marché du travail local pour améliorer les

compétences de leur main-d'œuvre. Ces outils ont été développés partiellement au travers d'initiatives du gouvernement fédéral.

Ce chapitre s'ouvre sur un aperçu général du marché du travail canadien, dont il fournit les indicateurs et tendances économiques. La deuxième section est consacrée aux principales initiatives de développement des compétences mises en œuvre par le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux du pays. La troisième section décrit en détail les initiatives d'amélioration des compétences qui existent dans les zones couvertes par les études de cas (Territoires du Nord-Ouest et Alberta). Le chapitre s'achève sur une discussion des thèmes communs et un récapitulatif des enseignements retirés des études².

Le marché du travail national

Cette section présente les principaux indicateurs du marché du travail canadien ainsi que des informations sur la formation et l'éducation des adultes au Canada.

Indicateurs macroéconomiques

Indicateurs du PIB

Le produit intérieur brut du Canada a augmenté au cours de la dernière décennie, gagnant approximativement 4 % de moyenne en termes réels entre 1994 et 2002 pour s'établir à 1 150 milliards de dollars (courants) à la fin de cette période (Statistique Canada, 2004a). Entre 1980 et aujourd'hui, le PIB par habitant a régulièrement augmenté – avec quelques à-coups – passant de 23 650 à 34 210 dollars canadiens (dollars constants de 1997). Le PIB par habitant varie fortement selon les provinces, allant de 40 156 dollars par habitant dans l'Alberta (2003) à 23 929 dollars dans l'île du Prince-Édouard, avec des niveaux intermédiaires de 30 483 dollars au Québec et de 37 049 dollars dans l'Ontario (Statistique Canada, 2004b).

En 2003, certaines industries manufacturières ont subi un déclin marqué. Les gains enregistrés par l'industrie chimique et les fabricants informatiques ont été contrebalancés par les pertes des fabricants de produits alimentaires et de produits du bois, de sorte que la variation nette de la production est restée stationnaire. La situation du secteur manufacturier est en partie imputable à la forte appréciation du dollar canadien, qui a rendu les exportations du pays moins concurrentielles (Statistique Canada, 2004c).

Indicateurs de l'emploi

Taux de chômage

Le taux de chômage du Canada a régulièrement diminué entre 1992 et 2000, tombant de 11.2 à 6.8 %; néanmoins, avec le ralentissement économique qui s'est amorcé en 2000, le chômage a légèrement réaugmenté et atteignait 7.7 % en 2002 (Statistique Canada, 2004d). Ce schéma général a été observé dans la plupart des provinces, mais les tendances historiques se sont maintenues, avec un taux de chômage plus élevé à l'est de la frontière Ontario-Québec.

Au Canada, le chômage est plus élevé chez les groupes marginalisés, en particulier les jeunes, les autochtones³, les personnes souffrant de handicap et les immigrants récents. Fin 2003, le taux de chômage des jeunes (15-24 ans) s'élevait à 14 %. Chez les autochtones, il atteignait 19.1 % en 2001.

Le taux de chômage est inversement corrélé au niveau d'éducation; ainsi, en 2002, il était de 10.3 % chez les personnes âgées de 25 ans et plus n'ayant pas de diplôme d'études secondaires, de 6.5 % chez les diplômés de l'enseignement secondaire, de 5.7 % chez les titulaires d'un diplôme post-secondaire non universitaire, de 5.1 % chez les diplômés de l'université et de 4.2 % chez les titulaires d'un diplôme de troisième cycle (Statistique Canada, 2004e).

L'emploi par secteur

En 2002, près de trois quarts (74.4 %) des salariés canadiens travaillaient dans le secteur des services, soit une légère hausse par rapport aux 73.3 % de 1992. Pendant ces dix ans, la croissance de l'emploi a été tirée par les services de gestion et de soutien administratif (dont la part est passée de 2.6 % des salariés en 1992 à 3.8 % en 2002), les services spécialisés et scientifiques (4.6 % en 1992 et 6.4 % en 2002), et l'information, la culture et les loisirs (3.8 % et 4.6 %). Les secteurs où l'emploi a décliné sont principalement les secteurs producteurs de biens, agriculture en tête (dont la part dans l'emploi est tombée de 3.5 à 2.1 % entre 1992 et 2002), suivie par la sylviculture, les pêcheries, l'industrie minière, le pétrole et le gaz (de 2.2 à 1.8 %). L'administration publique est un autre secteur de services où l'emploi a considérablement diminué (de 6.8 à 5 %) (Statistique Canada, 2004f).

L'emploi par secteur varie considérablement d'une région à l'autre. En 2002, la proportion de personnes travaillant dans le secteur manufacturier était plus élevée dans les régions à forte intensité manufacturière, essentiellement l'Ontario et le Québec (18.5 % dans l'Ontario, 18.2 % au Québec) que dans la moyenne du pays (15.5 %) (Statistique Canada, 2004f). En 2003, ces régions ont été durement touchées, principalement à cause de leur dépendance vis-à-vis des marchés d'exportation des États-Unis. À l'inverse,

les régions riches en ressources de l'Ouest canadien, particulièrement l'Alberta, ont affiché de meilleurs résultats que le reste du Canada et, par des effets de retombée, ont aiguillonné l'emploi dans les secteurs d'aval du bâtiment et des services au cours des dernières années. Bien que l'emploi dans le secteur du pétrole et du gaz soit plus élevé dans l'Alberta que dans la moyenne du pays, les gains d'emplois futurs devraient émaner d'autres secteurs.

Indicateurs de l'éducation⁴

Taux de scolarisation record

Les niveaux d'éducation ont régulièrement progressé durant les dernières décennies. Entre 1991 et 2001, la proportion de Canadiens âgés de 25 à 64 ans sans diplôme de l'enseignement secondaire est tombée de 31 à 19 %. La proportion de Canadiens de cette tranche d'âge ayant un diplôme post-secondaire a dépassé 50 % pour la première fois en 2001; 23 % avaient un diplôme universitaire (contre 17 % en 1991), 18 % un diplôme d'études collégiales (contre 14 %) et 13 % un certificat d'aptitude professionnelle (inchangé) (Statistique Canada et CMEC, 2003, p. 381).

Taux de réussite dans les études secondaires

Le taux d'achèvement des études secondaires au Canada en 2000 était de 78 %, soit une légère progression par rapport à la moyenne de 76 % de 1995. En 1999, 12 % des jeunes âgés de 20 ans avaient abandonné leurs études secondaires, alors qu'ils étaient 18 % en 1991. Les taux de réussite les plus élevés ont été enregistrés dans les provinces orientales, suivies d'assez près par les provinces occidentales. En dépit des progrès significatifs accomplis durant ces cinq années, le Yukon (59 %), les Territoires du Nord-Ouest (39 %) et Nunavut (35 %) restent bien en deçà de la moyenne nationale (Statistique Canada et CMEC, 2003, pp. 100-101).

Taux de réussite dans les études post-secondaires⁵

Les diplômés des établissements professionnels et techniques représentaient 28 % de leur cohorte d'âge en 1998, contre 20 % en 1989.

En 1998-1999, 148 000 personnes ont suivi avec succès des programmes de formation professionnelle et dans les métiers, et plus de la moitié ont obtenu un diplôme à l'issue de programmes de pré-emploi et de pré-apprentissage ou de programmes d'apprentissage. En 2000, 18 000 personnes ont obtenu un diplôme à l'issue d'un programme d'apprentissage, soit un déclin de 7 % par rapport à 1991. La proportion de femmes ayant suivi avec succès un programme d'apprentissage a doublé durant les années 90 : elles sont passées de 6 à 12 % de l'ensemble des diplômés issus de ces programmes (Statistique Canada et CMEC, 2003, pp. 135-140).

La part des diplômés de l'université dans leur cohorte d'âge a légèrement augmenté dans les années 90, passant de 28 % en 1991 à 30 % en 1994, niveau auquel elle s'est maintenue jusqu'en 1998.

Les taux d'obtention de diplômes d'études de deuxième et troisième cycle (maîtrise et doctorat) ont augmenté dans les années 90. En 1998, ils s'établissaient à 5 % pour le niveau maîtrise (contre 4 % en 1991) et 0,6 % pour les doctorats acquis (contre 0,4 %) (Statistique Canada et CMEC, 2003, p. 374).

À tous les échelons, le niveau d'éducation est considérablement plus faible pour les Canadiens autochtones que pour la population canadienne dans son ensemble, même si la situation s'est quelque peu améliorée. Entre 1996 et 2001, la part des autochtones d'âge actif (25-64 ans) n'ayant qu'un diplôme d'études secondaires a grimpé de 21 à 23 %, tandis que la part ayant des qualifications post-secondaires (formation au métier, collège ou université) s'est hissée de 33 % en 1996 à 39 % en 2001. Les proportions de Canadiens autochtones d'âge actif titulaires d'un certificat d'une école de métiers ou qualifiés d'un collège communautaire sont les mêmes que pour l'ensemble de la population canadienne : 16 % pour les certifiés d'une école de métiers (13 % pour la population canadienne) et 15 % pour les diplômés d'un collège (contre 18 %). Au niveau de l'enseignement universitaire, les deux groupes divergent : 8 % des autochtones sont titulaires d'un diplôme universitaire, contre 28 % de tous les Canadiens d'âge actif (Statistique Canada et CMEC, 2003, p. 146). Les initiatives ayant pour but spécifique d'améliorer les compétences des autochtones seront évoquées plus loin dans ce chapitre.

Éducation et formation des adultes : données récentes⁶

En 1997, 28 % environ des Canadiens ont participé à une formation pour adultes, les taux étant à peu près similaires pour les femmes (27 %) et les hommes (29 %). La majorité des participants, approximativement 75 %, se sont inscrits à ces programmes pour des raisons professionnelles. Les provinces affichant les taux de participation les plus élevés sont la Colombie-Britannique (32 %), l'Alberta et l'Ontario (31 % dans les deux cas), talonnés par le Manitoba (28 %) et le Saskatchewan. Le Québec (21 %) et Terre-Neuve (19 %) sont à la traîne des autres provinces, précédés de peu par l'île du Prince-Édouard et le Nouveau-Brunswick.

Au Canada, le niveau d'éducation des individus est un prédicteur fiable de la participation à la formation professionnelle. En 1997, 11 % seulement des personnes sans diplôme d'études secondaires ont participé à un programme de formation ou d'éducation des adultes. À titre de comparaison, les taux sont de 48 % chez les diplômés de l'université, 3 % chez les diplômés des collèges et 22 % parmi les titulaires d'un diplôme d'études secondaires (DRHC et Statistique Canada, 2001, p. 71).

L'âge et la participation à des programmes de formation sont inversement corrélés. Les taux de participation sont plutôt stables chez les personnes les plus jeunes de la tranche 17-44 ans, puis le taux diminue graduellement avec l'âge. À partir de 45 ans, le taux de formation par âge décline fortement. Chez les 17-24 ans, le taux de participation est tout juste inférieur à 40 %, puis il passe à 38 % chez les 25-34 ans, 35 % chez les 35-44 ans, 30 % chez les 45-54 ans, 15 % chez les 55-64 ans et tout juste 5 % chez les 65 ans et plus. On observe la même corrélation inverse entre l'âge et la durée des études.

La participation des adultes à des programmes de formation est étroitement liée à leur statut au regard de l'emploi. En 1997, 29 % des actifs occupés ont participé à une formation liée à l'emploi, contre 20 % des chômeurs. La participation est plus élevée parmi les salariés à temps plein (27 %) que chez les salariés travaillant à temps partiel (20 %). Il n'y a pas de différences de taux majeures entre hommes et femmes, mais les femmes recourent davantage à l'autofinancement (par opposition au financement par l'employeur) pour leur formation que les hommes, un phénomène qui s'explique par leur moindre participation au marché du travail et leur plus grande propension à travailler à temps partiel (DRHC et Statistique Canada, 2001, pp. 17-21).

Lorsqu'on leur demande de citer les principales raisons qui les empêchent de participer aux programmes d'éducation et de formation pour adultes, les personnes répondent qu'elles sont trop occupées par leur travail (62 % des réponses), que les horaires et le lieu des formations proposées ne sont pas pratiques (41 %), que leur coût est trop élevé (37 %) ou qu'elles en sont empêchées par leurs responsabilités familiales (autres que celles liées aux enfants) (14 %). Les responsabilités familiales liées aux enfants et non liées aux enfants constituent un obstacle plus important pour les femmes (17 % et 26 % respectivement) que pour les hommes (11 % et 21 % respectivement) (voir DRHC et Statistique Canada, 2001, pp. 29-31).

Organismes de formation et formations assurées par les employeurs

Les organismes publics d'enseignement assurent trois quarts des programmes de formation et d'éducation des adultes et un quart des sessions de formation⁷. Les employeurs eux-mêmes fournissent près d'un tiers de l'ensemble des sessions de formation liées à l'emploi (y compris les programmes d'apprentissage), et les écoles commerciales et les organismes de formation privés 20 %. Les producteurs et fournisseurs d'équipements assurent quant à eux 10 % des sessions de formation liées à l'emploi.

Les principales sources de soutien financier à l'éducation et à la formation des adultes sont les employeurs et l'autofinancement. Les

employeurs participent aux coûts pour 63 % des sessions de formation, tandis que les participants financent eux-mêmes leurs études dans 29 % des cas. Pour les adultes qui ont besoin d'un enseignement de base, de niveau primaire ou secondaire par exemple, les formes de soutien financier prédominantes sont l'autofinancement (42 % des cas) et l'aide publique (37 %). Elles peuvent également prendre la forme d'une gratuité apparente pour l'étudiant (21 %). Les employeurs contribuent rarement aux coûts de ce type d'enseignement – dans 4 % des cas seulement (DRHC et Statistique Canada, 2001, pp. 24-28; pp. 79-80).

Les employeurs sont 2.5 fois plus susceptibles de financer la formation des cadres (les employés qui occupent des postes à forte intensité de connaissances, spécialisés ou de gestion) que celle des ouvriers (qualifiés ou non qualifiés), les employés de bureau étant un peu plus favorisés que ces derniers.

La taille de l'entreprise est un puissant déterminant de l'offre de formations financées par l'employeur; la probabilité de bénéficier d'une formation financée par l'employeur était deux fois plus élevée (34 %) pour les salariés des entreprises de taille moyenne (100 à 499 employés) et grande (500 employés et plus) que pour les salariés des petites entreprises (moins de 100 employés), qui n'avaient que 16 % de chances de suivre une telle formation. Cette différence s'explique principalement par l'impact relativement élevé des coûts de formation fixes sur les petites entreprises.

La politique d'éducation et de formation des adultes au Canada

L'investissement dans l'éducation des adultes et l'acquisition de compétences reçoit beaucoup d'attention au Canada depuis quelques années. Les universitaires et les organisations non gouvernementales du monde entier, ainsi que les décideurs canadiens, s'accordent aujourd'hui à reconnaître les avantages économiques que confère à un pays une main-d'œuvre qualifiée, et leurs vues concordent sur la politique de développement du capital humain à mettre en œuvre pour concrétiser ces avantages. Cette politique repose sur un constat fondamental : la compétitivité canadienne dépendra de plus en plus de la capacité du pays à fournir aux citoyens les connaissances et les compétences nécessaires tout au long de la vie.

La politique de formation fédérale

La politique nationale canadienne relative aux compétences et à la formation des adultes a toujours été influencée par la concurrence entre le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux. D'un côté, les compétences des provinces en matière d'éducation, telles que les définit la Constitution, s'entendent comme incluant la formation des adultes.

D'un autre côté, le gouvernement fédéral est responsable de l'assurance-chômage (aujourd'hui appelée « assurance-emploi » ou AE) et finance la formation professionnelle des adultes au travers de ce programme. Par le passé, le gouvernement fédéral était très impliqué dans la mise en œuvre des programmes de formation (pour les bénéficiaires admissibles à l'AE mais pas uniquement). Cependant, son rôle dans le financement des formations professionnelles a considérablement évolué. Le système de formation canadien a été entièrement remanié en 1996, lorsque le gouvernement fédéral a décidé de se désengager substantiellement du soutien direct à la formation des travailleurs dans le cadre de la nouvelle Loi sur l'assurance-emploi (AE). Cette loi a institué un processus qui permet aux provinces et aux territoires de négocier des accords de transfert de responsabilités, appelés Ententes sur le développement du marché du travail (EDMT), avec le gouvernement fédéral pour assurer un partage des responsabilités vis-à-vis des politiques actives du marché du travail. L'ensemble des provinces et des territoires à l'exception de l'Ontario ont négocié une EDMT avec le gouvernement fédéral depuis lors. En dépit de la décision prise en 1996 de transférer les responsabilités en matière de formation aux autorités provinciales et territoriales, le gouvernement fédéral a explicitement conservé la mainmise sur la formation destinée aux adultes de certains groupes cibles, tels que les autochtones.

Le programme d'action fédéral en matière de compétences

Les résultats de la partie de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (EILA, 1994) consacrée au Canada ont soulevé des inquiétudes quant aux capacités réelles de la population adulte canadienne en littératie et en numératie (lecture courante, utilisation de documents et lecture de textes au contenu quantitatif). Bien que le Canada obtienne des résultats comparables ou supérieurs à ceux d'un grand nombre de ses concurrents pour ces indicateurs, la découverte que 42 % des adultes canadiens avaient des compétences faibles ou très faibles en lecture et en écriture – les empêchant d'accomplir de nombreuses tâches de la vie quotidienne à leur domicile, dans la communauté et sur le lieu de travail – a créé un formidable élan en faveur de mesures visant à améliorer ces compétences ainsi que d'autres. La prise de conscience – étayée par les données – de la rareté relative des formations sur le lieu de travail au Canada a elle aussi été source de préoccupations.

Après les annonces faites dans les Discours du Trône de 2000 et 2001, le gouvernement du Canada a donné suite à son engagement à mettre en œuvre une politique de développement du capital humain en publiant le rapport intitulé *Le savoir, clé de notre avenir – le perfectionnement des compétences au Canada*, qui décrit les conditions dans lesquelles le gouvernement appliquera son programme d'action dans le domaine des compétences et de l'apprentissage.

Ce programme comprend trois aspects principaux. Premièrement, ce sont les Canadiens dont la capacité à contribuer au bien-être économique national a été insuffisamment exploitée qui fourniront au pays les sources de main-d'œuvre qualifiée supplémentaires dont il a besoin; les initiatives spéciales à l'attention des Canadiens autochtones, des jeunes et des personnes handicapées font partie intégrante de la réponse apportée à ce besoin. Deuxièmement, les compétences des immigrants qui s'installent au Canada⁸ sont fréquemment sous-utilisées ou pas du tout exploitées; le gouvernement fédéral travaille actuellement avec des organismes de réglementation et des représentants du système éducatif pour élaborer des normes de validation des diplômes étrangers, en commençant par les professions qui font l'objet d'une forte demande sur le marché du travail canadien. Troisièmement, il est essentiel que tous les Canadiens puissent accéder à l'enseignement supérieur, quelles que soient leurs conditions matérielles familiales; à cette fin, le gouvernement du Canada a récemment annoncé l'adoption de mesures visant à aider et encourager les familles à épargner pour les études post-secondaires de leurs enfants et a relevé le volume des financements accessibles aux étudiants de l'enseignement post-secondaire à la recherche d'un prêt.

