

Création d'emplois et développement économique local 2016 (Version abrégée)

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 officielles des pays membres de l'OCDE.

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

Merci de citer cet ouvrage comme suit :

OCDE (2016), *Création d'emplois et développement économique local 2016 (Version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris.

<http://dx.doi.org/10.1787/9789264263963-fr>

ISBN 978-92-64-26395-6 (imprimé)

ISBN 978-92-64-26396-3 (PDF)

Les données statistiques concernant Israël sont fournies par et sous la responsabilité des autorités israéliennes compétentes. L'utilisation de ces données par l'OCDE est sans préjudice du statut des hauteurs du Golan, de Jérusalem-Est et des colonies de peuplement israéliennes en Cisjordanie aux termes du droit international.

Crédits photo : Julien Eichinger – Fotolia.com, © Westend61 – Fotolia.com, © fpdress – Fotolia.com, © Kzenon – Fotolia.com, © iStock.com/sturti © jörn buchheim – Fotolia.com, © iStock.com/monkeybusinessimages.

Les corrigenda des publications de l'OCDE sont disponibles sur : www.oecd.org/about/publishing/corrigenda.htm.

© OCDE 2016

La copie, le téléchargement ou l'impression du contenu OCDE pour une utilisation personnelle sont autorisés. Il est possible d'inclure des extraits de publications, de bases de données et de produits multimédia de l'OCDE dans des documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel pédagogique, sous réserve de faire mention de la source et du copyright. Toute demande en vue d'un usage public ou commercial ou concernant les droits de traduction devra être adressée à rights@oecd.org. Toute demande d'autorisation de photocopier une partie de ce contenu à des fins publiques ou commerciales devra être soumise au Copyright Clearance Center (CCC), info@copyright.com, ou au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), contact@efcopies.com.

Préface

Les responsables de l'action publique dans les pays membres de l'OCDE sont confrontés au double défi de stimuler la croissance de la productivité tout en s'assurant que la croissance économique entraîne une amélioration du niveau de vie et permette une diffusion équitable des bienfaits d'une plus grande prospérité. Cette tâche est cruciale, mais elle n'est pas des plus faciles. Des actions menées par un seul échelon de gouvernance ou dans un seul domaine seront insuffisantes. C'est l'ensemble des administrations à tous les niveaux territoriaux qui doivent être mobilisés. Les stratégies et les plans d'action peuvent être élaborés au niveau national et régional, mais c'est bien à l'échelle des collectivités locales que l'on peut voir s'ils « tiennent la route ». C'est au niveau local que les programmes sont exécutés, que les effets discordants ou complémentaires peuvent apparaître le plus clairement, et que les actions peuvent être combinées pour apporter des résultats concrets.

Même les politiques publiques les mieux conçues peuvent échouer si elles ne sont pas mises en place de manière efficace au niveau local. Le manque de moyens sur le terrain, des politiques territorialement indifférenciées qui ne s'adaptent pas aux contextes locaux, une absence d'appropriation locale, ou encore une mauvaise coordination entre différents domaines d'action ou échelons administratifs, peuvent tous compromettre la réussite d'un projet. Pour surmonter tous ces obstacles, il est essentiel de saisir au mieux dans quelle mesure une action dans un domaine, tel que le développement économique, peut également avoir des effets positifs ailleurs, par exemple l'inclusion sociale. Nous devons nous affranchir des cloisonnements et rendre nos cadres d'action suffisamment souples et réactifs pour permettre aux acteurs sur le terrain de se regrouper pour répondre aux nouveaux défis dès leur apparition.

Cette deuxième édition de *Création d'emplois et développement économique local* s'attaque de front à ces questions. Elle fournit des informations de niveau local pour aider les responsables de l'action publique à jauger les performances de la population dont ils ont la charge sur le marché des compétences et de l'emploi et à comprendre comment ils peuvent ajuster leurs stratégies en conséquence. La publication étudie comment les dispositifs de formation professionnelle et les politiques relatives à l'entrepreneuriat et aux PME peuvent être adaptés aux situations locales tout en servant les objectifs nationaux. Elle formule aussi des recommandations sur l'amélioration de la mise en œuvre locale des systèmes d'apprentissage et sur le soutien à l'entrepreneuriat, qui sont des outils essentiels de promotion de l'inclusion sociale.

Cette étude a bénéficié de nombreuses contributions qui mettent en regard les pratiques d'acteurs nationaux comme locaux, à commencer par les conseils et observations des délégués du Comité de direction du Programme LEED, mais aussi les données fournies par les équipes des offices statistiques nationaux, ainsi que les informations sur les nouvelles initiatives partagées par les nombreux experts de terrain membres du Forum sur les

partenariats et le développement local du Programme LEED. Lorsque toutes les parties prenantes sont capables d'utiliser les outils de développement local efficacement, cela apporte une croissance plus inclusive, tant au niveau national qu'au niveau local.



Angel Gurría
Secrétaire général de l'OCDE

Avant-propos

Cette deuxième édition de Création d'emplois et développement économique local, série biennale du Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED), se fonde sur divers projets du programme de travail du Programme pour offrir des recommandations concrètes et pratiques aux responsables des politiques publiques et aux acteurs de terrain. Elle s'appuie en particulier sur les projets consacrés aux thèmes suivants : impliquer les employeurs dans le développement des compétences ; remédier à l'inadéquation des qualifications et favoriser l'utilisation des compétences existantes ; création locale d'emplois ; stimulation de l'entrepreneuriat local et de la création d'entreprises ; développement de l'entrepreneuriat inclusif ; et flexibilisation des systèmes d'éducation et de formation au niveau local.

Nous remercions tous les délégués du Comité de direction LEED pour leurs conseils, leurs contributions et leurs commentaires. Nous remercions particulièrement le groupe de pilotage du Comité de direction pour cette publication, qui était composé des délégués de l'Australie, de la Belgique (à la tête du groupe), du Canada, de la Hongrie, du Japon et de la Pologne. Nous remercions également les pays qui ont participé aux projets sur lesquels se fonde cette publication, ainsi que les offices statistiques nationaux qui nous ont aidés à récolter les données nécessaires à la réalisation des profils de pays.

Cette publication a été dirigée par Sylvain Giguère, qui l'a également co-éditée avec Anna Rubin. Les auteurs principaux sont Jonathan Barr, David Halabisky, Marco Marchese, Michela Meghnagi et Anna Rubin. D'importantes contributions aux chapitres de substance ont également été apportées par Lou Aisenberg, Stellina Galitopoulou, Pierre Georgin et Angela Attrey, qui a également participé à la révision. Antonella Noya et Jonathan Potter ont offert leurs avis et leurs observations tout au long du processus. Michela Meghnagi, avec le soutien de Pierre Georgin et d'Angela Attrey, a dirigé les travaux sur les statistiques et les indicateurs. François Iglesias et Eleanor Davies ont apporté un indispensable appui en matière de production et d'administration. Nous remercions également Christophe Delprat, Damian Garnys, Audrey Garrigoux, Antoine Houlou-Garcia, Gabriella Scaduto Mendola, Sebastian Tobon et Janine Treves pour leur aide dans les processus d'édition, de production et de traduction.

Table des matières

Guide du lecteur	13
Synthèse	15
Chapitre 1. Instaurer des conditions propices à la création d'emplois et au développement local	19
Certains territoires restent à la traîne du marché mondial des compétences et de l'emploi.	21
Mieux adapter et coordonner les politiques de manière à libérer le potentiel entrepreneurial d'un plus grand nombre de territoires et d'individus.	30
La politique visant les PME et l'entrepreneuriat doit s'appuyer sur les informations locales.	30
Conclusion.	34
Notes.	34
Références	35

Partie I

Chapitres thématiques

Chapitre 2. Compétences et emplois : des territoires restent à la traîne	39
Les écarts persistent, et dans certains cas augmentent, d'un territoire à l'autre en termes de compétences et d'emploi.	41
Une évaluation de l'adéquation locale entre les emplois et les compétences peut compléter d'autres indicateurs du marché du travail	44
La comparaison des villes entre elles peut aider à jauger leurs performances relatives sur un marché du travail mondialisé.	46
Conclusion.	52
Notes.	52
Références	53
Chapitre 3. Adapter l'enseignement et la formation professionnels aux besoins locaux	55
La prise de décision dans l'EFP : qui et comment	59
L'offre d'EFP doit être adaptée aux secteurs d'activité et aux professions du marché du travail local.	61
Les cursus peuvent également être adaptés en fonction de besoins locaux spécifiques.	66
Conclusion et principaux aspects à considérer	70
Notes.	71
Références	72

Chapitre 4. Agir localement pour l'apprentissage	75
Les dispositifs institutionnels et les systèmes de gouvernance varient d'un pays de l'OCDE à l'autre	78
Un certain nombre d'obstacles empêchent les employeurs et les élèves ou étudiants d'opter pour l'apprentissage	80
Les PME ont besoin de politiques et de programmes ciblés encourageant leur participation au niveau local	81
Il est essentiel que les entreprises s'engagent dans le système d'apprentissage et se l'approprient.	84
Une impulsion du secteur public peut démultiplier les possibilités d'apprentissage et favoriser l'engagement des entreprises	85
Orienter les perspectives des entreprises par le biais de clauses dans les marchés publics et par une meilleure utilisation des compétences.	87
Des programmes d'EFPP plus flexibles dans leur exécution, pour des partenariats plus solides entre entreprises et établissements d'enseignement	88
Une gouvernance et des mécanismes de coordination solides peuvent renforcer l'efficacité de la mise en œuvre et la qualité des programmes	89
Les entreprises sociales peuvent jouer un rôle précieux dans l'élaboration de programmes associant enseignement théorique et apprentissage professionnel pratique.	90
L'apprentissage et la formation professionnelle peuvent contribuer à l'intégration des réfugiés à l'économie locale.	91
Conclusion et principaux aspects à considérer	92
Notes.	93
Références	93
Chapitre 5. Améliorer l'efficacité de la politique visant les PME et l'entrepreneuriat au niveau local	97
Principaux enjeux de la coordination et de l'adaptation des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat	99
Mécanismes visant à améliorer la coordination et l'adaptation des politiques ...	104
Conclusion et principaux aspects à considérer	116
Références	117
Chapitre 6. L'entrepreneuriat peut faciliter l'intégration des jeunes défavorisés au marché du travail	119
Le défi du chômage des jeunes.	121
L'entrepreneuriat a un rôle à jouer dans l'intégration des jeunes défavorisés au marché du travail	124
Les obstacles à la création d'entreprise sont généralement plus nombreux et plus importants pour les jeunes que pour les adultes	125
Les responsables publics nationaux et locaux peuvent unir leurs forces pour soutenir l'entrepreneuriat des jeunes défavorisés	126
Conclusion et principaux aspects à considérer	135
Références	137

Partie II

Profils de pays

Présentation des profils de pays	141
Belgique	149
Canada	153
France	158
Suisse	163

Tableaux

1.1. Améliorer la mise en œuvre de l'EFPP sur le terrain : principales recommandations	28
1.2. Mieux adapter et coordonner les politiques visant les PME et l'entrepreneuriat : principales recommandations	32
3.1. Résumé des mécanismes permettant aux acteurs locaux d'adapter les secteurs et métiers couverts par l'EFPP	66
3.2. Résumé des mécanismes d'adaptation locale du contenu des cursus	69
4.1. Rôle des pouvoirs publics nationaux et locaux dans la promotion des programmes d'apprentissage	79
6.1. Obstacles à la création d'entreprise pour les jeunes défavorisés	125
7.1. Caractéristiques des données pour la croissance de l'emploi au niveau local ...	142
7.2. Caractéristiques des données pour l'offre et la demande de compétences ...	145
7.3. Caractéristiques des données pour le taux d'emploi	147
8.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, sous-régions, Belgique, 2001-13	152
9.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, sous-régions, Canada, 2006-14	156
9.2. Territoires à suivre : sous-régions canadiennes qui progressent pour l'ensemble des indicateurs	157
10.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, sous-régions, France, 2006-12	161
10.2. Territoires à suivre : sous-régions françaises qui progressent pour l'ensemble des indicateurs	162
11.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, régions, Suisse, 2010-13	165

Graphiques

2.1. Écarts entre sous-régions, niveau d'études supérieures, 2000 et 2014	42
2.2. Écarts entre sous-régions, emplois moyennement et très qualifiés, 2000 et 2014	43
2.3. Adéquation entre l'offre et la demande de compétences au niveau local ...	45
2.4. Équilibre entre l'offre et la demande de compétences dans certaines villes et régions métropolitaines européennes de plus d'un million d'habitants, 2013	49
2.5. Équilibre entre l'offre et la demande de compétences dans certaines agglomérations de plus d'un million d'habitants aux États-Unis et au Canada, 2011	50

3.1. L'EFPP a un impact positif sur les résultats obtenus sur le plan professionnel	56
3.2. L'EFPP est souvent plus coûteux que l'enseignement général	57
3.3. Tableau des influences exercées sur les systèmes d'EFPP, avec des exemples d'acteurs à chaque niveau	60
3.4. Les marchés du travail régionaux affichent diverses spécialisations sectorielles, régions TL2 de quelques pays de l'OCDE, 2015	62
4.1. Le recours à l'apprentissage dans la zone OCDE présente de fortes disparités . . .	79
4.2. Les PME assument une part importante des contrats d'apprentissage dans certains pays	82
5.1. PIB par habitant et densité d'entreprises dans les États mexicains	100
6.1. Taux de chômage des jeunes au niveau régional en 2014	121
6.2. Proportion de jeunes déscolarisés sans emploi.	123
6.3. Taux d'emploi indépendant des jeunes par sexe, 2014	124
8.1. Croissance de l'emploi au niveau local, sous-régions, Belgique, 2004-14	150
8.2. Croissance de l'emploi au niveau local : classement des sous-régions, Belgique, 2004-14	151
8.3. Offre et demande de compétences, sous-régions, Belgique, 2013	151
8.4. Taux d'emploi (15-64 ans), sous-régions, Belgique, 2014	152
8.5. Évolution du taux d'emploi, sous-régions, Belgique, 2004-14	152
9.1. Croissance de l'emploi au niveau local, sous-régions canadiennes, 2005-15	154
9.2. Croissance de l'emploi au niveau local : sous-régions canadiennes les plus performantes, 2005-15	155
9.3. Offre et demande de compétences, sous-régions canadiennes, 2014	155
9.4. Taux d'emploi (15 ans et plus), sous-régions, Canada, 2015	156
9.5. Évolution du taux d'emploi, sous-régions canadiennes les plus performantes, 2005-15	157
10.1. Croissance de l'emploi au niveau local, sous-régions, France, 2004-14	159
10.2. Croissance de l'emploi au niveau local : sous-régions françaises les plus performantes, 2004-14	160
10.3. Offre et demande de compétences, sous-régions, France, 2012	160
10.4. Taux d'emploi (15 ans et plus), sous-régions, France, 2014	161
10.5. Évolution du taux d'emploi : sous-régions les plus performantes, France, 2004-14	162
11.1. Croissance de l'emploi au niveau local, régions, Suisse, 2005-15	164
11.2. Croissance de l'emploi au niveau local : classement des régions suisses, 2005-15	164
11.3. Offre et demande de compétences, régions, Suisse, 2013	165
11.4. Taux d'emploi (15-64 ans), régions, Suisse, 2015	166
11.5. Évolution du taux d'emploi, régions, Suisse, 2005-15	166

Suivez les publications de l'OCDE sur :



http://twitter.com/OECD_Pubs



<http://www.facebook.com/OECDPublications>



<http://www.linkedin.com/groups/OECD-Publications-4645871>



<http://www.youtube.com/ocddlibrary>



<http://www.oecd.org/ocddirect/>

Ce livre contient des...

StatLinks 

Accédez aux fichiers Excel® à partir des livres imprimés !

En bas des tableaux ou graphiques de cet ouvrage, vous trouverez des *StatLinks*. Pour télécharger le fichier Excel® correspondant, il vous suffit de retranscrire dans votre navigateur Internet le lien commençant par : <http://dx.doi.org>, ou de cliquer sur le lien depuis la version PDF de l'ouvrage.

Guide du lecteur

Cette publication comporte deux parties principales. La partie I est composée d'un chapitre d'introduction suivi de cinq chapitres thématiques ; la partie II, quant à elle, compte 36 profils de pays dans l'édition anglaise, et 4 dans cette édition française, présentant chacun divers indicateurs locaux, dont de nouvelles données sur l'offre et la demande de compétences à l'échelle infrarégionale. Les données sont présentées pour chaque pays membre du Comité de direction du Programme LEED et pour les autres pays de l'OCDE pour lesquels les données nécessaires étaient disponibles¹. La présentation des profils de pays contient des informations plus détaillées sur la méthodologie employée pour les profils de pays.

Liste des profils de pays

Afrique du Sud**	Finlande	Nouvelle-Zélande
Allemagne	France	Pays-Bas
Australie	Grèce	Pologne
Autriche	Hongrie	Portugal
Belgique	Irlande	République slovaque
Canada	Israël	République tchèque
Chili	Italie	Roumanie**
Corée	Japon	Royaume-Uni
Danemark	Lettonie*	Slovénie
Espagne	Lituanie**	Suède
Estonie	Mexique	Suisse
États-Unis	Norvège	Turquie

* Lors de la préparation de cette publication, la Lettonie était membre du Comité de direction du Programme LEED mais n'était pas encore membre de l'OCDE.

** Pays non membres de l'OCDE membres du Comité de direction du Programme LEED

Abréviations et acronymes

CEMER	Commissions des États sur l'amélioration de la réglementation (<i>Comisiones Estatales de Mejora Regulatoria</i>)
FCE	Fonds canadien pour l'emploi
COFEMER	Commission fédérale sur l'amélioration de la réglementation (<i>Comisión Federal de Mejora Regulatoria</i>)
CE	Commission européenne
UE	Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
LEED	Programme d'action et de coopération concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (Programme LEED)
ONG	Organisation non gouvernementale
OSN	Office statistique national

OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
OSKE	Programme finlandais sur les centres d'expertise (<i>Osaamiskeskusohjelma</i>)
R-D	Recherche et développement
PME	Petites et moyennes entreprises
EFP	Enseignement et formation professionnels
YEP	<i>Young Entrepreneurs Project</i>

Note pour la Lettonie

Bien que la Lettonie soit membre du Comité de direction du Programme LEED depuis plusieurs années, elle n'était pas membre de l'OCDE au moment de la préparation de cette publication. En conséquence, ce pays n'apparaît pas dans la liste des membres de l'Organisation et n'est pas incluse dans les agrégats de la zone OCDE.

Note

1. Au mois de juin 2016.

Synthèse

De nombreux pays de l'OCDE voient les disparités territoriales s'accroître en termes de compétences et d'emplois. En favorisant la création d'emplois de qualité de l'intérieur et en s'assurant que chaque résident puisse bénéficier de la croissance et y contribuer, le développement local est un levier essentiel pour remédier à ce problème. Cette édition de *Création d'emplois et développement économique local* étudie la manière dont les compétences et les emplois sont répartis au niveau local, et ce que les acteurs nationaux et locaux peuvent faire pour améliorer la mise en œuvre locale de l'enseignement et la formation professionnels (EFP) ainsi que des politiques relatives aux PME et à l'entrepreneuriat afin de stimuler la création d'emplois et de renforcer les économies locales.

Sur le marché mondial des compétences et de l'emploi, certains territoires sont à la traîne

Le marché des compétences et de l'emploi s'étant mondialisé, certains territoires restent à la traîne du fait de la concentration grandissante de la main-d'œuvre très productive et des employeurs qui la recherchent dans un faible nombre de lieux. Tandis qu'entre 2000 et 2014, la zone OCDE a connu une hausse globale du niveau d'études de sa population, le niveau d'études a en général plus progressé dans les régions les plus performantes que dans celles les moins performantes, ce qui n'a fait que renforcer les fractures géographiques. Certains pays tels que le Canada, la Finlande, la France, l'Italie, la Lettonie, la Norvège, la République slovaque, le Royaume-Uni et la Slovénie enregistrent également des écarts croissants au niveau de la distribution spatiale des emplois nécessitant des qualifications moyennes ou élevées.

Dans les comparaisons internationales, certains territoires affichent d'assez médiocres performances tant du point de vue de l'offre que de la demande de compétences, et se trouvent ainsi piégés dans une situation d'équilibre à faible niveau de compétences. On peut y constater la prévalence persistante d'activités à faible valeur ajoutée, sans possibilité de passer à des activités économiques plus productives nécessitant le recours à une main-d'œuvre très qualifiée. Il peut néanmoins arriver, même dans des zones très performantes, que des individus dépourvus de compétences adéquates ou entravés dans leur accès à des emplois de qualité soient laissés pour compte.

Améliorer la mise en œuvre des programmes d'EFP en s'appuyant sur les acteurs de terrain afin que davantage d'individus se dotent des compétences adéquates pour saisir des opportunités d'emploi de qualité

De nombreux pays sont en train de réformer leur dispositif d'EFP. Parmi leurs priorités figurent le renforcement de l'adéquation de ces formations au marché du travail et l'extension de l'apprentissage et d'autres types de formation sur le lieu de travail. Comme les

emplois disponibles et les compétences demandées varient beaucoup à l'échelon local, il faut un équilibre entre l'adaptation de l'EFP aux conditions locales et le maintien d'un certain niveau de cohérence nationale. Par ailleurs, il convient de ne pas négliger le rôle clé que peuvent jouer les agences et instances publiques locales pour renforcer l'efficacité de la mise en œuvre des programmes d'apprentissage. Une meilleure prise en compte de ces éléments améliorera non seulement le système d'EFP à l'échelle nationale, mais assurera également que l'EFP contribue aux priorités du développement stratégique et économique local.

Mieux cibler et coordonner les politiques afin de contribuer à libérer le potentiel entrepreneurial

Le soutien apporté à l'entrepreneuriat et aux PME favorise la croissance endogène et renforce le socle économique local de manière très sensible. La conception et l'exécution des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat se sont complexifiées ces dernières années, et il n'est pas rare de voir trois ou quatre niveaux d'administration, ainsi qu'une multiplicité de ministères et d'agences gouvernementales, y intervenir simultanément. Une meilleure coordination entre les différentes parties prenantes concernées par l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est importante si l'on veut éviter lacunes et doublons, et exploiter les synergies entre programmes. Quel que soit le niveau de gouvernance qui les a produits, l'exécution des politiques et programmes doit être adaptée afin de tenir compte des conditions locales.

L'entrepreneuriat peut favoriser l'inclusion sociale. Bien que le chômage des jeunes soit encore un problème urgent dans de nombreux pays de l'OCDE, le rôle que peut jouer le soutien à l'entrepreneuriat pour faciliter l'intégration des jeunes appartenant à un groupe défavorisé au marché du travail est souvent négligé. L'entrepreneuriat n'est pas la panacée pour leur réussite, mais il peut à la fois aider ceux qui ont l'ambition et les moyens de s'installer à leur compte, et accroître plus généralement l'employabilité globale d'une partie plus large de la population.

Ce que les acteurs nationaux peuvent faire pour améliorer la mise en place locale des programmes d'EFP

- Concevoir des cadres d'EFP permettant aux parties prenantes locales d'adapter la formation aux besoins de leur marché du travail tout en maintenant un certain niveau de cohérence nationale. Les responsables des politiques peuvent procéder de différentes manières (prévoir dans les cursus des créneaux horaires à usage local, rendre les programmes plus modulaires, etc.), mais les arbitrages qu'impliquent ces différentes formules doivent être pesés de manière rigoureuse.
- Renforcer les capacités nécessaires pour rendre les dispositifs d'EFP plus réactifs localement. Peuvent y contribuer la formation des enseignants, formateurs et institutions concernés par l'EFP, ainsi que le renforcement de leurs capacités, mais aussi la mise en commun des expériences des participants à l'offre d'EFP.
- Mettre au point un cadre national d'apprentissage solide permettant de construire un système de qualité, de mettre en place des incitations à la participation des employeurs et d'encourager une mise en œuvre flexible au niveau local.

et ce que les acteurs locaux peuvent faire

- Trouver un équilibre entre la nécessité de répondre aux demandes pressantes du marché du travail local et celle de s'assurer que l'EFP contribue à faire évoluer les économies locales vers des produits et des services à plus forte valeur ajoutée.
- Inciter les enseignants et formateurs de l'EFP à garder le contact avec les employeurs et les secteurs d'activité locaux pour disposer de compétences et de connaissances bien à jour.
- Stimuler l'apprentissage chez les employeurs grâce d'une part à des mécanismes incitatifs tels que les prix décernés pour récompenser les employeurs au leadership exemplaire, et d'autre part à des mesures plus coercitives comme l'insertion dans les marchés publics de clauses sociales conduisant les employeurs à proposer des places d'apprentis.
- Adapter la mise en œuvre des programmes d'apprentissage de sorte qu'ils fonctionnent mieux pour un plus large éventail d'employeurs, PME comprises, et pour les catégories défavorisées de la population. Il peut être bénéfique de collaborer avec des acteurs tels que les réseaux de PME et les entreprises sociales.

Ce que les acteurs nationaux peuvent faire pour libérer le potentiel entrepreneurial local

- Optimiser l'efficacité de la mise en œuvre des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat en favorisant leur adaptation locale, la co-implantation de services, le recours à des organisations intermédiaires pour exécuter les programmes ou encore en concluant des accords formels répartissant les compétences et le financement entre les niveaux de gouvernance.
- Créer à l'échelle nationale des cadres et des stratégies ayant pour objectif d'aider les jeunes de catégories défavorisées qui se lancent dans l'entrepreneuriat, et attribuer clairement la charge de ce domaine d'action à une agence ou à un ministère unique.
- Intégrer l'entrepreneuriat aux cadres nationaux d'enseignement afin de toucher un large éventail de jeunes, tout en intégrant une aide à l'entrepreneuriat à d'autres contextes de manière à servir aussi les jeunes qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement.

Et ce que les acteurs locaux peuvent faire

- Instituer des collaborations entre administrations en matière d'élaboration et de coordination de la politique visant l'entrepreneuriat et les PME afin de tirer parti des synergies potentielles, de renforcer la mobilité professionnelle et d'étendre les marchés potentiels ouverts aux entrepreneurs.
- Collaborer avec des organisations ayant déjà noué des relations avec les jeunes de groupes défavorisés afin de démultiplier la portée des programmes en faveur de l'entrepreneuriat.
- Pour mieux toucher les jeunes de groupes défavorisés, proposer des aides intégrées, utiliser des méthodes faisant appel à la pratique et impliquer des entrepreneurs dans la mise en œuvre des programmes.

Chapitre 1

Instaurer des conditions propices à la création d'emplois et au développement local

Le présent chapitre synthétise les principaux messages de la publication en dressant le bilan des performances des territoires sur le marché des compétences et de l'emploi, en examinant la façon d'améliorer la mise en œuvre locale des programmes d'enseignement et de formation professionnels, apprentissage compris, et en étudiant les possibilités d'adaptation des politiques qui visent l'entrepreneuriat et les PME à telle ou telle localité ou population. Il montre en particulier que l'action locale, menée dans de bonnes conditions, peut être déterminante pour encourager la croissance inclusive à l'échelle nationale. Il fournit par ailleurs un instantané des réformes récemment menées dans la zone OCDE pour donner des moyens d'action aux acteurs régionaux et locaux ; bâtir une résilience locale ; innover dans les domaines de la conception, de la fourniture et du financement de services locaux ; et faire participer les employeurs aux politiques de l'emploi et des compétences.

Le marché des compétences et de l'emploi est de plus en plus concurrentiel, et certains territoires risquent de demeurer à la traîne dans un contexte de forte concentration spatiale de la main-d'œuvre très productive et des employeurs qui la recherchent. Il peut arriver, y compris dans les zones qui profitent de ces évolutions, que des individus dépourvus des bonnes compétences ou confrontés à d'autres difficultés ne puissent accéder à des emplois de qualité. Face à ces enjeux, le développement local est un instrument essentiel. Il constitue un moyen de soutenir la création interne d'emplois de qualité et de s'assurer que tous les résidents puissent tirer parti de la croissance et y contribuer. L'action locale, menée dans de bonnes conditions, peut alimenter de manière essentielle la croissance inclusive à l'échelle nationale.

La présente édition de *Création d'emplois et développement économique local* se penche sur ces conditions et sur les actions précises que les acteurs locaux et nationaux peuvent mener. Elle comprend des comparaisons nationales et internationales des performances des territoires sur le marché des compétences et de l'emploi, et essaie de déterminer comment l'enseignement et la formation professionnels (EFP) et les politiques visant les petites et moyennes entreprises (PME) et l'entrepreneuriat peuvent mieux satisfaire les besoins de telle ou telle localité ou population. Ce chapitre introductif passe en revue les principaux constats à cet égard, et donne des exemples de réformes récentes¹ mises en place par les pouvoirs publics pour stimuler le développement local et la création d'emplois. L'éventail de ces exemples s'étend d'initiatives locales conçues et mises en œuvre par des régions et des localités à des mutations plus profondes des cadres d'action publique nationaux ou régionaux destinées à renforcer l'aptitude des acteurs locaux à adapter les programmes et les politiques à un contexte local propre.

Le chapitre 2 indique ensuite comment prendre en compte l'offre comme la demande de compétences émanant des employeurs pour jauger les forces et les faiblesses des marchés du travail locaux. Le chapitre 3 traite de l'EFP et recense les outils qu'emploient les pays pour adapter la formation aux contextes locaux. Dans le cadre de l'EFP, le chapitre 4 s'intéresse plus particulièrement à l'apprentissage et à d'autres types de formation sur le lieu de travail. Un nombre croissant de pays cherchant à renforcer leur dispositif d'apprentissage, ce chapitre examine le rôle crucial que peuvent avoir des actions locales pour la réussite ou l'échec de leur mise en œuvre. Le chapitre 5 aborde les politiques visant l'entrepreneuriat et les PME, en se concentrant notamment sur leur coordination et de leur degré d'adaptabilité. Enfin, le chapitre 6 s'intéresse à la question de la persistance d'un chômage élevé chez les jeunes – défi central dans de nombreuses localités – en examinant le rôle que peuvent jouer les programmes d'entrepreneuriat pour rapprocher les jeunes du marché du travail. Ces chapitres de substance sont suivis dans cette édition française de quatre profils de pays (36 dans l'édition anglaise) qui proposent des données locales sur la croissance de l'emploi, l'offre et la demande de compétences, et le taux d'emploi.

Certains territoires restent à la traîne du marché mondial des compétences et de l'emploi

Les compétences sont un ressort essentiel de la croissance économique, mais les économies locales ont des aptitudes très variables à créer, attirer et fidéliser une main-d'œuvre qualifiée. De la même manière, tous les employeurs ne se servent pas pleinement des compétences des travailleurs locaux, et on observe des variations considérables du point de vue de la demande de compétences. Le marché des compétences et de l'emploi se mondialisant de plus en plus, certains territoires risquent de rester à la traîne à mesure que la main-d'œuvre très productive et les employeurs qui la recherchent se concentrent en un plus faible nombre de lieux. Mesurer l'offre et la demande de compétences, mais aussi comparer les performances des acteurs locaux à celles de leurs homologues nationaux et internationaux, peut aider les exécutifs territoriaux à mieux comprendre les défis et opportunités auxquels ils font face.

Les écarts persistent – et dans certains cas se creusent – d'un territoire à l'autre en termes de compétences et d'emploi

Nous examinons au chapitre 2 de cette publication la concentration des travailleurs et emplois qualifiés au niveau local², ainsi que son évolution sur la période 2000-14³. On observe dans la zone OCDE une hausse globale du niveau d'études des travailleurs, mais la proportion de la population ayant suivi des études supérieures a progressé plus vite dans certains territoires que dans d'autres. Plus précisément, les niveaux d'études observés dans les territoires les plus performants ont davantage progressé que ceux dans les territoires les moins performants. Ainsi s'explique, dans la plupart des pays de l'OCDE, le creusement des écarts de compétences de la main-d'œuvre des territoires en pointe et à la traîne, avec à la clé, potentiellement, un renforcement des inégalités.

Le tableau est plus nuancé lorsqu'on s'intéresse au niveau local à la concentration des emplois à niveau de compétences moyen ou élevé. Tout d'abord, on ne décèle aucune tendance clairement déclinante ou haussière de la proportion de ces emplois dans l'ensemble de la zone OCDE. Certains pays voient cette proportion globalement progresser (Canada, Finlande, France, Italie, Japon, Norvège, Royaume-Uni et Slovénie), et sont caractérisés par une augmentation de l'écart entre les territoires en pointe et ceux à la traîne. Dans six pays (la Corée et la Grèce affichant les évolutions les plus marquées), cet écart s'est au contraire réduit. Dans quatre autres pays (à savoir les États-Unis, les Pays-Bas, la République tchèque et la Suède), l'écart entre le bas et le haut de la distribution varie peu dans le temps d'un territoire à l'autre.

Les régions caractérisées par une offre et une demande faibles de compétences risquent de se trouver prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences. Dans ces régions, les employeurs tendent en effet à s'appuyer sur une main-d'œuvre peu qualifiée et faiblement rémunérée, et centrent leur avantage concurrentiel sur les coûts plutôt que sur la qualité des biens et des services. S'extraire de ce piège peut s'avérer difficile pour un territoire. Les travailleurs ne sont guère incités à investir dans l'acquisition de compétences car ils savent que le marché du travail local ne leur offre que peu de débouchés professionnels adéquats. Par ailleurs, il est peu probable que les employeurs améliorent leurs procédés productifs ou leurs modèles de services en intégrant des compétences plus élevées, sachant qu'ils ne pourront embaucher sur le marché du travail local la main-d'œuvre dont ils ont besoin à cet effet. Ainsi, les acteurs locaux, au moment d'élaborer leur stratégie de compétences, devraient se

préoccuper de savoir comment opter pour une démarche holistique privilégiant une voie de développement économique ambitieuse s'appuyant sur des travailleurs qualifiés, des lieux de travail performants, des innovations et des emplois de qualité, plutôt que de se cantonner à la satisfaction des demandes à court terme des employeurs.

Encadré 1.1. Moyens donnés aux acteurs régionaux par les gouvernements nationaux pour remplir efficacement leur mission territoriale

Conscients du fait que les acteurs locaux sont souvent les mieux placés pour élaborer des stratégies globales de stimulation du développement économique et d'inclusion sociale, un certain nombre de pays donnent aux acteurs régionaux et locaux des moyens leur permettant de formuler et de concrétiser leur vision de l'avenir de leur collectivité. Au **Royaume-Uni**, le gouvernement national est en train de décentraliser différents pouvoirs administratifs et institutionnels à huit territoires revêtant une importance particulière : Grand Manchester, Midlands de l'Ouest, Angleterre du Nord-Est, Sheffield, Cornouailles, Tees Valley, Liverpool et Aberdeen. Cette décentralisation donnera aux exécutifs locaux une capacité plus forte de contrôle dans les domaines des transports, de la santé, des compétences et des aides à l'emploi. Par exemple, le *Greater Manchester City Deal* établi en 2013 permet à cette région métropolitaine d'instaurer un cadre d'investissement, un pôle municipal pour l'apprentissage et les compétences, un pôle pour la croissance des entreprises, un pôle bas carbone et un nouveau fonds de logement et d'investissement.

Le gouvernement du **Canada** sait qu'il importe d'aider les Canadiens à obtenir la formation dont ils ont besoin pour trouver et conserver des emplois de qualité. Aux termes des Ententes sur le Fonds canadien pour l'emploi en vigueur, il verse chaque année (de 2014-15 à 2019-20) 500 millions CAD aux provinces et territoires à l'appui de programmes et de services qui visent tous les Canadiens indépendamment de leur situation au regard de l'emploi, et leur donnent accès aux formations et aux aides dont ils ont besoin pour être pleinement actifs sur le marché du travail. Dans le budget 2016, ces ententes bénéficient de 50 millions CAD supplémentaires pour 2016-17. Les autorités gouvernementales fédérales se sont aussi engagées à mener en 2016-17 de larges consultations avec les provinces, les territoires et les parties prenantes dans le but de trouver des moyens d'améliorer ces ententes et d'orienter les investissements futurs pour renforcer les programmes d'appui aux marchés du travail.

Depuis 2012, l'**Irlande** procède à une rationalisation de ses organes publics. Ces réformes visent à réduire le nombre d'autorités locales de 244 en 2007 à 102 à l'issue du processus. Pour cela, il faut fusionner et centraliser un certain nombre de fonctions locales. Selon le groupe de pilotage de la réforme administrative du gouvernement irlandais, « le dispositif de développement local existant est lourd sur le plan administratif et ne se prête pas à une mise à disposition concertée et intégrée des services » (Department of Environment, Community and Local Government, 2011). Afin de pouvoir disposer d'organes locaux de planification permettant davantage de concertation pour le développement économique local, dont les *County Development Boards*, les groupes *Social Inclusion Measures*, les conseils d'entreprises des comtés, *Enterprise Ireland* et le *Rural Development Programme* sont fusionnés ou coordonnés afin de mieux s'aligner sur les délimitations locales. Les exécutifs locaux se sont par ailleurs vu confier la responsabilité de coordonner et de financer le secteur associatif. Le gouvernement irlandais a aussi créé des commissions obligatoires de développement local, les LCDC. En vertu de la *Local Government Reform Act 2014*, toute autorité locale est tenue de créer une LCDC qui est composée de représentants de l'exécutif local, des entités publiques assurant des services dans la région et des intérêts locaux, et qui doit élaborer et appliquer un plan sexennal de développement économique local (OCDE, 2016a).

Encadré 1.1. **Moyens donnés aux acteurs régionaux par les gouvernements nationaux pour remplir efficacement leur mission territoriale (suite)**

En **Belgique**, la politique infrarégionale **flamande** opte en 2016 pour une démarche davantage axée sur les initiatives de terrain et l'atteinte de résultats. La Flandre ayant pour objectif de donner un nouvel élan à sa politique régionale, elle lance un appel aux partenariats locaux (ou infrarégionaux). Cet appel porte sur de vastes partenariats intercommunaux, infrarégionaux et locaux qui doivent consolider la mise en commun d'une stratégie et déclencher des politiques et des actions communes. Les parties prenantes pourront définir le périmètre géographique de leurs travaux. En outre, l'appel prévoit une période triennale de consolidation des politiques appliquées par le partenariat. Enfin, les parties prenantes sont incitées à définir leurs priorités au sein des politiques régionale et locale de l'emploi, en coopération avec l'échelon régional (flamand). Le principe de cofinancement vise à susciter davantage de participations locales. Les partenariats locaux assument la moitié au moins de leurs coûts de fonctionnement. Le gouvernement flamand (ministère du Travail et de l'Économie sociale) y consacre chaque année au plus 2.5 millions EUR. Les partenariats infrarégionaux agréés entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2016 pour une durée d'au moins trois ans.

En 2014, la **France** a réformé son dispositif de formation professionnelle et continue dans l'optique de sécuriser le parcours professionnel des salariés, d'accroître les investissements des entreprises dans la formation et d'en rendre la gouvernance plus simple et efficiente. Cette réforme donne un rôle central aux conseils régionaux en étendant à toutes les catégories spécifiques de la population (handicapés, travailleurs peu qualifiés, ex-détenus) la responsabilité de la formation continue, et en créant un service public régional de la formation continue et de l'orientation professionnelle. La nouvelle loi reconnaît à tout individu en recherche d'emploi le droit d'accéder à une forme ou une autre de formation de manière à acquérir un niveau initial de qualification et à faciliter son insertion sur le marché du travail, sa mobilité professionnelle ou des changements de carrière. Les régions sont chargées de rendre ce droit effectif en s'assurant que des formations gratuites débouchant sur une qualification formelle sont mises à la disposition des chômeurs, jeunes compris. Les conseils régionaux doivent proposer un soutien individuel à ces travailleurs et coordonner des interventions de financement de leur formation. Ils mettent également sur pied un plan régional de formation continue et d'orientation professionnelle, et coordonnent la commande publique de formations au moyen de contrats formels passés avec les échelons administratifs inférieurs et le service public de l'emploi (Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, 2014).

Les comparaisons internationales peuvent aider à évaluer les performances locales sur un marché du travail mondialisé

Afin d'aider les territoires à mieux appréhender leurs forces et leurs faiblesses, le Programme LEED de l'OCDE a mis au point un outil d'analyse qui leur permet d'évaluer l'offre et la demande locales de compétences par rapport à leurs homologues à l'échelle nationale (voir les profils de pays). Pour la première fois, nous cherchons dans la présente publication à déterminer en quoi les comparaisons internationales peuvent compléter cet outil dans une perspective nationale. Par exemple, les grandes villes ou zones métropolitaines se caractérisent le plus souvent par une offre, mais aussi une demande, relativement fortes de compétences (d'où un équilibre à haut niveau de compétences dans les comparaisons nationales) (OCDE, 2014a). Elles peuvent pourtant afficher des performances moindres que

certaines de leurs homologues internationales. Comparer des villes à l'échelle internationale peut être riche d'enseignements analytiques et aider ces localités à appréhender leurs forces et leurs faiblesses comparatives sur le marché mondial des talents.

Le chapitre 2 compare des villes européennes et montre que les villes d'Europe septentrionale et occidentale, dont Stockholm, Paris, Londres et Bruxelles, jouissent d'un équilibre à haut niveau de compétences (l'offre et la demande de compétences y sont plus élevées que dans d'autres villes), tandis que les villes du sud de l'Europe, comme Porto, Rome, Naples, et Lisbonne, ainsi que Prague et Varsovie, se trouvent en situation d'équilibre à faible niveau de compétences (l'offre comme la demande de compétences y sont comparativement plus faibles). La comparaison des villes nord-américaines montre que plusieurs grandes villes canadiennes – Ottawa, Toronto, Vancouver – affichent un excédent de compétences. Ces villes ont une offre élevée mais une demande insuffisante de compétences, et le stock de compétences disponibles est sous-utilisé dans l'emploi productif.

Il convient de noter que la comparaison internationale des performances locales, dont l'importance est évidente sur le plan théorique, s'avère souvent difficile dans la pratique. Les données sont fréquemment indisponibles au niveau de zones économiques fonctionnelles ou de bassins d'emploi, obsolètes ou uniquement disponibles pour un nombre restreint seulement d'indicateurs. Même lorsqu'un pays dispose de données locales riches et complètes, celles-ci peuvent mal se prêter aux comparaisons internationales. En outre, les indicateurs classiques du marché du travail, comme le taux de chômage, peuvent masquer des problèmes plus fondamentaux tels qu'une productivité chroniquement faible. De solides performances à l'aune d'indicateurs facilement mesurable de la santé économique locale ne se soldent pas nécessairement par une résilience économique sur le long terme. L'outil d'analyse des compétences élaboré par l'OCDE peut aider à dresser un tableau plus complet du potentiel et des enjeux économiques locaux.

Encadré 1.2. **Se préoccuper désormais davantage de résilience que de croissance**

Comme les territoires prennent de plus en plus part à la concurrence qui prévaut sur le marché mondial des compétences et de l'emploi, elles accroissent leur vulnérabilité aux chocs économiques non seulement locaux et nationaux, mais aussi mondiaux. Comme le soulignait la Déclaration ministérielle de l'OCDE de 2014, la résilience est « l'aptitude non seulement à résister aux chocs et à se rétablir, mais aussi à tirer les leçons de l'expérience et à 'rebondir' en en sortant renforcé ». Au niveau local, la résilience est particulièrement pertinente. À travers la zone OCDE, les collectivités cherchent de plus en plus à adopter cette approche afin que leurs territoires et leurs économies soient moins vulnérables aux chocs économiques et plus adaptables aux évolutions économiques de long terme (comme par exemple la transition vers une économie verte ou les mutations démographiques).

Certains territoires se sont saisis en priorité des défis que présente la transition vers une économie verte. Dans la **province sud-africaine du Cap occidental**, les autorités locales ont élaboré une stratégie intitulée « *Green is Smart* » pour aider le secteur respectueux de l'environnement local à stimuler l'emploi. La province ambitionne de créer deux millions d'emplois nouveaux d'ici 2020 en mettant l'accent sur l'accès à l'emploi de certaines catégories de chômeurs – les jeunes, les femmes et les handicapés (Western Cape Government, 2013). Les efforts de création d'emplois sont orientés prioritairement vers les

Encadré 1.2. **Se préoccuper désormais davantage de résilience que de croissance** (suite)

défis environnementaux que doit relever le Cap occidental au moyen de projets d'éradication de la végétation non indigène, de programmes de réhabilitation des zones humides, de projets de gestion des déchets et du tourisme communautaire. En s'efforçant de bâtir des compétences et de soutenir la création locale d'emplois, le Cap occidental s'adapte aux défis et aux débouchés qu'implique le passage à une économie verte. Il met également en lumière le rôle pilote des territoires face à des démarches expérimentales et novatrices de prise en compte des enjeux de long terme.

Les mutations démographiques incitent elles aussi à adopter une approche visant à encourager la résilience locale plutôt que de se concentrer uniquement sur la croissance économique. En 2012, les autorités nationales **japonaises** ont mis au point un programme de Création locale d'emploi (CLE) destiné à soutenir l'essor de l'emploi dans les communes connaissant un déclin économique et démographique. Les conseils CLE sont institués par la municipalité et permettent aux chambres de commerce locales, coopératives agricoles et piscicoles, autorités préfectorales et organisations non gouvernementales d'élaborer ensemble des mesures pour l'emploi à visée locale. Ces conseils proposent aux autorités nationales des projets qui prennent en compte la situation et les ressources locales. Suite à une mise en concurrence, si leurs propositions sont approuvées, elles acquièrent le statut de « projets d'intérêt national » pour une durée maximale de trois années. Depuis le lancement de ce programme, 92 projets ont été entrepris et plus de 15 000 emplois ont été créés localement.

Un projet de ce type a été entrepris dans la province de Fukaura-machi (préfecture d'Aomori) dans le but de lutter contre le déclin et le vieillissement démographiques, ainsi que la stagnation du secteur primaire. Afin de redynamiser l'économie locale, le conseil CLE a conçu un programme de biens agricoles durables produits localement à partir du poivre sauvage japonais local. L'implication des acteurs locaux et l'utilisation de savoirs locaux tels que des recettes et le savoir-faire agricole ont permis de mettre au point une gamme de produits spécialisés à base de poivre japonais. Succès commercial, cette aventure a permis l'embauche d'ouvriers de la province de Fukaura-machi.

Le mouvement **Cittaslow** (« ville lente », ou « cité du bien-vivre » dans la version française) est un autre indicateur de la nouvelle importance donnée à l'idée de résilience. Ce mouvement, qui promeut des démarches alternatives de développement, a vu le jour en 1999 dans la ville de Greve in Chianti (Italie), et concerne aujourd'hui 213 villes dans 30 pays. Les principes sont notamment les suivants : conservation et préservation du caractère historique et culturel ; emploi de technologies respectant l'intégrité de l'environnement et l'usage traditionnel de la terre ; développement des commerces de proximité et soutien aux produits alimentaires bio, artisanaux, artistiques et autres produits locaux, surtout s'ils ont une signification historique ; incitations à utiliser généreusement l'espace public ; hospitalité ; contacts directs entre le producteur et le consommateur ; et événements collectifs autour des saisons et des traditions locales. La Corée, par exemple, compte 11 membres de ce mouvement : le comté de Shinan, le comté de Wando, le comté de Damyang, le comté de Hadong, le comté de Yesan, la ville de Jeonju, la ville de Namyangu, le comté de Cheongsong, la ville de Sangju, le comté de Yeongwol et la ville de Jecheon⁴.

Améliorer la mise en œuvre des programmes d'EFP en s'appuyant sur les acteurs de terrain afin que davantage d'individus se dotent des compétences adéquates pour saisir des opportunités d'emploi de qualité

Les dispositifs d'EFP peuvent jouer un rôle certain pour aider les territoires à gérer les problèmes d'inadéquation et de déficit de compétences, tout en soutenant le développement à l'échelle locale de secteurs nouveaux ou émergents. De surcroît, les pays dont le dispositif d'EFP est bien développé ont en général obtenu, en termes de chômage des jeunes, de meilleurs résultats pendant la crise (OCDE, 2015a). C'est pourquoi des pays à travers la zone OCDE s'efforcent de renforcer leur EFP, afin de veiller à doter les jeunes et d'autres catégories de la population confrontées à des obstacles à l'entrée sur le marché du travail de compétences adéquates qui leur permettront de décrocher des emplois de qualité à l'avenir. L'apprentissage et d'autres formes de formation sur le lieu de travail bénéficient d'une attention particulière en tant que moyens de développer des compétences d'application immédiate dans l'emploi.

Si bien des efforts de consolidation des dispositifs d'EFP sont le fait d'acteurs nationaux, il importe de veiller à ce que ces dispositifs fonctionnent effectivement au niveau local et soient coordonnés avec d'autres initiatives de développement économique local. Leur alignement sur les demandes des marchés du travail locaux, mais aussi du marché national, est crucial pour faciliter l'entrée des jeunes diplômés dans la vie active et pour s'assurer que la formation ouvre des possibilités concrètes d'emploi. En outre, les acteurs locaux sont les mieux placés pour organiser de concert avec les employeurs la mise en place concrète des formations, ainsi que pour coordonner les efforts de développement de l'emploi, des compétences et de l'économie. S'agissant de cette dernière, des institutions locales d'EFP peuvent fortement contribuer à la croissance de secteurs locaux prioritaires en mettant à la disposition des employeurs les travailleurs qualifiés dont ils ont besoin. Les chapitres 3 et 4 de cette publication abordent ces questions ; leurs principaux messages sont synthétisés ci-après.

Il convient d'aligner l'enseignement et la formation professionnels sur les besoins des marchés du travail locaux, et non sur les seuls besoins du marché national

Les gouvernements utilisent différents instruments pour améliorer l'adéquation de l'EFP au marché du travail : campagnes de prévision des compétences, accroissement du rôle des employeurs dans les dispositifs d'EFP, modernisation des équipements d'EFP et des compétences des enseignants et formateurs. Les efforts d'amélioration de l'adéquation globale des systèmes nationaux au marché du travail ont certes leur importance, mais ils ne forment qu'une partie de la solution. Au sein même des pays, des disparités importantes peuvent exister entre les localités en termes d'emplois disponibles et de demande de compétences, comme le montrent les analyses des chapitres 2 et 3. Il importe donc, pour compléter ces efforts plus larges, de donner aux responsables et formateurs locaux les moyens d'adapter l'EFP à leur marché du travail.

Différentes techniques permettent aux autorités nationales d'encourager les prises de décisions locales sans compromettre les avantages d'un dispositif d'EFP cohérent à l'échelle nationale. Nous abordons au chapitre 3 le mécanisme spécifique d'adaptation locale consistant à choisir les cursus et leur contenu. Compte tenu de la diversité des dispositifs d'EFP au sein des pays et d'un pays à l'autre, on ne peut appliquer un système qui serait universel. Au contraire, il faut tout à la fois choisir les outils convenant à la prise de décisions au niveau local, faciliter l'accès à l'information sur le marché du travail local et mettre en

place de solides mécanismes de responsabilisation horizontale et verticale. Il faut aussi s'attacher à ce que tout à la fois les demandes des employeurs à court terme soient satisfaites et la mise en œuvre de l'EFPP contribue à servir les priorités du développement économique de plus long terme.

Permettre des décisions locales en matière d'EFPP ne suffit toutefois pas à garantir l'alignement sur les besoins locaux. Les détails de la mise en œuvre – bureaucratie, capacités des responsables publics et des enseignants/formateurs locaux – comptent également. Par exemple, dans les programmes permettant aux parties prenantes locales de prendre l'initiative d'un nouveau cursus professionnel, un délai d'agrément prolongé peut freiner la réactivité à des conditions changeantes sur le marché du travail. Lorsqu'ils adaptent les contenus des programmes, les prestataires et les enseignants ont par ailleurs besoin de la formation, des compétences et du temps nécessaires pour transcrire les cursus du cadre national en modules de qualité pour les classes comme pour les stages. Cette équation peut poser problème dans les pays où les enseignants ne sont pas habitués à ce type de tâches. Un appui pédagogique continu (portant par exemple sur la conception de cursus) et des possibilités de se tenir informé sur les évolutions du marché du travail (par exemple en organisant pour les enseignants des stages dans des lieux de travail de qualité) peuvent s'avérer utiles.

Les actions locales peuvent s'avérer décisives pour la réussite du dispositif d'apprentissage

Au sein des dispositifs d'EFPP, les responsables publics s'intéressent de plus en plus à l'apprentissage et à d'autres formes de formation en entreprise. On a pu constater dans des pays tels que l'Allemagne, l'Australie et l'Autriche que l'apprentissage et d'autres programmes d'EFPP en alternance avaient pu contribuer à contenir le chômage des jeunes (OCDE, 2010a; 2010b; 2015b). Il faut toutefois, pour pouvoir mettre en œuvre des systèmes d'apprentissage efficaces, s'attaquer aux divers obstacles susceptibles de limiter la participation des individus et des employeurs. Pour ces derniers, embaucher un apprenti s'accompagne de différents coûts réels ou supposés, comme le départ potentiel de salariés une fois qu'ils ont été formés, ou une lourde charge financière et administrative. Les employeurs peuvent considérer que l'apprentissage n'apporte pas de valeur ajoutée à leur entreprise, et donc se montrer réticents à investir directement ou indirectement dans la formation. L'architecture des programmes et les critères d'admission peuvent aussi les rebuter. Bien que moins commenté dans la littérature, il peut également y avoir une méconnaissance générale par les employeurs de la valeur de l'apprentissage et du soutien public disponible pour les entreprises qui l'adoptent.

Surmonter ces obstacles nécessite des efforts concertés. Les acteurs nationaux ont certes un rôle important à jouer pour proposer un cadre général adapté, mais le chapitre 4 montre que les interventions des acteurs locaux sont cruciales pour faciliter les partenariats entre les entreprises et le monde de l'enseignement, et pour inciter les employeurs à opter pour l'apprentissage sur le terrain. Sont ainsi nécessaires des mécanismes incitatifs tels que les prix décernés pour récompenser les employeurs au leadership exemplaire, et des mesures plus coercitives comme l'insertion dans les marchés publics de clauses sociales conduisant les employeurs à proposer des places en apprentissage.

Une mise en œuvre flexible et personnalisée peut améliorer le recours à l'apprentissage

Tout comme des systèmes de compétences conçus à l'échelle nationale ne sauraient convenir à l'ensemble des territoires, des mécanismes universels de mise en œuvre de l'EFP ne peuvent satisfaire tous les employeurs et stagiaires. Selon une enquête réalisée au Royaume-Uni, 36 % des PME du pays indiquent que le fait de disposer de la souplesse nécessaire pour personnaliser le cadre d'apprentissage les inciterait à offrir davantage de postes d'apprentis (CBI et Pearson, 2012). Les cadres de formation doivent être compatibles avec les attentes des entreprises modernes ; il est donc nécessaire de s'assurer que ces cadres de formation soient conçus de telle manière qu'ils permettent une mise en œuvre flexible. Cela peut par exemple supposer des possibilités de formation à temps partiel par modules, une adaptation de la partie scolaire de la formation aux besoins exprimés par les employeurs, la mise en place de commissions consultatives ou encore la création de formations-passerelles.

De manière générale, les PME ont une faible capacité de participation à la conception et à la mise en œuvre des programmes d'apprentissage. Elles peuvent même ignorer quelles formations sont disponibles, ce qui reflète la complexité intrinsèque des dispositifs d'EFP de certains pays de l'OCDE. En outre, elles ont des besoins qui diffèrent de ceux des employeurs de plus grande taille, et elles doivent supporter, pour les programmes d'apprentissage, des coûts réels et supposés plus élevés. À la différence de nombreux autres employeurs, elles sont souvent dépourvues d'un poste à plein temps de gestion des ressources humaines, et ont donc peu de latitude pour passer du temps à collaborer avec des organismes de formation, à négocier les subventions publiques disponibles et à contribuer au contenu des cursus. Des modalités de mise en œuvre plus souples et adaptables en fonction des besoins des employeurs pourraient aider à lever certains de ces obstacles.

Tableau 1.1. Améliorer la mise en œuvre de l'EFP sur le terrain : principales recommandations

Recommandations pour les acteurs nationaux	Recommandations pour les acteurs locaux
<ul style="list-style-type: none"> • Concevoir des cadres d'EFP permettant aux parties prenantes locales d'adapter la formation aux besoins de leur marché du travail tout en maintenant un certain niveau de cohérence nationale. Les responsables des politiques peuvent procéder de différentes manières (prévoir dans les cursus des créneaux horaires à usage local, rendre les programmes plus modulaires, etc.), mais les avantages et les inconvénients de chaque formule doivent faire l'objet d'une gestion rigoureuse. • Renforcer les capacités nécessaires pour rendre les dispositifs d'EFP plus réactifs localement. Peuvent y contribuer la formation des enseignants, formateurs et institutions concernés par l'EFP, ainsi que le renforcement de leurs capacités, mais aussi la mise en commun des expériences des participants à l'offre d'EFP. • Mettre au point, pour l'apprentissage, un solide cadre national de qualité incitant de manière stratégique les employeurs à y participer, et autorisant une mise en œuvre flexible. 	<ul style="list-style-type: none"> • Trouver un équilibre entre la nécessité de répondre aux demandes pressantes du marché du travail local et celle de s'assurer que l'EFP contribue à faire évoluer les économies locales vers des produits et des services nécessitant des compétences plus élevées et porteurs d'une plus grande valeur ajoutée. • Inciter les enseignants et formateurs de l'EFP à garder le contact avec les employeurs et les secteurs d'activité locaux pour disposer de compétences et de connaissances bien à jour. • Stimuler l'apprentissage chez les employeurs grâce d'une part à des mécanismes incitatifs tels que les prix décernés pour récompenser les comportements pilotes, et d'autre part à des mesures plus coercitives comme l'insertion dans les marchés publics de clauses sociales incitant les employeurs à proposer des places d'apprentis. • Adapter la mise en œuvre des programmes d'apprentissage de sorte qu'ils fonctionnent mieux pour un plus large éventail d'employeurs, PME comprises, et pour les catégories défavorisées de la population. Il peut être bénéfique de collaborer avec des acteurs tels que les réseaux de PME et les entreprises sociales.

Encadré 1.3. **Faire des employeurs des acteurs, et pas seulement des utilisateurs, des politiques de l'emploi et des compétences**

L'attention croissante dont bénéficient les dispositifs d'apprentissage n'est qu'un exemple des réformes plus larges qui visent à renforcer la participation des employeurs dans les efforts de formation et de développement économique local. Les collaborations directes avec ces derniers ont certes été depuis longtemps au cœur des initiatives visant à attirer et retenir des entreprises ; mais les investissements consacrés à l'offre sur les marchés du travail (compétences, formation, services publics de l'emploi) contribuent aussi, de plus en plus, à créer des canaux de participation pour les employeurs.

Conscients du rôle central que peuvent jouer les employeurs pour proposer dans leur entreprise des possibilités de formation de qualité répondant aux besoins du marché du travail local, de nombreux pays de l'OCDE s'emploient à réformer ou redynamiser leur système d'apprentissage. Par exemple, depuis un bilan de l'apprentissage mené en 2013, le gouvernement **irlandais** incite les entreprises, les établissements d'enseignement et les organismes de formation à mieux collaborer, et veille à ce que les entreprises inspirent la conception et l'évaluation des programmes d'apprentissage. En janvier 2016, le gouvernement a publié une *National Skills Strategy 2025* avec l'engagement de créer 50 000 postes d'apprentis et de stagiaires de qualité.

Les **États-Unis** affichent l'un des taux d'apprentissage les plus bas de la zone OCDE (avec seulement 50 000 diplômés environ dans cette voie chaque année), mais l'apprentissage y devient de plus en plus prioritaire. En septembre 2015, le ministère du Travail (*Department of Labor*) a octroyé 175 millions USD de subventions à l'extension de l'apprentissage – 34 000 nouveaux postes – dans les secteurs de haute technologie à forte croissance, dont le secteur de la santé, celui de l'informatique et les activités manufacturières de pointe.

La **Finlande** est en train de réformer son service public de l'emploi en renforçant son dialogue et sa coopération avec les employeurs. En 2015, ce service a rendu aux entreprises près de 20 000 visites, dont 70 % ont abouti à des prestations directes ou indirectes de services d'emploi. Près de 30 % des visites ont révélé des « emplois cachés » qu'il était possible de proposer aux travailleurs en recherche d'emploi (Palm, 2016), et ont ainsi renforcé la capacité de lutte contre le chômage et de réduction des problèmes d'inadéquation sur le marché du travail.

Au niveau local, la **Flandre belge** a amélioré la coopération entre le VDAB (service public flamand de l'emploi), les exécutifs provinciaux et locaux d'Anvers et certains groupes d'employeurs appartenant aux secteurs de la construction, de l'industrie chimique et métallurgique, de la logistique et des activités portuaires. Plusieurs nouveaux portails sectoriels visent à promouvoir les métiers techniques auprès des jeunes, des chômeurs et du grand public par le biais d'actions ciblées et de collaborations avec des partenaires sur le déséquilibre entre l'offre et la demande du marché du travail d'Anvers. Par exemple, le portail *TalenteFabriek* a pour objectif de faciliter les projets inter-réseaux intéressants des entreprises des secteurs de la mécanique, de l'électricité et de la chimie. Il propose également des conseils sur les offres de formation dans ces secteurs et mène des projets pour les jeunes de l'enseignement secondaire qui voudraient travailler dans le secteur de la chimie (TalenteFabriek, 2016).

En 2012, ISKUR, le service public **turc** de l'emploi, a créé les Conseillers professionnels, chargés de mettre l'offre et la demande en adéquation et de bâtir des liens solides avec les employeurs locaux pour comprendre les besoins des entreprises et veiller à ce que les demandeurs d'emploi bénéficient d'une formation et d'un suivi correspondant à ces exigences. La **Pologne** a elle aussi créé un poste de Conseiller emploi dans le cadre de ses récentes réformes du service public de l'emploi.

Encadré 1.3. Faire des employeurs des acteurs, et pas seulement des utilisateurs, des politiques de l'emploi et des compétences (suite)

En **Nouvelle-Zélande**, le ministère des Entreprises, de l'Innovation et de l'Emploi, le ministère du Développement social, le ministère de l'Éducation et la Commission de l'enseignement supérieur (TEC) œuvrent avec les employeurs à développer conjointement, par secteur, des initiatives de traitement des questions de compétences et d'emploi par le biais du programme SWEP (*Sector Workforce Engagement Programme*). Ce programme a pour objectif l'amélioration de l'accès des entreprises, au bon moment et au bon endroit, à une main-d'œuvre fiable et disposant des qualifications adéquates, tout en s'assurant que la priorité est donnée aux demandeurs d'emploi internes. Différents secteurs et diverses régions y prennent part : l'aéroport international d'Auckland, la filière touristique, le secteur laitier, le secteur horticole et viticole, le transport routier de marchandises et le secteur de la construction.

Mieux adapter et coordonner les politiques de manière à libérer le potentiel entrepreneurial d'un plus grand nombre de territoires et d'individus

Les pays de la zone OCDE cherchent à améliorer l'efficacité de la politique qu'ils mènent en faveur des PME et de l'entrepreneuriat afin de stimuler la productivité et la création d'emplois. À mesure que la conception et la mise en œuvre de ces politiques devient plus complexe, tant d'un point de vue horizontal que vertical, il convient d'adapter soigneusement les initiatives supranationales, nationales et régionales pour être certain qu'elles satisfont vraiment les besoins des territoires où elles sont mises en œuvre. Le soutien à l'entrepreneuriat peut aussi constituer un outil d'inclusion sociale, à condition là encore d'adapter soigneusement les politiques et programmes aux besoins des catégories défavorisées de la population. Comme nous le verrons aux chapitres 5 et 6, une meilleure adaptation de ces politiques aux individus et aux territoires visés permettra à un public plus large, jeunes compris, d'utiliser au mieux les services publics qui facilitent le travail indépendant, la création d'entreprises et la croissance.

La politique visant les PME et l'entrepreneuriat doit s'appuyer sur les informations locales

Les initiatives visant les PME et l'entrepreneuriat proviennent de tous les niveaux d'administration : supranational (Union européenne), national, régional et local. Par ailleurs, la transversalité des politiques menées dans ce domaine implique la participation de tout un éventail de ministères. Mais ce n'est pas seulement la coordination horizontale qui compte : les responsables publics doivent veiller à ce que les programmes soient adaptés aux spécificités des territoires où ils sont exécutés. L'environnement des PME et des entrepreneurs varie beaucoup d'un territoire à l'autre, que ce soit du point de vue par exemple du cadre général (conditions du marché du travail, accès aux financements) ou des priorités locales en matière de développement de pôles d'activités. Les enseignements tirés de l'exécution locale des politiques doivent à leur tour nourrir les discussions qui se tiennent aux niveaux supérieurs de gouvernance sur leur élaboration.