Initiatives de développement des compétences

La réponse fédérale au déficit de formations sur le lieu de travail a été plus discrète que dans d'autres domaines de la politique publique – en grande partie parce que le gouvernement a décidé en 1996 de se désengager des activités de formation des travailleurs, en ne maintenant sa participation que dans les secteurs délimités par la nouvelle Loi sur l'assurance-emploi (présentée ci-dessus).

Bien que les fonds fédéraux ne soutiennent pas directement la formation (sauf pour certains groupes cibles), ils fournissent un soutien indirect aux formations futures en aidant les partenaires à effectuer des recherches sur le marché du travail, à élaborer et publier des informations sur les carrières et à élaborer les programmes des formations. Par exemple, l'Initiative des partenariats sectoriels fournit des financements de base et de projet aux conseils sectoriels – des organismes présents dans chaque secteur économique, au sein desquels les représentants des salariés et des entreprises travaillent de conserve pour résoudre leurs problèmes de développement des ressources humaines. Les fonds pour la recherche et l'innovation soutiennent les projets gouvernementaux ou menés sur la base de partenariats qui ont pour but de développer les connaissances et les outils propices à une meilleure intégration du marché du travail.

L'Initiative sur les compétences essentielles et l'alphabétisation en milieu de travail a été lancée le 1^{er} avril 2003. Son objectif est de relever les niveaux

de compétences des Canadiens qui se lancent sur le marché du travail ou qui s'y trouvent déjà. Pour y parvenir, l'Initiative se propose d'informer et de sensibiliser les Canadiens aux compétences essentielles, de soutenir le développement d'outils et d'applications en s'appuyant sur les recherches existantes et de collaborer avec les autres programmes du gouvernement du Canada. D'après le site de l'Initiative, les compétences essentielles désignent les compétences requises dans le contexte professionnel, de l'apprentissage et de la vie quotidienne. Elles constituent un point de départ pour l'acquisition de toutes les autres compétences et permettent aux individus d'évoluer dans leur emploi et de s'adapter aux changements du lieu de travail.

L'utilité de ces deux projets, qui sont devenus des composantes de l'Initiative sur les compétences essentielles et l'alphabétisation en milieu de travail – le Projet de recherche sur les compétences essentielles (qui a abouti à l'identification de profils professionnels ou de profils de compétences essentielles) et le Test des compétences essentielles dans le milieu de travail (connu en anglais sous le nom de *Test of Workplace Essential Skills* ou TOWES) – transparaît clairement dans les études de cas présentées dans la suite du chapitre.

Le Projet de recherche sur les compétences essentielles

Le Projet de recherche sur les compétences essentielles (PRCE) a été institué en 1994 dans le but d'identifier les compétences mesurables, transférables et susceptibles d'être enseignées utilisées dans pratiquement toutes les professions répertoriées dans la Classification nationale des professions (CNP), qui fait autorité au Canada. La CNP comporte 520 catégories professionnelles correspondant à des types et des niveaux de compétences différents et sert de cadre à la collecte des données sur les professions au Canada. En s'appuyant sur des normes rigoureuses et cohérentes (y compris, lorsque c'est possible, les niveaux de compétences déduits des mesures fiables existantes, dont l'Enquête internationale sur la littératie des adultes – EILA), les chercheurs du Projet s'efforcent d'établir le profil de chacune des 520 catégories professionnelles existantes en déterminant le niveau et l'application des neuf *compétences* sous forme de profils publiés sur le site de RHDCC. Ces neuf compétences essentielles sont : la lecture des textes; l'utilisation des documents; le calcul; la rédaction; la communication verbale; la capacité de réflexion; le travail d'équipe; l'informatique; et la formation continue.

Pour l'heure, 200 profils professionnels ont été établis et publiés et la majorité des profils restants devraient être achevés d'ici 2007. Le PRCE a généré deux produits importants qui sont largement utilisés par l'industrie. Premièrement, les partenaires de l'industrie et du milieu éducatif se servent des profils des compétences essentielles propres à chaque profession pour

établir des normes de formation adaptées à chaque profession particulière. Ils ont repris la méthodologie qui a servi à établir le profil des professions canadiennes pour l'appliquer à des professions trop spécifiques pour être analysées par le PRCE. Par exemple, les mines de diamants Diavik et BHP Billiton, qui sont traitées dans cette étude, ont élaboré et utilisé des profils de compétences essentielles personnalisés pour les professions propres à leur secteur en s'appuyant sur la méthodologie du PRCE.

Test des compétences essentielles dans le milieu de travail

En second lieu, les travaux sur le Test des compétences essentielles dans le milieu de travail (TOWES) ont commencé en 1998 sous la responsabilité conjointe de Bow Valley College⁹ à Calgary, Alberta, et du SkillPlan (*The British Columbia Industry Skills Improvement Council*), avec le financement du Secrétariat national à l'alphabétisation de Développement des ressources humaines Canada (DRHC)¹⁰. Le projet a débouché sur un test de trois compétences essentielles (lecture des textes, utilisation des documents et calcul) qui ont été mesurées à l'échelle de la population par l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (EILA) au Canada en 1994. Le TOWES n'a pas d'équivalent parmi les autres tests individuels de lecture, d'écriture et de calcul, et ce pour deux raisons : premièrement, il a été validé par rapport à l'EILA (et donc par rapport aux profils de compétences essentielles) et s'avère être très étroitement corrélé avec l'Enquête; deuxièmement, comme les supports de test sont d'authentiques documents de travail collectés et calibrés par les chercheurs du PRCE, le TOWES donne une évaluation réaliste de la capacité du candidat à être opérationnel sur le lieu de travail. Parmi les exemples examinés dans cette étude, les entreprises Syncrude et Suncor (Ft. McMurray) et BHP Billiton et Diavik (Territoires du Nord-Ouest) se sont servis du test TOWES pour évaluer ou sélectionner les travailleurs en vue de leur formation ou de leur recrutement éventuels.

Réponses des politiques provinciales et territoriales

Nous n'avons pas la place ici de dresser un compte rendu détaillé des initiatives de développement des compétences mises en œuvre par les provinces et les territoires canadiens. C'est pourquoi nous avons choisi de nous concentrer sur deux régions directement concernées par ce chapitre, les Territoires du Nord-Ouest et la Province d'Alberta¹¹.

Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O)

Au sein du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, le Département de l'éducation, de la culture et de l'emploi (ECE) est en charge de toutes les initiatives majeures dans le domaine de l'éducation, de la formation et de l'amélioration des compétences des adultes. Le cadre stratégique qui guide la

politique du gouvernement en matière d'éducation et de formation est défini dans le rapport intitulé *People: Our Focus for the Future* (ECE, 2000) et détaillé plus avant dans le *NWT Labour Force Development Plan: 2002-2007* (gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 2002), qui est lui-même le prolongement du plan d'éducation et de formation de 1997. Ce plan a pour objectif d'établir et promouvoir des partenariats et des réseaux entre les diverses organisations publiques, privées et sans but lucratif des T.N.-O., qui incluent les institutions d'enseignement, le secteur privé, les administrations publiques ainsi que les organisations communautaires et sans but lucratif. Le plan de développement de la main-d'œuvre met l'accent sur des défis tels que le renforcement de la participation sur le marché du travail des autochtones vivant dans des communautés isolées et des personnes à faible niveau d'éducation ou confrontées à un handicap ou à des problèmes d'ordre psychologique (gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, 2002).

Le plan des T.N.-O. comprend trois éléments qui se renforcent mutuellement et composent une approche globale des services d'éducation, de formation, d'orientation professionnelle et de soutien.

Le premier élément concerne les services d'éducation et d'orientation professionnelle de base (*Building a Foundation – Jeter les fondations*). La Directive sur l'alphabétisation et l'éducation de base des adultes (*Adult Literacy and Basic Education Directive*) a été conçue pour répondre à un problème de pénurie de compétences, lié en partie au taux d'abandon des études secondaires traditionnellement élevé dans les T.N.-O. Les programmes issus de la Directive cherchent avant tout à améliorer l'accès des adultes à l'enseignement de base et secondaire, mais ils incluent également des programmes communautaires d'alphabétisation et d'acquisition d'autres compétences de base, des programmes d'alphabétisation et de formation sur le lieu de travail et des programmes en milieu carcéral. Les fonds sont consacrés en priorité à l'élaboration de cursus, de normes de qualité, de méthodes d'enseignement centrées sur l'étudiant et de données de référence sur l'alphabétisation ainsi qu'aux efforts de normalisation. Les services d'orientation fournissent des conseils et des informations sur le marché du travail et, ce faisant, complètent l'élément formation et amélioration des compétences.

Le deuxième élément de la politique de développement du marché du travail des T.N.-O. (*Skill Enhancement – Amélioration des compétences*) correspond aux services d'amélioration des compétences et aux services de l'emploi. Cette initiative a pour principaux objectifs d'élaborer des programmes de formation et de certification professionnelle efficaces et de nouvelles normes professionnelles dans les cas où cela s'impose. Cette composante, qui met en œuvre une approche collaborative et multisectorielle des activités de formation, se concentre sur la formation institutionnelle,

l'apprentissage sur le lieu de travail et la formation dans l'industrie. Dans les T.N.-O., les formations de la première catégorie sont dispensées essentiellement sur les trois campus d'Aurora College et dans douze centres communautaires.

Le troisième élément (*Supporting Change* – soutien au changement) correspond à des programmes de soutien personnel et du revenu qui comprennent divers services d'information sur le marché du travail, tels que le site Internet NorthWin, qui met en relation les employeurs et les demandeurs d'emploi. Le gouvernement des T.N.-O. offre un soutien financier direct aux personnes qui participent à un programme d'amélioration des compétences et qui sont inéligibles à l'Assurance-emploi au travers du Programme de soutien du revenu (*Income Assistance Program*) des T.N.-O. et du Programme communautaire des compétences professionnelles (*Community Skills for Work Program*).

Province de l'Alberta

En Alberta, un taux de chômage faible combiné au dynamisme du secteur pétrolier ont entraîné l'apparition d'un déficit de compétences dans de nombreuses professions, notamment dans le secteur de l'extraction et du raffinage du pétrole. Bien que la province ait réussi à attirer des travailleurs qualifiés d'autres régions du Canada, le déficit de compétences n'a pas été comblé et pourrait même s'aggraver dans certaines zones, en particulier la région pétrolière autour de Fort McMurray, communément appelée *oilsands region* (région des sables bitumineux). D'après les responsables gouvernementaux, l'exploitation des sables bitumineux s'est ralentie ces dernières années en raison de la pénurie d'ouvriers du bâtiment. Par ailleurs, on redoute en Alberta que de nombreux ouvriers du bâtiment n'aillent travailler dans la Colombie-Britannique (C.-B.) voisine, sur les chantiers liés aux Jeux olympiques d'hiver de 2010. Selon les estimations, la préparation de ces Jeux pourrait nécessiter l'embauche de 75 000 ouvriers.

Dévoilée en octobre 2003, la Stratégie d'investissement dans les compétences du gouvernement de l'Alberta s'articule autour de quatre fonctions clés : fournir des informations et des ressources sur les carrières à tous les Albertains (*Career Information* – information sur les carrières); soutenir la formation axée sur l'acquisition de compétences de base pour les personnes sans emploi non qualifiées (*Work Foundations* – fondations de l'emploi); former les travailleurs à faible revenu pour qu'ils acquièrent des compétences professionnelles éventuellement utiles pour l'emploi indépendant (*Training for Work* – formation à l'emploi); et soutenir les projets menés avec les organisations, les employeurs et les collectivités dans le but de corriger les pénuries de main-d'œuvre (*Workforce Partnerships* – partenariats dans la population active).

L'Alberta Human Resources and Employment (AHRE) s'efforce actuellement de transférer une partie de ses dépenses consacrées aux Albertains à faible revenu et sans emploi des programmes de perfectionnement scolaire des adultes vers les programmes de formation professionnelle et de développement des compétences. Selon un responsable gouvernemental, la conviction qui prévaut actuellement est qu'une personne trouvera du travail plus rapidement en suivant une formation dans une branche affectée par un déficit de compétences (par exemple, dans les professions artisanales) qu'en suivant un programme scolaire traditionnel.

Études de cas dans les Territoires du Nord-Ouest

Le marché du travail local

Les mines de diamants de Diavik et BHP Billiton, auxquelles sont consacrées les deux études de cas, sont situées près de Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.). La ville, les sites miniers et les communautés concernées sont situés dans les régions de North Slave et Fort Smith. Une bonne partie des informations sur le marché du travail présentées ci-dessous concernent la région de Fort Smith, qui correspond à la moitié sud des Territoires du Nord-Ouest, et qui compte environ 29 000 habitants pour une superficie de 618 000 km² (voir la carte à l'annexe 7.A1).

En 2001, le taux de participation au marché du travail dans les T.N.-O. était de 79 %, un niveau stable depuis 1996. Le taux d'emploi a grimpé de 69.5 % en 1999 à 72.3 % en 2001, tandis que le taux de chômage a décliné de 12.2 à 8.6 % pendant la même période. La majorité de la main-d'œuvre a été absorbée dans les secteurs de santé, de l'éducation, des ventes, des affaires, de la finance, de l'administration et autres services.¹²

En 1999, sur les 5 158 adultes sans emploi vivant dans les T.N.-O., 77 % étaient d'origine autochtone; la plupart vivaient dans de petites communautés; et la plupart avaient un niveau d'éducation formelle inférieur à celui de la population moyenne. Quoiqu'en amélioration, les taux d'emploi des autochtones dans les T.N.-O. restent néanmoins inférieurs à ceux des non-autochtones.

La population de la région de Fort Smith affiche des niveaux d'éducation à peu près semblables à ceux de la population canadienne dans son ensemble. Entre 1991 et 1999, la proportion d'habitants de Fort Smith âgés de 15 et plus n'ayant pas de diplôme d'études secondaires est tombée de 37.1 à 28.8 %, tandis que la proportion d'individus ayant au maximum un diplôme d'études secondaires a grimpé de 9.7 à 21.5 %, dépassant la moyenne canadienne de 14.1 %. Une proportion croissante de la population de Fort Smith (15 %) a suivi des études universitaires. Ce chiffre est à peine inférieur au taux national de 15.8 % (2001).

Le niveau d'éducation des autochtones adultes est inférieur à celui des non autochtones d'âge actif. Plus d'un quart des autochtones adultes des T.N.-O. n'ont pas atteint le neuvième grade et 29 % n'ont pas achevé leurs études secondaires. D'après le projet de recherche du Literacy Council des T.N.-O., 66 % des autochtones adultes n'ont pas de capacités suffisantes en lecture et en écriture pour s'acquitter des tâches de la vie quotidienne (EILA niveau 3), contre 31 % des non-autochtones adultes.

Les deux compagnies minières ont signé des accords socio-économiques avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest et des groupes autochtones locaux afin d'atteindre certains objectifs en matière d'emploi et de formation. Ces accords visent à garantir aux habitants des Territoires du Nord-Ouest la possibilité de profiter directement de l'activité économique des mines de diamants.

Par exemple, en 1996, BHP Billiton a signé avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest un accord socio-économique l'engageant à embaucher en priorité des « Nordistes » et des autochtones du Nord. Les Nordistes s'entendent comme les résidents permanents des Territoires du Nord-Ouest. L'objectif de BHP Billiton est que sa main-d'œuvre soit composée à 62 % de Nordistes. Les autochtones du Nord devront représenter au moins 50 % de cette cible – soit 31 % du total de la main-d'œuvre.

De la même façon, dans le cadre d'une entente socio-économique signée en 1999, la société Diavik s'est engagée à employer au moins 66 % de Nordistes, dont au moins 40 % d'autochtones du Nord, ce qui signifie que ces derniers combleront 60 % des besoins en main-d'œuvre de l'entreprise. Par ailleurs, Diavik a signé avec cinq groupes autochtones des accords de participation incluant des engagements substantiels en matière de formation, d'emploi, de débouchés professionnels et d'octroi de bourses d'études (établissements supérieur d'enseignement professionnel et technique et universités).

Pour BHP Billiton comme pour Diavik, il pourrait se révéler difficile d'atteindre ces cibles car les T.N.-O. ne comptent que 42 000 habitants dont la moitié sont des autochtones.

Une autre caractéristique commune à ces deux exemples est l'éloignement géographique. Les deux mines sont situées à environ 300 kilomètres de Yellowknife et si l'on excepte une courte période de l'année où elles sont accessibles par une route praticable l'hiver, le seul moyen d'accès est le transport aérien. Les trajets en avion entre Yellowknife et les sites miniers sont payés intégralement par les compagnies minières. Pour un grand nombre d'autochtones employés dans les mines, cet emploi est le premier qu'ils aient jamais occupé (une remarque qui est revenue dans plusieurs

entretiens). De plus, l'anglais n'est que la seconde langue de bon nombre d'entre eux.

BHP Billiton Diamonds Inc. : mise en œuvre du Programme de formation sur le lieu de travail

BHP Billiton (BHPB) exploite la principale mine de diamants du Canada, située à environ 300 kilomètres au nord-est de Yellowknife sur le site isolé d'Ekati. La construction de la mine a commencé en 1997 et son exploitation en 1998. À l'heure actuelle, la mine emploie 750 travailleurs environ. Elle fonctionne 24 heures par jour, 365 jours par an. Les ouvriers travaillent par postes de 12 heures, sept jours par semaine, en alternant deux semaines sur le site et deux semaines de repos chez eux.

En réponse au faible taux d'alphabétisation d'une proportion substantielle de la main-d'œuvre régionale (NWT Literacy Council, 2004), la compagnie a institué un Programme de formation sur le lieu de travail (*Workplace Learning Program*, WLP), un programme d'alphabétisation dispensé sur le site visant à améliorer les compétences en lecture et en écriture. Le programme se concentre sur l'enseignement des compétences essentielles de lecture, de calcul et de communication verbale de la main-d'œuvre. Le WLP comprend des programmes très divers allant de la pré-alphabétisation au pré-apprentissage.

Le WLP a été conçu pour aider la compagnie à atteindre ses objectifs en matière d'embauche d'autochtones et garantir la sécurité et la bonne productivité de sa main-d'œuvre. Étant donné qu'environ 30 à 35 % des autochtones employés par la mine ont des difficultés pour lire de simples documents (Schierbeck et Devins, 2002), l'amélioration des compétences en lecture et en écriture, en particulier pour les personnes nouvellement embauchées au premier échelon, est une composante clé du WLP. En plus de sa composante fondamentale consacrée à l'amélioration des capacités de lecture et d'écriture, le WLP offre des cours de préparation à la formation dans les métiers spécialisés et à l'apprentissage. Par ailleurs, des cours plus structurés et un soutien sont offerts aux employés qui souhaitent obtenir le test d'équivalence d'études secondaires (GED).

Le WLP est accessible à l'ensemble des employés et aux fournisseurs de BHP désireux d'améliorer leurs compétences. La participation au programme est volontaire et confidentielle. Le WLP a été lancé officiellement en 2001, et en 2004, 140 employés environ en avaient bénéficié. En 2004, quelques-uns des premiers participants au programme étaient toujours inscrits car ils avaient démarré avec un niveau d'alphabétisation très faible. D'autres ont obtenu le GED (ils étaient 18 dans ce cas en juin 2004). Une quinzaine de participants ont obtenu l'examen de préparation à la formation aux métiers et

sont passés dans un programme d'apprentissage. D'autres utilisateurs ont eu recours aux services de soutien du WLP dans le cadre de leur formation en apprentissage et ont pu terminer leur formation aux métiers pour devenir compagnons certifiés (*Journeyman Ticketed Trades*).

Le WLP est financé par BHP Billiton et dispose d'un budget annuel d'environ 450 000 dollars canadiens. Cette enveloppe couvre les salaires et avantages sociaux de trois formateurs¹³, les ressources informatiques, les manuels, les supports pédagogiques, les déplacements en avion entre la mine et Yellowknife et les frais d'hébergement et de restauration des éducateurs. Le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest a subventionné une petite partie du salaire du formateur en charge de la préparation à la formation aux métiers en 2004, et une partie plus importante en 2003.

La compagnie permet généralement aux participants de suivre le programme sur leur temps de travail (ce qui équivaut à une formation rémunérée), mais il arrive que les étudiants prennent part au programme sur leur temps libre (formation non rémunérée). Le programme met l'accent sur la formation sur le lieu de travail, les cours étant dispensés par petits groupes ou en face-à-face avec un éducateur d'adultes. Néanmoins, les employés sont encouragés à poursuivre leur formation pendant les deux semaines de repos passées dans leur communauté d'origine et reçoivent un soutien dans ce sens.

La compagnie a collaboré avec *Bow Valley College* pour définir des profils de compétences essentielles personnalisés correspondant à quatre postes de premier échelon (technicien de maintenance, opérateur assistant d'installation de traitement, technicien d'entrepôt et conducteur d'équipement lourd). BHPB a également collaboré avec *Bow Valley College* pour élaborer des versions personnalisées du Test des compétences essentielles dans le milieu du travail (TOWES) – appelées *Pre-assessment TOWES* (ou TOWES de pré-évaluation) – destinées à mesurer l'écart entre les compétences requises dans un emploi et le niveau de compétences effectif d'un individu. Les éducateurs du WLP s'appuient sur ces évaluations personnalisées pour établir les capacités de lecture et d'écriture en milieu de travail des individus et développer ensuite un programme de formation personnalisé. BHPB utilise le test personnalisé TOWES non pas pour sélectionner les participants mais pour les évaluer. BHPB a pris en charge l'intégralité des coûts induits par l'élaboration des quatre profils de compétences essentielles et des versions personnalisées de TOWES avec *Bow Valley College*.

L'une des caractéristiques du WLP réside dans le fait que les formateurs observent les employés à leur poste de travail, pour vérifier comment ils appliquent les connaissances acquises dans le cadre de la formation. Par exemple, les conducteurs d'équipements lourds sont tenus de consigner dans un journal un grand nombre d'informations liées à leurs déplacements sur le

site. Notamment, ils doivent indiquer le lieu où ils ont pris la charge, ce qu'elle contient et le lieu où ils doivent la déposer. En observant ces employés dans l'exécution de leurs tâches, les éducateurs se font une idée de la manière dont les capacités de lecture et d'écriture sont utilisées dans l'emploi, mesurent les progrès accomplis par les étudiants et évaluent les domaines où ils auraient besoin d'une assistance supplémentaire.

De l'avis des contremaîtres, ces initiatives de relèvement des compétences ont eu plusieurs effets positifs : un sentiment d'estime de soi et un niveau de participation accrus parmi les employés, une plus grande prédisposition à coopérer et l'amélioration des conditions de sécurité dans l'environnement de travail.

Plusieurs facteurs ont contribué au succès précoce du WLP. L'un d'eux a été le soutien apporté par les dirigeants de la compagnie. En autorisant les employés à utiliser leur temps de travail rémunéré pour suivre les formations, le PDG de BHP Billiton a clairement démontré son engagement en faveur de l'amélioration des compétences. Selon une opinion répandue, le WLP n'aurait pas abouti si les employés n'avaient pas bénéficié de temps pour se former. Un autre facteur de réussite a résidé dans la participation précoce des parties prenantes à la conception et au lancement du programme. Les instigateurs du programme ont cherché à obtenir l'adhésion des cadres et des employés avant le lancement de l'initiative. Par exemple, ils ont organisé des réunions à la mine pour présenter le WLP aux employés, en insistant sur le fait que le programme était purement facultatif et n'était en aucun cas une évaluation. Par ailleurs, les formateurs ont sollicité l'avis des parties prenantes pour élaborer le cursus et le contenu des cours. En outre, les chefs d'équipe donnent régulièrement leurs avis sur le programme et sur les progrès accomplis par les employés ayant participé au WLP. De la sorte, le programme évolue constamment pour satisfaire les besoins de la compagnie ainsi que des employés pris individuellement.

Les personnes interrogées ont noté un autre point positif : le fait que le contenu du programme soit adapté aux besoins de chaque étudiant sur la base de l'évaluation individuelle effectuée par les éducateurs. La pratique de l'accompagnement de l'étudiant sur le site de son emploi est un autre facteur qui a facilité la personnalisation des formations.

En dépit de la réussite notable du programme, l'un des éducateurs de BHP Billiton a relevé plusieurs problèmes liés à la mise en œuvre du WLP. L'un d'eux tient à la rareté des programmes d'alphabétisation de base dans le milieu du travail. BHP Billiton a dû créer le programme WLP de toutes pièces et continue de l'adapter en fonction de ses besoins changeants. Un autre défi réside dans le fait que pour certains, l'analphabétisme est vécu comme une tare. Compte tenu de l'exiguïté du site minier, il est parfois difficile de

préserver la confidentialité de la participation d'un employé au WLP ou des progrès accomplis. En outre, l'organisation du temps de travail – deux semaines sur le site et deux semaines à l'extérieur – ne facilite pas la conduite du WLP. Les éducateurs ne peuvent passer qu'un temps limité avec certains employés et ne disposent que d'une marge étroite pour travailler avec les étudiants avant qu'ils rentrent chez eux. Ces contraintes peuvent entraver l'élaboration ou l'avancement des programmes.

L'une des difficultés permanentes posées par l'administration d'un programme tel que le WLP est la nécessité de faire coïncider les besoins de formation des étudiants et les impératifs de production de la mine. Bien que les dirigeants de la compagnie aient largement soutenu le programme WLP, il est entendu que BHP Billiton est une mine et non une école. Si elle s'est montrée accommodante en autorisant les employés à suivre leur formation sur leur temps de travail, la compagnie a fait valoir que les impératifs de sécurité et de production de la mine avaient la préséance sur les besoins de formation.

Enfin, la popularité du WLP est telle que les employés doivent maintenant s'inscrire sur une liste d'attente pour prendre part au programme. Or, le nombre de personnes pouvant participer simultanément au WLP est forcément limité étant donné que BHP n'emploie que trois éducateurs et que les trois ne sont pas forcément sur le site en même temps en raison de l'aménagement du temps de travail (deux semaines de travail et deux semaines de repos). Tant que le WLP n'aura pas été évalué en profondeur, il sera difficile de déterminer si les étudiants accomplissent leur formation à un rythme suffisamment rapide ou s'il serait nécessaire d'embaucher des éducateurs supplémentaires.

Diavik Diamond Mines Inc. : combinaison d'un programme de formation communautaire et d'un centre de formation sur site

Basée à Yellowknife, dans les Territoires du Nord-Ouest, Diavik Diamond Mines Inc. (DDMI) est une filiale de l'entreprise londonienne Rio Tinto plc. DDMI exploite la mine de diamants de Diavik, située sur une île du Lac de Gras d'une superficie de 20 km² (appelée, de façon non officielle, East Island), à environ 300 km au nord-est de Yellowknife. Le Cercle polaire est à 220 km au nord de la mine.

L'exploitation de la mine a commencé en 2003 et devrait se poursuivre pendant une période estimée de 20 ans. La compagnie projette d'exploiter quatre corps minéralisés diamantifères (communément appelés « cheminées kimberlitiques ») à l'aide d'une combinaison de techniques d'extraction souterraine et à ciel ouvert. Le site comprend par ailleurs plusieurs installations annexes à l'appui des activités extractives : un complexe de

logements permanent pour les employés, une installation de traitement, des ateliers de maintenance, un groupe électrogène diesel, une zone de stockage de carburant, une piste d'atterrissage, des installations de distribution d'eau et d'épuration et une structure de confinement de la kimberlite traitée. Le projet représente un coût d'investissement de près de 1.3 milliard de dollars canadiens et la mine emploie actuellement 700 personnes environ.

Trois initiatives majeures ayant trait aux compétences ont été examinées pour cette étude : la première est axée sur le renforcement des compétences et des capacités dans la communauté locale et s'appuie sur des programmes de formation communautaires. La deuxième correspond aux programmes mis en œuvre par Diavik pour améliorer les compétences de son personnel (essentiellement aux postes de premier échelon), via le centre de formation de l'entreprise. Enfin, cette section examine la manière dont Diavik a appliqué le programme de compétences essentielles.

Programmes de formation communautaires

Les programmes de formation communautaires de Diavik ont ceci de spécifique qu'ils ont été conçus pour offrir aux Nordistes des perspectives d'emploi durable dans l'entreprise Diavik elle-même ou auprès d'autres employeurs de la région. La motivation sous-jacente de ces programmes communautaires est de développer les capacités de la population locale en vue de leur utilisation éventuelle par l'entreprise. En d'autres termes, il s'agit de développer les compétences locales dont Diavik et d'autres employeurs ont besoin pour faire fructifier leurs activités.

Les ententes socio-économiques et les accords de participation précédemment mentionnés ont été pour beaucoup dans la décision de mettre en place des formations communautaires. Pour se donner les moyens de respecter ses engagements en matière d'emploi et satisfaire ses besoins en ressources humaines, Diavik s'efforce de relever les compétences de la population locale, où la compagnie puise sa main-d'œuvre potentielle. Elle apporte son soutien à l'élaboration de programmes de formation communautaires en établissant des partenariats avec les communautés locales, les autorités territoriales et fédérales, Aurora College, les fournisseurs et d'autres institutions d'enseignement.

La formation inclut une combinaison de cours théoriques et de formations pratiques. La partie théorique comporte des cours de développement des compétences théoriques et personnelles de base, dispensés par des formateurs qualifiés. La partie pratique inclut des formations sur les métiers du bâtiment, tels que la soudure, la charpenterie, l'électricité et la plomberie, ainsi que sur la conduite des équipements lourds.

L'une des caractéristiques fondamentales des programmes de formation communautaires de Diavik est que les participants prennent part à des projets qui profitent à la communauté tout entière. Les étudiants ont travaillé sur divers projets d'infrastructure communautaires tels que la construction d'un pont et de salles des fêtes.

Les programmes de formation communautaires ont progressivement évolué pour satisfaire les besoins opérationnels de Diavik. Initialement, comme l'entreprise avait surtout besoin de personnel pour construire les installations de la mine, les programmes de formation ont été axés sur le développement des compétences liées aux métiers du bâtiment dans la communauté. À l'issue des formations en bâtiment de Diavik, 234 participants ont obtenu leur diplôme, ce qui correspond à un taux de réussite de 77 %. Parmi eux, 70 % ont trouvé un emploi chez Diavik, dans d'autres mines ou auprès du gouvernement local. À mesure que la mine de diamants est passée de la phase de construction à la phase d'exploitation, la formation s'est focalisée sur d'autres aspects, à savoir préparer les membres de la communauté à exercer un emploi dans des conditions de sécurité et de performance et leur donner les compétences nécessaires pour utiliser les équipements spécialisés sur le site.

Les formations communautaires apportent aux habitants de la région les compétences techniques dont ils ont besoin pour exercer un emploi chez Diavik, mais elles s'efforcent également de développer leurs compétences essentielles. Les étudiants apprennent l'importance de l'esprit d'équipe. Les programmes de formation sont conçus de façon à obliger les étudiants à travailler ensemble et à accomplir des tâches en groupe – une compétence qui leur sera demandée lorsqu'ils travailleront dans la mine de Diavik. Les étudiants développent également leurs capacités de lecture et d'écriture, qui sont essentielles pour la sécurité sur le lieu de travail.

En outre, la notion de travail posté a été délibérément introduite dans la communauté par le biais de la formation communautaire. Le temps de travail à la mine de Diavik est organisé sur la base de l'alternance, à raison de 2 semaines travaillées sur site (par poste de 12 heures) et de 2 semaines de repos, sept jours par semaine et 365 jours par an. Le même rythme (deux semaines sur site, deux semaines hors site) a été introduit dans le modèle du programme de formation communautaire. Les étudiants passent deux semaines en classe pour suivre les cours théoriques, puis deux semaines sur le terrain pour la formation pratique. Ce faisant, ils se familiarisent avec les horaires de travail en vigueur à la mine de Diavik.

Un grand nombre d'habitants de ces communautés nordistes n'avaient jamais occupé d'emploi rémunéré avant d'être embauchés par Diavik (c'était également le cas à BHP Billiton). Cette caractéristique a influencé les besoins

de formation. Au travers de ses programmes de formation communautaires, Diavik a institué un système très efficace qui lui permet tout à la fois de remplir ses obligations sociales et de satisfaire ses besoins en main-d'œuvre. Selon l'entreprise, près de 90 % des plus de 200 personnes qui ont participé aux programmes de formation ont trouvé un emploi chez Diavik ou ailleurs (Diavik Diamond Mines Inc., 2003).

Les dirigeants de Diavik qui ont été interrogés dans le cadre de l'étude attribuent le succès des programmes de formation communautaires à plusieurs facteurs. En amenant la formation jusqu'aux communautés locales, Diavik a pu établir des relations de confiance avec des populations qui, à terme, constitueront une source de main-d'œuvre pour l'entreprise. Cette mobilisation a permis aux habitants de la région de se faire une idée plus précise du travail dans la mine. Au fil du temps, les communautés ont fini par s'appropriier ces formations et ont même proposé à l'entreprise de l'aider pour leur mise en œuvre pratique.

En outre, il est apparu que la communauté tirait profit des ouvrages construits par les participants pour l'usage des autres résidents (un centre communautaire, une route ou un stade) et que les étudiants étaient satisfaits d'avoir acquis des compétences qui pouvaient leur servir dans leurs emplois futurs. Il existe un lien direct entre les compétences acquises au travers des programmes de formation communautaires et les compétences requises par Diavik, de sorte que les participants au programme sont bien placés pour postuler aux emplois proposés à la mine – ainsi que dans d'autres organisations.

La compagnie a remarqué que ses recrues issues d'un programme de formation communautaire se débrouillent généralement mieux que les autres employés en termes de faculté d'adaptation et de travail en équipe. Cela tient largement à l'importance accordée à l'esprit d'équipe dans ces formations et au fait que les étudiants acquièrent des compétences qui leur sont directement utiles dans leur travail.

Les partenariats sont perçus comme une autre condition essentielle du développement et de la réussite des programmes de formation communautaires. La compagnie attribue une bonne partie du succès de ses initiatives à ses différents partenaires, notamment Aurora College, les entreprises, le gouvernement et les communautés elles-mêmes. Diavik et ses partenaires ont consacré une quantité de temps et un volume de financement variables aux différents programmes de formation communautaires. La compagnie a signalé que les communautés l'avaient approchée pour lancer de nouveaux projets. Elles ont collecté des fonds elles-mêmes et demandé à Diavik de servir d'intermédiaire pour mettre en place un programme.

Le Centre de formation sur le lieu de travail de Diavik

Pour satisfaire les besoins de formation de ses employés, Diavik a créé sur son site un Centre de formation sur le lieu de travail (WLC), où deux éducateurs d'adultes aident les employés à élaborer des programmes de formation ou de perfectionnement individualisés. Le WLC est opérationnel depuis maintenant deux ans. Les participants peuvent améliorer leurs compétences en mathématiques, en science et en informatique et ont la possibilité de passer dans le Centre l'examen du programme d'équivalences secondaires (*General Equivalency Diploma – GED*), les examens d'apprentissage des métiers et les examens des collèges et universités. Diavik paie l'intégralité des coûts de fonctionnement du WLC. Durant sa première année d'existence, le WLC disposait d'un budget annuel de 60 000 dollars canadiens. La deuxième année, la compagnie a porté le budget de fonctionnement du Centre à 100 000 dollars canadiens (soit une augmentation de 67 % par rapport à la première année). Ces chiffres n'incluent pas le coût des deux postes d'éducateur.

L'approche adoptée par Diavik en matière de développement des compétences a ceci de particulier que la formation ne s'arrête pas lorsque les employés rentrent chez eux (pour leurs deux semaines de repos, après les deux semaines passées sur le site). Diavik a mis au point un système qui permet aux travailleurs de poursuivre leur formation dans leur communauté pendant les deux semaines qu'ils y passent chaque mois. La compagnie travaille avec les communautés locales ainsi qu'avec les centres de formation communautaires satellites d'Aurora College, implantées dans de nombreuses communautés du Nord, pour s'assurer que les employés peuvent poursuivre leur apprentissage une fois rentrés chez eux. L'idée est qu'il y ait un centre de formation dans chaque communauté, pour que chaque employé puisse continuer à étudier pendant son temps de repos.

Les dirigeants de Diavik attribuent le succès rapide du Centre de formation sur le lieu de travail à plusieurs facteurs, tels que le soutien apporté par les cadres supérieurs de la mine. Ce soutien s'est traduit par la possibilité, pour les employés, d'utiliser une partie de leur temps de travail pour suivre les formations du WLC – même s'il faut signaler que la compagnie n'a pas de politique officielle en la matière. Par conséquent, le centre doit constamment démontrer son utilité pour continuer à bénéficier du soutien de l'entreprise. Comme le note l'un des dirigeants, l'un des objectifs du Centre de formation est de convaincre la direction de son caractère indispensable, pour qu'elle accepte plus volontiers d'octroyer du temps aux employés pour se former.

En outre, les dirigeants ont indiqué qu'ils avaient effectué des recherches substantielles sur les initiatives de relèvement des compétences pour recueillir des informations sur les modes de prestation. Ils se sont renseignés

auprès d'autres organisations pour savoir quelles initiatives elles avaient mis en place et quels étaient leurs points forts et leurs points faibles. L'entreprise s'est par ailleurs efforcée ne pas « vendre » le programme de façon trop agressive, préférant s'en remettre au bouche à oreille entre les employés pour promouvoir l'initiative. Par ailleurs, les dirigeants encouragent les contremaîtres à parler du programme aux employés et, lorsqu'elle le peut, la compagnie fête la réussite des lauréats.

Il est trop tôt pour estimer l'impact à long terme du centre de formation sur le niveau de compétences des employés car il n'en est qu'à sa deuxième année d'existence. Néanmoins, la compagnie a déjà apporté quelques modifications au programme. L'un des défis majeurs liés à l'administration du WLC consiste à préserver la crédibilité du centre et à garantir qu'il ajoute de la valeur commerciale à l'organisation. C'est pourquoi l'entreprise a récemment modifié son statut, qui est passé de centre communautaire à centre de formation. Par exemple, le WLC proposait auparavant des activités de loisirs telles que la peinture et la broderie perlée. Désormais, ce type d'activité n'est plus proposé par le WLC, mais l'entreprise a embauché sur le site deux personnes pour coordonner ces activités récréatives et celles qui ne sont pas liées au développement de l'entreprise. Il est constamment rappelé que la mine est un établissement économique et non pas un organisme d'enseignement. Les dirigeants du centre estiment qu'ils doivent se concentrer sur les éléments de l'aménagement du lieu de travail qui sont essentiels à la satisfaction des besoins commerciaux et de sécurité de l'entreprise.