Les initiatives supranationales, nationales ou régionales peuvent tirer le meilleur parti du savoir-faire local en impliquant des organismes intermédiaires, des partenaires et les exécutifs locaux dans la conception et la mise en œuvre des programmes et politiques. Les organes officiels des échelons régional et local – comme les agences de développement régional – peuvent aussi jouer un rôle important de veille économique permettant

d'améliorer l'orientation stratégique et la mise en œuvre des projets nationaux ou supranationaux.

Des mécanismes de coordination adaptés peuvent améliorer l'efficacité des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat

Il est important de coordonner les différents niveaux de gouvernance de manière efficace si l'on veut améliorer la mise en œuvre des programmes visant l'entrepreneuriat et les PME au niveau local tout en réduisant le plus possible les doublons et en simplifiant l'exécution des programmes. Lorsque cette exécution peut donner lieu à des chevauchements, il devient essentiel de clarifier la répartition des compétences, des responsabilités et des financements. Les organes officiels de coordination de l'action publique et des accords écrits entre niveaux d'administration peuvent jouer ce rôle. Des dispositifs de cofinancement bien montés peuvent aussi susciter l'adhésion et l'implication des différents niveaux de gouvernement, tout en assurant le respect des priorités tant nationales que locales. La co-implantation sous un même toit de services gérés à différents échelons administratifs peut réduire au minimum les inefficiences et faciliter l'accès aux services.

De même, l'amélioration de la coordination entre les régions et les territoires peut faciliter le passage des entrepreneurs et des PME d'une administration à l'autre. Les organismes nationaux peuvent aussi avoir un rôle à jouer dans la coordination de stratégies régionales telles que les stratégies de développement de pôles d'activités, afin de maximiser le potentiel des chaînes d'approvisionnement interrégionales et d'éviter une course au moins-disant de la part de régions se faisant concurrence dans les mêmes secteurs ou créneaux d'activité.

Les programmes en faveur de l'entrepreneuriat peuvent contribuer à réduire le chômage des jeunes, mais les jeunes issus de catégories défavorisées peuvent avoir besoin d'un accompagnement personnalisé

Le niveau élevé de chômage des jeunes est une préoccupation majeure constante à travers la zone OCDE. En 2014, le taux de chômage de cette catégorie de la population y a atteint 15.1 %, soit le double du taux de chômage global, sur un total de 10.7 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans (OCDE, 2016b). Comme on le verra au chapitre 6, les périodes de chômage ont un coût certain à court et à long terme pour l'individu, car elles se répercutent sur les perspectives d'emploi, le revenu et la situation sociale ultérieure. Le chômage des jeunes coûte cher, aussi, à l'économie. En 2011, dans les 28 États membres de l'Union européenne, le coût économique lié à l'exclusion des jeunes déscolarisés, sans emploi et qui ne suivent aucune formation (ceux que l'on appelle les « NEET » en anglais) (hors coûts s'étalant sur toute la durée de la vie) était estimé à 153 milliards EUR, soit 1.2 % du PIB de l'Europe (Eurofound, 2015).

De plus en plus, les gouvernements cherchent à déterminer la place à donner aux aides pour les jeunes entrepreneurs dans le catalogue des interventions publiques concernées. Les jeunes (15-24 ans) sont davantage susceptibles que les adultes de considérer le travail indépendant comme plus enviable que le salariat (45 % contre 37 %) et comme plus accessible à un horizon de 5 ans (41 % contre 30 %) (CE, 2012). Toutefois, malgré ce fort intérêt et cette confiance vis-à-vis du travail indépendant, les jeunes ont trois fois moins de chances que les adultes d'y accéder. On pourrait penser que les jeunes issus de catégories défavorisées sont moins intéressés par le travail indépendant et y sont moins actifs, mais tel n'est pas nécessairement le cas. Par exemple, si les jeunes déscolarisés et inactifs sont

souvent moins susceptibles de participer à une création d'entreprise que les jeunes faisant des études ou ayant un emploi, le constat est inverse pour ceux qui, tout en étant en dehors de tout dispositif éducatif ou professionnel, ont un bon niveau d'études (OCDE/CE, 2012).

Sans constituer la panacée face au chômage des jeunes, les programmes de soutien à l'entrepreneuriat peuvent contribuer à réduire cette fracture qui existe entre l'intérêt manifesté et l'activité réelle, et à mettre davantage de jeunes sur le chemin de l'insertion professionnelle. Les compétences entrepreneuriales, y compris le savoir-être professionnel et l'aptitude à développer l'entreprise, sont des éléments essentiels de la réussite des projets entrepreneuriaux. Pour donner à plus de jeunes la possibilité de se lancer dans l'entrepreneuriat, les responsables publics doivent s'assurer que tous les élèves ont l'occasion d'étoffer leur esprit d'entreprise et leurs compétences entrepreneuriales au titre de l'enseignement obligatoire. Intégrer ces compétences à l'enseignement et aux dispositifs de formation peut aussi aider les jeunes à penser très tôt que le travail indépendant est une trajectoire professionnelle viable et réalisable, et peut aussi s'avérer bénéfique pour ceux qui recherchent un emploi plus classique.

Néanmoins, bien des jeunes issus de catégories défavorisées sont déscolarisés et peuvent laisser passer ces opportunités, ou avoir besoin d'un accompagnement plus global. Nombre d'obstacles à l'entrepreneuriat rencontrés par tout jeune (notamment l'accès limité à des financements, réseaux, expériences, compétences et exemples à suivre) sont encore plus difficiles à surmonter pour les jeunes défavorisés. C'est pourquoi il faut des mesures personnalisées qui traitent leurs besoins et défis particuliers. Ils peuvent avoir besoin par exemple de plus d'accompagnement et de soutien pour développer des réseaux entrepreneuriaux et pour établir des plans prévisionnels d'activité que leurs homologues plus âgés ou moins défavorisés. De la même manière, les outils d'aide et les mécanismes de financement doivent être assez flexibles pour aider les jeunes qui souhaitent se lancer dans l'entrepreneuriat social ou conjuguer des activités entrepreneuriales et d'autres activités. Les modalités du soutien doivent aussi être examinées : par exemple, un accompagnement d'inspiration locale et des occasions d'apprendre « sur le tas » peuvent mieux cibler que d'autres types de formation les jeunes qui se sont détournés du monde éducatif ou professionnel. Il faut aussi prêter attention à la sélection des participants aux programmes d'entrepreneuriat, afin de couper le plus possible court aux expériences potentiellement négatives qui sapent pour toujours la confiance en soi et expulsent les jeunes du marché du travail pour de bon.

Tableau 1.2. **Mieux adapter et coordonner les politiques visant les PME et l'entrepreneuriat : principales recommandations**

Recommandations pour les acteurs nationaux	Recommandations pour les acteurs locaux
<ul style="list-style-type: none"> • Optimiser l'efficacité de la mise en œuvre des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat en autorisant leur adaptation locale, la co-implantation de services, le recours à des organisations intermédiaires pour exécuter les programmes ou la conclusion d'accords formels répartissant les compétences et le financement entre les niveaux de gouvernance. • Créer à l'échelle nationale des cadres et des stratégies ayant pour objectif d'aider les jeunes de catégories défavorisées qui se lancent dans l'entrepreneuriat, et attribuer clairement la charge de ce domaine d'action à une agence ou à un ministère unique. • Intégrer l'entrepreneuriat aux cadres nationaux d'enseignement afin de toucher un large éventail de jeunes, tout en intégrant une aide à l'entrepreneuriat à d'autres contextes de manière à atteindre les jeunes qui ne sont pas inscrits dans un établissement d'enseignement. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instituer des collaborations entre administrations en matière d'élaboration et de coordination de la politique visant l'entrepreneuriat et les PME afin de tirer parti des synergies potentielles, de renforcer la mobilité professionnelle et d'étendre les marchés potentiels ouverts aux entrepreneurs. • Collaborer avec des organisations ayant déjà noué des relations avec les jeunes de groupes défavorisés afin de démultiplier la portée des programmes en faveur de l'entrepreneuriat. • Pour mieux toucher les jeunes de groupes défavorisés, proposer des aides intégrées, utiliser des méthodes faisant appel à la pratique et impliquer des entrepreneurs dans la mise en œuvre des programmes.

Encadré 1.4. **Aperçu des réformes : de nouvelles approches en matière de conception, d'exécution et de financement**

Le recours à des nouvelles approches telles que l'entrepreneuriat pour lutter contre le chômage des jeunes n'est qu'un élément de la palette élargie de solutions que les exécutifs nationaux cherchent à actionner pour innover face aux défis économiques et sociaux les plus pressants.

Cette tendance transparait clairement dans l'essor des **obligations à impact social**, une nouvelle source de financement des services sociaux. Par ce mécanisme de financement innovant, les gouvernements ou leurs hauts représentants passent avec des prestataires de services sociaux (entreprises sociales ou entités à but non lucratif) et avec des investisseurs un contrat dans lequel ces partenaires financent la fourniture de prestations sociales prédéfinies (Social Finance, 2011 ; OCDE, 2015c). Plus précisément, une entité émettrice d'obligations lève des fonds auprès d'investisseurs du secteur privé, d'organismes caritatifs ou de fondations. Ces fonds sont attribués aux prestataires de services pour couvrir leurs frais d'exploitation. Si les résultats mesurables convenus au départ sont atteints, le gouvernement ou le haut représentant paie son dû à l'entité émettrice des obligations ou les investisseurs. Ces obligations à impact social (*social impact bonds*) sont aussi dénommées obligations avec paiement aux résultats aux États-Unis (*payment-for-success bonds*), ou encore obligations pour prestations sociales en Australie (*social benefits bonds*) (OCDE, 2015c ; Gustafsson et al., 2015). Les premières obligations à impact social créées au Royaume-Uni en 2010 avaient pour but de faire baisser la récidive pénale. Ce mécanisme suscite depuis 2012 un intérêt croissant. Il est toutefois difficile d'estimer le nombre exact d'opérations de ce type qui seraient en cours de montage ou de mise en œuvre, car il ne cesse de changer. La majorité d'entre elles ont pour cadre le Royaume-Uni, puis les États-Unis, l'Australie, le Canada et la Corée du Sud. En Europe continentale, des obligations à impact social ont été lancées en Allemagne, en Belgique, aux Pays-Bas, au Portugal et en Suisse.

Les orientations choisies et les détails techniques varient d'un montage à l'autre. Par exemple, le **Portugal** cherche à travers l'obligation à impact social *Academia de Código Júnior* (Académie de programmation pour les juniors) à se saisir du problème des redoublements et des décrochages à l'école primaire grâce à un cursus de programmation informatique de 30 semaines étalé sur trois années de scolarité. L'obligation à impact social « DUO for a JOB » est un autre exemple que fournit la **Belgique** : ce dispositif cible les immigrés âgés de 18 à 30 ans qui ne sont pas des ressortissants de l'Union européenne, des États-Unis ou du Canada, résident de manière licite dans la région de Bruxelles et sont inscrits à Actiris (Office de l'emploi de la région Bruxelles-Capitale). Il s'agit de mettre en rapport les participants au programme et des retraités locaux qui travaillaient auparavant dans le domaine intéressant les participants. Les tuteurs peuvent alors apporter aux participants une aide personnalisée dans leur recherche d'emploi, et les orienter vers des employeurs susceptibles de correspondre à leurs aspirations et à leurs compétences.

Les autorités nationales ont par ailleurs de plus en plus tendance à mettre en place **des unités d'innovation ou des « laboratoires des politiques »** multidisciplinaires chargés de faciliter de nouvelles approches de l'innovation dans le secteur public et de faire entendre la voix des citoyens dans le travail de conception des politiques. Au niveau national, on pense ainsi au *Policy Lab* du gouvernement britannique ; à l'*Experio Lab* suédois ; et au *MindLab* danois. Les niveaux régional et local offrent différents exemples : *Helsinki Design Lab*, *Design Silesia* polonais, *Innovation Lab* nord-irlandais, *Creativity Team* écossais, le poste de « Design Manager » au sein de l'exécutif municipal de Saint-Etienne (France) et aux

Encadré 1.4. Aperçu des réformes : de nouvelles approches en matière de conception, d'exécution et de financement (suite)

États-Unis les *Offices of New Urban Mechanics* de Boston et de Philadelphie (Whicher et al., 2015 ; OCDE, 2014b). Ces initiatives visent à mieux intégrer la diversité des points de vue dans le processus d'élaboration des politiques.

On trouve en **Espagne** un autre exemple de ce type de processus d'élaboration des politiques itératif. L'Espagne a placé la conception conjointe des réformes et l'obtention d'un consensus au cœur de sa récente réforme des politiques actives du marché du travail impliquant les 17 régions autonomes qui sont chargées de leur mise en œuvre. Il a fallu pour cela passer à une budgétisation axée sur les performances, mettre au point toute une série d'indicateurs permettant de mesurer les résultats obtenus, et utiliser un forum en ligne pour recueillir les réactions en région. L'objectif poursuivi était notamment d'inciter les régions à s'approprier le processus de réforme et à avoir foi en lui, et de trouver un équilibre entre la nécessité urgente de réformer et le choix d'un rythme permettant à l'adhésion et à la confiance de s'installer.

Conclusion

Au moment où la croissance inclusive devient un objectif prioritaire dans toute la zone OCDE, le rôle du développement local ne saurait être sous-estimé. Pour certains territoires, le développement local peut être un moyen de rattraper d'autres territoires du même pays, de stimuler la croissance nationale et de réduire les inégalités entre localités. D'autres territoires qui sont déjà des chefs de file nationaux pourront davantage s'attacher à demeurer compétitifs par rapport à des homologues à l'échelle internationale et à s'assurer que tous leurs résidents peuvent contribuer au progrès et en tirer parti. Les chapitres de la présente publication passent en revue un éventail de questions pertinentes à cet égard – depuis le recensement des principaux goulets d'étranglement en termes de compétences et d'emplois jusqu'à l'amélioration de la mise en œuvre locale de l'EEP et des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat.

Au-delà des spécificités, différents enseignements généraux sont communs à toutes ces questions. Il faut ainsi des cadres nationaux d'action suffisamment flexibles pour que les acteurs locaux puissent adapter l'exécution des programmes en fonction des situations locales. Cette exigence n'est pas nécessairement synonyme de décentralisation politique ; elle implique plutôt de trouver les bons outils de gestion pour rajouter de la souplesse locale à une cohérence nationale préservée. La flexibilité n'est toutefois pas suffisante : pour prendre des décisions en connaissance de cause, les acteurs locaux doivent disposer des capacités permettant de l'utiliser au mieux et d'accéder à des données et à des éléments d'observation pertinents et à jour. C'est seulement à ces conditions que l'on peut maximiser les gains potentiels tirés d'une exécution locale des politiques et programmes pour l'emploi, les compétences et le développement économique.

Notes

1. Début 2016, le Programme LEED de l'OCDE a demandé aux membres de son Forum pour les partenariats et le développement local de recenser les grandes réformes qui, sur leur territoire, ont influé sur le contexte de la création d'emplois et du développement économique local. Les exemples présentés dans ce chapitre proviennent des réponses reçues.

2. Si le mot « local » peut avoir des acceptions différentes selon le contexte national, la règle générale dans cette publication a consisté à entendre, par niveau local, des zones économiques fonctionnelles ou des bassins d'emploi. Le niveau TL3 a été utilisé, lorsqu'il était disponible, pour le recueil des données.
3. Tous les pays ne disposaient pas de données pour cette période. Pour des détails sur les années utilisées pour chacun des pays, voir au chapitre 2 la note du graphique 2.1.
4. Pour en savoir plus, voir www.cittaslow.org/.

Références

- CBI et Pearson (2012), « Learning to grow: what employers need from education and skills », www.cbi.org.uk/media/1514978/cbi_education_and_skills_survey_2012.pdf.
- Commission européenne (2012), « Entrepreneurship in the EU and beyond », *Flash Eurobarometer*, n° 354, www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_354_en.pdf.
- Department of Environment, Community and Local Government (2011), *Interim Report of the Local Government/Local Development Alignment Steering Group*, Department of Environment, Heritage and Local Government, Dublin.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2015), « Young people and 'NEETS' », www.eurofound.europa.eu/young-people-and-neets-1.
- Gustafsson-Wright, E., S. Gardiner et V. Putchá (2015), « Potential and limitations of impact bonds: Lessons from the first five years of experience worldwide », Global Economy and Development Program, Brookings Institution, Washington, DC, www.brookings.edu/~media/Research/Files/Reports/2015/07/social-impact-bonds-potential-limitations/Impact-Bondsweb.pdf?la=en.
- Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social (2014), « Réforme de la formation professionnelle », dossier de presse, http://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DossierDePresse_FormationPRO_Vdef.pdf.
- OCDE (2016a), *Weaving Together Policies for Social Inclusion in Ireland*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016b), *Taux de chômage (indicateur)*, <http://dx.doi.org/10.1787/c8ee62ed-fr> (consulté le 10 février 2016);
- OCDE (2015a), *Regards sur l'éducation 2015 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-fr>.
- OCDE (2015b), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2015 : Les jeunes, les compétences et l'employabilité*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235465-fr>.
- OCDE (2015c), « Social Impact Bonds-Promises and Pitfalls », rapport de synthèse du séminaire d'experts de l'OCDE, 15 avril 2015, OCDE, Paris, www.oecd.org/cfe/leed/SIBsExpertSeminar-SummaryReport-FINAL.pdf.
- OCDE (2014a), *Création d'emplois et développement économique local (Version abrégée)*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230477-fr>.
- OCDE (2014b), « Innovating the public sector: From ideas to impact », document de référence pour *Building Organisational Capacity for Public Sector Innovation*, OCDE, www.oecd.org/innovating-the-public-sector/Background-report.pdf.
- OCDE (2010a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264096110-fr>.
- OCDE (2010b), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.
- OCDE/Commission européenne (2012), « Policy brief on youth entrepreneurship », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmlf2f27-en>.
- Palm, J. (2016), « Better employment services through partnerships and cooperation with companies », blog TEMatiikkaa du ministère de l'Emploi et de l'Économie, Finlande, www.tem.fi/en/current_issues/blogs/ministry_blog_tematiikkaa/jarmo_palm_better_employment_services_through_partnerships_and_cooperation_with_companies.119816.blog.
- Social Finance (2011), *A Technical Guide to Developing Social Impact Bonds*, www.socialfinance.org.uk/wp-content/uploads/2014/07/Technical-Guide-to-Commissioning-Social-Impact-Bonds.pdf.

Talentedfabriek (2016), Talentedfabriek Job-en opleidingspunt industrie, site internet www.talentedfabriek.be/ (consulté le 7 juin 2016).

Western Cape Government (2013), *Green is Smart: Western Cape Green Economy Strategy Framework*, www.westerncape.gov.za/eadp/sites/eadp.westerncape.gov.za/files/your-resource-library/Green-Economy-Strategy-Framework-2MB.pdf.

Whicher, A., P. Swiatek et G. Cawood (2015), *Design Policy Monitor 2015*, Plateforme SEE et Commission européenne, www.seeplatform.eu/docs/SEE%20DPM%202015%20Jan.pdf.

PARTIE I

Chapitres thématiques

PARTIE I

Chapitre 2

Compétences et emplois : des territoires restent à la traîne

Un bon dosage des programmes et des politiques peut contribuer à atténuer les déséquilibres entre compétences professionnelles et postes à pourvoir, et à favoriser la croissance. Pour définir ce dosage au niveau local, il convient toutefois de compléter les indicateurs traditionnels du marché du travail par des informations sur l'adéquation locale entre les compétences professionnelles de la main-d'œuvre et les emplois disponibles. Le présent chapitre s'intéresse à la manière dont les données infrarégionales sur les compétences et les emplois permettent aux économies locales de mieux comparer leur performance par rapport aux autres territoires d'un même pays ou au niveau international. Il mesure également la dispersion géographique des compétences et des emplois au sein des pays afin de déterminer si les écarts entre les territoires augmentent ou diminuent.

Les compétences sont un levier essentiel de la croissance économique, mais les économies locales n'ont pas la même aptitude à développer, attirer et retenir une main-d'œuvre qualifiée. Si le niveau de l'offre de compétences revêt une grande importance, la demande de compétences exprimée par les employeurs, et l'utilisation qu'ils font de ces compétences, peut varier significativement d'un employeur à l'autre. La plupart des indicateurs de l'inadéquation entre l'offre et la demande de compétences évaluent dans quelle mesure le poste d'un individu correspond à ses compétences et à ses qualifications. Toutefois, il importe également de pouvoir mieux appréhender dans quelle mesure l'économie locale dans son ensemble fait un bon usage des compétences de la main-d'œuvre locale.

Dans certains territoires, on observe une inadéquation significative entre les compétences de la main-d'œuvre et les postes à pourvoir. Les emplois peuvent alors rester non pourvus ou les compétences de la main-d'œuvre peuvent être insuffisamment utilisées. Ailleurs, un taux de chômage bas peut masquer les difficultés qu'engendrent la prévalence d'emplois peu productifs et ne nécessitant pas ou peu de qualification. Une telle situation peut compromettre les perspectives locales de croissance et de création d'emplois. Pour y remédier, il convient de définir des stratégies globales ambitieuses pour assurer le développement de l'économie et des compétences, notamment en utilisant les compétences différemment et en stimulant l'innovation (Froy, Giguère et Meghnagi, 2012).

Une meilleure compréhension des rapports entre l'offre et la demande de compétences au sein des territoires peut aider les pouvoirs publics locaux à identifier le bon « dosage des politiques » de manière à améliorer la compétitivité, réduire le chômage et remédier à l'exclusion sociale. Dans le but de contribuer à ces efforts, le présent chapitre utilise des données collectées à l'échelon local dans les différents pays de l'OCDE pour comparer la performance locale à celle de territoires comparables aux niveaux national et international sous l'angle de l'offre et de la demande de compétences.

Faits saillants

- Le marché des compétences et des emplois se mondialise de plus en plus, et certains territoires risquent de demeurer à la traîne à mesure que la main-d'œuvre très productive et les employeurs qui la recherchent se concentrent en un plus faible nombre de lieux.
- S'il a globalement progressé dans tous les pays de l'OCDE, le niveau de qualification de la main-d'œuvre a généralement augmenté davantage dans les régions les plus performantes que dans celles les moins performantes, ce qui a contribué à creuser les disparités géographiques au sein des pays. En revanche, si l'on s'intéresse à l'évolution de la localisation au sein des territoires nationaux des emplois requérant des compétences de niveau moyen ou élevé, la situation est plus mitigée et les changements sont moins prononcés au fil du temps.

Faits saillants (suite)

- L'utilisation de l'outil de diagnostic des compétences de l'OCDE conjointement avec d'autres indicateurs relatifs au marché du travail local permet de se faire une idée plus précise de la santé de ce dernier et d'identifier les domaines dans lesquels les pouvoirs publics peuvent réaliser des investissements ciblés susceptibles de produire les effets les plus bénéfiques.
- Les comparaisons internationales montrent que certains territoires affichent une performance relativement faible aussi bien du point de vue de l'offre que de la demande de compétences, ce qui conduit à une situation d'équilibre à faible niveau de compétences. Ces régions peuvent se trouver engluées dans une situation économique caractérisée par une prévalence d'activités à faible valeur ajoutée, sans possibilité de se développer dans des activités économiques plus productives et utilisant une main-d'œuvre hautement qualifiée.

Les écarts persistent, et dans certains cas augmentent, d'un territoire à l'autre en termes de compétences et d'emploi

Au cours de la dernière décennie, le phénomène de polarisation des emplois a particulièrement retenu l'attention : la croissance de l'emploi s'est concentrée sur les rémunérations les plus basses et les plus élevées, tandis que les rémunérations moyennes ont connu une érosion. Toutefois, cette tendance à la polarisation des emplois varie d'un pays de l'OCDE à l'autre (voir Autor et al., 2006 ; Goos et Manning, 2007 ; Goos et al., 2009 ; Goos et al., 2014 ; Autor et Dorn, 2013 ; Ceda, 2015). On a pu l'observer dans certains pays tels que les États-Unis, le Canada et l'Australie, mais de manière plus contrastée en Europe.

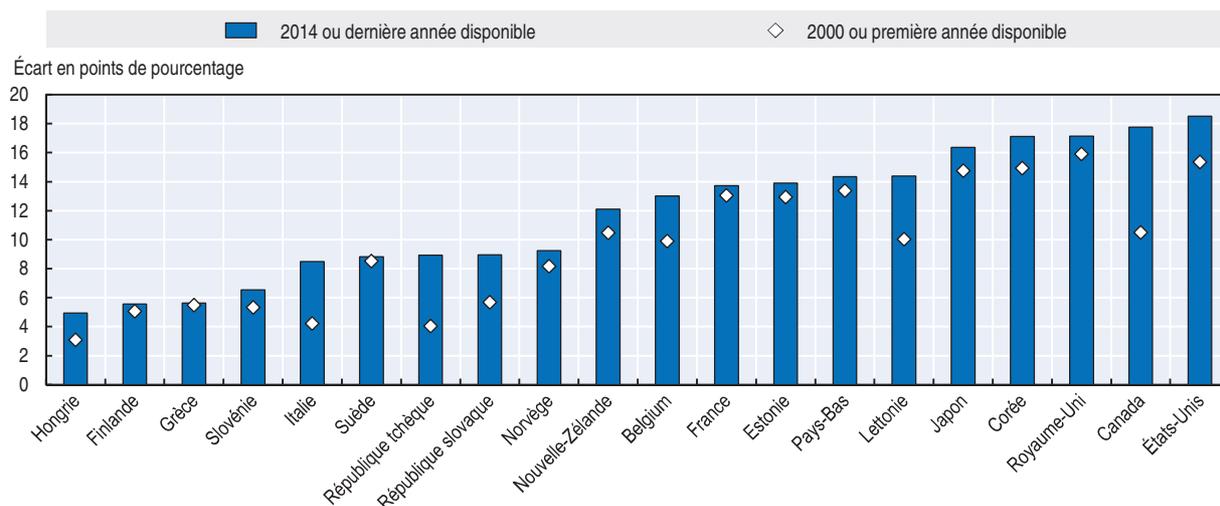
Tous les pays européens ont connu une augmentation du nombre d'emplois très qualifiés entre 2000 et 2010, mais la croissance des postes nécessitant un niveau de qualification moyen ou faible diffère d'un pays à l'autre (IPPR, 2014). Au cours de cette décennie, on a assisté à une polarisation accrue des emplois dans 14 pays¹, avec d'un côté davantage d'emplois peu et très qualifiés et de l'autre moins d'emplois moyennement qualifiés. Parmi ces 14 pays, six (Autriche, Espagne, France, Grèce, Italie et Slovénie) ont vu le nombre d'emplois peu qualifiés augmenter plus rapidement que celui des emplois très qualifiés, tandis que huit autres (Allemagne, Belgique, Finlande, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni, Suède et Suisse) ont connu l'évolution inverse, les emplois très qualifiés affichant la progression la plus rapide. Dix autres pays n'ont pas connu une telle polarisation mais ont enregistré soit une diminution des postes moyennement et peu qualifiés soit une augmentation des postes moyennement qualifiés.

Les tendances décrites ci-dessus montrent que la croissance de l'emploi peut se concentrer sur certains types de postes, mais ce phénomène de polarisation peut également se produire au niveau géographique. En d'autres termes, il se peut qu'on assiste à une évolution de la répartition spatiale des travailleurs et des emplois plus qualifiés, qui se concentrent alors de plus en plus dans certains territoires. Des travaux antérieurs de l'OCDE portant sur la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur au sein de la main-d'œuvre ont mis en évidence d'importants écarts inter-régionaux au sein des pays de l'OCDE (c'est-à-dire au niveau TL2 d'agrégation géographique, entre le niveau local et le niveau national). Entre 2000 et 2013, ces écarts ont diminué dans la plupart des pays, sous l'effet d'un rattrapage de la part des régions où la part des diplômés de l'enseignement supérieur était initialement plus faible (OCDE, 2016a).

Globalement, les écarts de niveaux d'études se creusent

Si l'on analyse les marchés du travail en-deçà du niveau régional pour s'intéresser au niveau infrarégional (qui correspond mieux aux bassins d'emploi et zones de mobilité pendulaire), il semble en réalité qu'on assiste à une polarisation croissante. Pour évaluer les écarts entre les marchés du travail locaux du point de vue de la part de la population ayant suivi des études supérieures, le graphique 2.1 montre l'écart entre les sous-régions les plus performantes (haut de la distribution) et celles les moins performantes (bas de la distribution). Cette analyse s'intéresse à l'ensemble des sous-régions (villes, zones rurales et zones intermédiaires) pour la période comprise entre 2000 et 2014², mais se limite aux pays de l'OCDE disposant de données comparables au niveau territorial 3 (qui correspond au découpage territorial NUTS3 pour l'Union européenne).

Graphique 2.1. **Écarts entre sous-régions, niveau d'études supérieures, 2000 et 2014**
Écart en points de pourcentage entre les sous-régions les plus et les moins performantes



StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426027>

Globalement, la proportion de diplômés de l'enseignement supérieur a augmenté dans la plupart des territoires, quels que soient leur taille ou leur degré d'urbanisation. Cette situation n'est pas surprenante compte tenu de l'augmentation générale du niveau global d'études dans les pays de l'OCDE au cours de cette période. Toutefois, la part de la population ayant suivi des études supérieures a eu tendance à augmenter plus rapidement dans certains territoires que dans d'autres. En l'occurrence, les sous-régions qui affichaient déjà de bons résultats ont connu une amélioration plus marquée encore au cours de cette période. De ce fait, dans la plupart des pays de l'OCDE, l'écart a augmenté entre les régions les plus avancées et les régions les moins avancées.

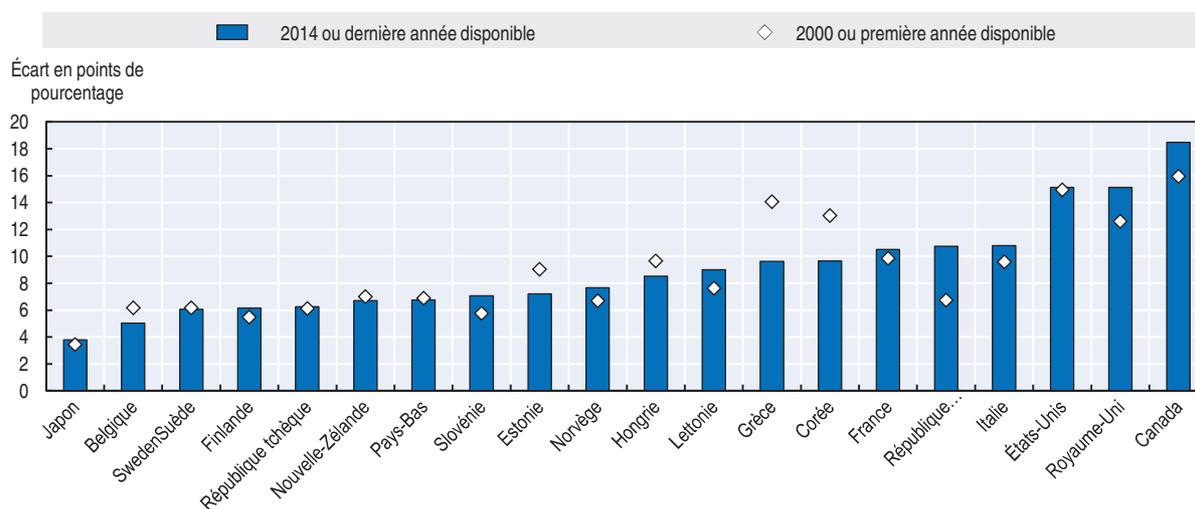
En particulier, cet écart s'est accru au Canada, en République tchèque, en Lettonie et en Italie, où l'on a assisté à une amélioration plus marquée du niveau d'études dans les régions les plus avancées que dans les régions les moins avancées. Il n'y a guère que dans quelques pays, notamment la Grèce et la Suède, que cet écart est resté stable au cours de la période : dans ces pays, les régions les plus avancées et les régions du bas de la distribution ont enregistré une augmentation similaire de la part de la population ayant suivi des études supérieures au cours de cette période.