Essai pilote d'une version personnalisée du programme de compétences essentielles à Diavik

Diavik reconnaît qu'elle doit développer les compétences essentielles de sa main-d'œuvre pour satisfaire ses besoins opérationnels et pour garantir la sécurité et la productivité du personnel sur le site. Le souci de sécurité est l'une des principales raisons qui peuvent inciter l'entreprise à améliorer les compétences essentielles de son personnel, en particulier les employés qui ont un faible niveau d'alphabétisation. Plusieurs des dirigeants interrogés ont souligné l'importance de la sécurité, et il s'agit d'un aspect de l'exploitation de la mine que l'entreprise cherche à renforcer constamment. Les compétences en lecture et en écriture sont perçues comme des éléments essentiels de la sécurité sur le lieu de travail.

Consciente du faible niveau d'alphabétisation de sa main-d'œuvre, en particulier aux postes du premier échelon, Diavik a institué un programme qui met l'accent sur l'amélioration des compétences des employés peu qualifiés, en privilégiant les compétences essentielles liées à la lecture et l'écriture sur le lieu de travail. L'entreprise a indiqué qu'elle ne voulait pas d'un programme

d'alphabétisation en tant que tel, mais plutôt d'une initiative qui relève le niveau de connaissances de ses employés et leur confère de la valeur ajoutée. C'est ainsi que Diavik s'est associée à *Bow Valley College* pour élaborer des profils de compétences essentielles personnalisés correspondant à quatre postes de premier échelon jugés essentiels aux opérations : conducteur d'équipement lourd; technicien d'entrepôt; technicien de maintenance et opérateur d'installation de traitement. Ces profils ont été élaborés par des consultants spécialement formés et parfaitement au fait de la méthodologie utilisée par DRHC pour le projet de recherche sur les compétences essentielles (voir ci-avant). Ces profils personnalisés ont ensuite permis d'élaborer des versions personnalisées des tests TOWES. À l'aide de cet outil d'évaluation, les éducateurs de Diavik peuvent identifier les compétences qui manquent aux employés pour effectuer leur travail avec efficacité et dans des conditions de sécurité. Ils sont ensuite à même d'identifier les interventions les plus efficaces pour chaque employé et de fournir la formation correspondante. Les coûts d'élaboration des profils de compétences essentielles et des tests TOWES personnalisés, menée de conserve avec *Bow Valley College*, ont été entièrement pris en charge par Diavik.

Il faut noter que Diavik, comme BHP, a décidé de ne pas utiliser les outils d'évaluation des compétences essentielles pour présélectionner les participants potentiels – contrairement au choix opéré à Fort McMurray, en Alberta (voir plus loin dans ce chapitre). Pour ces deux employeurs, dont l'objectif est de se doter d'une main-d'œuvre qualifiée, les tests TOWES doivent être utilisés comme aide à l'élaboration des activités de relèvement des compétences et non comme outils de sélection. Les employés recrutés aux postes de premier échelon sont choisis principalement sur la base de leur attitude, de leur expérience professionnelle antérieure et de leur éthique professionnelle et non en fonction de leur bagage éducatif et de leurs compétences en lecture et en écriture. L'entreprise reconnaît qu'il lui faut adapter la main-d'œuvre disponible – et ses compétences – aux emplois qu'elle doit pourvoir.

L'entreprise a commencé à utiliser les profils de compétences essentiels et les tests TOWES personnalisés à titre d'essai au début de 2004, et 46 employés environ ont participé au programme pilote jusqu'à présent. Les personnes recrutées aux postes de premier échelon sont soumises à un entretien individuel avec des éducateurs de Diavik, qui évaluent leur niveau de compétences et élaborent un programme de formation adapté à leurs besoins spécifiques. Selon le niveau d'alphabétisation de départ des participants, la formation dans les compétences de base peut être relativement intensive (certains étudiants ont six heures de formation par jour). La direction de l'entreprise soutient cette initiative en autorisant les employés à suivre ces formations sur leur temps de travail.

Ce programme en était encore à sa phase pilote lorsque nous avons mené nos entretiens pour cette étude de cas. Néanmoins, l'entreprise a déjà observé des améliorations chez un grand nombre de participants. Avant la formation, 20 % seulement des étudiants inscrits au programme pilote avaient passé avec succès le premier test de lecture, mené sous la forme d'un test assisté par ordinateur (CBT). Après avoir suivi une formation individualisée avec un éducateur d'adultes, presque tous les étudiants (97.7 %) ont réussi ce test.

Dans l'un des entretiens menés pour cette étude, un étudiant ayant participé au programme pilote a déclaré que l'expérience lui avait été extrêmement profitable, non seulement en lui permettant d'améliorer ses capacités de lecture et d'écriture mais aussi en lui donnant confiance en lui. Grâce à la formation, il avait l'impression de faire son travail plus rapidement et plus facilement et, ce qui est plus important encore peut-être, il avait envie de continuer ses études.

Le programme pilote basé sur l'utilisation des profils de compétences essentielles et des tests TOWES personnalisés a été jugé un tel succès que l'entreprise a entrepris d'élaborer un programme complet basé sur cette version préliminaire. Les détails du programme ne sont pas encore finalisés. En fait, le succès du programme de formation pilote a été attribué principalement aux stratégies individualisées élaborées pour chaque employé. Les profils de compétences essentielles et les tests TOWES élaborés spécifiquement pour Diavik ont permis aux éducateurs d'identifier une trajectoire de formation adaptée aux besoins de perfectionnement spécifiques de chaque étudiant.

Une difficulté a néanmoins été relevée pendant la phase pilote du programme : obtenir que les dirigeants accordent du temps aux employés pour suivre leur formation. Comme on l'a noté plus haut, bien que la direction se soit montrée plutôt accommodante en autorisant les employés à prendre du temps sur leurs horaires de travail pour se former, ils n'ont eu de cesse de rappeler que la mine est une entreprise commerciale et que les besoins opérationnels et de sécurité ont la préséance sur les besoins de formation.

L'un des enseignements livrés par le programme pilote est que les formations assistées par ordinateur (CBT) à la lecture utilisées par Diavik au centre de formation étaient trop avancées pour le niveau d'alphabétisation d'un grand nombre d'employés du premier échelon. C'est pourquoi le centre a entrepris de modifier ces formations et de les adapter au niveau de lecture des employés à qui elles sont destinées.

Les deux compagnies minières des Territoires du Nord-Ouest investissent massivement dans l'amélioration des compétences essentielles d'un grand nombre de leurs employés bien qu'elles se fassent mutuellement concurrence (ainsi qu'avec les autres employeurs de la région) pour attirer des employés.

Les deux entreprises admettent qu'elles se font parfois « subtiliser » leurs employés par d'autres employeurs et que d'autres organisations peuvent profiter de leurs initiatives en matière de relèvement des compétences. Néanmoins la rotation du personnel et le détournement de personnel ne sont cités comme des problèmes majeurs par aucune des deux entreprises. Il semble d'ailleurs qu'elles n'aient guère d'autre choix que maintenir leurs programmes de formation si elles veulent s'acquitter des obligations sociales que leur imposent les ententes socioéconomiques conclues avec le gouvernement territorial (y compris en matière de quotas d'embauche). Parallèlement, les entreprises doivent pouvoir compter sur une main-d'œuvre qualifiée et sachant lire et écrire pour répondre à leurs impératifs opérationnels, commerciaux et de sécurité. Avec l'installation d'une troisième mine de diamants, De Beers Diamonds, qui devrait commencer ses opérations de production en 2005-2006, la concurrence pour attirer la main-d'œuvre ne fera que s'intensifier. Comme l'indique l'un des représentants de Diavik, chacune des deux compagnies diamantaires devra se focaliser sur l'amélioration des compétences mais Diavik devra s'efforcer d'être un employeur de choix pour conserver ses employés existants et en attirer de nouveaux.

Études de cas en Alberta

Le marché du travail local

La majorité des études de cas effectuées dans la province de l'Alberta portent sur Fort McMurray, ville située dans la partie septentrionale de la province (voir la carte à l'annexe 7.A2). L'Alberta est la région du monde qui compte les plus grands gisements de sables bitumineux et la zone qui entoure Fort McMurray a connu une croissance rapide ces dernières années¹⁴.

Avec un taux d'emploi de 77.5 % et un taux de chômage de 4.9 %, la région de Fort McMurray s'en sort légèrement mieux que la moyenne de la province (69.3 % et 5.2 % respectivement) et beaucoup mieux que la moyenne canadienne (62.5 % et 7.4 %).

En Alberta, les taux de chômage sont plus élevés chez les autochtones que dans l'ensemble de la population. En 2003, le taux de chômage était de 10.7 % chez les autochtones hors réserve, contre 5.5 % pour l'ensemble de la province (Alberta Human Resources and Employment, 2004).

La population active de la région de Fort McMurray est relativement jeune : l'âge médian y est de 30.8 ans, contre 35 ans pour l'ensemble de la province; 76.7 % de la population de Fort McMurray ont moins de 45 ans, contre 67.3 % pour la province.

Le niveau d'éducation des habitants d'âge actif de la région de Fort McMurray s'améliore : entre 1991 et 1996, la proportion des 15 ans et plus

n'ayant pas atteint le neuvième grade est tombée de 9.6 à 6.2 % de la population, tandis que le pourcentage d'individus ayant suivi des études post-secondaires a grimpé de 52 à 55.8 % (Statistique Canada, 1994 et Statistique Canada 2004g).

Les autochtones d'Alberta ont un niveau d'études post-secondaires inférieur à celui de la population générale. En 2003, 22.9 % seulement des autochtones hors réserve âgés de 15 à 64 ans de l'Alberta avaient achevé des études post-secondaires (Alberta Human Resources and Employment, 2004).

Les niveaux d'éducation de la population d'âge actif de Fort McMurray sont plus comprimés que les niveaux nationaux : 22.3 % de la population âgée de 20 ans et plus n'a pas de diplôme de fin d'études secondaires, pour une moyenne nationale de 27.9 %. Près de 13 % ont un diplôme de fin d'études secondaires mais aucun diplôme plus élevé (14 % à l'échelle du pays). D'un autre côté, les habitants de la région qui ont fait des études post-secondaires ont généralement suivi une formation non universitaire (formation aux métiers ou diplôme d'un collège notamment) : ils sont 47.9 % dans ce cas, contre 34.3 % de la population nationale; à l'inverse, 11.2 % des résidents locaux ont un diplôme universitaire, contre 13.8 % des Canadiens (Statistique Canada, 2004h).

Les études de cas présentées ci-dessous se concentrent essentiellement sur les initiatives d'amélioration des compétences mises en œuvre par les compagnies pétrolières Syncrude et Suncor, implantées à Fort McMurray. Il est à noter que ces deux entreprises n'utilisent pas le Test des compétences essentielles dans le milieu de travail (TOWES) de la même manière que les deux entreprises de Yellowknife. Dans le cas présent, les deux compagnies utilisent les versions personnalisées du test TOWES qu'elles ont conçues comme des outils de sélection, pour recruter des employés à des postes de premier échelon spécifiques. Il s'agit d'une différence par rapport à l'approche adoptée dans les mines de diamants de Yellowknife, où le test TOWES est utilisé comme un outil d'évaluation et non de sélection. Par ailleurs, les deux compagnies pétrolières exigent que tous les candidats aient au minimum le douzième grade (école secondaire).

Le marché du travail de Fort McMurray présente des caractéristiques très différentes de celles de Yellowknife, et c'est probablement l'une des raisons majeures pour lesquelles le test TOWES est utilisé différemment dans cette région. À Fort McMurray, les compagnies reçoivent plusieurs centaines de candidatures de demandeurs d'emploi par semaine et il leur fallait un système leur permettant de choisir à coup sûr des personnes ayant des capacités suffisantes pour les postes visés. *Keyano College* (à Fort McMurray) et *Bow Valley College* ont travaillé de concert pour élaborer des versions personnalisées du test TOWES correspondant à des postes de premier échelon spécifiques

dans les deux compagnies pétrolières. Ces tests se fondent sur les besoins de main-d'œuvre particuliers des deux entreprises mais cadrent également avec les normes professionnelles nationales. Syncrude et Suncor ont toutes deux pris en charge le coût de l'élaboration des profils et des tests TOWES personnalisés.

Certaines des personnes interrogées à Fort McMurray contestent l'utilisation faite des tests TOWES – à savoir un outil permettant de sélectionner les futures recrues. Selon elles, en adoptant cette approche, les entreprises risquent d'exclure des personnes qualifiées qui feraient des employés très compétents, au simple motif qu'elles ont échoué au test TOWES. À Yellowknife, les parties prenantes ont indiqué que le marché du travail local réagirait défavorablement à tout ce qui serait perçu comme un « test d'employabilité »; c'est pourquoi elles se refusent à utiliser le test TOWES comme outil de sélection.

Syncrude Canada Ltd. : focalisation sur les capacités de lecture, d'écriture et de calcul en milieu de travail

Syncrude Canada Ltd. produit du pétrole brut à partir des gisements bitumineux d'Athabasca, en Alberta, qui recèle les plus grands gisements de sables bitumineux du monde. Les sites qu'elle exploite au nord de Fort McMurray comprennent de vastes mines de sables bitumineux, des installations d'extraction et de valorisation et des installations de services publics. Les travaux de construction sur le site Syncrude ont commencé en 1973 et l'exploitation a été ouverte officiellement en 1978. Syncrude est le premier producteur mondial de pétrole brut issu de sables bitumineux et le premier producteur canadien exploitant une source unique. Syncrude assure actuellement 13 % des besoins annuels en pétrole du Canada.

Syncrude est l'un des plus gros employeurs privés de la province : la compagnie emploie directement environ 4 000 personnes, et indirectement (via ses sous-traitants chargés de la maintenance) 1 000 à 1 500 personnes en moyenne. Syncrude est également l'une des entreprises industrielles qui emploie le plus d'autochtones au Canada, cette catégorie représentant 12.5 % de sa main-d'œuvre et de celle de ses sous-traitants.

Syncrude sait de longue date que sa réussite commerciale repose sur le dévouement, les compétences et la motivation de sa main-d'œuvre. L'entreprise a consacré plus de 23 millions de dollars canadiens aux initiatives de formation et s'impose comme l'un des employeurs qui investissent le plus dans l'amélioration des compétences essentielles de la main-d'œuvre. Comme le note son ancien PDG, Syncrude a accordé une attention prioritaire à la formation aux compétences essentielles :

« La formation aux compétences essentielles apporte aux employés de Syncrude les compétences et la confiance qui sont indispensables dans le monde du travail actuel

et donne à l'entreprise les moyens de relever les défis du futur », Eric P. Newell, ancien président et PDG de Syncrude Canada Ltd¹⁵.

Les sites miniers exploités par Syncrude sont de vastes complexes industriels qui nécessitent des dépenses d'investissement colossales et une main-d'œuvre extrêmement fiable. Parallèlement, la sécurité revêt une importance primordiale sur ces sites. L'entreprise a donc besoin d'employés qui sachent lire, écrire et compter, qui soient souples et qui puissent communiquer efficacement entre eux.

À la fin des années 80, Syncrude s'est aperçue que les capacités de lecture et d'écriture de sa main-d'œuvre étaient insuffisantes. En 1987, l'entreprise s'est associée au *Keyano College* (Fort McMurray) pour élaborer, gérer et mettre en œuvre un programme d'alphabétisation en milieu de travail baptisé ERIC (*Effective Reading in Context*). Après avoir effectué plusieurs itérations et essais pilotes avec les contremaîtres, l'entreprise a lancé le programme officiellement en 1988, et il est toujours en place. Depuis sa création, le programme ERIC a été suivi par plus de 1 500 personnes.

ERIC est présenté comme un « programme de compétences essentielles en milieu de travail axé sur la compréhension de textes ». Son objectif est d'aider les employés à travailler plus efficacement en améliorant leurs capacités de compréhension de textes via une série d'ateliers de lecture.

Le programme est proposé gratuitement à tous les employés de Syncrude. La participation est strictement volontaire et complètement confidentielle. Les ateliers sont organisés sur le campus de *Keyano College* à Fort McMurray, c'est-à-dire en dehors des sites miniers de Syncrude. L'entreprise a volontairement choisi cette localisation pour renforcer la nature confidentielle du programme. Des visites sur le campus sont organisées à l'attention des participants, pour qu'ils se sentent à l'aise et se familiarisent avec l'environnement.

Les cours sont assurés par des éducateurs de *Keyano College*. Les participants au programme ne sont soumis à aucun test. Les éducateurs consultent et évaluent les participants dans le cadre d'entretiens individualisés, à la suite desquels ils les inscrivent à des ateliers de 12, 28 ou 40 heures. Le choix de l'atelier est généralement laissé à l'appréciation du participant, qui décide en fonction de ses besoins, de ses disponibilités et des commentaires de l'éducateur. Les ateliers sont organisés par petits groupes de huit personnes au maximum. Ces groupes volontairement restreints sont cités comme un élément clé de la stratégie de l'entreprise : étant peu nombreux, les membres de chaque groupe se montrent très solidaires les uns des autres et se soutiennent mutuellement au fil de leur passage dans les différents ateliers.

Syncrude accorde du temps à ses employés pour participer aux ateliers. Les cours ont généralement lieu pendant les heures de travail et les employés peuvent y assister en continuant d'être rémunérés. Cependant, les employés et l'entreprise font tous des concessions dans ce domaine. Par exemple, si un atelier a lieu pendant un jour de congé d'un employé, celui-ci est quand même censé y participer et n'est pas payé pour le temps qu'il y consacre. Inversement, si un employé est censé travailler de nuit le jour où a lieu l'atelier, la possibilité lui est souvent offerte d'échanger son poste de nuit contre un poste de jour pour pouvoir assister à l'atelier pendant son temps de travail. Ce régime de concessions mutuelles est perçu comme un facteur clé de la réussite du programme.

Une caractéristique unique et importante du programme ERIC réside dans le fait que les participants identifient eux-mêmes les supports avec lesquels ils veulent travailler. Les supports de lecture utilisés dans le programme sont d'authentiques documents que les employés peuvent être amenés à rencontrer dans leur travail. Les exemples et exercices pratiques proposés aux participants sont conçus pour leur permettre de faire le lien avec les cours théoriques et appliquer directement les connaissances acquises dans leur travail. L'entreprise a bien conscience que les apprenants sont des adultes et qu'ils amènent avec eux un riche bagage de connaissances professionnelles. Eux aussi participent à la définition du contenu des programmes. ERIC est un programme parfaitement flexible qui peut être adapté aux besoins spécifiques des différents groupes. Son contenu est modifié selon que de besoin pour rester pertinent et pratique dans tous les environnements de travail. Par exemple, le contenu d'un atelier destiné à un groupe d'ingénieurs de Synchrude sera très différent de celui d'un atelier destiné à des conducteurs d'équipements lourds. L'objectif est que les participants apprennent des stratégies de lecture qu'ils puissent immédiatement appliquer aux supports utilisés quotidiennement dans leur travail.

Après avoir réussi, grâce au programme ERIC, à développer les compétences essentielles en lecture des employés de l'entreprise, les dirigeants de Synchrude ont pris conscience dans les années 90 de la nécessité d'améliorer leurs compétences en mathématiques. Une fois encore, Synchrude s'est associée à *Keyano College* pour élaborer le programme SAM (Synchrude Applied Math), qu'elle a lancé en 1997 (le programme s'appelait initialement WIN – *Working in Numeracy* – avant de changer de nom en 2003).

SAM est présenté comme un « programme de compétences essentielles en milieu de travail axé sur les mathématiques », articulé autour d'ateliers personnalisés qui utilisent des exemples et des exercices en rapport avec les tâches que doivent exécuter les travailleurs. Le programme SAM est calqué sur le même modèle qu'ERIC. Comme dans le cas d'ERIC, la participation à SAM

est volontaire et confidentielle. Les cours sont dispensés à *Keyano College* par petits groupes d'un maximum de huit participants et sont gratuits.

Les programmes ERIC et SAM sont conçus pour aider les employés à acquérir des stratégies de lecture et de calcul essentielles, leur permettant d'être plus souples et de s'adapter à un environnement de travail en mutation permanente.

Pour cette étude, nous avons interrogé un groupe d'employés de Syncrude qui avaient suivi le programme ERIC ou SAM. Tous retiraient un bilan positif de leur participation au programme et estimaient avoir acquis des connaissances inestimables pour leur travail.

Pour les membres de ce groupe, les avantages retirés des programmes ERIC ou SAM ne se limitent pas à l'apprentissage de stratégies liées à la lecture et aux mathématiques, mais ils se mesurent également en termes de confiance en soi. Beaucoup estiment que les programmes ont facilité leur développement personnel et amélioré l'estime qu'ils avaient d'eux-mêmes. Certains employés ont indiqué que les programmes ERIC ou SAM les avaient aidés à préparer des examens en rapport avec leur emploi.

Tous seraient prêts à recommander ERIC ou SAM à leurs collègues, et la majorité l'ont d'ailleurs fait. Les participants considèrent que les encouragements que leur ont prodigués les contremaîtres ont beaucoup contribué à leur réussite, et ils ont apprécié l'absence de test à l'entrée. Tous ont été très satisfaits de leurs instructeurs et leur attribuent un rôle majeur dans leur réussite. Ils ont notamment apprécié l'intérêt pratique des discussions menées en classe. De l'avis de certains participants, une version informatisée des programmes ne serait pas aussi efficace que des cours en face à face, car les éducateurs jouent un rôle fondamental dans le bon déroulement du programme.

Syncrude a pris en charge l'intégralité des coûts liés à l'élaboration et la mise en œuvre des programmes ERIC et SAM pour ses employés¹⁶. *Keyano College* élabore des versions personnalisées des programmes ERIC et SAM pour d'autres organisations selon le principe de la récupération des coûts. Les frais d'adaptation des programmes ERIC/SAM facturés par *Keyano College* sont variables, mais l'adaptation récente d'ERIC pour un organisme de santé a coûté de l'ordre de 22 000 dollars canadiens. Ce montant couvrirait deux ateliers pilotes, les réunions de la commission consultative, les supports pédagogiques et la promotion. Compte tenu des coûts substantiels que représentent l'adaptation et le maintien de programmes comme ERIC ou SAM, de nombreuses organisations, en particulier les PME, ne peuvent vraisemblablement pas se permettre d'adopter ce type d'initiative sur leur site.

Il apparaît que le caractère volontaire et confidentiel du programme – voulu par l'entreprise – a constitué un facteur de réussite décisif. Par ailleurs, Syncrude s'est gardée de vanter les mérites des programmes de façon trop agressive auprès de ses employés, comptant plutôt sur le bouche à oreille entre les participants et leurs collègues. *Keyano College* envoie régulièrement des courriels à l'ensemble des employés pour les avertir des prochains ateliers organisés et les mêmes informations sont diffusées sur les panneaux d'information dans l'entreprise. Si l'entreprise a décidé de ne pas parler trop ouvertement des programmes ERIC et SAM, c'est essentiellement parce que la formation aux compétences de lecture, d'écriture et de calcul reste frappée d'un tabou.

Par ailleurs, le contenu des ateliers est adapté aux participants et à leur emploi. Le contenu des programmes ERIC et SAM est basé sur des supports imprimés que les participants sont effectivement amenés à utiliser dans leur travail. Par conséquent, les connaissances acquises par la formation peuvent être appliquées immédiatement dans l'emploi.

Les personnes interrogées attribuent également le succès des initiatives de relèvement des compétences de Syncrude au fait que les programmes sont continuellement adaptés et modifiés. Comme l'explique un éducateur d'ERIC, il s'agit d'un « programme vivant », dont la souplesse se prête à une adaptation continue aux besoins de chaque groupe. Si le contenu des ateliers est variable, les stratégies d'apprentissage restent quant à elles toujours les mêmes.

Comme c'est le cas avec de nombreuses initiatives qui ont fait leurs preuves, le soutien des dirigeants de l'entreprise a également été cité parmi les facteurs de réussite. Manifestement, le soutien apporté par l'ancien PDG de Syncrude aux initiatives d'amélioration des compétences a joué un rôle majeur dans le succès de ces programmes.

Un nombre substantiel d'employés ont pris part au programme ERIC depuis son lancement. Cependant, il apparaît que ce nombre (ainsi que celui des employés ayant participé à SAM) n'est pas aussi élevé qu'il devrait l'être pour répondre aux besoins de l'entreprise. Le fait que Syncrude ne fasse pas ouvertement de publicité pour ERIC et SAM est perçu comme un obstacle par certains. Les participants ont remarqué qu'un grand nombre d'employés n'étaient pas au courant de l'existence des programmes. Cela signifie que certains des employés qui profiteraient le plus de ces initiatives ne savent même pas qu'ils y ont droit. Il faut préciser, à la décharge de l'entreprise, que les informations concernant l'ensemble des formations (y compris ERIC et SAM) sont diffusées sur le service intranet. Mais cela veut dire que les employés doivent faire la démarche de se procurer des informations sur les formations disponibles. Certains employés ont indiqué qu'ils auraient suivi

les formations plus tôt s'ils avaient su qu'elles existaient, et d'autres se sont prononcés en faveur d'une promotion plus « agressive » des programmes. Par exemple, certains proposent que *Keyano College* (qui gère les ateliers ERIC et SAM pour Syncrude) personnalise ses activités de promotion en fonction des caractéristiques des groupes d'employés auxquels ces ateliers s'adressent.

De plus, comme la participation aux programmes est volontaire, les contremaîtres ne sont pas forcément disposés à octroyer du temps aux employés pour suivre leur formation. Certains employés ont signalé que si leur contremaître ne leur avait pas permis de participer aux ateliers sur leur temps de travail, ils n'auraient pas pu y participer du tout.

Malgré les quelques difficultés susmentionnées, le programme ERIC a été jugé très efficace pour ce qui est d'améliorer les compétences essentielles des employés, à telle enseigne qu'il a été présenté aux conseils sectoriels de l'industrie et intégré au programme d'anglais d'un établissement d'enseignement secondaire local. C'est principalement l'*Alberta Workplace Essential Skills (AWES)* qui s'est chargé de la promotion d'ERIC et SAM auprès des autres secteurs (cet organisme sera décrit plus en détail dans la section suivante). Le programme ERIC est mis en œuvre et adapté aux différents contextes par *Keyano College*, mais les droits d'auteur sont détenus par Syncrude.

Enfin, il est important de souligner que tous les employés de Syncrude doivent avoir un diplôme d'études secondaires. Par conséquent, les employés de Syncrude qui participent à ERIC et SAM ne sont vraisemblablement pas des ouvriers non qualifiés, contrairement aux autres études de cas décrites précédemment. Néanmoins, l'entreprise admet que son personnel doit continuer à se perfectionner et compte sur ces programmes pour doter ses futures recrues des compétences essentielles dont elles auront besoin pour être performantes et assurer le développement de l'organisation.

Suncor Energy Inc. : une combinaison de formations normalisées et personnalisées

En 1967, Suncor Energy Inc. (Suncor) a fait œuvre pionnière en étant la première entreprise à exploiter les sables bitumineux d'Athabasca à des fins de production commerciale de pétrole brut, et en obtenant le premier baril de pétrole brut de synthèse de qualité commerciale. Suncor est aujourd'hui l'un des tout premiers producteurs et négociants en énergie d'Amérique du Nord. L'entreprise compte quatre grandes divisions commerciales au Canada et aux États-Unis et emploie plus de 4 000 personnes. Cette étude de cas se concentre sur les opérations de Suncor à Fort McMurray, Alberta, où la compagnie exploite les gisements bitumineux d'Athabasca pour en extraire du pétrole brut. Suncor est l'un des principaux employeurs du secteur privé d'Alberta. L'entreprise connaît actuellement une forte croissance, liée à l'anticipation

d'une forte production de pétrole brut au cours de la prochaine décennie. Au cours des prochaines années, ses dépenses d'équipement devraient osciller entre 1.5 et 1.7 milliard de dollars en moyenne et être concentrées dans l'Alberta.

Mise sur pied d'un atelier pilote ERIC pour le syndicat de Suncor

En 2003, le syndicat de Suncor a invité *Keyano College* à animer un atelier pilote ERIC pour certains membres du syndicat. La formation a d'abord été proposée aux délégués syndicaux et aux représentants exécutifs et spécialistes des questions de sécurité de CEP Local 707 (le syndicat de Suncor). Le coût de cet atelier pilote a été intégralement pris en charge par le syndicat.

La participation à l'atelier était volontaire et il a été difficile, dans un premier temps, de recruter un nombre de participants suffisant. Cette difficulté a été attribuée au tabou qui continue d'entourer la formation à la lecture et à l'écriture, comme on l'a vu dans plusieurs exemples décrits plus haut.

D'après le président du syndicat, tous les participants à l'atelier ont réagi de manière positive. Ils ont déclaré avoir appris de nouvelles techniques pour rassembler des informations plus rapidement, et plusieurs ont noté un effet bénéfique de la formation sur leur travail. Par ailleurs, le président du syndicat a indiqué que c'est délibérément qu'il avait choisi des responsables syndicaux pour participer à l'atelier pilote, sachant que ce groupe pourrait lui être utile ultérieurement pour promouvoir le programme dans une version étendue.

Le coût du programme ERIC est perçu comme un obstacle majeur à l'extension du programme au sein du syndicat ou de Suncor en général. Dans la mesure où cette formation ne bénéficie d'aucune aide publique, la plupart des entreprises exigeront des arguments solides avant de se décider à investir dans des programmes tels qu'ERIC.

Les initiatives de Suncor à l'attention des autochtones

Suncor poursuit une politique active de recrutement dirigée vers les autochtones. Sur le site de Fort McMurray, en 2002, les autochtones représentaient environ 10.8 % de la main-d'œuvre, soit un tout petit peu moins que la fraction cible de 12 %. À titre de comparaison, en 1997, les autochtones ne représentaient que 2.3 % de la main-d'œuvre.

Par ailleurs, Suncor soutient l'entrepreneuriat et la formation des autochtones. En 2004, elle escomptait attribuer des contrats d'une valeur d'environ 50 millions de dollars à des entreprises détenues et exploitées par des autochtones. Par ailleurs, elle investit dans la formation et l'amélioration des compétences de la communauté en accordant des bourses aux autochtones qui effectuent des études en rapport avec ses activités.

Suncor s'efforce également d'attirer l'attention des jeunes autochtones sur les débouchés professionnels offerts par les gisements bitumineux de la région. Une initiative intéressante de l'entreprise consiste à envoyer des « ambassadeurs » auprès des communautés locales d'autochtones. Ces ambassadeurs, qui sont eux-mêmes de jeunes autochtones employés chez Suncor, se rendent dans les écoles secondaires locales et parlent aux élèves de leur travail, du chemin qu'ils ont parcouru avant d'entrer dans l'entreprise et des compétences et du niveau d'éducation exigés pour y travailler. L'entreprise espère que l'exemple de réussite – notamment professionnelle – incarné par ces ambassadeurs saura convaincre les élèves de l'utilité d'obtenir leur diplôme de fin d'études secondaires.

Il est à noter que cette volonté de modifier la perception des individus a déjà été signalée dans les études de cas menées à Yellowknife.

Le Programme Shapotowak : un partenariat local en faveur de l'amélioration des compétences des autochtones

Comme dans les Territoires du Nord-Ouest, de nombreuses entreprises de la région de Fort McMurray se sont fixé des objectifs en matière d'embauche d'autochtones et ont mis en place des programmes pour développer les compétences des travailleurs et des communautés autochtones de la région. Le programme Shapotowak offre un exemple intéressant de ce type d'initiative.

L'entreprise 2000 Plus a ressenti le besoin de placer à des postes spécialisés un plus grand nombre de ses employés autochtones. Détenue par le conseil autochtone, Première nation crie Mikisew, situé à Fort Chipewyan (Alberta), 2000 Plus fournit à Syncrude des services d'entretien de terrains et de soutien en personnel lors des interruptions de service pour maintenance et met à sa disposition une main-d'œuvre occasionnelle. Comme on l'a noté au début du chapitre, les techniciens spécialisés font l'objet d'une forte demande dans la région de Wood Buffalo (Fort McMurray) et le développement de l'économie locale passe par une main-d'œuvre aux compétences de base et professionnelles solides.

Shapotowak est une initiative pilote menée sur la base d'un partenariat entre 2000 Plus, Keyano College, Syncrude Canada Ltd., l'Alberta Apprenticeship and Industry Training, le conseil tribal d'Athabasca et la Première nation crie Mikisew. Son objectif est de répondre aux besoins des jeunes travailleurs autochtones de 2000 Plus qui ont besoin de se perfectionner mais qui ne peuvent pas se permettre de quitter leur emploi à temps plein pour suivre des études. Le programme propose donc à ces jeunes de prendre des cours et de se former aux métiers tout en continuant à travailler à temps plein. Les frais de scolarité et autres frais annexes sont couverts par l'entreprise et le Conseil

tribal d'Athabasca. Le Conseil tribal d'Athabasca est financé en grande partie par le gouvernement du Canada. La plupart des cours ont lieu le soir, sur le campus principal de *Keyano College* à Fort McMurray. Syncrude accorde à chaque étudiant (employés sous contrat) un maximum de 60 heures sur ses horaires de travail pour participer aux ateliers ERIC ou SAM. Selon le responsable de la section des programmes de formations pour les autochtones du *Keyano College*, cette souplesse offre des possibilités d'apprentissage à des étudiants qui n'auraient pas pu suivre de formation supplémentaire pour des raisons financières.

Shapotowak a été lancé en janvier 2004 auprès de douze étudiants – le nombre maximum d'employés auquel Syncrude pensait pouvoir accorder du temps libre. Ces douze participants ont été sélectionnés par 2000 Plus en fonction de leurs antécédents professionnels, de leur bagage éducatif, de leur comportement et de leurs objectifs de carrière. Le programme comporte deux phases, l'une théorique et l'autre pratique. C'est la direction de l'entreprise qui a décidé en dernier lieu qui allait participer à la première phase du programme pilote. Selon l'une des personnes interrogées, le processus de sélection pourrait être amélioré à l'avenir si davantage de parties prenantes (par exemple les éducateurs de *Keyano College*) étaient consultées pour choisir les participants.

L'entreprise a recruté un psychologue pour aider les étudiants à résoudre les éventuels problèmes personnels ou familiaux qui risquaient de compromettre leur réussite pendant le programme. La première phase, qui s'est achevée en juin 2004, a mis l'accent sur l'amélioration des compétences essentielles dans un contexte scolaire structuré. Les étudiants ont participé à des ateliers ERIC et SAM, axés sur les capacités de lecture, d'écriture et de calcul, et suivi des cours de grammaire et d'informatique. La deuxième phase se concentre sur les compétences requises pour la préparation aux carrières (préparation à l'examen d'équivalences secondaires ou aux examens d'apprentissage des métiers). Cette seconde phase est plus spécifique à l'emploi et inclura jusqu'à 100 heures de travaux pratiques pour l'apprentissage de métiers spécifiques.

Les responsables du *Keyano College* ont indiqué que tous les étudiants n'avaient pas poursuivi le programme jusqu'à la deuxième phase. Quelques-uns ont quitté la communauté ou l'entreprise, de sorte que seuls 4 à 8 étudiants suivent maintenant des cours du soir à Keyano. Bien que tous les participants initiaux n'aient pas atteint la seconde phase, les intervenants de *Mikisew Energy Services Group* (propriétaire de 2000 Plus) considèrent que la première phase a été une réussite. Au dire d'une autre personne interrogée, Syncrude n'avait auparavant encore jamais octroyé de temps à ses fournisseurs pour se former, et ce facteur a vraisemblablement beaucoup contribué au succès rapide du programme pilote.

À la lumière des résultats globalement positifs de la première phase, l'entreprise espère maintenant étendre le programme à l'ensemble des employés de 2000 Plus (environ 90 employés à temps plein). Il faudra attendre que la version pilote soit complètement terminée pour pouvoir évaluer le programme en détail et tirer les enseignements qui s'imposent. Les autres compagnies pétrolières et les autres employeurs de la région de Fort McMurray s'intéressent de près aux résultats de cette initiative pilote, dont ils se demandent s'ils pourront s'en inspirer pour atteindre leurs propres objectifs en matière de quotas d'embauche.

L'Alberta Workforce Essential Skills (AWES) Steering Committee : exemple d'un intermédiaire sectoriel sur le marché du travail

L'Alberta Workforce Essential Skills (AWES) Steering Committee est un groupe sans but lucratif qui cherche à promouvoir les avantages liés à une main-d'œuvre tournée vers l'innovation, sachant lire et écrire et ayant confiance en elle en encourageant l'utilisation des compétences essentielles dans la province de l'Alberta. Sa mission est de faciliter la mise en œuvre des projets de formation et d'attirer l'attention sur l'importance de la formation aux compétences essentielles pour les travailleurs.

Le comité de pilotage de l'AWES est composé d'employeurs et de représentants d'organisations syndicales et du gouvernement. Il offre un exemple de partenariat stratégique en faveur de la formation aux compétences essentielles.

Les compétences essentielles défendues par l'AWES sont les neuf compétences identifiées par Ressources humaines et Développement des compétences Canada (RHDC) et mentionnées au début du chapitre : lecture de textes, utilisation des documents, calcul, rédaction, communication verbale, capacité de réflexion, travail d'équipe, informatique et formation continue.

Pour promouvoir les compétences essentielles, l'AWES a opté pour une approche sectorielle au lieu de s'adresser à des entreprises particulières. Le comité est parvenu à sensibiliser plusieurs secteurs de l'Alberta à l'importance de ces compétences : le pétrole et le gaz (comme on l'a vu précédemment avec l'étude de cas sur Syncrude), le BTP, l'industrie agroalimentaire, la sylviculture et le secteur du tourisme (avec lequel elle achève actuellement un projet). À titre d'exemple, l'AWES et le Keyano College ont élaboré des versions personnalisées des programmes ERIC et SAM pour l'industrie du BTP lorsqu'il est apparu à ce secteur que la main-d'œuvre présentait un déficit de capacités en lecture et en mathématiques.

En employant cette approche, l'AWES espère promouvoir les compétences essentielles dans un secteur entier (et non uniquement à

l'échelle d'une entreprise) et, ce faisant, mobiliser un volume de ressources plus important. Si le comité a choisi ces secteurs particuliers, c'est parce qu'ils sont actuellement en phase de croissance et se heurtent à une pénurie de compétences. Par ailleurs, les dirigeants d'entreprise et la main-d'œuvre de ces secteurs sont très désireux de connaître l'impact des compétences essentielles sur la productivité et les performances.