Mais le tableau est plus contrasté pour les emplois moyennement qualifiés et très qualifiés

Si l'on s'intéresse à la proportion d'emplois moyennement qualifiés et très qualifiés, le tableau est plus nuancé. Le graphique 2.2 présente l'écart entre les sous-régions les plus performantes et celles les moins performantes dans ce domaine. Entre 2000 et 2014³, cet écart a augmenté dans dix des vingt pays analysés. Toutefois, même dans ces pays, la variation a été globalement moins prononcée que celle concernant la part de travailleurs diplômés de l'enseignement supérieur. Dans les pays où l'écart se creuse, il est possible d'identifier deux tendances générales. Un groupe de pays (Canada, Finlande, France, Italie, Japon, Norvège, Royaume-Uni et Slovaquie) a connu une augmentation globale de la part d'emplois qualifiés au fil du temps, mais les territoires les plus avancés ont bénéficié d'un accroissement plus rapide que les territoires situés en queue de distribution. Un deuxième groupe de pays (Lettonie et République slovaque) a connu une diminution globale de la part d'emplois qualifiés, les territoires du bas de la distribution perdant une part plus importante d'emplois qualifiés que les territoires les plus performants. Ces deux évolutions conduisent à un creusement des écarts.

Graphique 2.2. **Écarts entre sous-régions, emplois moyennement et très qualifiés, 2000 et 2014**

Écart en point de pourcentage entre les sous-régions les plus et les moins performantes



Note : Le graphique 2.1 indique la différence de proportion de la population ayant suivi des études supérieures dans les sous-régions les plus et les moins avancées. Le graphique 2.2 indique l'écart entre les sous-régions les plus avancées et les moins avancées en termes de proportion de la population occupant un emploi moyennement et très qualifié. Pour réduire au minimum l'influence des valeurs extrêmes (grands centres urbains, régions reculées très peu peuplées), la comparaison a été effectuée entre les sous-régions aux 90^e et 10^e centiles de la distribution, et non pas aux maximum et minimum absolus. Lorsque les données n'étaient pas disponibles pour toute la période 2000-14 au même niveau de découpage territorial, les années les plus anciennes et les plus récentes ont été utilisées. Seuls les pays pour lesquels les données étaient disponibles pour une période de plus de six ans ont été pris en compte. Les années utilisées pour l'analyse sont : 2000 et 2012 pour le Japon ; 2000 et 2013 pour la Corée, la Finlande, la République slovaque et la République tchèque ; 2000 et 2014 pour les États-Unis ; 2001 et 2012 pour l'Italie ; 2001 et 2013 pour la Belgique, le Royaume-Uni et la Suède ; 2002 et 2013 pour la Slovaquie ; 2002 et 2014 pour la Grèce ; 2003 et 2013 pour la Hongrie ; 2003 et 2014 pour les Pays-Bas ; 2005 et 2013 pour la Norvège ; 2006 et 2012 pour la France ; 2006 et 2013 pour la Nouvelle-Zélande ; 2006 et 2014 pour le Canada ; 2007 et 2013 pour l'Estonie et la Lettonie. Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données fournies par les offices statistiques nationaux. Ce graphique se fonde sur les données collectées pour les profils de pays, la liste complète des sources figurant en annexe A.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426039>

Dans six pays, l'écart entre les sous-régions les plus performantes et les moins performantes a diminué, la Grèce et la Corée affichant les variations les plus marquées. Dans ces deux pays, de même qu'en Estonie et en Hongrie, les sous-régions situées en bas et en haut de la distribution ont connu une diminution de la part d'emplois qualifiés, mais la

diminution a été plus marquée pour les territoires les plus avancés. En Belgique et en Nouvelle-Zélande, les sous-régions du bas de la distribution ont connu une augmentation plus marquée de la part d'emplois qualifiés que les sous-régions situées en haut de la distribution, et l'écart s'est donc resserré.

Pour quatre pays (États-Unis, Pays-Bas, République tchèque et Suède), l'écart entre les territoires situés en haut et en bas de la distribution est resté relativement stable au fil du temps, ce qui signifie que dans ces pays, les différents territoires ont tous suivi des évolutions similaires.

Une évaluation de l'adéquation locale entre les emplois et les compétences peut compléter d'autres indicateurs du marché du travail

Les indicateurs traditionnels du marché du travail ne suffisent pas à se faire une idée précise de la santé du marché du travail local, et il convient donc de les compléter par d'autres mesures. Par exemple, le taux d'emploi est couramment employé pour mesurer le degré d'utilisation de la main-d'œuvre disponible (personnes susceptibles de figurer dans la population active), et il peut servir d'indicateur du caractère inclusif des marchés du travail locaux. Toutefois, cet indicateur ne rend pas compte de la qualité et de la capacité productive des postes à pourvoir. Les territoires affichant un taux d'emploi relativement élevé peuvent se caractériser par une prépondérance d'emplois faiblement rémunérés et de piètre qualité qui ne contribuent guère à la croissance économique, obèrent la compétitivité future et piègent les travailleurs du bas de l'échelle économique. À titre d'exemple, au Royaume-Uni, les taux d'emploi sont restés relativement élevés pendant la crise de 2008, mais l'économie s'est caractérisée par des salaires plus bas et une croissance sous-optimale de la productivité (Banque d'Angleterre, 2014).

De même, un faible taux de chômage n'est pas nécessairement le signe qu'un marché du travail est performant, car cela peut masquer d'autres problèmes sur ce dernier. Le chômage peut diminuer parce que les demandeurs d'emploi déménagent, reprennent une formation ou se découragent et cessent de chercher du travail. Aux États-Unis, par exemple, la crise économique s'est accompagnée d'une hausse des inscriptions universitaires et du nombre de travailleurs découragés, deux évolutions qui peuvent contribuer à réduire le taux de chômage (OCDE, 2013 ; OCDE, 2015b).

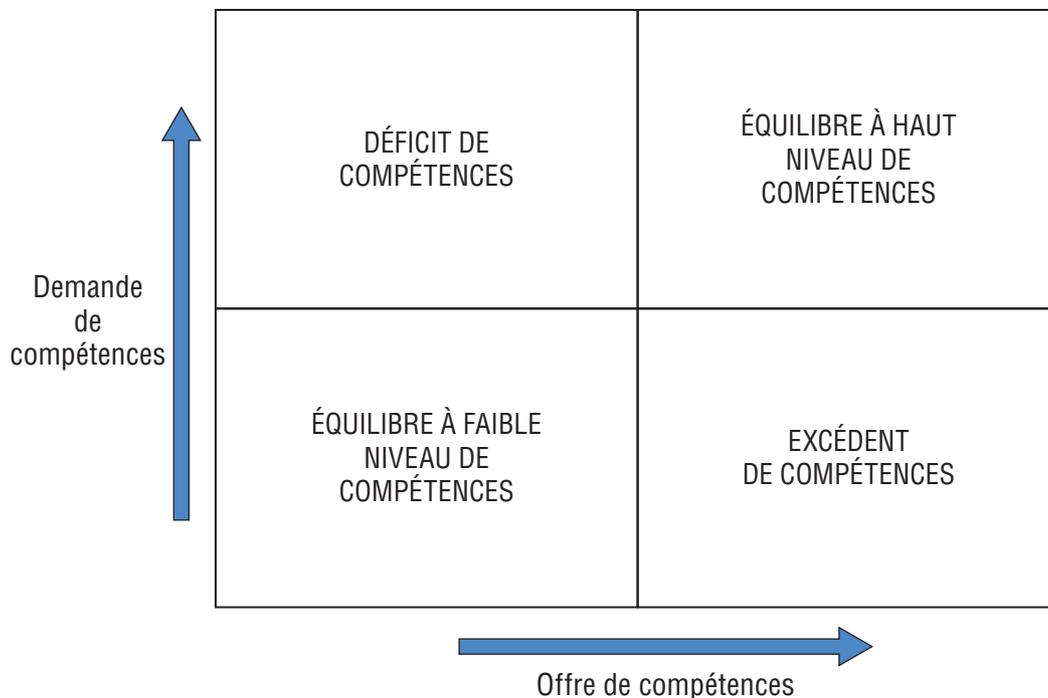
Les évolutions démographiques telles que le vieillissement de la population peuvent également influencer le taux de chômage. Il en va tout particulièrement des pays de l'OCDE se caractérisant par un vieillissement rapide de la population active, tels que le Japon et l'Allemagne. Étant donné que les travailleurs plus âgés tendent à être moins mobiles sur le marché de l'emploi (OCDE, 2006a), les régions où ils sont plus nombreux peuvent afficher des taux de rotation plus faibles, ce qui réduit le chômage frictionnel. Toutefois, une fois qu'ils sont au chômage, les travailleurs plus âgés ont moins de chances de trouver un nouvel emploi que leurs cadets (OCDE, 2006a). Cette situation peut se traduire par une augmentation du taux de chômage de longue durée à la suite de chocs externes de type rupture technologique, évolution sur les marchés de produits ou même crise économique mondiale. Par ailleurs, les travailleurs plus âgés peuvent se décourager et sortir définitivement de la population active, ce qui abaisse artificiellement les chiffres du chômage.

Pour évaluer la santé du marché du travail, l'évaluation de la relation entre le niveau de compétences de la population active locale (offre) et le niveau de compétences nécessaire pour les postes à pourvoir localement (demande) peut compléter les informations collectées

au travers des indicateurs traditionnels du marché du travail. Cette analyse peut fournir une indication du potentiel de création d'emplois des économies locales. L'OCDE a élaboré un outil de diagnostic qui répartit les territoires en quatre catégories en fonction de la relation entre l'offre et la demande de compétences par rapport aux autres territoires du pays (voir la présentation des profils de pays pour de plus amples informations méthodologiques).

Comme le montre le graphique 2.3, un déficit de compétences peut apparaître lorsqu'une demande relativement élevée de compétences fait face à une offre réduite de compétences (carré supérieur gauche du diagramme). À l'inverse, lorsque la demande de compétences est relativement faible et que l'offre de compétences est élevée, les compétences disponibles sur le marché du travail local peuvent ne pas être pleinement utilisées (excédent de compétences). Dans le carré inférieur gauche, la demande et l'offre de compétences sont toutes deux faibles (équilibre à faible niveau de compétences). Enfin, dans le carré supérieur droit, la demande et l'offre de compétences sont toutes deux relativement élevées, ce qui aboutit à une situation d'équilibre à haut niveau de compétences.

Graphique 2.3. **Adéquation entre l'offre et la demande de compétences au niveau local**



Source : Froy, F., S. Giguère et A. Hofer (dir. pub.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en> ; adapté de Green (2003).

Dans les territoires pris au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences, les travailleurs ne sont guère incités à investir dans le perfectionnement de leurs compétences, dans la mesure où l'offre d'emplois plus qualifiés est relativement limitée. Les employeurs locaux, quant à eux, sachant que la main-d'œuvre locale n'a pas le niveau de compétences requis pour pourvoir ce type d'emplois, ne sont pas encouragés à mettre en place une production et des services à niveau de compétences plus élevé. De ce fait, ces territoires peuvent se trouver piégés sur des marchés de produits à faible valeur ajoutée, et recourir à des stratégies concurrentielles privilégiant une main-d'œuvre peu qualifiée et

faiblement rémunérée. Les pouvoirs publics peuvent avoir beaucoup de difficultés à trouver le point d'entrée permettant de briser ce cycle.

S'il importe d'assurer le rapprochement entre les travailleurs et les emplois à pourvoir, notamment là où sévit un chômage élevé, il peut à plus long terme s'avérer contre-productif pour les pouvoirs publics d'apporter une réponse immédiate consistant à aider les employeurs à pourvoir les postes vacants dans certains territoires. Cela vaut tout particulièrement pour les territoires qui sont pris au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences ou ceux connaissant un excédent de compétences. Dans certains cas, le fait que l'offre de main-d'œuvre soit limitée pour un emploi donné peut être le signe que cet emploi lui-même est le problème, et non pas que l'offre de main-d'œuvre est inadéquate. Il se peut en effet que ces emplois soient de mauvaise qualité ou mal rémunérés, et l'employeur devrait peut-être envisager de modifier plus largement l'organisation du lieu de travail ou des modes de production pour attirer et retenir des travailleurs. Il se peut en réalité qu'en jouant le rôle de « pompier » pour pourvoir ces postes vacants, les agences publiques pour l'emploi subventionnent les entreprises d'une manière qui conduit à une utilisation inefficace des deniers publics (dans la mesure notamment où ce type de placement n'est pas suivi d'une rétention très efficace et est plutôt caractérisé par un taux de roulement élevé) tout en freinant l'investissement, l'innovation et l'ajustement structurel, et en contribuant à un manque de productivité.

La comparaison des villes entre elles peut aider à jauger leurs performances relatives sur un marché du travail mondialisé

Si l'outil de diagnostic des compétences élaboré par l'OCDE est utile pour évaluer la performance relative des territoires d'un même pays les uns par rapport aux autres (voir profils de pays dans la partie II de la présente publication), le fait de les comparer à des territoires similaires dans d'autres pays peut utilement compléter l'analyse. Par exemple, il peut s'avérer fructueux d'effectuer une comparaison internationale des villes entre elles, ou de voir comment un territoire donné peut s'inspirer de l'expérience de territoires ayant des spécialisations sectorielles similaires dans d'autres pays.

Dans le cadre de la création d'un référentiel international de ce type, le présent chapitre s'intéresse en premier lieu aux villes. Il ressort de l'outil de diagnostic de l'offre et de la demande de compétences élaboré par l'OCDE que les grandes villes ou agglomérations sont souvent dans une situation favorable d'équilibre à haut niveau de compétences en comparaison avec les autres territoires du pays (OCDE 2014a). Ce constat est conforté par d'autres études qui montrent que les villes sont des écosystèmes particuliers se caractérisant, généralement, par un niveau élevé de compétences et de productivité. En moyenne, la population des grandes agglomérations est plus éduquée (OCDE, 2014b), et la concentration croissante de travailleurs qualifiés dans les grands centres urbains a été bien établie dans plusieurs pays de l'OCDE tels que les États-Unis (Berry et Glaeser, 2005 ; Bacolod et al., 2009), le Royaume-Uni (Tochtermann et Clayton, 2011) et l'Allemagne (Schlitte et al., 2010). Il en va de même dans les régions européennes (NUTS2), les régions capitales comportant généralement une part relativement plus élevée de 30-34 ans diplômés de l'enseignement supérieur (Eurostat, 2015).

D'après les études traitant des économies d'agglomération (Puga, 2010), différents facteurs peuvent expliquer cette concentration élevée de travailleurs qualifiés, notamment le fait que les grandes villes facilitent la transmission du savoir entre individus – de manière tant volontaire qu'involontaire. Cette dimension des mécanismes cognitifs à

l'œuvre dans les agglomérations explique en partie que le stock de capital humain tende à croître plus rapidement dans les grandes agglomérations (Ahrend et al., 2014). Ces dernières offrent également de meilleures possibilités d'emploi (Eurostat, 2015) et affichent des niveaux plus élevés de productivité de la main-d'œuvre et de salaire (Glaeser et Mare, 2001 ; OCDE, 2014b). D'après les estimations de l'OCDE, le doublement de la population d'une ville se traduit par une prime salariale comprise entre 2 % et 5 % (Ahrend et al., 2014). Cette situation crée pour les travailleurs qualifiés une incitation à migrer vers les agglomérations où leurs compétences auront plus de chance d'être valorisées. Toutefois, les grands centres urbains se caractérisent également par la présence de poches de pauvreté et des niveaux de chômage relativement élevés (voir encadré 2.1).

Encadré 2.1. **Le paradoxe du marché du travail urbain**

De manière générale, les grandes agglomérations se caractérisent par une concentration élevée de richesses et de possibilités d'emploi qui coexistent avec des poches de pauvreté. Ce paradoxe urbain confère au marché du travail des caractéristiques particulières (OCDE, 2006b ; OCDE/China Development Research Foundation, 2010). Ces dernières années, les marchés du travail des grands centres urbains dans la zone OCDE se sont beaucoup polarisés en termes de niveau de qualification de la main-d'œuvre (OCDE, 2014b). Les agglomérations offrent des opportunités d'emploi aux travailleurs tant qualifiés que peu qualifiés, mais les postes moyennement qualifiés tendent à décliner, en raison notamment de l'effet de déplacement des tâches intellectuelles routinières et des tâches manuelles par les technologies de l'information et des communications (Autor et al., 2003 ; Sissons, 2011).

Les grands centres urbains se caractérisent également par la coexistence de taux d'emploi et de chômage relativement élevés. Le processus d'appariement employeurs/employés est généralement plus efficace dans les marchés du travail urbains denses : le fait de résider dans une grande ville augmente les chances de trouver un emploi ou un travailleur adéquat, ainsi que la qualité des appariements, tout particulièrement en termes de compétences (Puga, 2010).

Parallèlement, pourtant, la part des personnes qui sont soit au chômage soit inactives est souvent relativement élevée dans les grandes villes. La concentration du chômage dans les agglomérations a augmenté ces dernières années. En 2007, 40 % des zones métropolitaines de l'OCDE affichaient un taux de chômage supérieur à la moyenne nationale, contre près de la moitié des agglomérations (48 %) en 2011-12 (OCDE, 2015a). Les données collectées après la crise montrent également qu'un certain nombre de grands centres urbains jouissant d'un équilibre à haut niveau de compétences – notamment Séoul, Vienne, Bruxelles, Toronto, la région métropolitaine de Santiago, Izmir, Istanbul, Attique, Lisbonne, Catalogne et Glasgow – affichaient également des taux de chômage relativement élevés à l'échelle nationale (OCDE, 2014a).

Un certain nombre de facteurs peuvent expliquer pourquoi certaines villes affichent des taux de chômage particulièrement élevés, notamment l'existence d'une inadéquation géographique entre les emplois à pourvoir et les travailleurs susceptibles de les occuper (Houston, 2005 ; Clayton et al., 2011). L'inefficacité des réseaux de transport et le niveau élevé des loyers dans les zones proches des principaux centres d'emploi et dans les couloirs de mobilité pendulaire peuvent entraver l'accès aux emplois (OCDE, 2014b). En règle générale, ces problèmes affectent de manière disproportionnée les bas revenus et les chômeurs, qui peuvent être découragés à continuer leur recherche active d'emploi. Par ailleurs, les grands centres urbains sont souvent marqués par une concentration élevée de groupes défavorisés pouvant rencontrer des difficultés d'insertion sur le marché du travail local. Cette situation est particulièrement évidente dans le cas des immigrants récents.

Il ne fait pas de doute qu'une productivité plus élevée de la main-d'œuvre et des primes salariales aux travailleurs qualifiés sont le signe que la demande de compétences est plus élevée dans les villes. En particulier, si l'on examine au sein des pays les lieux où se concentre l'emploi dans les services à forte intensité de savoir et les industries de haute et moyenne-haute technologie, les centres urbains – notamment Toronto, Vienne, Athènes, la région métropolitaine de Santiago, Madrid, Stockholm, Ankara et Istanbul, Londres et Séoul (OCDE, 2014a) – figurent régulièrement en tête de classement. Cette observation est confortée par la documentation abondante ayant mis en évidence le rôle de centres d'innovation joué par les agglomérations concentrant une proportion importante des activités de R-D (OCDE, 2006b ; Buzard et Carlino, 2013 ; OCDE, 2016a).

Il se peut que les similitudes soient plus grandes entre des villes de la zone OCDE qu'entre ces villes et leurs homologues périphériques ou moins urbanisées du même pays (OCDE, 2016b). La comparaison de la performance des villes des différents pays de l'OCDE peut aider à comprendre pourquoi certaines régions attirent les travailleurs qualifiés et offrent des emplois qui utilisent les compétences de ces derniers pour améliorer la productivité. Dans une économie du savoir, les compétences et les emplois sont plus mobiles que jamais, et les villes risquent donc de perdre les travailleurs et les emplois très qualifiés si les bonnes conditions ne sont pas réunies. La comparaison des villes entre elles peut les aider à comprendre leurs atouts et leurs faiblesses comparatifs sur ce marché mondial. De plus, étant donné que les marchés du travail de ces villes ont des caractéristiques en commun, il est possible de transférer internationalement d'une ville à l'autre les politiques et les initiatives qui donnent de bons résultats en termes de création d'emplois, tout en les adaptant au contexte national et local (Storper, 1997 ; Pike et al., 2006 ; Ranci et al., 2014 ; OCDE, 2014a).

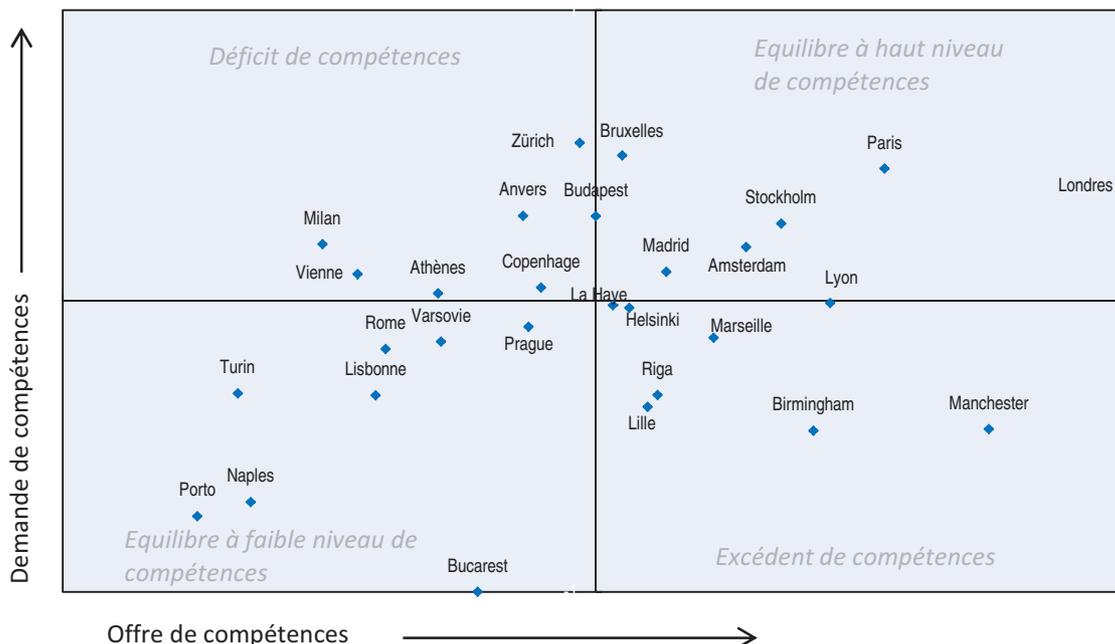
Pour les villes et régions métropolitaines européennes comptant plus d'un million d'habitants, le graphique 2.4 compare la relation entre l'offre de compétences (part de la population ayant suivi des études supérieures) et la demande de compétences (part d'emplois moyennement et très qualifiés et productivité de la main-d'œuvre). L'analyse montre que les villes d'Europe septentrionale et centrale, notamment Paris, Londres, Stockholm, et Amsterdam, sont classées comme jouissant d'un équilibre à haut niveau de compétences. Par rapport à d'autres villes européennes, ces villes présentent un taux relativement élevé de diplômés de l'enseignement supérieur, d'emplois moyennement et très qualifiés, et de productivité.

Lille, Riga, Birmingham et Manchester sont en situation d'excédent de compétences, ce qui signifie que l'offre de compétences est relativement plus élevée que la demande. Ces villes pourraient donc utiliser de manière plus optimale les compétences de la main-d'œuvre, et améliorer la qualité globale des emplois en encourageant l'innovation et la productivité.

Milan, Vienne et Anvers sont dans la situation inverse : la demande de compétences y est relativement élevée et l'offre relativement faible. Des investissements dans le développement des compétences dans ces régions pourraient s'avérer payants. Les villes du sud et de l'est de l'Europe – Porto, Naples, Lisbonne, Turin ou Bucarest – sont comparativement considérées comme victimes du piège de l'équilibre à faible niveau de compétences. Pour rendre ces villes plus compétitives par rapport aux autres villes européennes, il faudrait s'employer à augmenter à la fois l'offre et la demande de compétences.

Une analyse similaire a été réalisée pour comparer les agglomérations de plus d'un million d'habitants au Canada et aux États-Unis. Le graphique 2.5 montre que San Jose,

Graphique 2.4. **Équilibre entre l'offre et la demande de compétences dans certaines villes et régions métropolitaines européennes de plus d'un million d'habitants, 2013**



Note : Les données relatives aux villes et régions métropolitaines de plus d'un million d'habitants en Autriche, en Espagne, en Pologne et au Portugal se fondent sur la région TL2 correspondante selon la définition de l'OCDE. Les données concernant la Belgique, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Italie, la Lettonie, les Pays-Bas, la République tchèque, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse correspondent au niveau TL3. Pour le Royaume-Uni, les données relatives aux villes telles que Manchester et Londres regroupent plusieurs régions TL3 de manière à donner un chiffre qui corresponde le plus possible à l'offre et à la demande pour la ville toute entière. S'agissant de la Roumanie, les données correspondent au niveau NUTS2 tel que défini par Eurostat. Les données concernant l'Italie et la France sont celles de 2012. Pour le Danemark, les Pays-Bas et la Roumanie, les données sont celles de 2014, et pour l'Espagne celles de 2015.

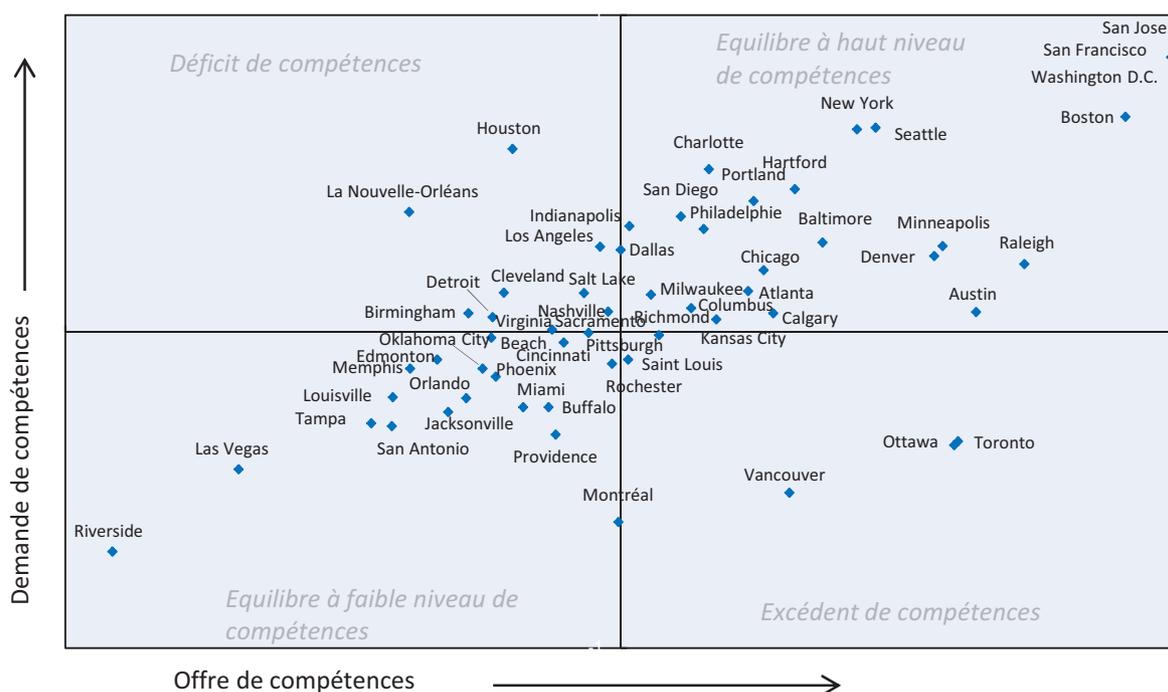
Source : Calculs de l'OCDE sur la base des données fournies par les offices statistiques nationaux, Eurostat et Statistiques régionales de l'OCDE (base de données) <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426040>

San Francisco, Washington D.C. et Boston appartiennent à un groupe de villes très performantes bénéficiant d'un équilibre à haut niveau de compétences. Seattle, New York, Raleigh, Austin, Minneapolis et Denver affichent également, par rapport aux autres villes d'Amérique du Nord, une offre et une demande élevées de compétences.

Plusieurs grandes villes canadiennes telles qu'Ottawa, Toronto, et Vancouver sont clairement en situation d'excédent de compétences. Ces villes affichent une offre élevée si l'on compare le pourcentage de la population ayant suivi des études supérieures à celui des autres villes du Canada et des États-Unis. Toutefois, ces villes ont un problème de demande de compétences et ne font pas une utilisation productive du stock disponible de compétences. Cette analyse apporte une nouvelle perspective pour expliquer l'écart de productivité qui prévaut depuis longtemps entre le Canada et les États-Unis, ceci constituant un défi économique de longue haleine. De fait, si l'on s'intéresse aux mesures de la productivité du travail, la main-d'œuvre canadienne a produit 42 USD de PIB par heure travaillée en 2012, contre 52 USD aux États-Unis (Conference Board du Canada, 2014). Cette analyse semble indiquer que parallèlement aux autres réponses apportées pour relever ces défis, ces villes canadiennes doivent collaborer plus étroitement avec les employeurs pour repositionner l'activité locale sur des segments de production et de services à plus forte valeur ajoutée.

Graphique 2.5. **Équilibre entre l’offre et la demande de compétences dans certaines agglomérations de plus d’un million d’habitants aux États-Unis et au Canada, 2011**



Source : Calculs de l’OCDE à partir des données du US Census Bureau, du US Bureau of Economic Analysis, de l’Enquête canadienne sur les forces de travail et des Statistiques régionales de l’OCDE (base de données) <http://dx.doi.org/10.1787/data-00531-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426057>

Identifier des traits communs aux territoires selon la typologie d’équilibre des compétences

La compréhension de la relation entre l’offre et la demande de compétences, les indicateurs du marché du travail et la mobilité interne peut permettre de mieux identifier les priorités de l’action publique visant à stimuler la création d’emplois et le développement local. Nous identifions dans cette section des schémas communs de liens entre ces indicateurs dans quelques pays⁴. Les profils de pays comprennent des informations supplémentaires pour un certain nombre d’indicateurs dans un ensemble plus large de pays (dans la version anglaise de cette publication).

En moyenne, les territoires qui bénéficient d’un équilibre à haut niveau de compétences tendent à afficher un taux d’emploi plus élevé que leurs homologues nationaux. Tel est le cas au Canada, en Espagne, en France, en Italie, au Japon, en Norvège, en Pologne, au Royaume-Uni et en Suède. Les territoires connaissant un équilibre à haut niveau de compétences affichent en général des taux d’emploi plus élevés, mais il n’existe pas de lien direct entre cette situation et le taux de chômage. En 2014, les territoires de ce type affichaient le taux de chômage moyen le plus bas en Espagne, en Italie, en Pologne et au Royaume-Uni. Inversement, les territoires de ce type en Suède et en Corée affichaient le taux de chômage moyen le plus élevé.

En Allemagne, en Espagne, en Italie, au Japon, en Norvège et en Suède, les territoires bénéficiant d’un équilibre à haut niveau de compétences affichent le taux net moyen de mobilité interne le plus élevé de leur pays (en part de la population totale du territoire). Les travailleurs peuvent être désireux de s’y installer pour profiter des primes plus élevées,

généralement sous forme salariale, qu'ils peuvent obtenir dans les villes pour leurs compétences (Berry et Glaeser, 2005 ; OCDE, 2014b). Trouver un emploi correspondant à leurs compétences et à leur expérience peut également motiver leur décision d'installation dans une région donnée. Les travailleurs qualifiés ont plus de chances de trouver un emploi qui corresponde à leurs compétences sur les marchés du travail des zones urbaines denses, qui offrent généralement des débouchés dans des professions et des secteurs d'activité très variés (Puga, 2010). Aux États-Unis, par exemple, différents éléments montrent que les jeunes diplômés de l'enseignement supérieur ont plus de chances de trouver un emploi correspondant à leurs qualifications et à leur expérience sur les marchés du travail plus importants et plus denses. Une meilleure adéquation entre compétences et emplois peut également se traduire par des salaires plus élevés dans les grandes villes (Abel et Deitz, 2015). Certaines études réalisées en Allemagne (Lehmer et Ludsteck, 2011) et aux Pays-Bas (Kok, 2014) montrent que l'augmentation de salaire observée après un déménagement dans une autre région est d'autant plus importante que les personnes se déplacent vers une région à plus forte densité de population.