L'AWES Committee soutient également la formation des praticiens spécialistes des compétences essentielles. Elle leur offre par exemple des possibilités de développement professionnel, leur donne accès à des ressources et des outils liés aux compétences essentielles et leur fait connaître les recherches ou les projets récents sur ce thème.

Certains projets de l'AWES ont abouti à l'élaboration de supports propices à l'amélioration des capacités de lecture et d'écriture des travailleurs. Selon plusieurs personnes interrogées pour cette étude, l'AWES a joué un rôle catalyseur dans le développement des compétences essentielles en Alberta. De l'avis des membres du Comité que nous avons interrogés, tant que les compétences essentielles seront nécessaires, l'AWES le sera également.

Pour l'essentiel, les projets AWES sont financés sur la base de propositions soumises au Secrétariat national à l'alphabetisation¹⁷ et au gouvernement de l'Alberta (via *Alberta Learning*¹⁸). Les financements sont spécifiques aux projets et peuvent aussi provenir d'autres départements fédéraux ou d'autres services du gouvernement provincial de l'Alberta.

Pour beaucoup, la composition du Comité AWES – qui accueille des représentants de la main-d'œuvre, des employeurs et du gouvernement – est un paramètre fondamental du succès de ses initiatives. Certains syndicats ont même envoyé leurs propres formateurs suivre des projets ou des programmes sur les compétences essentielles animés par des praticiens de l'AWES. Selon l'un des membres du Comité, la diversité des acteurs représentés est la garantie que « tous œuvrent à la réalisation d'un but commun ».

Comme c'est le cas avec de nombreux exemples déjà cités dans ce chapitre, la réussite des initiatives du Comité de l'AWES doit beaucoup aux personnes qui ont cru en l'importance des compétences essentielles sur le lieu de travail. Le Comité est composé de personnes qui ont défendu la cause des compétences essentielles dans les entreprises examinées ici et qui s'efforcent de les promouvoir dans la province entière.

Les compétences essentielles dans l'industrie du camionnage du Canada

Les compétences essentielles sont également introduites dans les normes et les programmes de formation établis par les Conseils canadiens sectoriels des ressources humaines. Au Canada, chaque secteur d'activité est

doté d'un conseil bipartite consacré au développement des ressources humaines financé par le gouvernement fédéral. Nous examinons ci-dessous comment le conseil des ressources humaines en camionnage a encouragé le développement des compétences essentielles dans son secteur à l'échelle nationale. Nous présentons également des informations sur les initiatives d'amélioration des compétences d'une entreprise de camionnage de l'Alberta.

L'industrie canadienne du camionnage emploie plus de 500 000 personnes et rapporte à l'économie nationale quelque 42 milliards de dollars. Institué en 1994, le Conseil canadien des ressources humaines en camionnage (CCRHC) est un organisme privé, indépendant et sans but lucratif qui joue un rôle majeur à l'échelle nationale dans la coordination de la recherche et du développement sur les ressources humaines dans l'industrie canadienne du camionnage. Le CCRHC a pour mission « d'aider l'industrie canadienne du camionnage à recruter, à former et à maintenir en fonction les ressources humaines dont elle a besoin pour répondre à ses besoins actuels et à long terme ». Le CCRHC est entièrement financé par l'État fédéral.

En septembre 2004, le CCRHC a lancé la Trousse à outils de compétences essentielles – un ensemble d'outils d'évaluation et de mise à niveau des compétences mis au point dans le contexte de sa stratégie nationale sur les compétences essentielles. Cette « trousse » comprend diverses ressources visant à faciliter la promotion des compétences essentielles dans l'industrie du camionnage, notamment :

- *Des profils de compétences essentielles* : le CCRHC a analysé quatre professions (conducteur professionnel, répartiteur, formateur de conducteur professionnel et spécialiste de la sécurité des transports) et élaboré des profils de compétences essentielles personnalisés pour ces quatre postes. Ces profils se fondent sur les neuf Compétences essentielles identifiées par Ressources humaines et Développement des compétences Canada et mentionnées plus haut dans ce chapitre.
- *Test TOWES* : le CCRHC a élaboré à l'attention de l'industrie du camionnage une version personnalisée de TOWES qui met l'accent sur l'évaluation des compétences essentielles de lecture de textes, d'utilisation de documents et de calcul.

Actuellement, le CCRHC n'a pas de budget pour élaborer des profils des compétences essentielles personnalisés pour des entreprises spécifiques, comme on l'a vu dans plusieurs exemples de ce chapitre. Selon l'une des personnes interrogées, une entreprise de camionnage a fait appel à un consultant pour élaborer des profils personnalisés propres à son organisation.

Le projet pilote TOWES-CP

Le CCRHC a réalisé un projet pilote avec l'Institut canadien des produits pétroliers (ICPP) afin d'examiner la relation entre les compétences essentielles et la sécurité des conducteurs (ces derniers ayant été choisis, pour l'étude, parmi les conducteurs employés par les membres de l'ICPP). L'ICPP est une association d'entreprises canadiennes spécialisées dans le raffinage, la distribution ou la commercialisation des produits pétroliers. Ce partenariat a profité aux deux organisations – le CCRHC, qui souhaitait promouvoir davantage les compétences essentielles dans l'industrie du camionnage, et l'ICPP, qui aspirait à une amélioration de la sécurité et une diminution du nombre d'accidents du travail dans son secteur.

Pendant l'été 2003, en Alberta, 231 conducteurs certifiés par l'ICPP ont été soumis au Test des compétences essentielles dans le milieu de travail pour les conducteurs professionnels (TOWES-CP). Les organisateurs ont ensuite examiné la relation entre les résultats figurant sur les fiches de sécurité des conducteurs couverts par l'étude pilote et leurs résultats au test TOWES¹⁹ pour trois compétences essentielles – lecture de textes, utilisation de documents et calcul. Au vu des résultats des analyses, les conducteurs qui avaient obtenu les notes les plus élevées pour les trois compétences essentielles étaient ceux qui avaient eu le moins d'accidents ou d'incidents de sécurité.

Par ailleurs, les profils de compétences essentielles personnalisés établis par le CCRHC pour les conducteurs professionnels ont servi de base à l'élaboration de normes pour les trois compétences essentielles testées chez les conducteurs de l'ICPP. D'après les résultats, 50 % des conducteurs se situent en dessous du niveau de référence pour la lecture de textes, 41 % sont en dessous pour le calcul et 95 % sont en dessous pour l'utilisation de documents. Selon les personnes interrogées, ce dernier résultat est particulièrement surprenant car l'utilisation de documents est une compétence fondamentale dans l'industrie du camionnage. Pour des raisons de sécurité, les conducteurs chargés d'acheminer des matières dangereuses consultent et remplissent continuellement de nombreux documents (imprimés de livraison, imprimés d'inventaire, etc.). Les résultats du test pilote ont donc amené l'industrie à revoir ses protocoles de formation et la manière dont sont rédigés les documents utilisés en milieu professionnel. Ils faciliteront ensuite l'identification et la satisfaction des besoins de formation chez les conducteurs de l'ICPP et du CCRHC.

Selon le CCRHC, utiliser les résultats aux tests pilotes pour prédire les accidents futurs n'est pas sans risque. Autrement dit, des résultats faisant apparaître un niveau de compétences faible n'ont pas forcément pour corollaire une probabilité d'accidents plus élevée. Par ailleurs, le Conseil ne

recommande pas d'utiliser les résultats du test TOWES-CP à des fins de sélection, mais plutôt pour faciliter l'identification des besoins de formation.

Ce programme pilote a été intégralement financé par l'État fédéral (via le CCRHC) et, sous la forme d'une contribution en nature, par les entreprises de camionnage membres de l'ICPP qui ont permis à leurs conducteurs de participer à l'étude sur leur temps de travail rémunéré. Le test TOWES-CP est important au sens où il donne une mesure quantitative du lien entre les compétences essentielles et la sécurité. Le CCRHC pourra utiliser ces résultats pour continuer de promouvoir l'importance des compétences essentielles dans l'industrie du camionnage.

Westcan Bulk Transport Limited : mise en œuvre du test pilote TOWES-CP

Westcan Bulk Transport Limited (Westcan) est une entreprise de camionnage basée à Edmonton (Alberta), spécialisée dans le transport de liquides et de marchandises en vrac dans l'Ouest du Canada. Elle emploie 600 personnes environ, et entre 60 et 70 de ses chauffeurs affectés au transport de carburant ont participé au test pilote TOWES-CP du CCRHC. L'équipe chargée de l'étude a interrogé le responsable de la formation et des ressources humaines de Westcan pour savoir comment s'était déroulée cette expérience.

Pour les conducteurs affectés au transport de matières dangereuses, le test pilote TOWES-CP était obligatoire et l'entreprise reconnaît s'être heurtée à des résistances de la part de certains d'entre eux. Pour vaincre ces résistances, Westcan a élaboré une stratégie d'information. Elle a institué une politique de confidentialité garantissant la non-divulgence des résultats individuels des conducteurs à l'entreprise. Il a été convenu que le CCRHC ne fournirait à Westcan (et aux autres entreprises participantes) que les résultats globaux du test et que si l'entreprise souhaitait consulter les résultats individuels d'un conducteur pour des raisons de sécurité, il lui faudrait en faire la demande par écrit au CCRHC et expliquer ses motifs. Le CCRHC demanderait alors au conducteur concerné l'autorisation de communiquer ses résultats. En définitive, Westcan n'a demandé les résultats d'aucun de ses conducteurs. Point plus important encore peut-être, les participants au test avaient reçu l'assurance que leurs résultats ne pourraient pas être invoqués pour justifier un licenciement.

Selon l'un des intervenants, le responsable de la formation et des ressources humaines de Westcan était un partisan convaincu de l'utilisation des compétences essentielles dans l'industrie du camionnage et avait mesuré toute l'importance du test pilote TOWES-CP. Comme on l'a vu dans plusieurs autres études de cas, la présence dans l'entreprise d'un défenseur des

compétences essentielles est un ingrédient important dans la mise en œuvre des initiatives sur les compétences essentielles.

L'un des enseignements retirés par Westcan du test pilote TOWES-CP a trait à l'organisation des tests. Tandis que dans les autres exemples de ce chapitre, les tests TOWES ont généralement été effectués en face à face par un éducateur ou un consultant (dans tous les cas par un évaluateur certifié, puisqu'il s'agit d'une condition obligatoire pour procéder à un test TOWES), à Westcan, les participants au pilote ont été testés collectivement dans une salle de classe. Ce choix répondait à des raisons économiques, l'entreprise devant tester simultanément un grand nombre de personnes. En testant les employés collectivement par grands groupes, l'entreprise a pu économiser sur le nombre d'évaluateurs certifiés. De leur côté, les employés – qui participaient au test sur leur temps de travail rémunéré – ont pu retourner à leur poste plus rapidement.

Toutefois, pendant le test, il est apparu que certains employés mettaient beaucoup plus de temps que d'autres à répondre aux questions du fait de déficiences manifestes en lecture et en écriture. L'entreprise a reconnu qu'à l'avenir, elle devra essayer de répartir les candidats au test en plusieurs groupes selon leur niveau d'alphabétisation estimé, en se basant sur les antécédents individuels des employés dans l'entreprise et sur ses connaissances générales de la main-d'œuvre.

À partir des résultats du test pilote TOWES-CP, le CCRHC a identifié deux stratégies fondamentales à privilégier. La première consiste à cibler les programmes et initiatives d'amélioration des compétences sur les conducteurs qui en ont le plus besoin. Pour ce faire, l'organisme élaborera de nouveaux cursus et de nouveaux programmes de formation axés sur les compétences essentielles qui font le plus défaut au personnel de ses entreprises membres. La seconde stratégie consistera à élaborer des supports et des documents personnalisés mieux adaptés aux capacités de lecture et d'écriture effectives des employés du secteur du camionnage.

Les leçons canadiennes

Les initiatives présentées au travers des études de cas de ce chapitre sont assez diversifiées, et les marchés du travail locaux de ces régions sont sans aucun doute très spécifiques. Néanmoins, il est possible d'en retirer quelques leçons et d'identifier, sur leur base, plusieurs facteurs de réussite.

Partenariats

Les partenariats et la collaboration ont été des facteurs clés dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un grand nombre de ces initiatives de relèvement des compétences. En fait, le terme « partenariat » a été mentionné

dans la quasi-totalité des réunions organisées avec les parties prenantes et des entretiens de suivi. Aucune organisation n'a lancé de programme d'amélioration des compétences sans partenaire; au contraire, la plupart d'entre elles ont sollicité le concours d'autres intervenants pour élaborer des programmes ou des outils adaptés à leurs besoins.

Nous avons notamment observé une collaboration étroite entre les employeurs et les établissements supérieurs d'enseignement professionnel et technique aux fins de l'élaboration de programmes ou d'outils d'évaluation des compétences. Ces exemples de collaboration axée sur la satisfaction des besoins des entreprises locales vont à l'encontre des résultats de travaux de recherche qui montrent que les collèges post-secondaires sont rarement conscients des besoins des entreprises et n'adaptent pas leurs cours de formation aux besoins des employeurs locaux, un problème souvent dû au fait que les organismes de formation n'ont pas les moyens d'adopter une approche plus globale (OCDE, 2002). Des organismes tels que le comité de pilotage de l'*Alberta Workforce Essential Skills* (AWES) sont utiles à cet égard car ils s'efforcent de préparer les formateurs à la question des compétences essentielles.

Des employeurs en situation de concurrence ont même commencé à collaborer pour trouver une solution à leurs besoins communs. Par exemple, certaines des compagnies diamantaires de Yellowknife (y compris Diavik et BHP Billiton) travaillent avec le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour obtenir des financements qui leur permettraient de réaliser de nouveaux profils de compétences essentielles personnalisés correspondant à des postes qu'il leur faut pourvoir. Comme elles l'ont fait avec leurs outils de compétences essentielles actuels, elles pourront alors élaborer des plans de formation pour les employés occupant ces postes. Bien que ces entreprises se fassent concurrence pour attirer clients et employés, elles admettent être toutes confrontées à un même problème et s'efforcent de trouver une solution commune qui sera bénéfique à toutes.

Dans plusieurs des entretiens que nous avons effectués, il est apparu que les employeurs, les éducateurs, les membres de la communauté et les étudiants étaient tous partenaires dans leurs programmes d'amélioration des compétences respectifs et que chacun apportait une contribution utile au développement et au succès continu du programme.

Financement

La majorité des initiatives et programmes liés aux compétences essentielles mis en œuvre par des entreprises privées et présentés dans ce chapitre ont été financées entièrement par les entreprises elles-mêmes. Comme on l'a noté, il s'agit dans tous les cas de grandes entreprises qui ont

vraisemblablement les moyens de mettre en œuvre et administrer leurs propres programmes de compétences essentielles. Par exemple, la conception et la mise en œuvre du centre de formation sur le lieu de travail de Diavik, du Programme de formation sur le lieu de travail de BHP Billiton et des programmes ERIC et SAM de Syncrude ont été financés par ces organisations.

L'État fédéral a apporté son concours financier au développement de plusieurs outils de compétences essentielles cités dans le chapitre, à savoir les profils de compétences essentielles et l'outil d'évaluation TOWES (Test des compétences essentielles dans le milieu de travail). Comme on l'a vu dans ce chapitre, certaines organisations ont financé elles-mêmes l'élaboration de versions personnalisées des profils de compétences essentielles et du test TOWES pour obtenir des produits adaptés à leur situation spécifique.

Cependant, l'État n'apporte actuellement aucun soutien financier direct aux entreprises qui souhaiteraient élaborer des profils de compétences essentielles et des tests d'évaluation (TOWES) personnalisés²⁰. De ce fait, il est probablement difficile pour les petites entreprises de développer des outils adaptés à leurs propres besoins de formation, et il se pourrait que la valorisation des compétences essentielles reste l'apanage des grandes entreprises, qui peuvent se permettre les coûts associés au développement, à la mise en œuvre et au maintien des programmes de compétences essentielles dans leur organisation.

Personnalisation et souplesse

Les outils d'évaluation, qui sont étalonnés sur les niveaux de « compétences essentielles » requis pour chaque profession, ont permis d'identifier les lacunes des employés et d'élaborer des programmes d'amélioration des compétences adaptés aux besoins de l'entreprise. De l'avis des employeurs interrogés, il est important que les formations soient personnalisées pour satisfaire les besoins de l'entreprise et combler les lacunes des employés.

Les deux mines de diamants ont élaboré des profils de compétences essentielles personnalisés correspondant à des emplois spécifiques de leur organisation puis, sur la base de ces profils, des tests TOWES. De la sorte, elles peuvent évaluer l'écart entre les compétences effectives d'un employé et les compétences dont il a besoin pour être productif tout en travaillant dans des conditions de sécurité au travail et, sur cette base, concevoir un plan de formation personnalisé pour chaque employé.

De même, les notions de souplesse et d'adaptabilité ont été délibérément introduites dans un grand nombre des programmes de relèvement des compétences évoqués dans ce chapitre au moment de leur conception. Par exemple, les programmes ERIC et SAM développés pour Syncrude sont

efficaces parce que leur contenu est spécifique et qu'ils peuvent être adaptés à différents contextes (organisations et industries) ainsi qu'au niveau de compétences de chaque groupe d'étudiants. Comme le note un intervenant, « le contenu varie, mais pas le programme ».

L'importance du temps consacré à la formation

Dans un grand nombre des exemples examinés dans cette étude, la possibilité pour les employés de se former sur leur temps de travail rémunéré a été un facteur de succès important. Bien que les entreprises n'aient généralement pas hésité à accorder du temps à leurs employés, aucune n'a adopté de politique officielle instituant un droit à bénéficier d'un temps de formation rémunéré. De même, comme l'ont noté plusieurs intervenants, les entreprises insistent constamment sur le fait qu'elles ne sont pas des organismes de formation mais des organismes cherchant à réaliser un profit et donc que leurs impératifs commerciaux sont prioritaires. Pour les petites et les moyennes entreprises, il n'est pas évident de pouvoir accorder du temps aux employés pour se former car cela peut ralentir leur production ou leurs activités.

L'environnement de la formation

Si, pour les programmes cités précédemment, le temps accordé à la formation a été un paramètre crucial, la localisation de la formation est un autre facteur important.

Chez Syncrude, la décision a été prise d'assurer les cours ERIC et SAM en dehors du site de la mine, dans les locaux de *Keyano College* à Fort McMurray. Cette localisation a été choisie pour préserver la confidentialité de la participation des étudiants, et tous les étudiants interrogés ont confirmé qu'il était préférable d'organiser les cours sur un site neutre séparé de l'entreprise. *Keyano College* reconnaît que le contexte scolaire formel peut être intimidant pour certains apprenants adultes. Pour cette raison, tous les participants aux programmes ERIC et SAM se voient proposer, dans le cadre de leur formation, une visite sur le campus. Cette mesure est destinée à mettre à l'aise les adultes qui n'ont plus l'habitude de l'environnement scolaire.

À Yellowknife, les concepteurs des programmes de formation ont tenu compte du fait qu'un grand nombre de participants potentiels avaient échoué dans leur scolarité formelle, voire n'avaient pas du tout suivi d'études. C'est pourquoi les programmes de relèvement des compétences proposés à *Aurora College* et les Programmes de formation communautaires de Diavik combinent cours théoriques et formation pratique. On sait qu'une méthode de formation basée exclusivement sur des cours théoriques n'est pas efficace pour les étudiants faiblement qualifiés. Ceux-ci ont également besoin d'une formation

pratique, qui leur montre comment appliquer les connaissances acquises dans leur vie quotidienne et leur travail.

Une autre spécificité des exemples étudiés à Yellowknife réside dans les possibilités de formation offertes à de nombreuses communautés autochtones éloignées. La faculté, pour les travailleurs, de poursuivre leur apprentissage chez eux pendant leurs deux semaines de repos est perçue comme un élément clé de la réussite des programmes de relèvement des compétences.

Utilité de la formation pour l'entreprise

Il se pourrait que les difficultés rencontrées par de nombreux travailleurs peu qualifiés (qui peuvent alterner des périodes d'emploi faiblement rémunéré et de chômage) reflètent l'incapacité des écoles secondaires à donner une préparation professionnelle adéquate aux jeunes gens qui ne sont pas axés sur les études. Par conséquent, l'utilité de la formation et la sélection des supports utilisés en cours sont très importantes. Les programmes présentés dans ce chapitre ont été conçus pour que la formation soit aussi profitable que possible. Ainsi, les supports pédagogiques sont d'authentiques documents de travail qui permettent aux étudiants d'établir un lien direct entre ce qu'ils apprennent en classe et les applications possibles de leurs connaissances dans l'emploi.

Promotion de l'amélioration des compétences

Pour promouvoir leurs programmes d'amélioration des compétences, les entreprises se sont servies des employés ayant déjà participé aux programmes comme ambassadeurs. Elles ont délibérément opté pour une méthode de promotion discrète, utilisant les témoignages de leurs employés comme principal instrument de publicité. En ce sens, les étudiants sont perçus comme des « partenaires » dans la promotion du programme.

Il est intéressant de noter que certains employés qui avaient participé au programme d'amélioration des compétences de leur entreprise préconisaient une stratégie de promotion plus « agressive », en particulier auprès des nouveaux employés qui sont souvent submergés par la masse d'informations à absorber lorsqu'ils démarrent un emploi et n'ont pas toujours conscience des programmes disponibles. De l'avis de certaines personnes interrogées, le bouche à oreille ne serait pas forcément aussi efficace dans une entreprise comptant plusieurs milliers d'employés. Selon elles, des programmes de promotion personnalisés ciblés sur des groupes d'employés spécifiques seraient de nature à accroître le taux de participation ou tout au moins sensibiliseraient davantage d'employés à leur existence.

La présence, dans les rangs des cadres des entreprises, de solides défenseurs des initiatives d'amélioration des compétences et le soutien que leur a accordé la direction ont également joué un rôle important dans le maintien ou l'établissement de ce type d'activité. Les syndicats pourraient vraisemblablement jouer un rôle dans la promotion des compétences essentielles au sein des entreprises ou des secteurs en communiquant à leurs membres des informations sur les programmes existants. En Alberta, les syndicats ont tenu ce rôle au travers de l'*Alberta Workplace Essential Skills Steering Committee*.

Développement des capacités dans la communauté

Le renforcement des capacités dans la communauté est une composante majeure des initiatives menées à Yellowknife. Ces entreprises ont dû « forger » une main-d'œuvre apte à exploiter leurs mines, en tenant compte de leurs obligations sociales en termes d'embauche d'un quota minimum d'autochtones. Dans le cas des cinq ententes de participation conclues entre Diavik et les groupes autochtones locaux, l'entreprise s'est de surcroît engagée à fournir aux communautés locales un accès à la formation et à l'amélioration des compétences. Ces initiatives recouvrent l'enseignement des compétences de base en lecture et en écriture, mais aussi une formation professionnelle. Les compétences acquises par les membres de la communauté locale peuvent être utiles à Diavik, qui dispose là d'un réservoir de main-d'œuvre potentielle.

Encore une fois, les deux études de cas de Yellowknife se distinguent par le fait qu'il a fallu aux entreprises développer des programmes sur mesure, adaptés aux spécificités du marché du travail et de la main-d'œuvre locaux. Comme on l'a noté précédemment, les programmes d'alphabétisation en milieu de travail ne sont pas très répandus. Or, le niveau d'alphabétisation de la main-d'œuvre autochtone dans les deux mines de diamants étant ce qu'il est, les entreprises se devaient de créer un système d'amélioration des compétences adapté à leurs besoins, d'où leur décision d'établir des centres de formation sur site. Comme l'un des responsables l'a fait judicieusement remarquer, « il faut sortir des sentiers battus; il n'est pas question ici de formation standard ».

Rôle du gouvernement

Le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux et territoriaux ont joué un rôle important dans l'élaboration d'un grand nombre des initiatives de relèvement des compétences essentielles décrites ci-dessus. S'ils ont peu participé au financement direct des mesures d'amélioration des compétences présentées dans nos études de cas – à l'exception de quelques études ciblées spécifiquement sur les autochtones (par exemple, le programme Shapotowak), les gouvernements ont exercé une influence au

travers de leurs fonctions réglementaires et de l'élaboration d'outils adaptés à la situation des entreprises étudiées.

Par exemple, le gouvernement des Territoires du Nord-Ouest s'est engagé à faire profiter tous les résidents des activités d'exploration et d'extraction des diamants par le biais des ententes socioéconomiques qu'ils a signées avec les compagnies diamantaires qui opèrent dans les Territoires du Nord-Ouest. Ces ententes contractuelles impliquent que de nombreux résidents des T.N.-O. auront accès à des débouchés professionnels et économiques. Pour atteindre leurs quotas d'embauche d'autochtones et de « Nordistes », ces entreprises ont dû se concentrer sur l'amélioration des compétences essentielles de la main-d'œuvre et des communautés locales. Il leur a fallu en grande partie « créer » la main-d'œuvre qualifiée dont elles avaient besoin pour satisfaire leurs impératifs économiques et de recrutement.

Le gouvernement fédéral a également joué un rôle dans la promotion de l'amélioration des compétences au Canada en instituant un cadre de « compétences essentielles » et en finançant l'élaboration de profils de compétences essentielles et d'outils génériques d'évaluation de ces compétences (TOWES).

Formateurs d'adultes

Les formateurs ont été un autre facteur de réussite essentiel dans les initiatives d'amélioration des compétences mentionnées ci-avant. Les employés qui ont participé à ces programmes attribuent une grande partie de leur réussite au dévouement des éducateurs et à leur passion de l'enseignement. Les formateurs d'adultes qui travaillent dans les entreprises sont également très dévoués à leurs étudiants et fermement convaincus de l'utilité de l'amélioration des compétences. La capacité des éducateurs à travailler avec les étudiants dans un contexte individualisé et à les aider à élaborer des plans de formation personnalisés est fréquemment citée comme un facteur majeur de la réussite des programmes.

Nous n'avons pas examiné le mode de sélection ou de recrutement des éducateurs par les collègues et les entreprises. Cependant, les informations communiquées par divers intervenants donnent à penser que les formateurs jouent un rôle clé dans la réussite des initiatives d'amélioration des compétences et produisent un impact majeur sur les résultats des étudiants. Un organisme tel que l'AWES peut faire beaucoup pour tenir les formateurs informés des dernières recherches et des outils qui existent pour promouvoir les compétences essentielles.

Mesure du degré de réussite

Bien que quelques données qualitatives isolées semblent conclure à la réussite de ces initiatives, peu d'efforts ont été entrepris pour mesurer systématiquement leurs résultats (en termes d'emploi, de salaires et de santé par exemple) au fil du temps. Parmi les initiatives présentées dans cette étude, un certain nombre étaient relativement récentes et n'avaient pas encore fait l'objet d'une évaluation formelle.

Tant que les organisations ne mesureront pas mieux l'impact de leurs programmes de relèvement des compétences sur des aspects tels que la productivité, la sécurité et les résultats de l'entreprise, ces initiatives risquent de n'être pas prises très au sérieux par les autres secteurs et entreprises. De nombreux intervenants ont fait remarquer que pour maintenir la crédibilité des programmes, il leur fallait constamment prouver la valeur ajoutée qu'ils apportent; dans ces conditions, davantage d'efforts devront être mis en œuvre pour mesurer activement les résultats des initiatives d'amélioration des compétences.

L'étude pilote menée par le Conseil canadien des ressources humaines en camionnage avec le test TOWES est l'une des rares initiatives qui aient concrètement cherché à mesurer quantitativement le lien entre les compétences essentielles et les résultats en matière de sécurité. Le Conseil se servira des informations recueillies pour continuer à promouvoir les compétences essentielles auprès de ses membres et élaborer des cursus de formation ciblés sur les lacunes à corriger.

Il n'est peut-être pas possible de mesurer tous les résultats positifs de ces initiatives. De nombreux participants ont noté qu'ils avaient retiré de leur formation un surcroît de confiance en eux et de la fierté. À l'évidence, il est impossible de mesurer de manière simple ces effets quantitatifs.

Participation aux initiatives de relèvement des compétences

Dans la plupart des études de cas présentées ci-dessus, un nombre relativement restreint d'employés ont participé aux initiatives de relèvement des compétences de leur entreprise. En d'autres termes, le pourcentage d'employés qui prennent part à ces programmes est actuellement peu élevé, en dépit du fait que les formations sont généralement accessibles à tous. Cela ne traduit pas nécessairement un manque d'intérêt pour l'amélioration des compétences : il se peut que dans certaines entreprises, tous les employés n'aient pas besoin d'améliorer leurs compétences de base. Cependant, force est de constater que dans certains cas, les employés n'étaient manifestement pas au courant des programmes existants.

Lorsque les formations sont organisées sous la forme de cours individuels avec un éducateur et que des stratégies personnalisées sont

élaborées pour chaque apprenant, le nombre d'étudiants pouvant participer à un programme à un moment donné est nécessairement limité (comme c'est le cas à BHP Billiton). Si la participation des employés aux programmes atteint un certain niveau, un grand nombre de ces entreprises devront envisager de recruter davantage d'éducateurs, ce qui nécessitera des ressources financières supplémentaires.

La faible participation des employés à ces programmes pourrait également être liée au tabou qui continue d'entourer la formation aux compétences de base (lecture, écriture et calcul). Les organisations examinées dans cette étude ont évité d'utiliser les termes « literacy » (lecture et écriture) ou « numeracy » (calcul) dans les intitulés de leurs programmes pour bannir toute connotation négative.

Sensibilisation des petites entreprises

Compte tenu des coûts fixes induits par bon nombre de ces programmes, il serait plus difficile pour une PME de participer à une initiative de relèvement des compétences. De nombreuses petites entreprises n'ont probablement pas le temps ni les ressources nécessaires pour développer des outils d'évaluation et des programmes de relèvement des compétences à l'attention de leur main-d'œuvre. Les conseils sectoriels et les organisations tels qu'AWES, peuvent, en mettant en commun les ressources, apporter un début de solution à ces problèmes (et elles l'ont fait au Canada).

La plupart des petites et moyennes entreprises seraient bien en peine d'assumer le coût direct des formations (c'est-à-dire le coût des formateurs). Compte tenu de l'importance des formateurs dans la réussite des initiatives de relèvement des compétences présentées dans ce chapitre, il pourrait s'agir d'un obstacle majeur à la mise en œuvre d'initiatives d'amélioration des compétences dans ces organisations.

Conclusions

Ce chapitre a présenté des exemples uniques de partenariats entre employeurs, organismes de formation, gouvernements et d'autres intervenants clés, qui avaient pour but d'élaborer et de promouvoir des outils et des programmes de relèvement des compétences. Ces études de cas ont pour principal objet l'amélioration des compétences des travailleurs des grandes entreprises, ainsi que des initiatives spéciales axées sur l'amélioration des compétences des Canadiens autochtones (dans les deux régions couvertes par les études).

Ces études de cas ont montré l'intérêt de concevoir des programmes d'amélioration des compétences et des outils d'évaluation souples et personnalisables, pouvant être adaptés aux besoins spécifiques du travailleur

individuel et de son organisation. L'innovation majeure que constitue le cadre des compétences essentielles a servi de base à l'élaboration de ces outils dans les entreprises étudiées. Il a notamment souligné l'importance de mettre en relation l'évaluation des compétences et les programmes de formation avec les documents utilisés dans le contexte professionnel. En personnalisant ce cadre de base, les organisations examinées ont été en mesure d'évaluer l'écart entre les compétences effectives des travailleurs et les compétences requises pour un emploi spécifique. Elles ont également pu adapter les programmes d'amélioration des compétences aux besoins des employeurs et de l'employé, en faisant en sorte que les connaissances acquises par la formation soient immédiatement applicables dans l'emploi. Il ressort de nos entretiens avec les cadres et les employés que cet aspect des initiatives d'amélioration des compétences a largement conditionné leur réussite.

Bien que peu d'efforts aient été mis en œuvre pour mesurer systématiquement l'impact de ces programmes d'amélioration des compétences, les participants, les dirigeants des entreprises et les formateurs indiquent tous dans leurs commentaires que les compétences des employés se sont améliorées. Pour un grand nombre de ces organisations, ces programmes sont encore relativement récents et la plupart envisagent d'évaluer leurs programmes de manière plus formelle à l'avenir. L'absence de mesures spécifiques ne doit pas décourager l'élaboration de nouveaux programmes; en revanche, il serait bon de les intégrer dans la conception et l'évaluation des programmes futurs.

Il est clair que les recherches devront être approfondies pour mesurer l'impact des initiatives liées aux compétences essentielles dans une organisation. Des travaux quantitatifs sont également nécessaires pour évaluer la portée de ces initiatives au Canada, en particulier dans les PME. S'il existe des informations sur les activités de formation en général (et sur les différents modes de fourniture, formations sur le terrain et formations en classe par exemple), on manque de données sur les initiatives d'amélioration des compétences pour les travailleurs peu qualifiés et sur le degré d'utilisation du cadre des compétences essentielles au Canada.

En dépit de leurs spécificités, les cas présentés ci-dessus offrent une illustration intéressante des efforts menés par les organisations locales pour élaborer des outils d'évaluation des compétences essentielles et des programmes de formation répondant aux besoins de compétitivité des territoires²¹.

Notes

1. Désignés sous le nom de « *community colleges* » en anglais.

2. Les auteurs tiennent à remercier Erik de Vries (RHDCC) pour les avoir autorisés à utiliser le texte du rapport de référence dans ce chapitre et saluent la contribution de Caithlin McArton et Awo Nuuh (RHDCC) à l'élaboration du rapport de référence avec M. de Vries.
3. Les autochtones sont les descendants des premiers habitants d'Amérique du Nord. La Constitution canadienne reconnaît trois groupes d'autochtones – les Indiens, les Métis et les Inuits. Il s'agit de trois peuples, chacun se distinguant des autres par son patrimoine, sa langue, ses pratiques culturelles et ses croyances spirituelles. Cette définition provient du document du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien : Les traités conclus avec les autochtones du Canada, www.ainc-inac.gc.ca/pr/info/is30_f.pdf.
4. Dans la section suivante, l'enseignement post-secondaire est divisé en trois catégories distinctes. La formation professionnelle et technique, qui est dispensée par les établissements supérieurs d'enseignement professionnel et technique publics et privés, comprend la formation professionnelle et pré-professionnelle, les programmes d'apprentissage et les programmes d'amélioration des compétences. L'enseignement supérieur professionnel et technique est dispensé dans les établissements publics, les CEGEP (Collèges d'enseignement général et professionnel) au Québec, les instituts techniques, les écoles d'infirmières régionales et hospitalières et les organismes de formation spécialisés. Au Canada, les collèges proposent un large éventail de formations professionnelles pour les nouveaux venus sur le marché du travail, des cours théoriques pour les étudiants préparant l'entrée à l'université (en particulier dans les provinces comme le Québec, l'Alberta et la Colombie-britannique), des formations professionnelles plus courtes de perfectionnement, des cours pour les employés de certaines entreprises, des formations pour adultes, des formations aux compétences de base et, parfois, des programmes à court terme du marché du travail. L'enseignement universitaire inclut les premier, deuxième et troisième cycles ainsi que les diplômes de troisième cycle.
5. Pour calculer les taux d'obtention de diplôme, on divise le nombre de diplômés dans un type de programme donné par la population ayant l'âge type des diplômés de ce programme; les âges utilisés pour ce calcul au Canada sont : secondaire – 18 ans (sauf au Québec : 17 ans); enseignement professionnel et technique – 21 ans; premier cycle de l'université – 22 ans; maîtrise – 24 ans; doctorat – 27 ans (Statistique Canada et CMEC, 2003, p. 200-201).
6. La notion d'éducation des adultes a été adaptée au contexte canadien à l'aide de la définition de l'UNESCO. Cette définition englobe tous les enseignements formels dispensés aux adultes qui visent à compléter, remplacer ou consolider leur cycle d'éducation initial. Elle couvre les personnes âgées de 17 ans révolus mais exclut les étudiants qui suivent leur cycle initial d'enseignement. Ainsi, elle exclut tous les étudiants à temps plein âgés de 17 à 24 ans participant à un programme post-secondaire, ainsi que les étudiants âgés de 17 à 19 ans participant à un programme d'enseignement élémentaire ou secondaire à plein-temps non financé par l'employeur (DRHC et Statistique Canada 2001, p. 7-8). Malheureusement, aucune des deux enquêtes dont sont tirées les informations de cette section, l'Enquête sur l'éducation et sur la formation des adultes (EEFA) et l'Enquête sur le lieu de travail et les employés (ELTE), ne couvre les trois territoires canadiens.
7. Dans la section qui suit, le terme « session de formation » désigne un épisode de formation visant à développer les connaissances ou les compétences, tandis qu'un programme est un ensemble de sessions de formation donnant accès à un diplôme ou un certificat.

8. La composition de la population immigrante qui s'installe au Canada par pays source a considérablement changé depuis 20 ans. Jusqu'en 1981, la plupart des immigrants étaient d'origine européenne. Depuis 1991, la majorité viennent d'Asie et la reconnaissance des diplômés étrangers reste un obstacle pour de nombreux nouveaux immigrants.
9. *Bow Valley College* est une institution d'enseignement post-secondaire qui dispense des formations aux adultes depuis 1965. Le *College* forme 11 000 personnes par an à Calgary et sur d'autres campus de l'Alberta, en mettant l'accent sur la préparation et le développement de la main-d'œuvre. *Bow Valley College* a été l'une des premières institutions canadiennes à adopter le concept de compétences essentielles en milieu de travail et a été l'un des partenaires de l'élaboration du TOWES.
10. Développement des ressources humaines Canada (DRHC) est désormais scindé en deux départements : Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDCC) et Développement social Canada (DSC) – le projet sur les Compétences essentielles relève du premier département.
11. Il est à noter que les initiatives d'amélioration des compétences mises en œuvre par la Province de l'Alberta et les Territoires du Nord-Ouest ne sont pas l'objet des études de cas présentées dans ce chapitre. Ces initiatives provinciales/territoriales sont présentées uniquement pour fournir un contexte au lecteur.
12. Les principales sources utilisées pour les données qui suivent sont le recensement de 2001 de Statistique Canada et l'Enquête sur la population active effectuée en 1999 par le Bureau de la Statistique des Territoires du Nord-Ouest.
13. Il s'agit ici de formateurs spécialisés dans la formation des adultes. Ceux-ci peuvent intervenir dans des écoles ou sur le lieu de travail. Les formateurs d'adultes possèdent généralement un diplôme universitaire en éducation, en ressources humaines ou dans une autre discipline leur donnant droit au titre de spécialiste. Certains collèges exigent qu'ils aient un certificat d'enseignement aux adultes.
14. Les données concernent la Division de recensement n° 16, une zone d'environ 97 000 km² qui englobe la ville de Fort McMurray, dans le nord-est de la province.
15. Citation tirée d'une présentation faite au groupe d'étude de l'OCDE par un représentant de *Keyano College* à Fort McMurray, Alberta, le 13 mai 2004.
16. Les montants n'ont pas été communiqués aux auteurs.
17. Le Secrétariat national à l'alphabetisation (SNA) est un service du gouvernement fédéral qui s'efforce de promouvoir l'alphabetisation en tant que composante essentielle d'une société de l'apprentissage et de faciliter l'accès des personnes possédant de faibles capacités de lecture et d'écriture à la vie sociale, économique et politique. Il travaille en partenariat avec les provinces et les territoires, les autres départements du gouvernement, les entreprises et les syndicats, le secteur bénévole et les organisations non gouvernementales pour mettre en place des conditions propices à l'alphabetisation au Canada. Depuis 1988, le SNA a financé plus de 5 000 projets innovants pour remplir ces objectifs. Source : www.nald.ca/nls/aboutnls/about.htm.
18. *Alberta Learning* est un département du gouvernement de l'Alberta qui a pour mission de faciliter l'accès des Albertains à un apprentissage de qualité tout au long de la vie. Voir : www.learning.gov.ab.ca/default.asp.