Les zones qui sont prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences affichent généralement les taux moyens d'emploi les plus bas. Cette observation corrobore globalement les études qui montrent que les zones où la demande de compétences est faible – qui correspondent aux régions prises à ce piège et celles en situation d'excédent de compétences – tendent à afficher un taux d'activité moindre (Buchanan et al., 2010 ; Sissons et Jones, 2014). Les territoires souffrant d'une situation d'équilibre à faible niveau de compétences et affichant le taux de chômage le plus élevé se trouvent au Canada, en Espagne, en Italie, au Japon, en Norvège, en Pologne et au Royaume-Uni. Dans des pays tels que l'Italie et le Royaume-Uni, qui sont marqués par des écarts particulièrement élevés entre les régions peu et très qualifiées, il est possible que cette situation soit liée à des disparités plus importantes de structure économique et de spécialisation sectorielle. Il est également fréquent que les territoires pris au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences se caractérisent par une mobilité interne négative. Cette observation se vérifie par exemple en Allemagne, en Italie, au Japon, en Pologne, au Royaume-Uni et en Suède. À long terme, cette perte de population pourrait compromettre la productivité et la prospérité de ces territoires dans ces pays.

Les territoires en situation de déficit de compétences présentaient le taux d'emploi le plus élevé après les régions ayant un équilibre à haut niveau de compétences. Dans le cas de l'Allemagne et de la Corée, elles affichent en fait en moyenne les taux d'emploi les plus élevés. Dans le cas de l'Allemagne, la Bavière est le seul État fédéral qui se trouve en situation de déficit de compétences, et le taux d'emploi de cette région est plus élevé que celui des six États fédéraux présentant un équilibre à haut niveau de compétences (Berlin, Hambourg, Brême, Rhénanie-du-Nord-Westphalie, Hesse et Bade-Wurtemberg). En ce qui concerne la Corée, il convient de souligner la très grande proximité des taux d'emploi (moins de 2 % de différence entre les régions les plus et les moins performantes). En Allemagne, au Canada, en Corée, au Japon et en Norvège, les régions connaissant un déficit de compétences affichaient le plus faible taux moyen de chômage. Un taux d'emploi relativement élevé assorti d'un taux de chômage faible rend la structure du marché du travail des territoires en situation de déficit de compétences similaire à celle des régions connaissant un équilibre à haut niveau de compétences.

Globalement, le marché du travail des territoires en situation d'excédent de compétences présente des caractéristiques similaires à celles que présentent les régions

prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences, à savoir un taux d'emploi relativement bas et un taux de chômage élevé. Les seules exceptions sont la Suède et la Pologne, où les territoires qui correspondent à cette typologie se placent en deuxième position pour le taux d'emploi.

Il est intéressant de noter que les territoires en situation d'excédent de compétences en Pologne et au Royaume-Uni ont enregistré ces dernières années des flux de population positifs provenant d'autres régions du pays. Sur la même période, en Espagne, les territoires en situation d'équilibre à faible niveau de compétences ont de leur côté affiché la croissance globale de la population la plus forte sous l'effet de la mobilité intranationale. Dans le cas de l'Espagne, certaines données révèlent que la mobilité interne ne semble pas liée aux salaires réels et aux caractéristiques de l'emploi dans la région (Mulhern, 2009). Ces résultats montrent que le lien entre compétences et mobilité n'est pas direct et que les compétences ne sont pas le seul facteur influant sur la mobilité interne.

Conclusion

Comme le montre le présent chapitre, on observe d'un territoire à l'autre des écarts considérables tant en termes d'offre que de demande de compétences. Si l'on s'intéresse à l'offre de compétences, l'écart entre les régions les plus performantes et les régions les moins performantes d'un même pays s'est généralement creusé au cours des 14 dernières années. La situation est plus contrastée si l'on s'intéresse aux professions moyennement qualifiées et très qualifiées : les écarts augmentent dans certains pays et diminuent dans d'autres. Au-delà des comparaisons entre régions d'un même pays, une comparaison internationale peut également être riche d'enseignements. Par exemple, une comparaison des villes entre elles donne une idée plus précise de leur performance sur le marché mondial des compétences et de l'emploi.

L'utilisation de l'outil de diagnostic des compétences de l'OCDE conjointement avec les autres indicateurs du marché du travail local peut permettre de dresser un tableau plus précis de la santé du marché du travail local, et d'identifier les domaines dans lesquels les pouvoirs publics peuvent réaliser des investissements ciblés susceptibles de produire les effets les plus bénéfiques. Par exemple, si les économies locales en situation d'excédent de compétences doivent favoriser le développement des compétences en parallèle avec des mesures visant à stimuler l'innovation et l'utilisation des compétences sur le lieu de travail, les territoires en situation de déficit de compétences doivent, eux, investir en priorité pour développer, attirer et retenir les talents. Les économies locales prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences ont intérêt à mener une stratégie globale visant à stimuler simultanément l'offre et la demande de compétences. Dans une situation d'équilibre à haut niveau de compétences assorti d'un taux de chômage élevé, il conviendra sans doute de privilégier des politiques visant à favoriser l'inclusion sur le marché du travail des groupes défavorisés et éloignés de l'emploi.

Notes

1. Cette analyse s'intéresse à 24 pays européens.
2. En l'absence de données disponibles pour la période 2000-14 tout entière au même niveau géographique, l'année la plus ancienne et l'année la plus récente ont été utilisées.
3. En l'absence de données disponibles pour la période 2000-14 tout entière au même niveau géographique, l'année la plus ancienne et l'année la plus récente ont été utilisées.

4. Les pays pris en compte dans cette analyse sont l'Allemagne, le Canada, la Corée, l'Espagne, la France, l'Italie, le Japon, la Norvège, la Pologne, le Royaume-Uni et la Suède. Seuls les pays pour lesquels on dispose de données comparables sur au moins 10 années et comportant au moins 12 sous-régions ont été pris en compte.

Références

- Abel, J.R. et R. Deitz (2015), « Agglomeration and job matching among college graduates », *Regional Science and Urban Economics*, vol. 51, pp. 14-24.
- Ahrend, R. et al. (2014), « What Makes Cities More Productive? Evidence on the Role of Urban Governance from Five OECD Countries », *OECD Regional Development Working Papers*, n° 2014/05, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jz432cf2d8p-en>.
- Autor, D. et D. Dorn (2013), « The growth of low skill service jobs and the polarization of the US Labor Market », *American Economic Review*, vol. 103/5, pp. 1553-1597.
- Autor, D. et al. (2006), « The polarization of the US labor market », *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 96/2, pp. 189-194.
- Autor, D. et al. (2003), « The skill content of recent technological change: An empirical exploration », *Quarterly Journal of Economics*, vol. 116/ 4.
- Bacolod, M. et al. (2009), « Skills in the city », *Journal of Urban Economics*, Elsevier, vol. 65/2, pp. 136-153.
- Banque d'Angleterre (2014), « The UK productivity puzzle », *Quarterly Bulletin 2014 Q2*, www.bankofengland.co.uk/publications/Documents/quarterlybulletin/2014/qb14q201.pdf.
- Berry, C. et E. Glaeser (2005), « The divergence of human capital levels across cities », *Regional Science*, vol. 84/ 3, pp. 407-444.
- Buchanan, J. et al. (2010) « Skills demand and utilisation: an international review of approaches to measurement and policy development », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, 2010/04, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5km8zddf2jk-en>.
- Buzard, K. et G. Carlino (2013), « The geography of research and development activity in the U.S. », in F. Giarratani, G. Hewings et P. McCann (dir. pub.), *Handbook of Economic Geography and Industry Studies*, Edward Elgar, Londres.
- Ceda (2015), *Australia's future workforce?* Centre for Economic Development of Australia, ISBN : 0 85801 300 2, Melbourne.
- Clayton, N. et al. (2011), *Access all areas: linking people to jobs*, Centre for Cities, Londres.
- Conference Board du Canada (2014), « How Canada performs: Labour productivity growth », www.conferenceboard.ca/hcp/details/economy/measuring-productivity-canada.aspx.
- Eurostat (2015), *Eurostat regional yearbook 2015*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2785/964641>.
- Froy, F., S. Giguère et M. Meghnagi (2012), « Skills for Competitiveness: A Synthesis Report », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, n° 2012/09, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5k98xwskmvr6-en>.
- Froy, F., S. Giguère et A. Hofer (dir. pub.) (2009), *Designing Local Skills Strategies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264066649-en>.
- Glaeser, E.L. et D.C. Mare (2001), « Cities and skills », *Journal of Labor Economics*, vol. 19/2, pp. 316-342.
- Goos, M. et al. (2014), « Explaining job polarization: Routine-biased technological change and offshoring », *American Economic Review*, vol. 104/8, pp. 2509-2526, <http://dx.doi.org/10.1257/aer.104.8.2509>.
- Goos, M. et al. (2009), « The polarization of the European labor market », *American Economic Review Papers and Proceedings*, vol. 99, pp. 58-63.
- Goos, M. et A. Manning (2007), « Lousy and lovely jobs: The rising polarization of work in Britain », *Review of Economics and Statistics*, vol. 89, pp. 118-133.
- Green, A.E., C. Hasluck, T. Hogarth et C. Reynolds (2003), « East Midlands FRESA Targets Project – Final Report », rapport pour East Midlands Development Agency, Institute for Employment Research, Université de Warwick, et Pera.

- Houston, D. (2005), « Employability, skills mismatch and spatial mismatch in metropolitan labour markets », *Urban Studies*, vol. 42/2, pp. 221-243.
- IPPR (2014), *European jobs and skills: A comprehensive review*, Institute for Public Policy Research, Londres.
- Kok, S. (2014), « Matching worker skills to job tasks in the Netherlands: Sorting into cities for better careers », *IZA Journal of European Labor Studies*, Springer, vol. 3/1, pp.1-36.
- Lehmer, F. et J. Ludsteck (2011), « The returns to job mobility and inter-regional migration: Evidence from Germany », *Regional Science*, vol. 90/3, pp. 549-571, <http://doi:10.1111/j.1435-5957.2010.00326.x>.
- Mulhern, A. (2009), « Spanish internal migration: is there anything new to say? », *Economics Discussions Papers*, vol. 2009/ 1, School of Economics, Kingston University, Londres.
- OCDE et China Development Research Foundation (2010), *Trends in Urbanisation and Urban Policies in OECD Countries: What Lessons for China?*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264092259-en>.
- OCDE (2016a), *Panorama des régions de l'OCDE 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/reg_glance-2016-en.
- OCDE (2016b), *Les grandes mutations qui transforment l'éducation 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2016-fr.
- OCDE (2015a), *All on Board: Making Inclusive Growth Happen*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264218512-en>.
- OCDE (2015b), *Perspectives économiques de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/eco_outlook-v2016-1-fr.
- OCDE (2014a), *Création d'emplois et développement économique local*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230477-fr>.
- OCDE (2014b), *Perspectives régionales de l'OCDE 2014 : Régions et villes : les politiques publiques à la rencontre des citoyens*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/d89f165f-fr>.
- OCDE (2013), *Regards sur l'éducation 2013 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-fr>.
- OCDE (2006a), *Vivre et travailler plus longtemps*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19901038>.
- OCDE (2006b), *Competitive Cities in the Global Economy*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264027091-en>.
- Pike, A. et al. (2006), *Local and Regional Development*, Taylor & Francis.
- Puga, D. (2010), « The Magnitude and Causes of Agglomeration Economies », *Journal of Regional Science*, vol. 50/1, pp. 203-219, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9787.2009.00657.x>.
- Ranci, C. et al. (2014), *Social Vulnerability in European Cities: the role of local welfare*, Palgrave Macmillan, <http://dx.doi.org/10.1057/9781137346926>.
- Schlitte, F. et al. (2010), « The determinants of regional disparities in skill segregation: Evidence from a cross section of German regions », *HWWI Research Papers*, Hamburg Institute of International Economics, Hamburg.
- Sissons, P. et K. Jones (2014), *How can local skills strategies help low earners?*, Joseph Rowntree Foundation.
- Sissons, P. (2011), *The Hourglass and the Escalator – Labour market change and mobility*, The Work Foundation, Londres.
- Storper, M. (1997), *The Regional World. Territorial Development in a Global Economy*. Guilford Press.
- Tochtermann, L. et N. Clayton (2011), *Moving on up, moving on out?*, Centre for Cities, Londres.

PARTIE I

Chapitre 3

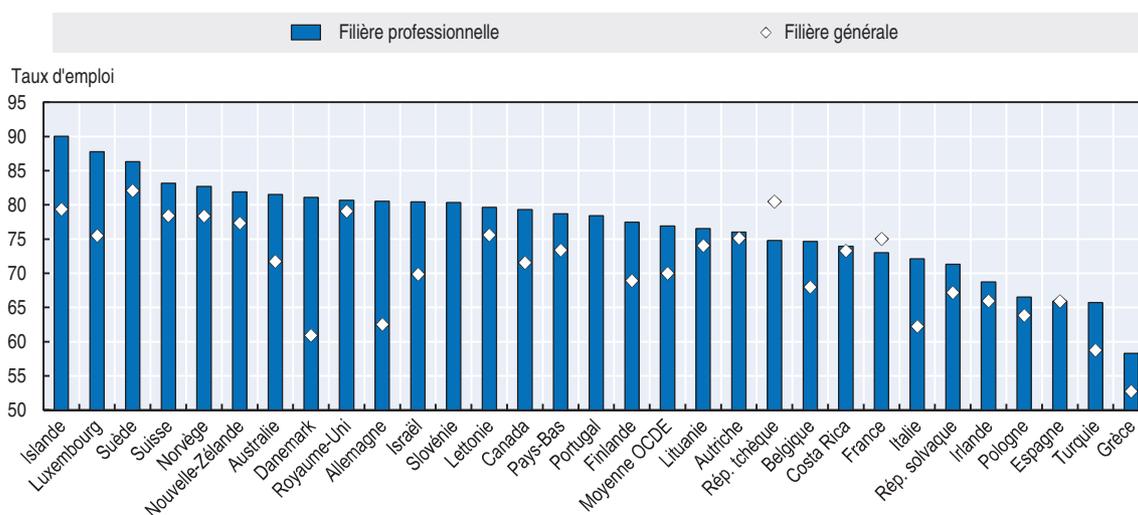
Adapter l'enseignement et la formation professionnels aux besoins locaux

On observe localement une très grande diversité des emplois disponibles et des compétences demandées sur les marchés du travail, et les systèmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) doivent être suffisamment agiles pour répondre aux spécificités locales tout en assurant un certain degré de cohérence au niveau national. Le présent chapitre examine les outils utilisés par les pays de l'OCDE pour trouver cet équilibre. Les avantages et les inconvénients des différents mécanismes sont identifiés, et une série d'exemples est donnée de l'utilisation pratique de ces outils dans certains pays. Les systèmes d'EFP se caractérisent par une très grande diversité tant à l'intérieur des pays qu'entre eux, mais certains principes fondamentaux, présentés également dans le présent chapitre, sont cependant pertinents quel que soit le système.

Pendant la crise, le chômage des jeunes a généralement été moins élevé dans les pays qui disposent de systèmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) bien développés, et les diplômés de l'EFP du deuxième cycle du secondaire ou du postsecondaire non universitaire affichent en moyenne des taux d'emploi plus élevés que ceux dont le niveau de qualification le plus élevé est un diplôme d'enseignement de fin d'études secondaires générales (voir graphique 3.1). Dans le même temps, la plupart des pays de l'OCDE consacrent également plus de moyens par étudiant aux programmes de formation professionnelle secondaire (deuxième cycle) et postsecondaire non universitaire qu'aux programmes de formation générale (voir graphique 3.2). De manière significative, la formation professionnelle continue aide aussi les adultes à actualiser leurs compétences ou à en acquérir de nouvelles.

Graphique 3.1. **L'EFP a un impact positif sur les résultats obtenus sur le plan professionnel**

Taux d'emploi des adultes ayant achevé le deuxième cycle du secondaire ou un cycle postsecondaire non universitaire, par filière (2014)

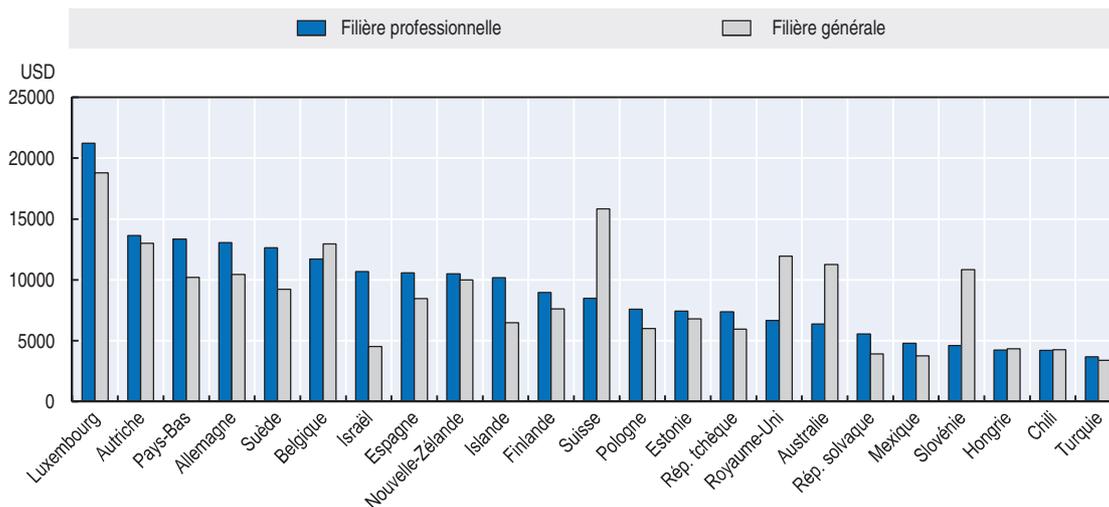


Note : Voir OCDE (2015a), *Regards sur l'éducation 2015*, tableau A5.5a pour les notes concernant les données.

Source : OCDE (2015a), *Regards sur l'éducation 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-fr>.

Reconnaissant la contribution potentielle des programmes d'EFP de qualité à l'amélioration de la performance des marchés du travail, ainsi que celle des investissements significatifs réalisés dans l'EFP, de nombreux pays de l'OCDE ont mené des réformes, ces dernières années, pour renforcer les systèmes d'EFP (OCDE, 2015b)¹. Dans beaucoup de réformes, un élément essentiel a consisté à mieux aligner l'EFP sur le marché du travail, notamment à travers l'amélioration des méthodes de prévision des besoins en compétences, en donnant un rôle accru aux employeurs dans la conception des systèmes d'EFP, en modernisant les équipements de l'EFP et en actualisant les compétences des enseignants/formateurs. Toutefois, bien qu'ils soient importants, les efforts visant à mieux

Graphique 3.2. **L'EFP est souvent plus coûteux que l'enseignement général**
Dépenses annuelles par élève du secondaire pour l'ensemble des services, par type de programme, 2012



Note : Voir OCDE (2015a), *Regards sur l'éducation 2015*, tableau B1.6 pour les notes concernant les données.

Source : D'après OCDE (2015a), *Regards sur l'éducation 2015*, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-fr>.

ajuster l'EFP aux besoins du marché du travail au niveau national ne constituent qu'une pièce du puzzle. Au sein des pays, on observe localement une très grande diversité des emplois disponibles et des compétences demandées. De ce fait, comme le montre la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, il importe, pour compléter ces actions au niveau national, de donner aux responsables publics et aux éducateurs locaux les moyens d'adapter l'EFP aux besoins du marché du travail local (OCDE, 2012).

Le présent chapitre s'intéresse aux mécanismes utilisés dans plusieurs pays pour mieux adapter les programmes d'EFP aux besoins du marché du travail local. Après avoir abordé le cadre global de décision dans les systèmes d'EFP, il aborde la structure, les avantages et les arbitrages qui caractérisent les mécanismes employés par les pays pour permettre la prise de décision locale dans l'EFP. Enfin sont présentées les points clés à examiner et les recommandations. Si le présent chapitre traite de l'EFP dans une optique globale, le chapitre 4 de la présente publication s'intéresse plus particulièrement aux actions à mener localement pour stimuler l'apprentissage, une forme particulière d'enseignement et de formation professionnels.

Faits saillants

- De nombreux pays sont en train de réformer leur dispositif d'EFP, en s'attachant d'abord à mieux aligner l'EFP sur les demandes des marchés du travail. Compte tenu de la grande diversité des emplois disponibles et des compétences demandées au niveau local, le fait de donner aux parties prenantes locales la possibilité d'adapter l'EFP en fonction des besoins locaux vient utilement compléter l'alignement renforcé au niveau national.
- Compte tenu de la diversité des dispositifs d'EFP tant à l'intérieur des pays qu'entre eux, les autorités nationales ont recours à des mécanismes très variés pour trouver l'équilibre entre adaptation locale et cohérence nationale. Chacun de ces mécanismes a ses avantages et ses inconvénients qu'il convient de prendre en compte.

Faits saillants (suite)

- Que le pouvoir décisionnel local incombe à des responsables publics, des institutions ou des individus, il faut veiller à ce que les décisions soient prises sur la base de données actualisées et pertinentes sur le marché du travail local, et à prendre en compte les besoins à court comme à long terme.
- Même si un bon dispositif de gouvernance est en place, des capacités de mise en œuvre faibles peuvent entraver l'alignement opéré entre l'EFPP et le marché du travail local. Des actions de formation et de renforcement des enseignants, formateurs et institutions d'EFPP, ainsi que des mesures favorisant la mise en commun des expériences des acteurs de l'EFPP, peuvent contribuer à accroître ces capacités.

La prise de décision au niveau local peut se manifester de plusieurs manières pour l'EFPP. Les responsables publics et éducateurs locaux peuvent avoir la maîtrise de la panoplie et du contenu des cours dispensés, la disposition des budgets, la responsabilité de fixer les critères d'admission des étudiants, le pouvoir de décision sur le personnel à embaucher localement et/ou le choix des méthodes d'évaluation. Cette analyse s'intéresse tout particulièrement à deux aspects spécifiques de la prise de décision locale dans les systèmes d'EFPP : les secteurs et les métiers couverts par les programmes d'EFPP, et le contenu spécifique des programmes (qualifications et compétences acquises). Elle identifie les mécanismes actuellement utilisés dans un certain nombre de pays de l'OCDE dans ces domaines, à partir de l'analyse de 51 programmes dans 14 pays² (voir encadré 3.1).

Encadré 3.1. Qu'entend-on par EFPP ?

L'OCDE définit l'EFPP comme un ensemble d'activités d'enseignement et de formation visant à la réalisation d'un objectif prédéfini ou à l'exécution d'un ensemble donné de tâches éducatives, l'une d'entre elles étant de doter les étudiants des compétences nécessaires pour des professions ou des métiers donnés. Au-delà de la préparation à la vie professionnelle, les programmes d'EFPP peuvent également assurer un enseignement général et préparer les étudiants à poursuivre leurs études. Pour qu'un programme soit catalogué EFPP, il doit comporter au moins un quart d'enseignement professionnel et technique. Dans les dispositifs complets donnant aux étudiants le choix entre un enseignement général et une formation professionnelle, les programmes d'EFPP sont ceux qui permettent aux étudiants de choisir une formation professionnelle représentant 25 % au moins du contenu des programmes. L'EFPP peut à son tour être subdivisé en formation initiale et formation continue : ordinairement, la formation initiale suit un déroulement éducatif continu avant que les individus n'entrent pleinement sur le marché du travail pour la première fois, tandis que la formation continue désigne l'activité d'apprentissage de ceux qui reprennent une formation après avoir quitté leur parcours initial (OCDE, 2004).

Toutefois, il n'est pas toujours simple d'établir des comparaisons internationales des programmes d'EFPP. Tout d'abord, ces programmes ne relèvent pas toujours d'un ministère unique. Selon le pays et le programme, le ministère de l'Éducation, le ministère de l'Emploi ou du Travail et/ou les ministres responsables de certains types de programmes tels que l'agriculture, peuvent être impliqués. Les mécanismes de mise en œuvre des programmes d'EFPP varient également, les établissements d'enseignement secondaire, prestataires privés, services publics de l'emploi, universités, lycées techniques, syndicats, associations patronales

Encadré 3.1. **Qu'entend-on par EFP ? (suite)**

et employeurs jouant différents rôles tant à l'intérieur des pays qu'entre eux. Il convient également de souligner que dans les pays où les États, les provinces ou les régions jouent un rôle notable dans l'élaboration de la politique d'EFP, une très grande diversité dans les mécanismes de gestion et de mise en œuvre peut être observée au niveau infranational. À cette difficulté s'ajoute le fait que le système de la Classification internationale type de l'éducation ne comporte pas actuellement le niveau de détail requis pour refléter la diversité des programmes d'EFP, ce qui rend difficiles les comparaisons internationales (OCDE, 2014a). Pour toutes ces raisons, et afin d'identifier le plus largement possible les outils utilisés pour adapter l'EFP aux économies locales, la présente analyse traite de la formation professionnelle à la fois initiale et continue, ainsi que de l'apprentissage formel et informel.

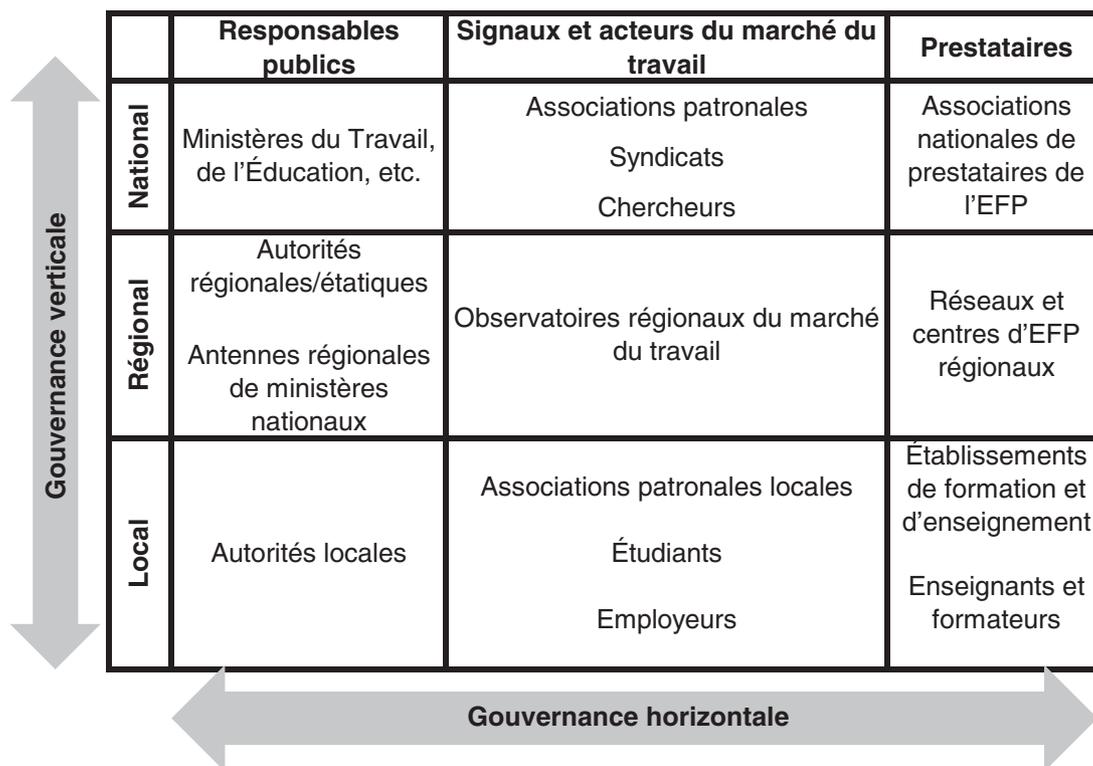
Source : OCDE (2004), Guide de l'OCDE pour l'établissement de statistiques internationalement comparables dans le domaine de l'éducation : Concepts, normes, définitions et classifications, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264030459-fr> ; OCDE (2014a), *Apprendre au-delà de l'école: Rapport de synthèse*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230408-fr>.

La présente analyse repose sur la conviction qu'un équilibre est nécessaire entre la cohérence nationale et la prise de décision locale. De même qu'un système trop centralisé peut s'avérer contre-productif dans la mesure où il ne tient pas compte de la diversité des conditions de chaque marché du travail local, un système qui donne trop d'autonomie au niveau local peut s'avérer néfaste. Un certain degré de cohérence nationale peut garantir que les systèmes d'EFP répondent aux objectifs stratégiques nationaux en matière d'économie et d'emploi, favorisent l'équité entre les différents marchés et contribuent à la mobilité de la main-d'œuvre entre les régions. La cohérence internationale peut également revêtir une grande importance, par exemple dans le cas de la promotion de la portabilité des qualifications au sein de l'Union Européenne. De plus, à l'heure où beaucoup de pays de l'OCDE entreprennent d'accroître le prestige de l'EFP, il faut promouvoir la reconnaissance nationale des qualifications et s'assurer que l'ensemble des programmes soit de qualité.

La prise de décision dans l'EFP : qui et comment

La répartition du pouvoir de décision entre les acteurs nationaux, régionaux et locaux n'est qu'un élément du cadre plus large de gouvernance de l'EFP. La planification et la mise en œuvre de l'EFP reposent sur un tissu complexe d'acteurs et d'influences, et l'on observe des écarts considérables tant à l'intérieur des pays de l'OCDE qu'entre eux. La cartographie des rôles de l'ensemble des acteurs impliqués sort du cadre du présent chapitre. Toutefois, le graphique 3.3 et l'explication qui le suit fournissent un cadre simplifié qui aidera à comprendre la gouvernance de l'EFP.

Selon la structure de gouvernance, l'offre d'EFP peut être configurée par les responsables publics au niveau national, régional ou local. Les ministères du Travail et/ou de l'Éducation jouent souvent un rôle moteur dans les dispositifs d'EFP, même si d'autres ministères peuvent également être impliqués dans l'élaboration et l'exécution des programmes dans certains secteurs particuliers. Les objectifs nationaux des systèmes d'EFP sont généralement axés sur la création d'un dispositif de qualité, cohérent à l'échelle nationale, contribuant à la croissance de l'économie nationale, notamment par un encouragement à la mobilité de la main-d'œuvre. Dans le contexte européen, les autorités supranationales peuvent également jouer un rôle. Aux échelons infranationaux, les régions ou les collectivités locales peuvent elles aussi intervenir, de même que certaines antennes régionales de ministères nationaux.

Graphique 3.3. **Tableau des influences exercées sur les systèmes d'EFP, avec des exemples d'acteurs à chaque niveau**


	Responsables publics	Signaux et acteurs du marché du travail	Prestataires
National	Ministères du Travail, de l'Éducation, etc.	Associations patronales Syndicats Chercheurs	Associations nationales de prestataires de l'EFP
Régional	Autorités régionales/étatiques Antennes régionales de ministères nationaux	Observatoires régionaux du marché du travail	Réseaux et centres d'EFP régionaux
Local	Autorités locales	Associations patronales locales Étudiants Employeurs	Établissements de formation et d'enseignement Enseignants et formateurs

Du point de vue des autorités régionales et locales, des programmes d'EFP de qualité peuvent attirer les investisseurs et constituer un véritable levier de croissance économique.

Les acteurs nationaux comme locaux du marché du travail peuvent également peser sur l'offre de programmes d'EFP. En particulier, les employeurs individuels peuvent offrir des opportunités de formation en milieu professionnel ou travailler avec des prestataires locaux à l'élaboration du contenu et des objectifs des programmes. Les associations patronales, les chambres de commerce et les organisations sectorielles, susceptibles de participer à la planification à un échelon plus élevé, peuvent également être un vecteur pour l'engagement des employeurs dans les systèmes d'EFP. Si les employeurs s'intéressent à l'EFP pour s'assurer que les travailleurs ont les compétences qu'ils demandent aujourd'hui et demain, leurs motivations peuvent varier selon qu'ils s'expriment à titre individuel ou collectif. Lorsqu'ils s'expriment à titre collectif au travers d'associations patronales, ils tendent à militer pour des compétences plus générales, tandis que les employeurs individuels sont davantage enclins à plaider pour des compétences plus spécifiques à leur entreprise (OCDE, 2010). De même que les associations patronales, les syndicats peuvent contribuer à faire remonter les attentes des individus vis-à-vis de l'offre d'EFP (même si la question de savoir s'ils représentent les intérêts des nouveaux venus ou ceux des travailleurs en place est sujette à débat ; voir OCDE, 2010).