19. L'ICPP tient à jour une base de données sur les résultats de ses conducteurs en matière de sécurité. Un consultant indépendant spécialiste des compétences essentielles a établi des recoupements entre ces données et les résultats des conducteurs au test TOWES pour le compte du CCRHC.
20. BHP Billiton et Diavik cherchent actuellement à obtenir des fonds auprès du gouvernement des Territoires du Nord-Ouest pour pouvoir élaborer de nouveaux profils de compétences essentielles personnalisés correspondant à des postes de leur organisation (comme on l'a vu plus haut dans ce chapitre).
21. Les auteurs tiennent à remercier les personnes et les organisations présentées dans ce chapitre pour leur participation et leur précieuse contribution.

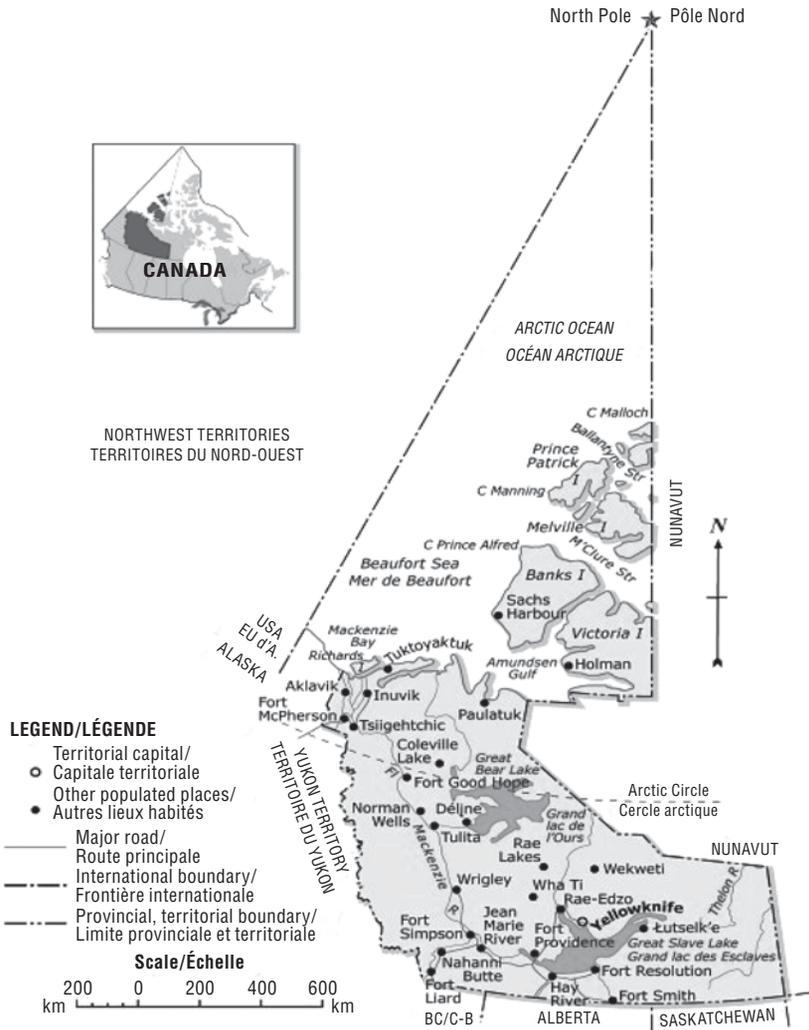
Bibliographie

- Alberta Human Resources and Employment (AHRE) (2004), « May 2004 Aboriginal Population Off-Reserve Package », http://www3.gov.ab.ca/hre/lfstats/pdf/aboriginalLFS_062004.pdf.
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Statistique Canada (2001), « Un rapport sur l'éducation et la formation des adultes au Canada : Apprentissage et réussite », ministre de l'Industrie, Ottawa.
- Développement des ressources humaines Canada (DRHC) et Statistique Canada (2004) « Éducation, emploi et revenu des adultes handicapés et non handicapés, Tableau 3 », www.statcan.ca/english/freepub/89-587-XIE/tables.html.
- Diavik Diamond Mines Inc. (DDMI) (2003), « The Diavik Community-based Training Approach. A Case Study & Discussion Paper », Présenté à la Northern Mines Ministers Conference, Dawson City, Yukon, 15 mai 2003, www.miningnorth.com/ministersConference/2003/Diavik.pdf.
- ECE (Department of Éducation, Culture and Employment) (2000), « People: Our Focus for the Future », Government of the Northwest Territories, Yellowknife, Canada.
- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest (T.N.-O.) (2004), « Education and Schooling: Fort Smith Region », www.stats.gov.nt.ca/CPWeb/mergedES/FSRES.html.
- Gouvernement des Territoires du Nord-Ouest, Département de l'éducation, de la culture et de l'emploi (2002), « T.N.-O. Labour Force Development Plan: 2002-2007 », Yellowknife.
- Northwest Territories Literacy Council (2004), « Making a case for literacy – The State of Adult Literacy and Adult Basic Éducation in the T.N.-O. », Yellowknife.
- OCDE (2002), « Relever le niveau des compétences : une nouvelle priorité locale? Rapport exploratoire », Document à usage officiel, DT/LEED/DC(2002)5, Programme LEED, Paris.
- Schierbeck, Dale et Devins, Susan (2002), « Training Diamonds in the Rough », *The Bottom Line*, Western Canada Workplace Essential Skills Training Network, www.nald.ca/wwestnet/PDFs/BottomLine_3.pdf.
- Statistique Canada (1994), « Profil des divisions et subdivisions de recensement de l'Alberta – partie B », Ottawa.
- Statistique Canada (2003), « Immigration et citoyenneté – Tableaux thématiques – Recensement de 2001 », www.statcan.ca/start_f.html.
- Statistique Canada (2004a), « Produit intérieur brut », CANSIM Tableau n° 380-0017.

- Statistique Canada (2004b), « Produit intérieur brut (PIB) aux prix de base, selon les agrégations industrielles spéciales fondées sur le système de classification des industries de l'Amérique du Nord (SCIAN) et les provinces, données annuelles (dollars) », CANSIM Tableau n° 379-0026.
- Statistique Canada (2004c), « Produit intérieur brut par industrie – 4^e trimestre » in *Le Quotidien*, 30 janvier 2004.
- Statistique Canada (2004d), « Enquête sur la population active, estimations selon le niveau de scolarité atteint, le sexe et le groupe d'âge », CANSIM Tableau n° 282-0002.
- Statistique Canada (2004e), « Enquête sur la population active (EPA), estimations selon le niveau de scolarité atteint, le sexe et le groupe d'âge », CANSIM Tableau n° 282-0004.
- Statistique Canada (2004f), « Enquête sur la population active (EPA), estimations selon la catégorie de travailleur », CANSIM Tableau n° 282-0012.
- Statistique Canada (2004g), « Profil des divisions et subdivisions de recensement », E-Stat Tableau de recensement n° 95F0181XDB-7, www.estat.statcan.ca.
- Statistique Canada (2004h), « Fréquentation scolaire, scolarité, domaine d'études, plus haut niveau de scolarité atteint et gains, 2001 », Tableau E-Stat 2001, www.estat.statcan.ca.
- Statistique Canada et Conseil des ministres de l'Éducation (2003), « Indicateurs de l'éducation au Canada : rapport du programme d'indicateurs pancanadiens de l'éducation 2003 », Conseil des statistiques canadiennes de l'éducation, Ottawa.

ANNEXE 7.A1

Carte des Territoires du Nord-Ouest



© 2001, Her Majesty the Queen in Right of Canada, Natural Resources Canada.
Sa Majesté La Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

ANNEXE 7.A2

Carte de l'Alberta



© 2001, Her Majesty the Queen in right of Canada, Natural Resources Canada.
Sa Majesté La Reine du chef du Canada, Ressources naturelles Canada.

Source : Ces cartes sont tirées de l'Atlas du Canada : <http://atlas.gc.ca/site/english/index.html>.

ANNEXE 7.A3

Sites Internet des organisations et agences gouvernementales citées dans cette étude

- Alberta Human Resources and Employment – www3.gov.ab.ca/hre/
- Alberta Workplace Essential Skills (AWES) – www.nald.ca/AWES/
- Aurora College – www.auroracollege.nt.ca
- BHP Billiton Diamonds Inc. – www.bhpbilliton.com
- Bow Valley College – www.bowvalley.ab.ca
- Conseil canadien des ressources humaines en camionnage – www.cthrc.com
- Diavik Diamond Mines Inc. – www.diavik.ca
- gouvernement des Territoires du Nord-Ouest – Éducation, Culture et Emploi – www.ece.gov.nt.ca/
- Ressources humaines et Développement des compétences Canada – Initiative sur les compétences essentielles et l’alphabétisation en milieu de travail – <http://www15.DRHC-drhc.gc.ca/>
- Keyano College – www.keyano.ca
- Suncor Energy Inc. – www.suncor.com
- Syncrude Canada Ltd. – www.syncrude.com
- TOWES – www.towes.com
- Westcan Bulk Transport Limited – www.westcanbulktransport.com

Au sujet des auteurs

Richard Brisbois est un chercheur membre des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRpp). Titulaire d'un Master of Business Administration de Carlton University (Ottawa, Ontario), Richard Brisbois est gestionnaire de contenus pour deux projets de site Internet (« Réseau de la main-d'œuvre » et « Qualité du travail ») du RCRpp. Il est aussi l'auteur d'un rapport de comparaisons internationales sur la qualité des emplois : *How Canada Stacks Up: The Quality of Work – An International Perspective* et a participé à la rédaction de plusieurs rapports sur les questions de ressources humaines et de qualifications dans le secteur associatif canadien.

Randall Eberts est directeur exécutif du W.E. Upjohn Institute for Employment Research, organisme de recherche indépendant à but non lucratif, qui mène et finance des recherches sur les questions intéressant les pouvoirs publics dans le domaine de l'emploi et de l'économie régionale. Il étudie actuellement le rôle des partenariats locaux dans la mise en valeur des ressources humaines et le développement économique. Il coopère aussi avec l'administration fédérale et celles des États à la mise au point d'outils de gestion reposant sur l'analyse statistique en vue de contribuer à améliorer les performances des programmes en faveur de la population active. Randall Eberts est titulaire d'un Ph.D. en économie de la Northwestern University.

Sylvain Giguère est le chef adjoint du Programme LEED, la Division de l'OCDE chargée du développement économique et de la création d'emploi au niveau local. Économiste canadien, il entre à l'OCDE en 1995 et lance un programme de recherche sur la gouvernance et l'emploi, qui explore les moyens de poursuivre une approche intégrée du développement économique et social. Sylvain Giguère a publié plusieurs livres sur le sujet et dirige en ce moment des travaux qui examinent la question de l'intégration des immigrants et celle de la coordination entre l'emploi, les compétences et le développement économique. Il coordonne le programme de travail de LEED et dirige le Forum OCDE/LEED sur les partenariats et la gouvernance locale.

Jim Hillage est directeur associé de l'Institute for Employment Studies (IES) à Brighton, Royaume-Uni. Il mène, depuis plus de 25 ans, des travaux de recherche sur le marché du travail et l'emploi du point de vue des individus et des employeurs. Il aide à coordonner les travaux de l'Institut sur

l'apprentissage et les qualifications et s'intéresse en particulier aux politiques de formation tout au long de la vie, de formation en entreprise et de perfectionnement des qualifications et, de manière plus générale, aux liens entre l'éducation et le marché du travail à tous les niveaux. A l'IES, Jim Hillage dirige l'équipe chargée de l'évaluation des projets pilotes britanniques de formation pour les employeurs.

Vania Gerova est une économiste qui se spécialise dans la recherche quantitative et l'analyse des données secondaires. Chargée de recherche au Centre for longitudinal Studies; Institute for Education, de l'université de Londres, Vania Gerova a occupé précédemment des postes de chercheur au Département d'économie de l'université d'Aberdeen et à l'Institut for Employment Studies (IES) de Brighton. Elle s'intéresse actuellement à l'évolution des schémas de ségrégation professionnelle et aux conséquences tout au long de la vie de la mixité ou de l'absence de mixité dans l'enseignement secondaire.

Corinne Nativel est Research Fellow au Département de géographie et des sciences de la terre de l'université de Glasgow au Royaume-Uni et chargée de cours en civilisation britannique à l'université de Paris III-Sorbonne Nouvelle. Elle est aussi consultante auprès de l'OCDE et de la Commission européenne. Les travaux de Corinne Nativel sont axés sur la problématique des restructurations du marché du travail et de la protection sociale ainsi que sur les liens entre la production de l'espace et les politiques publiques. Elle est l'auteure d'*Economic Transition, Unemployment and Active Labour Market Policy: Lessons and Perspectives form the East German Bundesländer* (Continuum Publishing, 2004) et de *Putting Workfare in Place : Local Labour Markets and the New Deal* (Blackwell Publishing, 2006), co-écrit avec Peter Sunley et Ron Martin.

Ides Nicaise est professeur d'économie et chef de l'Unité enseignement et politiques de l'emploi à l'Institut supérieur du travail de l'université de Louvain, institut de recherche multidisciplinaire spécialisé dans la politique sociale. Ses principaux domaines de recherche englobent l'éducation, la politique de l'emploi et l'inclusion sociale, tant dans les pays développés que dans le monde en développement. Ides Nicaise a participé à plusieurs examens thématiques de l'OCDE sur l'éducation et préside le Service belge de lutte contre la pauvreté, qui a été créé pour servir d'interface entre les pouvoirs publics, la société civile et les associations qui défendent les intérêts des populations démunies.

Mette Nørholm est chercheur au Centre de développement des ressources humaines de l'Institut technologique danois. L'Institut mène des recherches et des études axées sur l'action pour le compte d'organismes publics et privés, tandis que le Centre offre des conseils d'expertise sur les moyens d'améliorer le cadre de travail. Mette Nørholm s'intéresse aux

possibilités d'utiliser la formation et l'éducation comme leviers pour améliorer les conditions de travail et la compétitivité des entreprises en portant une attention particulière au développement intégré de l'organisation du travail, des compétences des travailleurs et de la qualité de la vie professionnelle.

Frank Pirard est chercheur pour le compte du gouvernement flamand. Ce spécialiste du droit social et du droit du travail gère des projets d'emploi dans les forêts et les réserves naturelles pour les chômeurs de longue durée. Il travaillait auparavant en qualité d'éditeur pour une grande maison d'édition belge, de conseiller juridique pour la Fédération des centres de service social et la Fondation Prince Laurent, et de collaborateur scientifique pour l'Institut supérieur du travail (HIVA) de l'université de Louvain.

Ron Saunders est directeur du Réseau de la main-d'œuvre des Réseaux canadiens de recherche en politiques publiques (RCRpp). Le Réseau mène des recherches sur la qualité de l'emploi, les travailleurs vulnérables et les liens entre la formation et le travail. Ron Saunders était auparavant sous-ministre adjoint à la Division des politiques, des communications et des relations patronales-syndicales, au ministère du Travail de l'Ontario. Titulaire d'un doctorat en économie de l'université de Harvard, il a étudié de nombreux aspects du marché du travail et a participé à plusieurs comités de l'Organisation internationale du travail ainsi qu'à un certain nombre d'initiatives fédérales-provinciales.

Penny Tamkin est Associate Director à l'Institut for Employment Studies (IES) de Brighton, Royaume-Uni. Elle s'intéresse en particulier aux qualifications et au perfectionnement des salariés et des gestionnaires et a dirigé de nombreux travaux de recherche sur l'impact et l'efficacité des programmes de formation. Penny Tamkin a travaillé avec un certain nombre d'employeurs sur l'évaluation de l'impact de certains programmes de formation et s'emploie actuellement à établir des comparaisons entre les gestionnaires britanniques et leurs homologues d'autres pays, et à évaluer l'impact des qualifications et de la formation sur les performances des organisations.

Roel Verlinden a étudié les sciences de l'éducation à l'université catholique de Louvain et la gestion des ressources humaines à l'école de gestion de l'université d'Anvers. Entre 2001 et 2004, il a été chargé de recherche à l'Institut supérieur du travail (HIVA) de l'université de Louvain, où il a participé à plusieurs projets sur le marché national et international du travail. Roel Verlinden fait actuellement partie du corps enseignant d'un établissement d'enseignement supérieur régional en Belgique.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(84 2006 01 2 P) ISBN 92-64-01252-4 - n° 55002 2006

Améliorer les compétences

VERS DE NOUVELLES POLITIQUES

Les compétences sont essentielles pour accéder à des emplois plus satisfaisants et à une vie meilleure. Pourtant, l'acquisition de compétences est souvent plus ardue pour ceux qui en ont le plus besoin. Ils sont pris au piège d'emplois mal payés et leurs conditions de travail sont difficiles. En résultent des déséquilibres sur le marché du travail avec un sous-emploi du capital humain disponible, des deniers publics mal utilisés et des employeurs aux besoins non satisfaits. D'importants obstacles empêchent de nourrir l'emploi et la cohésion sociale dans nos économies toujours plus intégrées.

Pourtant, des expériences novatrices menées à travers les pays de l'OCDE montrent qu'il est possible de s'affranchir de ces obstacles. Un large éventail de représentants de gouvernements, de milieux d'affaires et de la société civile, unissent leurs efforts et prennent des initiatives qui comblent l'écart entre la politique du marché du travail et la formation professionnelle, corrigent les faiblesses des travailleurs et satisfont les besoins évolutifs des employeurs. Les leçons à tirer de ces expériences sont riches, comme le montrent les cas étudiés en Belgique (Région flamande), au Canada, au Danemark, aux États-Unis et au Royaume-Uni. Ces leçons sont un outil essentiel pour les décideurs, les praticiens et tous les acteurs impliqués dans les services d'emploi, l'éducation et le développement des compétences.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/enseignement/9264012524>

<http://www.sourceocde.org/emploi/9264012524>

<http://www.sourceocde.org/developpementregional/9264012524>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264012524>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou

SourceOECD@oecd.org.



www.oecd.org



ISBN 92-64-01252-4
84 2006 01 2 P