Parallèlement à l'influence directe des acteurs du marché du travail, les informations sur le marché du travail peuvent venir de l'engagement d'universitaires et d'autres experts, ainsi que de la collecte d'informations sur le marché du travail et de l'analyse des

compétences (voir OCDE, 2016, pour en savoir plus). À travers le choix des filières dans lesquelles ils s'inscrivent, les étudiants ont également une influence directe sur l'offre de prestations d'EFPP. Dans certains pays comme l'Autriche, les étudiants siègent également aux comités de pilotage des établissements, ce qui constitue également un relais d'influence.

Ces acteurs du marché du travail peuvent orienter les systèmes d'EFPP dans des directions opposées. Par exemple, les étudiants peuvent être attirés par des cours d'EFPP qui ne correspondent pas aux besoins des employeurs, et les employeurs peuvent collaborer avec des acteurs publics pour ouvrir des cours d'EFPP en réponse à des offres d'emploi spécifiques sans pour autant déclencher l'intérêt des étudiants.

Les prestataires d'EFPP – établissements du second degré, lycées techniques, organismes de formation privés ou syndicats – ont également un impact sur l'offre d'EFPP. Même si leurs représentants sont membres des comités directeurs nationaux dans certains pays, le meilleur moyen d'influence dont ils disposent reste au niveau de leur implication dans la mise en œuvre directe des programmes. Dans cette perspective, les compétences et les capacités de gestion globales d'un établissement, notamment sa capacité à nouer des liens avec d'autres parties prenantes, dont les employeurs, et la qualité des enseignants/formateurs, revêtent une grande importance.

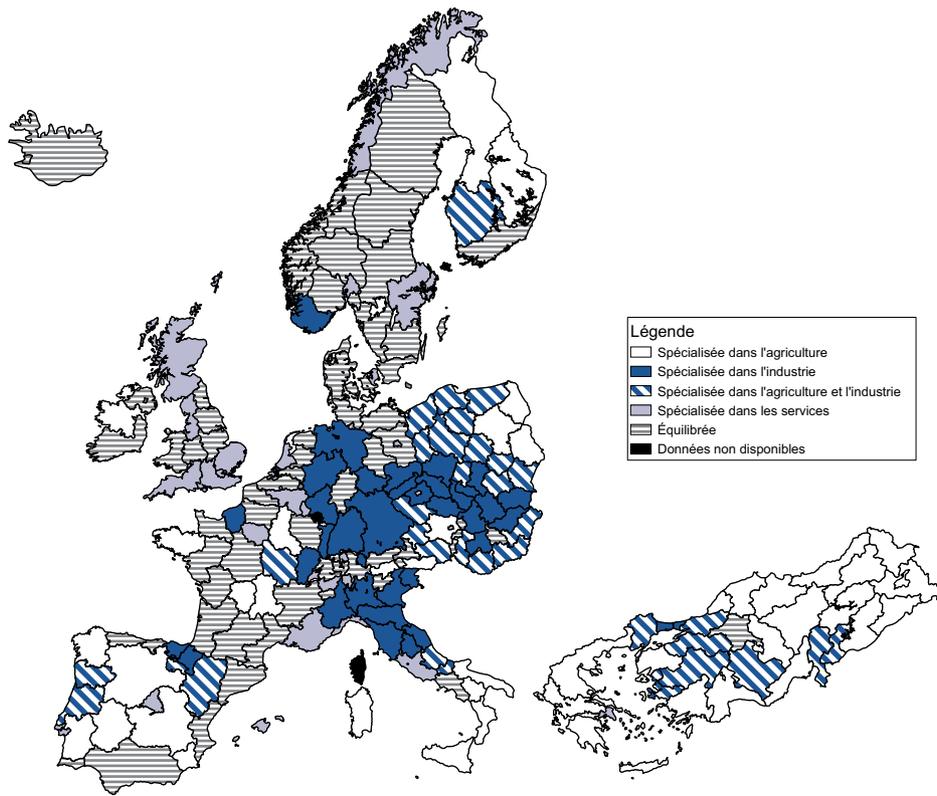
Les mécanismes de gouvernance de l'EFPP conditionnent les canaux à travers lesquels ces parties prenantes peuvent influencer l'offre d'EFPP, et le degré d'influence que chacun d'eux exerce relativement aux autres. L'organisation des systèmes d'EFPP varie considérablement d'un pays de l'OCDE à l'autre, et l'essentiel de la recherche se concentre sur les mécanismes de gouvernance horizontale. Manfred Tessaring (1998) a identifié trois grands types de systèmes : ceux fondés sur le marché, les systèmes réglementés corporatistes et les systèmes de formation au sein d'établissements scolaires, réglementés principalement par l'État. De même, le CEDEFOP (2013a) identifie quatre modèles de mécanismes de remontée d'informations pour le renouvellement de l'offre d'EFPP : les mécanismes libéral, étatique, participatif et coordonné. Outre ces modèles de gouvernance horizontale, des dispositifs de gouvernance verticaux déterminent si l'élaboration des politiques et des programmes d'EFPP est assurée de manière centralisée au niveau national ou si des acteurs régionaux et locaux ont un pouvoir de décision significatif.

L'offre d'EFPP doit être adaptée aux secteurs d'activité et aux professions du marché du travail local

Pour ce qui est des mécanismes de décision locale en matière d'EFPP, il est essentiel que les acteurs locaux aient la possibilité d'aligner l'offre d'EFPP sur le profil sectoriel et professionnel du marché du travail local. Les marchés du travail locaux se caractérisent par des structures industrielles et des possibilités d'emploi très diverses (OCDE, 2014b, OCDE, 2010). Pour illustrer cette diversité, le graphique 3.4 montre la spécialisation sectorielle des marchés du travail régionaux dans certaines pays de l'OCDE. Cette carte montre les régions qui sont relativement plus spécialisées dans les services, l'industrie ou l'agriculture en comparaison avec leurs marchés du travail nationaux respectifs. Il en ressort que la planification de l'EFPP sur la base des besoins sectoriels et professionnels agrégés au niveau national est sans doute peu adaptée à la composition spécifique de tel ou tel marché du travail local.

Les pays utilisent différents mécanismes pour permettre aux acteurs locaux d'adapter les secteurs et les métiers couverts localement par les programmes d'EFPP : 1) élaboration

Graphique 3.4. Les marchés du travail régionaux affichent diverses spécialisations sectorielles, régions TL2 de quelques pays de l'OCDE, 2015



Source : Calculs de l'OCDE d'après Eurostat (2015), « Regional labour market statistics ».

d'un « menu » national dans lequel les parties prenantes locales peuvent faire leur choix ; 2) choix laissé aux acteurs locaux aussi longtemps qu'une série de paramètres fixés au niveau national sont respectés ; et 3) mécanismes fondés sur le marché, y compris le cas échéant en recourant à des subventions. Ces mécanismes, assortis d'exemples nationaux, sont présentés et illustrés plus en détail ci-après. En fin de section, le tableau 3.1 synthétise la question.

« Menu » national d'options

Dans ce type de schéma prenant la forme d'un menu, les parties prenantes nationales élaborent une série de programmes de formation professionnelle recouvrant différents secteurs d'activité ou professions. Cette manière de procéder est la plus courante, car les écoles et les établissements sont rarement mandatés pour fournir tout l'éventail des programmes d'EFP. Selon le contexte national, l'élaboration de ce menu peut se fonder sur la contribution des acteurs – des responsables publics aux entités sectorielles, aux universitaires et aux spécialistes locaux. Les parties prenantes locales font alors leur choix dans ce menu pour décider quels cours donner sur leur territoire. Il est ainsi possible de veiller à l'alignement de chacune des options du menu sur les normes et priorités nationales, tout en permettant aux parties prenantes locales de mettre en œuvre les programmes les plus adaptés aux conditions locales. Toutefois, comme nous le verrons plus loin en conclusion de ce chapitre, l'offre est souvent soumise à des contraintes : les établissements ne peuvent pas répondre immédiatement aux variations de la demande, dans la mesure où il n'est pas

possible de changer facilement les enseignants et les formateurs, ou de leur donner une nouvelle formation, et les nouveaux matériels sont souvent onéreux (OCDE, 2010).

Par exemple, dans les lycées techniques **polonais**, le socle des programmes d'EFP est défini au niveau national par le ministère de l'Éducation nationale. Ce dernier établit la nomenclature des métiers nécessitant des formations professionnelles, ainsi que le socle d'enseignement commun pour les voies professionnelle et générale. Cette démarche aboutit à l'élaboration de la liste des métiers pour lesquelles les écoles peuvent dispenser un enseignement et des formations, et des qualifications et acquis correspondants. Cette liste comprend 200 métiers au total, dont différentes combinaisons de 251 qualifications partielles (CEDEFOP, 2013b). Les directeurs des établissements et les collectivités régionales et locales peuvent alors choisir parmi ces métiers ceux qui feront l'objet d'un enseignement local. L'avis préalable des conseils régionaux et locaux de l'emploi est nécessaire pour qu'un établissement puisse ajouter un nouveau métier à son offre.

La **Suède** est réputée pour son système scolaire très décentralisé, et les cours d'EFP dispensés en lycée aux jeunes de 16 à 19 ans n'y font pas exception. Le système comporte une série de mécanismes de décision locale, y compris le dispositif du menu. Le menu de 12 programmes d'EFP pour le deuxième cycle du second degré est déterminé au niveau national, en accord avec les orientations données par un conseil national des programmes composé de représentants des entreprises, des partenaires sociaux et de certaines autorités. Chaque programme d'EFP comporte également un menu d'orientations spécifiques. Par exemple, le programme concernant l'électricité et l'énergie comprend plusieurs spécialisations : bureautique, informatique et TIC, technologies électriques, technologies énergétiques, etc. En ce sens, il s'agit presque d'un « menu dans le menu » dans lequel les établissements de formation peuvent faire leur choix.

Les prestataires peuvent choisir entre ces différents programmes éducatifs nationaux et entre les spécialisations selon les besoins de la région ou de la localité, en veillant tout particulièrement à répondre à la demande des étudiants. À l'heure actuelle, des efforts sont accomplis pour renforcer les liens entre les établissements et les acteurs du marché du travail, à travers notamment la mise en place de conseils locaux des programmes dans le cadre de la réforme de 2011 du deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Toutefois, l'organisation et les tâches de ces conseils ne sont pas réglementées, de sorte que les pratiques effectives varient d'une région à l'autre.

Cette démarche impose de veiller à ce que les choix présents dans le menu permettent un alignement stratégique sur les besoins du marché du travail local. C'est la difficulté qu'a rencontrée le système suédois : la volonté de répondre à la demande des étudiants peut aboutir à une offre en décalage avec les besoins du marché (Skans, 2007). Un programme d'EFP secondaire dans le secteur des médias a fini par être supprimé, car sa popularité relative auprès des étudiants a entraîné une surabondance de jeunes demandeurs d'emploi sur le marché du travail dans ce domaine (Thunqvist et Hallqvist, 2014). Des travaux de recherche conduits précédemment par l'OCDE en République tchèque, où une approche similaire par « menus » est utilisée pour le deuxième cycle du secondaire, ont montré la nécessité d'appliquer des procédures plus claires et des critères plus transparents pour l'élaboration des plans de formation régionaux, notamment afin de tenir compte à la fois du choix des étudiants et des besoins des employeurs tout en veillant à ce que tel ou tel programme soit le mieux adapté possible à la demande du marché du travail (Kuczera, 2010). Il convient également de veiller à ne pas rendre l'offre de prestations d'EFP trop étroite, au

point de restreindre les choix individuels ou de « verrouiller » la région sur un nombre limité de secteurs d'activité.

Un choix local respectant des paramètres fixés au niveau national

Une autre démarche consiste pour les parties prenantes locales à déterminer les secteurs ou les métiers couverts (sans devoir piocher dans un menu national) dans le respect de certains critères. Parmi ces critères peuvent figurer la démonstration d'une demande effective pour un cours donné ou la validation du programme à travers un processus d'accréditation. La rigidité de ces paramètres peut varier selon la flexibilité souhaitée pour l'échelon local.

Par exemple, en vertu du *Carl D. Perkins Career and Technical Education Act* de 2006 (principale source de financement fédéral de l'enseignement professionnel aux **États-Unis**), le financement est distribué aux États, qui à leur tour le redistribuent aux organismes de formation locaux. Ceux-ci doivent présenter à l'agence publique compétente des plans d'utilisation des fonds respectant les différents critères du programme. L'un au moins des programmes offerts par les prestataires locaux doit comporter des éléments d'au moins un des programmes de formation professionnelle et technique approuvés par l'État (similaire au système de menu décrit plus haut). Toutefois, les prestataires locaux ne sont pas limités aux offres définies au niveau de l'État, et ils sont libres d'élaborer les programmes qu'ils désirent à condition de respecter certains critères. Les cours doivent notamment : assurer la réussite scolaire et l'acquisition des compétences professionnelles et techniques ; créer le lien entre l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur ; assurer l'acquisition d'une expérience et d'une bonne compréhension du secteur d'activité ; être d'une ampleur, d'une portée et d'un niveau de qualité suffisants pour être efficaces ; et prévoir des activités préparant des populations particulières à des professions qualifiées, bien rémunérées ou en demande qui leurs permettront de réussir professionnellement.

En **Autriche**, les décisions relatives aux programmes sont prises par l'administration autonome de l'Université de sciences appliquées. D'après la loi sur l'assurance qualité des hautes écoles (HS-QSG), tout nouveau cursus de cette université doit suivre une procédure d'agrément auprès de l'Agence autrichienne pour l'assurance et l'accréditation qualité (AQ Austria) pour obtenir la reconnaissance fédérale formelle. La procédure d'accréditation consiste en un examen collégial effectué par des experts externes et indépendants qui vérifient la conformité du cursus à des critères et normes prédéfinis. L'université doit également réaliser une enquête pour vérifier que le cursus correspond à une demande et est bien reçu.

Si cette approche offre moins de cohérence au niveau national, elle peut faciliter les décisions stratégiques sur l'offre locale de formations en imposant la démonstration de l'existence d'une demande locale ou la participation des partenaires du marché du travail. Là encore, de même qu'avec le système de menu, il convient de veiller à ne pas rendre l'offre d'EFP trop étroite au point de restreindre les choix individuels ou de « verrouiller » la région sur un nombre limité de secteurs.

Mécanismes fondés sur le marché

Enfin, une troisième façon d'adapter l'offre d'EFP aux marchés du travail locaux consiste à laisser jouer les mécanismes de marché qui, au gré de l'offre ou de la demande de secteurs d'activité ou de métiers particuliers³, dictent directement les choix en matière d'EFP. Le contenu de l'EFP peut découler de la demande de formation des étudiants ou apprentis dans un secteur ou un métier donné, de la demande des employeurs, ou des deux. Cette approche favorise souvent les programmes d'apprentissage, qui nécessitent l'adhésion simultanée de

l'apprenti et de l'entreprise. En **Suisse**, par exemple, les entreprises d'une région donnée signent des contrats d'apprentissage avec les élèves. Pour un programme d'EFP donné, les établissements professionnels proposent des cours si les contrats d'apprentissage sont en nombre suffisant (une dizaine).

Ce type de système fondé sur le marché comporte à la fois des avantages et des inconvénients en termes d'adéquation de la formation aux besoins du marché du travail. À court terme, il assure un degré raisonnable d'alignement entre l'offre d'apprentissage et la demande du marché du travail, mais cet alignement ne se maintient pas toujours à plus long terme. Par exemple, lorsque le secteur de la construction s'est effondré en **Irlande** en 2008, des milliers d'apprentis ont été mis au chômage dans un délai relativement court. Pour éviter que ce type de situation ne se reproduise, la nouvelle autorité de la formation et de l'enseignement supérieur (SOLAS) prévoit désormais les besoins d'apprentissage sur cinq ans à partir d'une analyse de la demande future sur le marché. Toutefois, l'influence de ces analyses sur la décision de recrutement d'apprentis par les employeurs reste floue, et le système est en cours de révision. Un des enjeux de l'examen global du système d'apprentissage consiste à étudier l'intérêt de limiter le nombre d'apprentis à la demande prévue, plutôt qu'aux besoins escomptés des employeurs. L'objectif de cette démarche est de « lisser » le cycle actuel marqué par un nombre trop grand d'apprentis en période de récession et trop petit pendant les phases de forte croissance économique.

L'**Australie**, quant à elle, a recours aux mécanismes de marché pour un éventail plus large de ses programmes d'EFP. Cinq mille organismes de formation agréés (*Registered Training Organisations*, RTO) proposent des qualifications reconnues et des cours agréés au niveau national. Si chaque RTO doit obtenir l'agrément de l'organisme de réglementation compétent pour pouvoir proposer tels ou tels formations qualifiantes ou cursus bénéficiant de subventions, le facteur principal régissant le choix des cours dispensés est le financement disponible pour les formations. Les modalités de financement et d'administration diffèrent d'un État à l'autre, mais on observe une tendance générale aux modèles axés sur la demande (OCDE, 2014c). Par exemple, à partir de 2014, le Queensland est passé à un marché des compétences parfaitement contestable et tiré par la demande, ce qui a élargi le choix des parcours qualifiants et des organismes de formation pour les individus comme pour les employeurs (Queensland Department of Education, 2014). Les subventions publiques visant les parcours qualifiants varient : les niveaux de qualification les plus faibles (*certificate III*) et « prioritaires » en obtiennent davantage. L'État désigne :

- les qualifications prioritaires pour orienter les étudiants vers les principales filières identifiées par la stratégie de développement économique globale du Queensland : agriculture, construction, ressources naturelles et tourisme;
- les qualifications qui favorisent d'autres compétences prioritaires ;
- et celles dont on juge qu'elles offrent d'excellents débouchés aux jeunes diplômés.

Les mécanismes de marché sont peut-être le moyen le plus direct de relier l'offre d'EFP à la demande exprimée par les individus et les employeurs, mais ils peuvent également entraver la formulation d'un plan stratégique à plus long terme (comme le montre le cas irlandais de l'apprentissage dans le secteur de la construction). En Australie, certains États comme le Queensland ont eu recours à des taux de subvention différents pour inciter le marché à s'aligner sur les orientations stratégiques. Toutefois, ces dernières étant décidées au niveau de l'État, les priorités stratégiques locales ne sont guère prises en compte dans l'enseignement dispensé. De plus, l'adoption d'un système fondé sur le marché a suscité en

Australie une polémique portant sur le risque que certains établissements en apparence attrayants n'offrent en réalité qu'une formation de piètre qualité (Yu et Oliver, 2015). Le mécanisme de marché induit également une autre crainte concernant l'absence d'économies d'échelle, notamment pour certains cursus qui correspondent à des secteurs et des métiers drainant des effectifs à former relativement faibles.

Tableau 3.1. **Résumé des mécanismes permettant aux acteurs locaux d'adapter les secteurs et métiers couverts par l'EFP**

Mécanisme	Forces	Faiblesses
Menu national d'options : les acteurs locaux peuvent choisir les programmes dans un menu conçu au niveau national	Permet l'élaboration d'offres cohérentes au niveau national. Les parties prenantes locales peuvent choisir les formations les plus adaptées au contexte local.	Peut limiter le choix des étudiants. Suppose la mise en place préalable de mécanismes favorisant la prise de décision stratégique au niveau local.
Choix local dans le respect de paramètres fixés à l'échelon national : les acteurs locaux peuvent décider des programmes aussi longtemps qu'ils respectent les paramètres fixés au niveau national	Les parties prenantes locales peuvent choisir les formations les plus adaptées au contexte local. Des contrôles peuvent être mis en place pour garantir que les choix locaux obéissent à une stratégie bien définie.	Limite la cohérence nationale des formations. Peut limiter le choix des étudiants.
Mécanismes de marché : les programmes dépendent directement du choix des étudiants et des employeurs	Permet l'expression la plus directe des choix des étudiants et des employeurs.	Limite la capacité des parties prenantes locales à planifier sur le long terme. La concurrence entre les organismes de formation peut avoir des conséquences non voulues (programmes attrayants en apparence, mais de piètre qualité).

Les cursus peuvent également être adaptés en fonction de besoins locaux spécifiques

Les programmes d'EFP doivent faire la part entre le développement de compétences génériques transférables (capacité de travail en équipe, résolution de problèmes, aptitudes en lecture, écriture et calcul) et les compétences spécifiques à un métier (OCDE, 2010). Si ces compétences génériques et nombre des « compétences métier » sont utiles sur les marchés du travail locaux, certaines qualifications et compétences peuvent également être propres à des secteurs et des métiers locaux particuliers. Par exemple, il pourrait être judicieux d'adapter la formation aux métiers de la construction pour prendre en compte les conditions météorologiques et environnementales, les codes et réglementations ou les styles architecturaux locaux. Certaines initiatives permettent aux pays d'adapter le contenu des cursus aux conditions locales : 1) prévoir dans le programme des créneaux consacrés au contexte local ; 2) définir des canevas nationaux à concrétiser localement ; 3) prévoir une accréditation nationale de programmes élaborés localement ; et 4) procéder à une modularisation.

Consacrer une partie des programmes aux priorités locales

Certains pays prévoient dans les programmes d'EFP des créneaux consacrés à la prise en compte des besoins locaux. Les organismes de formation locaux peuvent ainsi couvrir les compétences utiles au plan tant national que local. Dans le cadre d'une réforme globale de l'EFP et d'une démarche de décentralisation, la **Slovénie** a introduit le concept de « cursus ouverts » dans les programmes d'EFP du secondaire. Ce système prévoit qu'une part du programme national (entre 12 % et 20 % selon le programme) est laissée « ouverte », donnant la liberté aux établissements de les définir en coopération avec les partenaires locaux (employeurs, chambres de commerce, etc.).

Un modèle similaire est en place en **Italie**. Outre le « quota d'autonomie » de 20 % du programme accordé à l'ensemble des établissements scolaires d'Italie, les établissements d'enseignement professionnel du deuxième cycle du second degré ont plus de liberté pour adapter leurs programmes d'EFP aux besoins locaux en fonction des compétences demandées sur le marché du travail. Cette flexibilité se traduit par l'adaptabilité des plages horaires du programme, qui atteint jusqu'à 30 % en 11^e et 12^e années, et jusqu'à 35 % en 13^e année. Cette flexibilité du programme a permis à certains établissements de participer à une initiative pilote permettant à des étudiants de 12^e et 13^e année de suivre un apprentissage sanctionné par un diplôme de fin d'études secondaires professionnelles tout en obtenant des crédits pour une qualification professionnelle.

Si ce modèle permet de trouver l'équilibre entre la dimension nationale et la dimension locale du programme, et de créer des possibilités de collaboration entre les employeurs et autres parties prenantes locales et les établissements, son succès nécessite que ces derniers et leurs enseignants aient les compétences, les connaissances et le temps nécessaires pour échanger avec ces partenaires et élaborer des cursus. D'après des travaux de recherche sur l'adéquation des enseignants d'EFP à ces critères, il semble qu'une préparation inadéquate puisse limiter leur capacité de réussite dans ces fonctions, notamment si elles leur ont été nouvellement attribuées. Par exemple, une étude sur les réformes de l'EFP mises en œuvre en Slovaquie a permis de cerner une série de défis liés à la planification des cursus, notamment une bureaucratie excessive et le fait que la formation traditionnelle des enseignants ne les préparait pas à assumer ces nouvelles responsabilités (Ermenc et Mažgon, 2015).

Des programmes d'études nationaux mis en œuvre localement

Dans d'autres programmes, les acteurs nationaux définissent pour les cursus des canevas auxquels les acteurs locaux peuvent donner corps en fonction des spécificités locales. D'une certaine manière, on peut considérer que cette démarche s'intègre dans une tendance plus large à l'élaboration de programmes d'EFP axés sur les débouchés, qui s'intéressent moins aux intrants (contenu des cours, pédagogie, calendrier, etc.) qu'à l'identification de ce que les étudiants doivent « savoir, comprendre, et être capables de faire à l'issue du processus d'apprentissage » (CEDEFOP, 2010).

En **Italie**, les instituts techniques supérieurs, créés en 2008, proposent une autre voie que les études universitaires. Censés nouer des liens avec les districts industriels italiens (pôles de petites et de moyennes entreprises spécialisées dans tel ou tel secteur d'activité), ces instituts sont gérés par une fondation ad hoc, qui doit compter parmi ses membres au moins un établissement d'enseignement professionnel, une commune, un organisme agréé de formation supérieure, une entreprise locale et un département universitaire ou un centre de recherche. En 2011, un décret pris en commun par le ministère de l'Éducation et de la Recherche et le ministère du Travail et de la Politique sociale a identifié les acquis d'apprentissage pour une sélection de 29 profils de technicien. Dans ce cadre, ces instituts peuvent élaborer des programmes adaptés aux besoins spécifiques du district industriel local.

En **République tchèque**, les programmes de formation professionnelle du secondaire (RVP en tchèque) sont conçus et élaborés par des experts de l'institut national pour l'éducation et approuvés par le ministère de l'Éducation, de la Jeunesse et des Sports (MŠMT). Ces programmes précisent les objectifs pédagogiques généraux, les principales compétences à perfectionner, les domaines factuels d'enseignement et leur contenu, et les acquis attendus. Dans le respect des programmes-cadres, les établissements proposent un programme d'enseignement propre (ŠVP) conçu et élaboré par l'équipe pédagogique sous

l'égide du coordinateur des cursus de l'établissement. C'est le directeur de ce dernier qui est responsable de l'élaboration des programmes, ceux-ci devant être approuvés par le conseil d'établissement (organe autogéré composé d'élèves, d'enseignants et de représentants de l'entité fondatrice de l'établissement).

Cette approche comporte plusieurs avantages. Elle permet de trouver un équilibre entre la dimension nationale et la dimension locale des cursus et rend les qualifications plus faciles à transférer. Elle favorise également la participation des employeurs et des partenaires sociaux locaux à l'élaboration des cursus, à condition qu'existent des mécanismes à cet effet. Toutefois, de même que pour les mécanismes prévoyant des créneaux horaires dédiés aux besoins locaux, certains facteurs conditionnent le succès de cette approche : les compétences et les capacités des organismes de formation et des enseignants, la clarté et la précision du cursus, et son appropriation par les enseignants (voir CEDEFOP, 2010 pour une discussion plus générale des éléments qui favorisent ou entravent la mise en œuvre effective des cursus axés sur les débouchés).

Élaboration locale, accréditation nationale

Une autre démarche consiste à partir du terrain – les programmes sont élaborés localement, mais leur agrément repose sur des spécifications nationales. Tel est le cas des universités **autrichiennes** de sciences appliquées évoquées plus haut. Leurs cursus sont élaborés par un groupe d'au moins quatre experts, dont deux au moins sont titulaires d'une habilitation universitaire ou d'une qualification équivalente, les deux autres devant être des experts qualifiés dans un domaine professionnel pertinent. En vertu de la loi sur l'assurance qualité des hautes écoles (HS-QSG), chaque nouveau programme d'étude d'une université de sciences appliquées doit suivre une procédure d'agrément auprès de l'Agence autrichienne pour l'assurance et l'accréditation qualité (AQ Autriche) pour obtenir la reconnaissance fédérale formelle.

En **Irlande**, la formation et les stages techniques étaient jadis conçus, élaborés et gérés de manière centralisée. Depuis une réforme récente, les conseils régionaux pour l'emploi et pour la formation (*Employment and Training Boards*) confient à des experts le soin d'élaborer des cours appropriés, en consultation avec les secteurs d'activité ou les entreprises concernés, après avoir démontré l'existence d'une nouvelle demande du marché du travail pour un cursus donné. En général, tout nouveau cursus obtient l'agrément. Après avoir été élaborées, les formations sont soumises à l'approbation de l'organisme d'accréditation.

Cet outil peut certes ouvrir la voie à une forte adaptation de l'EFP aux conditions locales. Mais sa contribution à la cohérence au niveau national dépend de la nature des paramètres fixés. Comme dans les autres mécanismes évoqués, la qualité des programmes dépend également des compétences et des capacités des acteurs locaux. Enfin, certaines régions peuvent être conduites à « réinventer la roue » lors de l'élaboration de nouveaux cursus, même si l'on peut limiter ce risque en favorisant leur mise en commun ou en intégrant les cursus existant dans des « menus » nationaux.

Modularisation

La tendance actuelle à une modularisation des programmes d'EFP sous-tend une dernière approche possible. Dans les programmes modulaires, « les acquis définis dans le programme sont découpés en unités axées sur les compétences autour desquelles sont organisées les activités d'enseignement, d'apprentissage et d'évaluation. Chaque unité est validée séparément, ce qui crée davantage de possibilités combinatoires en fonction des

besoins et des intérêts de l'apprenant » (CEDEFOP, 2010). Si la modularisation vise principalement à offrir plus de flexibilité aux apprenants en leur permettant de combiner des modules pour personnaliser leur programme d'étude tout en facilitant la navigation d'un programme à l'autre, on peut estimer qu'elle donne plus de souplesse pour adapter le contenu des programmes d'EFP aux contextes locaux. Grâce à la décomposition des programmes en modules plus petits, les organismes de formation sont en mesure d'adapter leurs cursus aux contextes locaux en choisissant parmi ces modules.

En **Suède**, les lycées (« gymnasiums ») utilisent ce type de structure modulaire. Les acteurs nationaux déterminent la structure des programmes d'EFP, qui combinent différents types de cours : 1) les matières de base communes du lycée (anglais, histoire, mathématiques, etc.) ; 2) les matières spécifiques au programme ; 3) les orientations ; 4) les spécialisations du programme ; 5) le projet de fin d'études secondaires ; et 6) les options individuelles. Au sein de chaque programme d'EFP (par exemple l'orientation technologies énergétiques dans le programme électricité et énergie), les établissements ont la possibilité de choisir les cours en tant qu'option individuelle et peuvent faire de même pour les spécialisations du programme en consultation avec un conseil local des programmes. De plus, les établissements peuvent demander à offrir des variantes spécialisées des programmes d'EFP, si bien que les cours dispensés peuvent s'éloigner quelque peu de la structure fixée au niveau national. Ils peuvent également demander l'incorporation de nouveaux cours à leurs programmes (sous réserve d'obtenir l'approbation et l'assurance qualité de l'agence nationale pour l'éducation).

Au **Portugal**, la composante technologique des cursus destinés aux adultes se décompose en unités de formation de courte durée qui peuvent être combinées pour obtenir une qualification. Les organismes de formation peuvent choisir parmi ces unités de formation de courte durée celles qui correspondent aux compétences les plus demandées dans la région. Ils peuvent également demander à modifier ces unités de formation de courte durée pour mieux répondre aux besoins du marché du travail local.

Tableau 3.2. **Résumé des mécanismes d'adaptation locale du contenu des cursus**

Mécanisme	Forces	Faiblesses
Créneaux horaires du programme dédiés aux priorités locales : une partie du temps, dans le programme, est consacrée au contenu local.	Permet de trouver un équilibre entre la dimension nationale et la dimension locale du programme. Favorise l'implication des employeurs et des partenaires sociaux locaux. Rend les qualifications plus faciles à transférer.	Suppose que les enseignants aient la capacité d'élaborer des programmes locaux adaptés. La part du programme consacrée au contenu local peut être perçue comme arbitraire.
Cadres programmatiques nationaux concrétisés localement : les programmes sont conçus au niveau national, et les acteurs locaux leur donnent corps en fonction du contexte local.	Permet de trouver un équilibre entre la dimension nationale et la dimension locale du programme. Favorise l'implication des employeurs et des partenaires sociaux locaux. Rend les qualifications plus faciles à transférer.	Suppose que les organismes de formation et les enseignants aient la capacité d'élaborer des programmes locaux adaptés et puissent nouer des partenariats en ce sens.
Élaboration locale, accréditation nationale : les programmes sont conçus localement, puis agréés selon des normes et des paramètres fixés au niveau national.	Permet un degré élevé d'adaptation aux conditions locales. Des normes nationales peuvent être fixées pour veiller à ce que la conception des programmes obéisse à des considérations stratégiques.	Peut limiter la cohérence nationale. Suppose que les organismes de formation et les enseignants aient la capacité d'élaborer des programmes locaux adaptés. Peut conduire certaines régions à « réinventer la roue ».
Modularisation : les programmes d'EFP sont décomposés en modules prédéfinis, que les acteurs locaux utilisent pour adapter l'offre.	Permet de trouver un équilibre entre la dimension nationale et la dimension locale du programme.	Dans la pratique, les organismes de formation peuvent avoir des difficultés à combiner différents types de cours.

Conclusion et principaux aspects à considérer

D'un pays à l'autre, les systèmes d'EFP présentent des structures de gouvernance, une organisation des programmes et des taux de participation très divers. Les différents types de programmes d'EFP ne sont souvent pas gérés de la même manière dans les régions d'un même pays. En l'absence donc de modèle universel de gestion optimale de la prise de décision locale, il convient de réfléchir à la manière d'adapter chacun des mécanismes que nous avons décrits au cadre programmatique, et d'organiser au mieux les arbitrages au sein de ce système.

Une série de principes fondamentaux s'applique quels que soient les mécanismes utilisés. Si l'on souhaite autoriser des décisions locales, celles-ci doivent s'appuyer sur une bonne compréhension des besoins du marché du travail. Dans les systèmes fondés sur le marché, qui offrent probablement la plus forte décentralisation des choix aux individus et aux employeurs, il importe de proposer localement, aux étudiants et à leurs familles, des conseils d'orientation. Lorsque les choix sont effectués au niveau politique ou institutionnel, il convient d'améliorer la collecte et l'utilisation des informations sur le marché du travail local, et d'établir un dialogue permanent entre les établissements d'EFP et les employeurs locaux. Les travaux de recherche conduits par l'OCDE montrent que tous les pays ont mis en place des systèmes et des outils d'évaluation et d'anticipation des besoins en compétences. Cependant, l'utilisation efficace des informations relatives aux compétences se heurte à deux obstacles majeurs : 1) un décalage entre les exercices d'évaluation et d'anticipation des compétences et leur utilisation potentielle dans les politiques ; et 2) les divergences de vues entre les parties prenantes ou leur manque d'implication (OCDE, 2016).

Sur le terrain, la liberté accrue induite par les mécanismes de prise de décision locale dépend en grande partie de la mise en œuvre de ces mécanismes. Par exemple, lorsque les parties prenantes locales peuvent prendre l'initiative d'élaborer un nouveau cours, les délais d'approbation peuvent limiter la réactivité aux évolutions des conditions du marché du travail. Les structures de formation et les enseignants doivent également bénéficier d'une formation et de compétences adéquates, et doivent avoir le temps de concrétiser en classe ou en cours le cadre général défini au niveau national, ce qui peut s'avérer difficile dans les pays où les enseignants ne sont pas habitués à ce type de tâches. Il peut être utile de mettre en place un soutien pédagogique continu (en matière d'élaboration de programmes par exemple) et de veiller à créer des occasions pour que les enseignants et formateurs puissent se tenir informés des évolutions du marché du travail (par exemple en organisant des stages pour les enseignants sur des lieux de travail modernes). Favoriser le partage et l'échange de connaissances entre différents périmètres locaux peut également éviter aux parties prenantes locales de devoir en permanence « réinventer la roue ».

De plus, un ciblage sectoriel étroit en matière d'EFP risque de « verrouiller » l'économie locale sur un nombre limité de secteurs. Un autre risque consiste à trop s'intéresser aux besoins à court terme des employeurs, au détriment de stratégies de développement économique à plus long terme. Une telle situation peut être particulièrement problématique dans les territoires pris au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences dans lesquels les employeurs ne cherchent pas à mettre en place une organisation du travail s'appuyant sur les compétences des salariés, ceci créant une situation où la main-d'œuvre se caractérise par un faible niveau de compétences et de productivité (voir le chapitre 2 pour plus de détails). Dans ces secteurs, l'EFP doit se concentrer moins sur les besoins à court terme, et davantage faire évoluer la demande des employeurs vers des activités à plus forte valeur ajoutée et nécessitant des compétences plus élevées (OCDE, 2014b ; Rees, 1997).

Enfin, la mise en place d'un cadre vertical de responsabilisation efficace peut contribuer à l'homogénéité qualitative des programmes, notamment lorsqu'il est associé à un cadre horizontal de responsabilisation au niveau local. Ces mécanismes horizontaux peuvent prendre la forme de comités ou de conseils de surveillance où siègent différentes parties prenantes telles que les collectivités locales, les employeurs et les syndicats. Grâce à la mise en place de mécanismes locaux de gouvernance solides et stratégiques réunissant différentes parties prenantes, on peut espérer mieux adapter les programmes d'EFP au marché du travail local, alimenter des stratégies locales à plus long terme, et équilibrer les exigences des employeurs, des individus et des autres parties prenantes.

Principales recommandations

Trouver l'équilibre entre adaptation locale et cohérence au niveau national

- Élaborer des systèmes d'EFP qui équilibrent correctement la cohérence au niveau national et l'autonomie au niveau local et sont complétés par un double mécanisme efficace de responsabilisation horizontal et vertical.

Aider les parties prenantes à prendre des décisions étayées en matière d'offre d'EFP

- Renforcer les mécanismes permettant de s'assurer que les décisions prises au niveau institutionnel et individuel soient étayées. Il faut pour cela améliorer la collecte et l'utilisation d'informations sur le marché du travail local et sur les futurs besoins de compétences, et mieux conseiller les élèves et étudiants et leurs familles sur les carrières possibles.
- Lorsque l'offre d'EFP est déterminée au niveau local, il faut prendre en compte à la fois les besoins à court terme du marché du travail et la manière dont l'EFP peut aider à faire évoluer les économies locales, sur le long terme, vers des secteurs d'activité caractérisés par une plus grande productivité, des produits et services à plus forte valeur ajoutée et un recours à des compétences de niveau plus élevé.

Renforcer les capacités de mise en œuvre pour que les parties prenantes locales utilisent pleinement leur capacité décisionnelle

- Former et accompagner les établissements d'EFP, leurs enseignants et leurs formateurs dans les domaines de l'élaboration des programmes, de l'implication des employeurs et de la compréhension des besoins du marché du travail local.
- Favoriser le partage des connaissances entre acteurs locaux pour renforcer leurs capacités et éviter qu'ils en viennent à « réinventer la roue » lorsqu'ils planifient et mettent en œuvre les programmes d'EFP dans un cadre plus flexible.

Notes

1. Entre 2008 et 2014, l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, la France, la Hongrie, l'Irlande, l'Italie, le Japon, le Luxembourg, la Norvège, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, la Slovaquie, la Suède et la Turquie ont entrepris de réformer leur dispositif d'EFP.
2. Des renseignements sur les programmes ont été recueillis par le biais du questionnaire du Programme LEED de l'OCDE sur la flexibilité des systèmes d'EFP de 2014, réalisé dans le cadre des travaux horizontaux de la Stratégie de l'OCDE sur les compétences, auprès des membres du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales et du Comité des politiques d'éducation de l'OCDE. Ce questionnaire portait sur les quatre principaux programmes d'EFP (par le nombre d'inscriptions) des

pays concernés. Quatorze pays ont répondu, pour un total de 51 programmes. En vue d'obtenir l'image la plus fidèle possible de l'autonomie de décision locale dans le dispositif d'EFPP de chaque pays, l'éventail le plus large possible de programmes a été pris en compte, à savoir l'EFPP en formation initiale et en formation continue, ainsi que les programmes formels et informels. Les pays qui ont répondu sont les suivants : Australie, Autriche, Belgique (Flandre), Chili, États-Unis, Irlande, Italie, Japon, Pologne, Portugal, République tchèque, Slovaquie, Suède et Suisse.

3. Les mécanismes de « menu » décrits plus haut peuvent faire apparaître certains doublons dans les cas où le marché opère le choix à partir d'une liste de cours déterminée au niveau national.

Références

- CEDEFOP (2013a), « Renewing VET provision: Understanding feedback mechanisms between initial VET and the labour market », Research Paper n° 37, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2801/33206>.
- CEDEFOP (2013b), « Poland VET in Europe- Country Report », CEDEFOP ReferNet, https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2013/2013_CR_PL.pdf.
- CEDEFOP (2010), *Learning outcomes approaches in VET curricula*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2801/28989>.
- Ermenc, K. et J. Mažgon (2015), « Bureaucratisation of the teaching profession in decentralised Vocational Education - The case of Slovenia, Europe », *International Education Studies*, vol. 8, n° 5, pp. 12-20.
- Eurostat (2015), « Regional Labour Market Statistics », http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfst_r_lfe2en2&lang=en (consulté le 22 juin 2016).
- Kuczera, M. (2010), *OECD Reviews of Vocational Education and Training: A Learning for Jobs Review of the Czech Republic 2010*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264113756-en>.
- OCDE (2016), *Getting Skills Right: Assessing and Anticipating Changing Skill Needs*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264252073-en>.
- OCDE (2015a), *Regards sur l'éducation 2015 : Les indicateurs de l'OCDE*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/eag-2015-fr>.
- OCDE (2015b), *Perspectives des politiques de l'éducation 2015 : Les réformes en marche*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264227330-fr>.
- OCDE (2014a), *Apprendre au-delà de l'école : Rapport de synthèse*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230408-fr>.
- OCDE (2014b), *Création d'emplois et développement économique local*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230477-fr>.
- OCDE (2014c), *Employment and Skills Strategies in Australia*, OECD Reviews on Local Job Creation, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207899-en>.
- OCDE (2012), *Des compétences meilleures pour des emplois meilleurs et une vie meilleure : Une approche stratégique des politiques sur les compétences*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264178717-fr>.
- OCDE (2010), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.
- OCDE (2004), *Guide de l'OCDE pour l'établissement de statistiques internationalement comparables dans le domaine de l'éducation : Concepts, normes, définitions et classifications*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264030459-fr>.
- Queensland Department of Education, Training and Employment (2014), « 2014. 2014-2015 Annual VET Investment Plan », <http://training.qld.gov.au/resources/information/pdf/vet-investment-plan.pdf>.
- Rees, G. (1997). « Vocational education and training and regional development: an analytical framework », *Journal of Education and Work*, vol. 10, n° 2, pp. 141-148.
- Skans, O.N. (2007), « School to work transition in Sweden », document rédigé pour le Transition Support Policy for Young People with Low Educational Background - 2007 JILPT International Workshop, www.jil.go.jp/english/reports/documents/jilpt-reports/no5.pdf.

- Tessaring, M. (1998), *Formation pour une société en mutation*, CEDEFOP, Office des publications des Communautés européennes, Luxembourg.
- Thunqvist, D.P. et A. Hallqvist (2014), « The current state of the challenges for VET in Sweden », Nordic-VET: The Future of VET in the Nordic Countries, Roskilde University, http://nord-vet.dk/indhold/uploads/report1b_se.pdf.
- Yu, S. et D. Oliver (2015), « The Capture of Public Wealth by the For-Profit VET Sector », rapport rédigé pour l'Australian Education Union, The University of Sydney Business School, Workplace Research Centre, Sydney, www.voced.edu.au/content/ngv67289.

PARTIE I

Chapitre 4

Agir localement pour l'apprentissage

Le présent chapitre s'intéresse au rôle que peuvent jouer les acteurs locaux pour favoriser la mise en œuvre de programmes d'apprentissage de qualité. Il commence par passer en revue les systèmes d'apprentissage – structures institutionnelles et structures de gouvernance, mais aussi les obstacles à la participation des employeurs et des individus. Il s'intéresse ensuite plus particulièrement au rôle potentiel des pouvoirs publics locaux face à ces obstacles, depuis les actions visant à encourager l'implication des petites et moyennes entreprises (PME) jusqu'à l'utilisation des marchés publics pour inciter à multiplier les places d'apprentissage. Enfin, il examine en quoi l'apprentissage peut constituer un outil d'inclusion sociale au niveau local, en tenant compte de la manière dont les entreprises sociales et l'apprentissage peuvent servir à favoriser l'intégration des réfugiés au marché du travail.

À travers la zone OCDE, l'apprentissage suscite un intérêt croissant en tant que moyen de développer des compétences pertinentes pour le milieu professionnel. Il peut également aider à lutter contre le manque de productivité et multiplier les débouchés professionnels de qualité en permettant aux entreprises de trouver des recrues dotées des compétences adéquates. À l'heure où les employeurs déclarent fréquemment éprouver des difficultés à pourvoir les postes vacants au niveau local, l'apprentissage peut aider à réduire le déficit potentiel de compétences, notamment si les entreprises parviennent à retenir les élèves qu'elles ont formés (Clark et Fahr, 2001 ; De Rick, 2008).

En comparaison avec les pays de l'OCDE dotés de systèmes de formation professionnelle en milieu scolaire, le passage de l'école à la vie active est plus facile dans les pays dotés de dispositifs d'apprentissage bien établis et bénéficiant de la participation active des employeurs, partenaires sociaux et autres parties prenantes (Quintini et Manfredi, 2009). L'apprentissage et d'autres programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en alternance constituent, semble-t-il, des moyens efficaces de passer de l'école à la vie active, et ont aidé les pays dotés de programmes d'apprentissage bien établis, tels que l'Allemagne, l'Australie et l'Autriche, à maintenir un faible taux de chômage des jeunes (OCDE, 2010a ; OCDE 2010b ; OCDE 2015).

Au niveau local, des programmes d'apprentissage efficaces peuvent aider à la réalisation d'objectifs clés de développement économique. Ils constituent un mécanisme permettant de stimuler la compétitivité des secteurs locaux stratégiques. Au-delà des métiers traditionnels, l'apprentissage peut également cibler de nouveaux secteurs émergents et créer ainsi de nouvelles possibilités de croissance économique au niveau local. Par exemple, il est possible de mettre en place des programmes d'apprentissage dans les services, qui deviennent un gisement d'emplois dans de nombreux pays de l'OCDE.

Pour donner de bons résultats, ces programmes doivent favoriser un apprentissage de qualité et offrir des débouchés professionnels (voir encadré 4.1). Un système d'apprentissage de qualité nécessite une mise en œuvre efficace au niveau local. Le rôle que peuvent jouer les organismes et les pouvoirs publics locaux dans le développement de l'apprentissage est souvent négligé au niveau national, mais aussi par les acteurs locaux eux-mêmes lorsqu'ils ne sont pas en mesure de modeler les actions à mener sur leurs territoires. La mise en œuvre efficace des systèmes d'apprentissage nécessite une collaboration active et continue avec les employeurs ; des parcours éducatifs de qualité et transparents ; des établissements d'EFP solides et flexibles ; et des informations riches et pertinentes sur le marché du travail afin de renseigner les apprentis sur l'intérêt de suivre la formation pour leur carrière.

Le présent chapitre s'intéresse au rôle que peuvent jouer les acteurs locaux pour favoriser la mise en œuvre de programmes d'apprentissage de qualité. Il commence par passer en revue les systèmes d'apprentissage – structures institutionnelles et structures de gouvernance, mais aussi les obstacles à la participation des employeurs et des individus. Il s'intéresse ensuite plus particulièrement au rôle potentiel des pouvoirs publics locaux face à ces obstacles, depuis les actions visant à faciliter l'accès des petites et moyennes

Encadré 4.1. **Promouvoir des programmes d'apprentissage de qualité**

Selon des travaux de recherche antérieurs de l'OCDE sur les programmes d'apprentissage, leur réussite dépend de leur qualité et de leur capacité d'adaptation aux profils individuels et aux conditions économiques locales. Les programmes d'apprentissage de qualité les plus utiles pour les jeunes et les plus attrayants pour les employeurs ont notamment les caractéristiques suivantes :

- Ils ne se limitent pas à des tranches d'âge spécifiques.
- Ils facilitent la participation des jeunes issus de groupes défavorisés.
- Ils comportent une part importante de formation.
- Ils assurent une formation qui n'est pas trop étroitement spécialisée.
- Ils couvrent plusieurs secteurs d'activité et plusieurs professions, et encouragent la participation des femmes.
- Le partage des coûts entre les employeurs, les autorités et les apprentis est équitable.
- Ils sont sanctionnés par une attestation fondée sur les compétences acquises et non pas sur le temps passé.
- Ils nécessitent une bonne gouvernance pour empêcher leur détournement comme une source de main-d'œuvre à bon marché.
- Ils sont gérés conjointement par les partenaires sociaux et les entités compétentes.
- Ils sont agréés et bien intégrés au système scolaire formel.

Source : OCDE (2014a), « Giving youth a better start in the labour market », www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf.

entreprises (PME) jusqu'à l'utilisation des marchés publics pour inciter à multiplier les places d'apprentissage. Enfin, il examine en quoi l'apprentissage peut constituer un outil d'inclusion sociale au niveau local, en tenant compte de la manière dont les entreprises sociales et l'apprentissage peuvent servir à favoriser l'intégration des réfugiés au marché du travail.

Faits saillants

- Les programmes d'apprentissage et les autres programmes d'enseignement et de formation professionnels (EFP) en alternance constituent, semble-t-il, des moyens efficaces de passer de l'école à la vie active, et ont aidé les pays dotés de programmes d'apprentissage bien établis, tels que l'Allemagne, l'Australie et l'Autriche, à maintenir un faible taux de chômage des jeunes.
- De nombreux pays cherchent aujourd'hui à développer et à améliorer leur propre dispositif d'apprentissage, mais le rôle potentiel que peuvent jouer les organismes et les pouvoirs publics locaux est souvent négligé au niveau national, voire par les acteurs locaux eux-mêmes.
- Les collectivités locales peuvent jouer un rôle moteur dans le développement de l'apprentissage en nouant des partenariats entre le système éducatif et les employeurs, en sensibilisant les employeurs et les jeunes à l'apprentissage, et en consacrant une part du budget local à des mesures destinées à augmenter le nombre de places d'apprentissage proposées par les employeurs. Il peut être particulièrement important de mettre en place des mesures visant à renforcer la participation des PME, qui font face à des obstacles spécifiques.

Faits saillants (suite)

- Les organismes locaux d'enseignement et de formation professionnels doivent s'assurer que la mise en œuvre des programmes reflète les nouvelles réalités du marché du travail, en proposant notamment davantage de formules de formation à temps partiel, en ligne ou innovantes.
- L'apprentissage et d'autres types de formation en milieu professionnel peuvent également servir d'outil de promotion de l'inclusion sociale. Par exemple, l'apprentissage peut être un moyen de faciliter l'intégration des réfugiés et d'autres groupes défavorisés aux marchés du travail locaux.

Les dispositifs institutionnels et les systèmes de gouvernance varient d'un pays de l'OCDE à l'autre

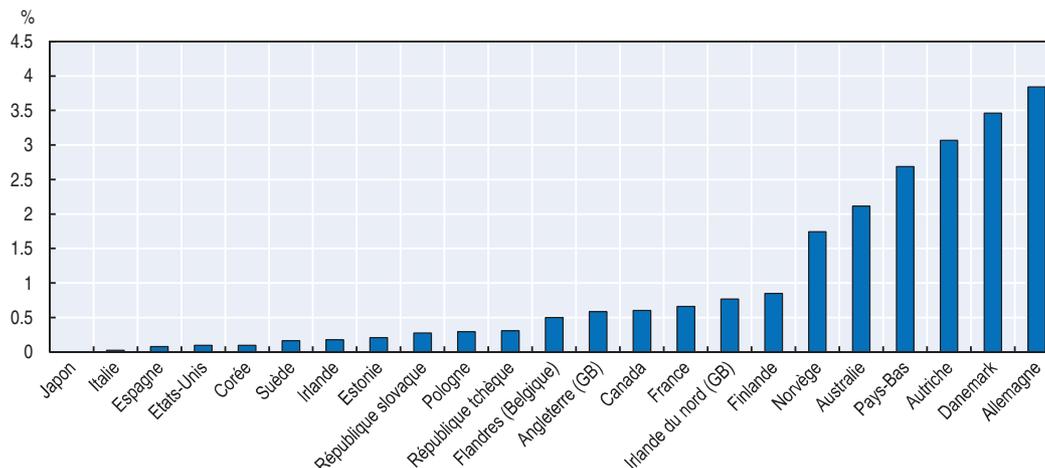
S'il existe de nombreuses formules (tant formelles qu'informelles) de formation en milieu professionnel, l'apprentissage est un dispositif particulier associant une formation théorique en milieu scolaire à une formation pratique en entreprise, et conduisant ordinairement à une certification officielle qui donne à l'élève le statut d'ouvrier qualifié ou de « compagnon ». Parmi les pays de l'OCDE, les systèmes d'apprentissage allemand, autrichien, suisse et danois sont souvent cités en exemple. Toutefois, le dispositif d'apprentissage et son cadre doivent être considérés en prenant en compte les spécificités du système éducatif, du marché du travail et des relations industrielles propres à chaque pays de l'OCDE à l'échelon national et régional. Si cette situation rend les comparaisons internationales difficiles, l'analyse des pratiques et des stratégies de mise en œuvre au niveau local peut fournir des enseignements utiles et potentiellement transférables d'un pays ou d'une région à l'autre. Les données disponibles dans les différents pays de l'OCDE sur l'utilisation de l'apprentissage mettent en évidence des disparités importantes si l'on s'intéresse à la population d'adultes âgés de 16 à 40 ans ayant le statut d'apprenti.

Des travaux de recherche conduits précédemment par l'OCDE mettent en évidence des écarts considérables entre les différents systèmes d'apprentissage en termes de durée minimale des programmes (de un à six ans selon la formation) ainsi que de ratio apprentis/compagnons (OCDE, 2014a). Les données sur les modèles efficaces d'apprentissage sont difficiles à interpréter dans la mesure où il n'existe pas d'approche institutionnelle universelle. De fait, le recours à la formation en milieu professionnel dans les systèmes d'EFP varie fortement d'un pays de l'OCDE à l'autre. Par exemple, une enquête de l'OCDE a mis en évidence des écarts importants entre les programmes d'EFP en termes de temps passé en entreprise, les uns y consacrant moins de 25 % dans certains pays tels que les États-Unis, la Finlande, la France, la République tchèque et la Suède, tandis que les autres y consacrent plus de 50 %, notamment l'Allemagne, l'Australie, l'Autriche, la Norvège et la Suisse (Hoeckel et al., 2009).

Evans et Bosh (2012) soulignent les évolutions de plus en plus divergentes des systèmes d'EFP des différents pays de l'OCDE. Partant de l'analyse des systèmes d'apprentissage de différents pays européens, ils montrent que les parties prenantes coopèrent de longue date dans tous les pays qui ont réussi ces dernières années à mettre en place de nouveaux programmes d'apprentissage dans l'industrie manufacturière et les secteurs de service. Göggel et Zwick (2012) constatent eux aussi que la qualité de l'apprentissage est d'autant plus grande que les groupes de métiers et les cadres de qualification, qui assurent une plus

Graphique 4.1. Le recours à l'apprentissage dans la zone OCDE présente de fortes disparités

Part des apprentis parmi les 16-40 ans (2012)



Note : au Japon, en Italie, en Espagne, aux États-Unis, en Corée, en Suède et en Irlande la part estimée des apprentis est pratiquement nulle.

Sont définis comme des apprentis les élèves du deuxième cycle du secondaire et les étudiants de programmes courts de l'enseignement supérieur qui se considèrent eux-mêmes comme apprentis ou sont titulaires d'un contrat d'apprentissage.

Source : L'évaluation des compétences des adultes 2012, tel qu'analysé dans OCDE (à paraître), « Costs and benefits of apprenticeship »

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426069>

grande mobilité, sont larges. D'autres caractéristiques peuvent influencer la qualité d'un apprentissage, notamment la gestion globale des ressources humaines et la stratégie de chaque entreprise.

La qualité des programmes d'apprentissage peut être grandement rehaussée par les actions menées au niveau national comme local. Le tableau 4.1 présente les leviers qui peuvent être actionnés par les pouvoirs publics nationaux et locaux pour peser sur les politiques et les programmes d'apprentissage.

Tableau 4.1. Rôle des pouvoirs publics nationaux et locaux dans la promotion des programmes d'apprentissage

Niveau national	Niveau local
<ul style="list-style-type: none"> Élaborer des cadres législatif et réglementaire définissant les critères de qualité des programmes et les normes régissant les qualifications. Inciter les parties prenantes à participer en proposant des crédits d'impôt, des aides et des subventions. Assurer la coordination en réunissant les partenaires sociaux nationaux. Assurer la collecte et la diffusion des données et des informations pour identifier les tendances sur le marché du travail et les métiers de demain. 	<ul style="list-style-type: none"> Nouer des partenariats avec les employeurs locaux pour les encourager à participer et les associer aux services. Veiller à ce que les acteurs publics parlent « d'une seule voix » en nouant des partenariats solides entre les acteurs chargés de l'emploi, de la formation et du développement économique. Utiliser les clauses sociales pour élargir les possibilités d'apprentissage. Informar, conseiller et orienter les jeunes et les employeurs à partir d'informations sur les emplois locaux. Renforcer les moyens des organismes de formation pour leur permettre de proposer des formules innovantes.

Un certain nombre d'obstacles empêchent les employeurs et les élèves ou étudiants d'opter pour l'apprentissage

Pour stimuler la participation des élèves et étudiants et des employeurs aux programmes d'apprentissage, il convient de prendre acte des différents obstacles et idées reçues. Des informations imparfaites sur le marché du travail et des conseils d'orientation professionnelle inadéquats peuvent amener à méconnaître les professions possibles, les salaires proposés, les parcours éducatifs nécessaires et les emplois éventuellement disponibles. Dans beaucoup de pays de l'OCDE, les programmes d'apprentissage sont souvent considérés comme menant à des « sales boulots » ou comme offrant des débouchés moins désirables que les cursus de l'enseignement supérieur. En Flandre belge par exemple, ils tendent à attirer les jeunes des filières professionnelles les plus médiocres et ont une image assez négative (De Rick, 2008 ; OCDE, 2014a). Ces difficultés peuvent être plus grandes encore dans les pays où l'apprentissage n'est possible que pour un éventail limité de professions, ou lorsqu'il est de piètre qualité et offre des débouchés professionnels médiocres.

Les jeunes défavorisés, les femmes et les travailleurs plus âgés peuvent être exclus de l'apprentissage du fait de restrictions liées à leur âge ou à leurs qualifications. Dans des travaux de recherche conduits par le passé, l'OCDE a identifié les autres obstacles qui peuvent restreindre l'accès à des programmes d'apprentissage de qualité aux jeunes défavorisés : il s'agit notamment du manque de compétences élémentaires pour réussir, de la concurrence des jeunes plus qualifiés, de la réticence des employeurs à les recruter, et de problèmes de mobilité géographique (OCDE, 2014a).

L'apprentissage peut être perçu comme un piège, notamment s'il n'offre pas réellement de passerelles vers des programmes de formation plus élevés (OCDE, 2015). Les programmes trop spécialisés peuvent réduire la capacité d'adaptation des apprentis à long terme et entraver leur mobilité future d'une profession à l'autre. Toutefois, plusieurs éléments montrent que la mobilité au sein d'un « pôle de compétences » ou d'une filière professionnelle est possible même pour les apprentis formés à des métiers très spécifiques, et que cette mobilité conduit généralement à une hausse de la rémunération (Geel et Backes-Gellner, 2009). Les perspectives de mobilité des apprentis au cours de leur carrière dépendent de l'ensemble des compétences acquises davantage que de la profession à laquelle ils ont été formés : le fait de suivre une formation professionnelle très spécialisée ne limite donc pas nécessairement la mobilité professionnelle ultérieure.

Du côté de l'employeur, accepter un apprenti comporte des coûts à la fois apparents et effectifs, notamment des charges financières et administratives réelles ou supposées. De plus, les entreprises redoutent que les apprentis, une fois formés à leurs frais, ne soient débauchés par d'autres employeurs. S'ils ne voient pas l'utilité économique de l'apprentissage pour l'entreprise, les employeurs peuvent ne pas souhaiter investir, directement ou indirectement, dans une telle formation. Cette situation peut provenir d'une méconnaissance générale par les entreprises de l'intérêt de l'apprentissage et des aides publiques dont elles peuvent bénéficier. Dans les plus petites collectivités, les débouchés professionnels peuvent ne pas suffire à inciter les employeurs à participer aux programmes d'apprentissage. L'absence d'économies d'échelle peut également faire obstacle à la mise en œuvre de ces derniers. Enfin, la manière dont ces programmes sont élaborés et les conditions à remplir pour y adhérer peuvent entraver la participation des employeurs.

Quel intérêt pour les employeurs ?

Les entreprises profiteront d'autant plus de l'apprentissage qu'elles s'engageront davantage dans le programme de formation et qu'elles considéreront leurs apprentis comme une ressource précieuse à court et à long terme. Le coût d'un investissement dans la formation d'apprentis pour une entreprise dépend fortement de son secteur d'activité – ces coûts sont plus élevés dans l'ingénierie que dans d'autres secteurs tels que l'hôtellerie, la distribution ou la gestion. Dans le secteur de la distribution, le coût net de la formation est particulièrement faible et certaines entreprises parviennent à rentrer dans leurs frais avant la fin de la période de formation (McIntosh, 2007).

Investir dans l'apprentissage peut s'avérer très rentable – notamment si l'entreprise parvient à retenir ses apprentis, dans la mesure où la majeure partie des coûts sont supportés au début de la période de formation (McIntosh, 2007). Cet investissement peut leur procurer nombre d'avantages : outre qu'il leur assure une main-d'œuvre dotée de compétences directement applicables, il permet de remplacer le personnel en fin de carrière, de réduire les coûts de recrutement et d'abaisser le taux de rotation du personnel.

Généralement, les entreprises qui considèrent l'apprentissage comme un investissement élaborent et mettent en œuvre des pratiques qui fidélisent les apprentis pendant leur période de formation et au-delà. On peut encore renforcer ces pratiques en analysant clairement l'intérêt pour l'entreprise de former des apprentis et en mettant en place des mesures qui favorisent leur développement personnel et professionnel.

Les PME ont besoin de politiques et de programmes ciblés encourageant leur participation au niveau local

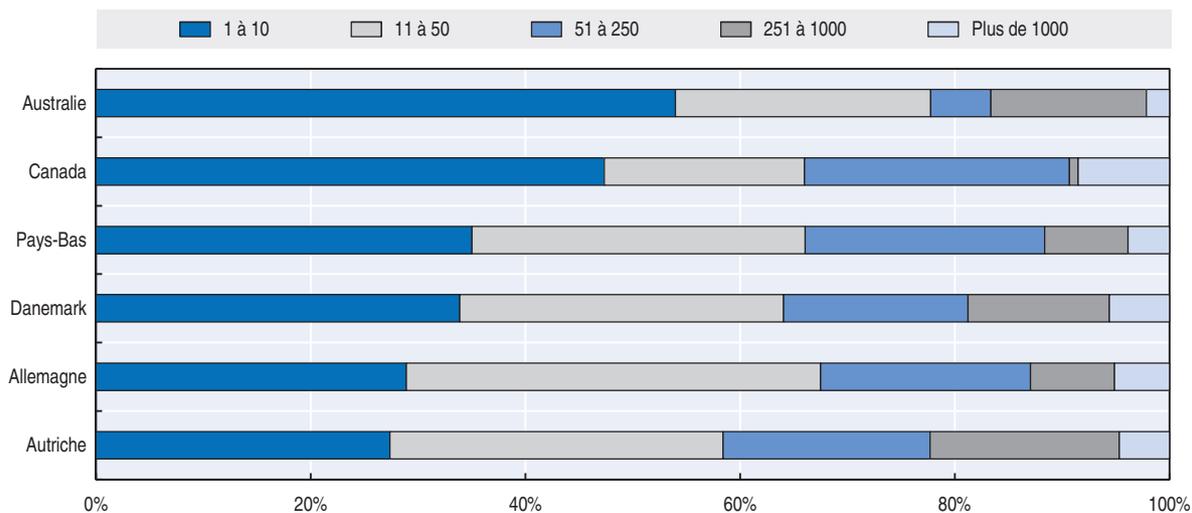
Les PME sont une source essentielle de création d'emplois et constituent donc un groupe cible des agences chargées de l'emploi et du développement économique. En règle générale, elles ont moins de moyens que les grandes entreprises pour participer à l'élaboration et à la mise en place de programmes d'apprentissage. Elles sont souvent mal informées et peuvent ne pas connaître les possibilités de formation, en raison de la très grande complexité de certains systèmes d'EFPP dans la zone OCDE. Les PME n'ont pas les mêmes besoins que les grandes entreprises et le coût tant réel que supposé de leur participation aux programmes de formation professionnelle est généralement plus élevé. Dans de nombreux pays de l'OCDE, on observe des écarts importants entre PME et grandes entreprises du point de vue de la proportion de places d'apprentis offertes. Dans certains pays de l'OCDE, cependant, les PME emploient une grande partie des apprentis (voir graphique 4.2).

Contrairement à la plupart des grandes entreprises, les PME disposent rarement d'un poste dédié aux ressources humaines, ce qui limite leur capacité à travailler avec les organismes de formation, à négocier les aides publiques et à participer à l'élaboration du contenu des cours. De plus, beaucoup d'entre elles ont des stratégies sur les marchés de produits basées sur des services faiblement spécialisés. Une concentration élevée d'entreprises de ce type peut faire tomber une région dans le piège de l'équilibre à faible niveau de compétences, éliminant toute incitation à investir dans la formation en raison de l'insuffisance de compétences. Cette situation peut empêcher l'économie régionale dans son ensemble de réaliser pleinement son potentiel.

Certains pays de l'OCDE font appel à des tiers ou à des organisations intermédiaires pour amoindrir les obstacles à la participation des PME aux programmes d'apprentissage. Les prestataires de formation ou « organisations hôtes » qui emploient directement des

Graphique 4.2. Les PME assument une part importante des contrats d'apprentissage dans certains pays

Proportion d'apprentis, par taille d'entreprise



Source : L'évaluation des compétences des adultes 2012, tel qu'analysé dans OCDE (à paraître), « Costs and benefits of apprenticeship ». *StatLink*  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426077>

apprentis donnent aux PME un accès à une main-d'œuvre flexible et allègent les charges administratives liées à leur participation. De même, des *Group Training Organisations* ont été mises en place pour jouer le rôle d'organisation intermédiaire au niveau sectoriel ou régional. Ces organisations s'associent aux employeurs locaux pour mettre en œuvre des programmes d'apprentissage et réduire les risques que ressentent certaines PME à l'idée de participer à ces programmes.

La stimulation de réseaux à l'échelle locale et le partage de ressources par les PME sur une base sectorielle ou régionale peuvent également constituer un moyen efficace d'encourager la participation et l'engagement des PME. Les réseaux d'entreprises peuvent s'avérer utiles pour attirer les employeurs qui n'ont aucune expérience des programmes d'apprentissage. Un maillage PME/grandes entreprises peut également favoriser le développement de pôles et faciliter l'accès à des infrastructures de formation. Les entreprises peuvent collaborer pour démontrer l'intérêt de l'apprentissage et encourager l'ouverture de nouveaux sites de formation. De plus, ces réseaux peuvent susciter d'autres avantages nés de l'échange de connaissances, notamment en termes d'innovation et d'amélioration des techniques de production.

Au-delà de ce maillage, les pouvoirs publics doivent apporter un soutien spécifique et mener des actions de sensibilisation pour mobiliser les PME et les encourager à participer aux dispositifs d'apprentissage. Souvent, ils doivent convaincre les PME de l'intérêt économique d'un changement de pratiques, lorsque celles-ci favorisent de mauvaises conditions de travail. L'Irlande du Nord a mis en place un service de solutions en matière de compétences : il s'agit d'une petite équipe de « conseillers en compétences » formés pour conseiller les PME sur les compétences disponibles et les assister dans l'élaboration de solutions de formation personnalisées (OCDE, 2014b).

Encadré 4.2. **Participation des PME aux dispositifs d'apprentissage : démarches incitatives**

En **Australie**, des *Group Training Organisations* (GTO), mises en place dans l'ensemble des États et Territoires, jouent un rôle essentiel dans le soutien aux PME. Le réseau de GTO fait partie intégrante de l'architecture du système australien d'EFP, qui comprend 150 GTO, 2 000 salariés sur le terrain et 100 000 entreprises d'accueil. Beaucoup de GTO proposent désormais d'autres services de perfectionnement du personnel, notamment les *Registered Training Organisations* (RTO) et les prestataires de l'*Australian Apprenticeship Support Network*. Nombre d'entre elles sont à l'origine de méthodes innovantes pour répondre à la demande de personnel qualifié des entreprises, et d'initiatives des pouvoirs publics visant à combler les déficits de compétences et à mobiliser les chômeurs défavorisés.

En **Norvège**, le recours aux Bureaux de formation a fortement augmenté depuis 20 ans, pour représenter désormais 70-80 % de l'ensemble des organismes de formation. Ces Bureaux ont le statut juridique d'un organisme de formation, mais assurent le lien entre l'administration provinciale et l'entreprise d'accueil. Ils se chargent souvent de trouver de nouvelles entreprises susceptibles de dispenser des formations et de former les tuteurs des apprentis. Une étude récente du rôle de ces Bureaux montre qu'ils remplissent également les missions de l'administration provinciale et qu'ils veillent activement à ce que les apprentis bénéficient d'une formation de qualité (Olsen et al., 2014).

Les autorités nationales apportent également un soutien aux entreprises d'accueil et aux Bureaux de formation en élaborant des lignes directrices définissant les obligations légales des entreprises et en donnant des exemples pratiques de formations. Ces lignes directrices traitent par exemple du rôle des entreprises d'accueil, de la manière d'adapter le programme national aux particularismes locaux, de documenter et d'évaluer en permanence la formation, et d'élaborer les épreuves sanctionnant l'apprentissage.

En **Allemagne**, le ministère fédéral de l'Économie et de l'Énergie (BMWi) a mis en place le programme PV de placement personnalisé de stagiaires dans les entreprises pour aider les PME de l'artisanat et des services à trouver de jeunes apprentis. Ce programme a conduit au recrutement d'intermédiaires chargés de proposer des prestations d'agence et de conseil aux PME, afin de parvenir à une meilleure adéquation entre apprentis et entreprises. Depuis 2011, on observe une augmentation significative des projets subventionnés par le PV, le nombre d'organisations participantes étant passé de 70 à 105.

Les consultants jouent un rôle de « chasseur de têtes » en proposant une série de prestations aux PME : réalisation d'études détaillées pour déterminer le profil des candidats recherchés, présentation du dossier de candidature de l'ensemble des candidats retenus, organisation des rendez-vous pour les entretiens d'embauche, etc. Les conseillers offrent aux jeunes une aide à l'orientation professionnelle pour déterminer la formation nécessaire et souhaitée des candidats, ainsi que pour améliorer leurs conditions de vie.

Entre 2010 et 2013, 60 % des candidats à l'apprentissage des projets PV étaient des hommes, et 40 % des femmes. Environ 90 % des personnes conseillées avaient moins de 25 ans ; quelque 11 % avaient moins de 15 ans. Environ 45 % d'entre elles étaient issus du système scolaire général, tandis que plus de la moitié avaient déjà quitté l'école. Les projets PV accompagnent une proportion relativement faible d'élèves du niveau baccalauréat (10 %). La majeure partie d'entre eux concerne le groupe cible traditionnel de la formation en alternance, à savoir les jeunes issus du premier cycle de l'enseignement secondaire.

Source : OCDE (à paraître, 2016), *Engaging employers in apprenticeship opportunities at the local level*.

Il est essentiel que les entreprises s'engagent dans le système d'apprentissage et se l'approprient

Les employeurs demandent à être davantage impliqués dans l'élaboration et la mise en œuvre de l'apprentissage et des autres modes de formation professionnelle. L'engagement des entreprises et des secteurs d'activité est essentiel pour accroître la participation à l'apprentissage et veiller à ce que les possibilités de perfectionnement des compétences répondent le mieux possible à la demande. Conscients de cette nécessité, certains pays de l'OCDE privilégient des approches tournées vers les employeurs pour donner un rôle accru aux entreprises dans la gestion globale du système et dans la formation elle-même.

Il est essentiel de nouer de solides partenariats entre le dispositif d'emploi et de formation et les employeurs dans certains secteurs d'activité clés, afin d'améliorer les échanges d'informations et d'ajuster les programmes en fonction des besoins. Le degré élevé d'engagement des employeurs est un facteur clé de la réussite du système d'apprentissage allemand (Crowley et al., 2013). Dans certains cas, les employeurs peuvent jouer un rôle moteur dans la promotion des possibilités locales d'apprentissage (voir encadré 4.3).

Encadré 4.3. **L'initiative pionnière d'une entreprise australienne pour attirer et fidéliser les apprentis**

En Australie, le groupe ABN est composé de 23 entreprises qui proposent un éventail de services aux marchés de la construction résidentielle et commerciale, du financement à la promotion immobilière, et de la construction à la rénovation. L'une de ces entreprises, ABN Training, est la branche du groupe spécialisée dans la formation. Elle a été créée spécifiquement pour gérer le programme d'apprentissage de l'ensemble des sociétés du groupe ABN.

Le groupe ABN emploie 1 700 personnes, et fait appel à plus de 3 000 entreprises de construction. À l'heure actuelle, les apprentis représentent environ 20 % de l'effectif, contre une moyenne d'environ 5 % dans l'ensemble du secteur de la construction d'Australie-Occidentale.

L'objectif principal du programme d'apprentissage d'ABN Training est de parvenir à retenir le plus grand nombre possible d'apprentis diplômés au sein du groupe ABN, dans le but plus général de garantir l'accès futur à des professionnels formés aux normes du groupe ABN et imprégnés de sa culture organisationnelle. Cette démarche repose sur l'ambition de parvenir à rehausser la norme d'une génération à l'autre par rapport à des enjeux essentiels tels que la sécurité, l'aptitude au travail et la qualité du travail.

Le groupe ABN participe à une série d'actions visant à promouvoir la responsabilité sociale des entreprises et à des initiatives communautaires à travers l'ABN Foundation, sa fondation à but non lucratif. ABN Training, parallèlement à la mise en œuvre de la stratégie de développement du personnel du groupe, vient compléter l'engagement du groupe en matière de responsabilité sociale des entreprises, traduisant la volonté de ses actionnaires d'améliorer la qualité de vie par un accès à une formation de qualité et de contribuer à la montée en compétences du secteur de la construction dans son ensemble.

La stratégie de développement du personnel du groupe ABN se fonde sur une approche « tout au long de la vie », et comporte trois phases :

- Promotion de parcours professionnels dans le secteur de la construction auprès des élèves de 10^e à la 12^e année d'enseignement
- Programme d'apprentissage interne

Encadré 4.3. **L'initiative pionnière d'une entreprise australienne pour attirer et fidéliser les apprentis** (suite)

- Programme « diplômant » offrant des solutions d'emploi aussi bien au sein du groupe ABN que dans le secteur du bâtiment et de la construction au sens large, afin d'obtenir un taux maximal de rétention des apprentis diplômés.

La principale innovation du modèle d'apprentissage du groupe ABN a consisté à adapter le dispositif standard de la *Group Training Organisation* (GTO) pour en faire une structure interne intégrée à l'entreprise. Ce faisant, le groupe ABN a pu s'approprier son programme d'apprentissage, qui est devenu une composante clé de sa stratégie de développement du personnel, et offrir ainsi à ses apprentis une formation alignée sur son image de marque et sa culture organisationnelle.

Source : OCDE (à paraître, 2016), *Engaging employers in apprenticeship opportunities at the local level*.

Dans bien des pays de l'OCDE, les pouvoirs publics agissent pour mettre en avant des exemples d'employeurs précurseurs ainsi que les avantages qui peuvent être tirés de la participation au dispositif d'apprentissage. Il s'agit par exemple de politiques et de programmes qui récompensent les employeurs porteurs de bonnes pratiques et leur permettent d'être reconnus au sein des communautés d'affaires. Par exemple, l'Alliance européenne pour l'apprentissage, qui travaille avec les employeurs, les organisations à but non lucratif, les structures d'enseignement et de formation et les autorités régionales, se donne pour mission de renforcer la collaboration et les partenariats entre les entreprises et les prestataires de services d'EFPP. Des entreprises telles que Cisco Systems et Microsoft se sont engagées à proposer plus de postes d'apprentis. Ce type d'initiatives est un moyen de faire connaître les avantages de l'apprentissage pour l'entreprise tout en exerçant sur les autres employeurs une forme de « pression collective ».

Une impulsion du secteur public peut démultiplier les possibilités d'apprentissage et favoriser l'engagement des entreprises

Au niveau local, les collectivités peuvent jouer un rôle essentiel en nouant des partenariats solides avec les entreprises pour faire valoir les avantages de l'apprentissage. Les villes concentrent de plus en plus le capital humain, les ressources économiques, les incitations et les infrastructures physiques propices à la compétitivité et à la croissance (OCDE, 2016a). Les autorités municipales peuvent jouer un rôle de coordination des agences publiques afin d'harmoniser les campagnes de sensibilisation et d'éviter les doublons et la « lassitude militante » des entreprises locales. En particulier, il convient qu'une impulsion soit donnée au niveau local par les élus, le maire, les services de l'emploi et les entités de développement économique pour accroître la participation des entreprises aux systèmes d'apprentissage. De fait, un certain nombre de mécanismes pratiques permettent de mobiliser les entreprises : petits déjeuners de travail, campagnes médiatiques et commerciales, courriers promotionnels personnalisés aux employeurs, etc.

Par exemple, la campagne d'apprentissage lancée en 2012 par la ville de Londres a tiré parti au maximum de l'image de marque du maire de Londres pour inviter des employeurs existants et nouveaux à s'impliquer dans l'apprentissage (Evans et Bosch, 2012). La municipalité a également mis en place un centre d'appels pour fournir un soutien spécialisé et sur mesure et répondre aux questions des employeurs sur les démarches administratives liées à une telle implication. Dans le cadre d'une action plus large visant à décentraliser les

politiques relatives aux compétences, de nombreuses villes au Royaume-Uni ont mis en place des pôles locaux dédiés, qui jouent le rôle d'organisme central chargé de coordonner et de promouvoir les programmes d'apprentissage auprès des employeurs et des particuliers (voir encadré 4.4).

Encadré 4.4. Pôles locaux dédiés à l'apprentissage au Royaume-Uni

Au **Royaume-Uni**, d'importants efforts ont été déployés auprès des élèves et étudiants du deuxième cycle du secondaire et du supérieur en vue d'augmenter le nombre de contrats d'apprentissage. Les deux derniers gouvernements britanniques ont prêté une grande attention à ce sujet. En Angleterre, le nombre d'inscriptions en apprentissage a doublé depuis 2010. La mise en place récente de nouvelles structures institutionnelles locales (les *Combined Authorities*) et le transfert aux autorités locales d'une responsabilité accrue en matière de financement et de soutien à la croissance économique (par le biais des *City Deals / Local Growth Deals*) leur donne de nouveaux moyens pour impulser, infléchir et mettre en œuvre des stratégies de développement des compétences.

Dans le cadre du processus *City Deal*, la ville de Manchester a décidé d'investir dans le développement des compétences, en donnant la priorité à l'apprentissage. Un nouveau centre dédié à l'apprentissage, l'*Apprenticeship and Skills Hub*, doté d'un budget de 6 millions GBP, a été créé à Manchester en 2012-13, afin d'augmenter le nombre de contrats d'apprentissage de niveau 3 et au-delà, et d'encourager l'apprentissage au sein des PME. L'objectif initial était d'augmenter de 10 % le nombre de jeunes de 16-24 ans démarrant un apprentissage chaque année jusqu'en 2017/18 – toutefois, cet objectif a ensuite été abandonné.

Un des principaux objectifs de l'*Apprenticeship Hub* était de porter la demande d'apprentissage des entreprises à son maximum à travers une campagne de communication, en encourageant le secteur public à donner une impulsion en proposant lui-même des contrats d'apprentissage, et en donnant aux PME plus de moyens pour recruter et gérer les apprentis. Parallèlement, les autorités ont investi dans le lancement d'une campagne incitant les jeunes à se lancer dans l'apprentissage au travers de conseils d'orientation professionnelle dans les écoles. Un troisième objectif était de donner plus de moyens aux organismes de formation locaux pour développer l'apprentissage à des niveaux plus élevés dans les secteurs de croissance de l'économie locale. À ce jour, l'essentiel des efforts de l'*Apprenticeship Hub* de Manchester a porté sur les aspects suivants :

- **Fournir des informations et des conseils d'orientation aux jeunes** : dans le Grand Manchester, l'importance accordée aux informations et aux conseils d'orientation aux jeunes répond à des préoccupations plus générales au sujet des conseils d'orientation professionnelle fournis dans les établissements d'enseignement, la promotion de la formation professionnelle et de l'apprentissage y étant jugée insuffisante.
- **Renforcer les moyens des organismes de formation** : le deuxième axe de l'action menée dans le Grand Manchester a consisté à renforcer les moyens du secteur de la formation, notamment dans le domaine de l'apprentissage qualifié et hautement qualifié.
- **Mobiliser les employeurs** : l'une des grandes priorités a été de mobiliser davantage les 97 000 PME du Grand Manchester. Pour l'heure, il apparaît que ce processus consiste en partie à identifier les attentes de ces employeurs et à définir, sur cette base, les critères que doit remplir un jeune pour être « apte à l'emploi » à l'âge de 19 ans.

Encadré 4.4. Pôles locaux dédiés à l'apprentissage au Royaume-Uni (suite)

La conduite de l'*Apprenticeship Hub* du Grand Manchester est assurée par un partenariat réunissant les dix arrondissements du Grand Manchester, la Chambre de commerce, la *Skills Funding Agency*, le *Learning Provider Network*, le *Greater Manchester Colleges Group* et la *North West Business Leadership Team*. Ces organisations, qui participent à la constitution et au pilotage du projet, se réunissent tous les quatre mois. Plusieurs autres sous-groupes, composés d'un représentant des entreprises et d'un jeune apprenti, s'occupent d'autres aspects tels que la promotion sur le marché.

Source : OCDE (à paraître, 2016), *Engaging employers in apprenticeship opportunities at the local level*.

Orienter les perspectives des entreprises par le biais de clauses dans les marchés publics et par une meilleure utilisation des compétences

Les pouvoirs publics peuvent également recourir à d'autres types de mesures pour moduler la demande de compétences et le nombre de places d'apprentissage offertes par les entreprises. Les collectivités locales peuvent utiliser leur puissance financière et leurs politiques de financement à cette fin. Par exemple, les marchés publics peuvent contenir des dispositions accordant un traitement préférentiel aux employeurs qui offrent des places d'apprentissage. Une étude réalisée récemment en Suisse a révélé que ce type de dispositions pouvait augmenter de 10 à 35 % la probabilité que les employeurs en proposent (Leiser et Wolter, 2015). Ces mesures visent principalement les PME, qui ont une probabilité moins grande de participer à des programmes d'apprentissage au travers d'accords traditionnels de formation.

À titre d'exemple, les acteurs locaux de l'emploi et du développement économique peuvent tirer parti des investissements publics en intégrant des clauses et des dispositions sociales aux nouveaux contrats. Telle est l'approche adoptée par la Suisse, où les cantons (c'est-à-dire l'échelon administratif des États) ont modifié les cadres législatif et réglementaire pour accorder un traitement préférentiel aux employeurs qui acceptent de former des apprentis (Leiser et Wolter, 2016). Ces 20 dernières années, la plupart des cantons ont modifié les politiques sociales de leurs marchés publics de manière à utiliser leur pouvoir de marché pour augmenter le nombre de places d'apprentissage. En République tchèque, certaines municipalités ont également introduit des clauses sociales dans leurs marchés publics en vue de prendre en compte la gestion des ressources humaines (OCDE, 2014c). Les acteurs publics locaux peuvent également montrer l'exemple en employant directement des apprentis dans les agences publiques.

Une approche plus cohérente et coordonnée du soutien de la puissance publique consiste également à orienter les entreprises locales vers une production à plus forte valeur ajoutée. Il faut pour cela favoriser le perfectionnement des compétences de la main-d'œuvre, dans le cadre d'une stratégie d'entreprise plus large visant une montée en gamme des processus de fabrication et de production. Ces politiques consistent à intégrer l'apprentissage à une stratégie globale de développement du personnel utilisant plus efficacement les compétences sur le lieu de travail, afin de donner plus d'autonomie aux salariés et d'élargir leurs perspectives professionnelles. À travers la zone OCDE, différents pays cherchent à étendre les programmes d'apprentissage à des professions non traditionnelles afin de créer des débouchés professionnels de qualité et de stimuler l'innovation dans l'économie locale.

Des programmes d'EFP plus flexibles dans leur exécution, pour des partenariats plus solides entre entreprises et établissements d'enseignement

Les établissements de formation peuvent jouer un rôle moteur en tant qu'institutions ancrées localement susceptibles de contacter les employeurs afin d'adapter programmes et cursus à la demande. De manière générale, les établissements d'EFP doivent collaborer plus étroitement avec les services publics de l'emploi et les écoles « sources » pour créer des voies d'accès plus transparentes, plus simples et mieux reconnues à une formation en apprentissage. Nous avons détaillé dans le chapitre précédent la nécessité d'inscrire les politiques d'EFP dans un cadre national qui accorde une certaine flexibilité aux établissements de formation locaux pour ajuster les programmes aux spécificités du marché du travail et des employeurs locaux.

Par exemple, 36 % des PME britanniques interrogées ont déclaré que la possibilité de concevoir des cadres d'apprentissage sur mesure les inciterait à recourir davantage à l'apprentissage (CBI et Pearson, 2012). Pour être flexibles, les systèmes de formation professionnelle doivent être compatibles avec les exigences du monde du travail moderne ; il convient donc de trouver le bon équilibre entre les approches fondées sur l'offre et sur la demande, et de concevoir ces systèmes de manière à favoriser une mise en œuvre flexible.

Cette démarche peut consister à mettre en place une formation à temps partiel modulaire ; à adapter la partie scolaire de la formation aux besoins immédiats de l'entreprise ; à mettre en place des commissions consultatives sectorielles ; à assurer une formation de transition ; et à veiller à ce que les cursus puissent être ajustés en fonction de la demande. Les stratégies qui accélèrent la transition des élèves du secondaire vers les programmes d'apprentissage peuvent également améliorer les résultats obtenus.

Cette flexibilité des dispositifs de formation doit être contrebalancée par l'élaboration d'un système national de qualifications et de compétences (OCDE, 2014b). Si les employeurs peuvent trouver un intérêt à assurer une formation personnalisée à court terme, il est important pour les jeunes que les compétences acquises à travers ces programmes d'apprentissage soient mobiles et transférables, afin de ne pas compromettre leurs possibilités de progression professionnelle et d'assurer leur mobilité au sein de secteurs d'activité qui peuvent connaître des périodes d'ajustement structurel ou de faible activité économique.

Encadré 4.5. Le programme d'apprentissage flexible de l'Ontario (Canada)

En **Ontario (Canada)**, les collèges communautaires locaux proposent des programmes d'apprentissage flexibles pour répondre aux besoins des employeurs comme des apprentis. À l'heure actuelle, l'Ontario compte environ 40 000 apprentis actifs dans plus de 150 métiers. Quelque 50 % (20 000) d'entre eux suivent une formation en alternance, la partie scolaire de la formation étant concentrée sur huit semaines consécutives au collège local. Ce type d'arrangement est caractéristique des métiers de la construction, la formation scolaire étant dispensée en hiver lorsque l'activité est faible.

Les 20 000 autres apprentis suivent la partie théorique de leur programme selon une autre formule de formation en alternance. Par exemple, l'apprenti va en cours un jour par semaine et passe les quatre autres jours de la semaine en entreprise. Une autre possibilité offerte aux apprentis par les collèges consiste à suivre des cours du soir après les heures de travail.

Encadré 4.5. **Le programme d'apprentissage flexible de l'Ontario (Canada)** (suite)

Les collèges proposent également des matières obligatoires à temps partiel : l'apprenti participe à un programme comme s'il était un étudiant normal (par exemple, un cours sur trois heures par semaine, calqué sur l'habituel calendrier semestriel). Le plus souvent, les matières obligatoires sont proposées aux éducateurs de la petite enfance et aux travailleurs des services de développement. Elles sont également adaptées aux immigrants en apprentissage ou aux travailleurs plus âgés qui envisagent une seconde carrière. Elles constituent également une bonne formule pour les apprentis qui doivent assurer un équilibre entre travail et responsabilités familiales.

Dans certains cas, ces formations peuvent être dispensées directement dans les locaux de l'employeur. Par exemple, les *Seneca Colleges* collaborent avec la *Community Living Foundation* pour assurer des programmes de formation sur site pour les métiers des services de développement. Les enseignants du collège s'arrangent avec l'employeur pour dispenser des cours à 10 à 15 apprentis. Le seul coût pour l'employeur réside dans la fourniture d'un espace pour la formation, la province prenant en charge le coût de la formation elle-même.

La province continue l'examen des possibilités de formation en ligne, quoique cette formule puisse s'avérer difficile pour certains métiers. Par exemple, le *Sir Stanford Fleming College* dispense actuellement une formation en ligne qui vise les éducateurs de la petite enfance. Une analyse de cette expérience est menée actuellement pour déterminer son applicabilité à d'autres métiers.

Une gouvernance et des mécanismes de coordination solides peuvent renforcer l'efficacité de la mise en œuvre et la qualité des programmes

La mise en place de partenariats au niveau local peut s'avérer longue et difficile, mais il est indispensable, pour promouvoir l'apprentissage, d'assurer un certain degré de coordination entre les différentes régions et de veiller à la cohérence avec les cadres et institutions à l'échelon national. Les partenariats constituent un outil essentiel de bonne gouvernance au niveau local pour rassembler l'ensemble des parties prenantes du système de formation. L'élaboration d'une stratégie de sensibilisation cohérente nécessite l'adhésion des acteurs locaux pour concevoir des plans et programmes conjoints tirant parti de l'expertise et des financements disponibles.

Les partenaires sociaux ont un rôle central à jouer pour promouvoir un apprentissage de qualité. En particulier, les syndicats peuvent avoir une grande influence sur la définition de normes élevées permettant de veiller à ce que les compétences acquises par les apprentis les rendent plus adaptables et plus mobiles face aux mutations de l'économie mondiale. Ils jouent un rôle important de conseil auprès des établissements de formation, des employeurs et des responsables publics en intervenant sur le contenu de la formation, la pertinence des qualifications, les conditions de travail et le salaire de l'apprenti, et dans la mise en place de systèmes de financement optimaux permettant de partager équitablement les coûts entre l'apprenti et l'employeur.

Plus généralement, nombre de pays de l'OCDE s'attachent à renforcer l'intensité des partenariats entre établissements de formation et employeurs aux niveaux régional et local. Les partenariats entreprises-établissements peuvent jouer un rôle constructif de rapprochement des acteurs clés de la région afin d'élaborer un plan d'action pour le dispositif d'emploi et de formation. Le gouvernement tchèque a lancé une série de projets

pour montrer la nécessité de renforcer les partenariats entre le deuxième cycle du secondaire et les entreprises. En 2008, le programme de recherche pour les partenariats et la qualité a ainsi été lancé pour améliorer la qualité de l'enseignement dans les écoles et les établissements d'enseignement et renforcer les liens avec les entreprises. Ce projet a nécessité la collecte d'informations supplémentaires sur la coopération entre l'école et l'entreprise, notamment pour la mise en œuvre de la réforme des programmes d'apprentissage. Souvent, les employeurs jouent également un rôle dans la validation des qualifications et siègent aux jurys des examens (notamment lors des épreuves finales des programmes d'apprentissage) (OCDE, 2014c).

En Irlande, 16 conseils régionaux chargés de l'enseignement et de la formation (*Education and Training Boards* [ETB]) ont été créés pour gérer les établissements d'enseignement secondaire, les établissements d'enseignement postsecondaire court, les écoles communautaires nationales multiconfessionnelles, ainsi qu'une série de centres de formation complémentaire, notamment pour adultes, qui dispensent des programmes d'enseignement et de formation (OCDE, 2014d). Chacun de ces ETB représente une circonscription scolaire de deux à trois comtés. Les ETB comptent chacun 21 membres, dont douze représentants de la municipalité, deux représentants des employés, deux représentants des parents et cinq représentants de la communauté – dont au moins un employeur.

Les entreprises sociales peuvent jouer un rôle précieux dans l'élaboration de programmes associant enseignement théorique et apprentissage professionnel pratique

Comme indiqué plus haut, les groupes vulnérables sont souvent exclus des programmes d'apprentissage classiques. Il est possible de recourir aux entreprises sociales pour accroître leur taux de participation. Ces employeurs à finalité sociale peuvent jouer un rôle important grâce à des programmes qui associent cours théoriques et apprentissage professionnel pratique au bénéfice de personnes défavorisées et peu qualifiées faisant face à de multiples barrières les empêchant d'accéder au marché du travail et de réussir professionnellement.

Les entreprises sociales proposent aux groupes défavorisés un éventail unique de programmes et de services qui varient d'un pays de l'OCDE à l'autre selon des facteurs nationaux et socio-économiques (Borzaga et Defourny, 2001). En termes de programmes de formation, certaines entreprises sociales d'insertion par le travail (voir encadré 4.6) ont recours à l'apprentissage formel (programmes aboutissant à une certification) – mais le fait est assez rare¹. Cette situation crée une occasion d'apporter un soutien accru aux entreprises sociales pour les encourager à prendre part aux programmes d'apprentissage. En développant et en consolidant les compétences des individus à travers ces programmes de formation en alternance, ces entreprises peuvent grandement faciliter la transition des personnes vulnérables vers des emplois durables. Lors de la mise en œuvre de ce type de programmes, les entreprises sociales doivent veiller à ce que l'apprentissage ne vienne pas se substituer à des emplois plus sûrs et de plus long terme.

Les entreprises sociales peuvent également utiliser les dispositifs d'apprentissage pour cibler des groupes plus larges qui ne sont pas nécessairement défavorisés. En 2015, par exemple, le *Department for Business, Innovation and Skills* du Royaume-Uni a lancé une nouvelle formule d'apprentissage comportant un volet dédié aux entrepreneurs sociaux qui permet aux apprentis de se former auprès de leur employeur tout en développant une entreprise sociale. Ces apprentis assistent également aux cours d'un collège professionnel

Encadré 4.6. Réseau Cocagne (France)

Créé en 1999, le Réseau Cocagne est une entreprise sociale nationale **française** qui forme des personnes en grande précarité (jeunes déscolarisés, chômeurs de longue durée, toxicomanes) et leur procure du travail à travers un réseau de plus de 120 « Jardins de Cocagne ». Ces jardins produisent des légumes issus de l'agriculture biologique et certifiés, qui sont ensuite distribués à une clientèle locale. En plus de sa démarche environnementale vertueuse et de sa contribution au développement économique local à travers la promotion de circuits courts de distribution, le Réseau Cocagne propose également des programmes de formation et d'apprentissage.

En 2013, par exemple, le Réseau Cocagne et le Centre de formation professionnelle et de promotion agricoles – Unité de formation par apprentissage (CFPPA-UFA), basé en Seine-et-Marne, ont lancé un programme de formation sur 12 mois qui débouche sur un certificat de spécialisation de niveau national intitulé « Conduite en maraîchage biologique et commercialisation ». La formation comprend 560 heures de cours et 861 heures de stage en entreprise.

Le Réseau Cocagne bénéficie du soutien des régions Midi-Pyrénées, Rhône-Alpes et Île-de-France, du ministère français de l'Agriculture et du Fonds social européen. Il représente 360 hectares de culture « bio » répartis sur tout le territoire français. Plus de 40 000 personnes ont été réinsérées dans le monde du travail depuis la création du réseau en 1991. En 2013, le Réseau Cocagne a remporté Prix humanitaire 2013 de la Fondation Louis D. de l'Institut de France. Le modèle des « Jardins de Cocagne » essaime actuellement en Espagne, en Roumanie et au Japon.

Source : Réseau Cocagne, site web du Réseau Cocagne, www.reseaucocagne.asso.fr (consulté le 5 juillet 2016).

ou d'un organisme de formation local afin de se former à la gestion, à l'élaboration d'un plan d'affaires, aux questions financières et à « l'entrepreneuriat social », autant de connaissances qui sont directement applicables à leur emploi et à leur propre entreprise².

L'apprentissage et la formation professionnelle peuvent contribuer à l'intégration des réfugiés à l'économie locale

Compte tenu des crises humanitaires et de l'afflux de réfugiés que connaissent aujourd'hui nombre de pays européens, un objectif essentiel de l'action publique consiste à mettre en place des mécanismes durables permettant de faciliter l'intégration socio-économique de ces personnes (OCDE, 2016b ; CEDEFOP, 2015). Dans cette optique, l'apprentissage, la formation professionnelle et les programmes de formation en alternance peuvent constituer pour les réfugiés des moyens efficaces d'acquérir des compétences, faciliter leur intégration sur le marché du travail et contribuer ainsi à bâtir une économie plus inclusive. Par des programmes de formation leur permettant d'acquérir des compétences pratiques et des qualifications utiles dans l'entreprise, les employeurs peuvent aider les réfugiés déjà qualifiés à s'adapter à une nouvelle culture professionnelle et à s'installer durablement dans l'emploi. Le programme doit impérativement comporter une formation linguistique (langage courant et terminologie spécifique à la profession) pour assurer l'intégration sociale des réfugiés (voir encadré 4.7).

Encadré 4.7. Programmes de formation et stages de Siemens pour l'intégration des réfugiés en Allemagne

En 2015, **Siemens**, l'une des principales entreprises d'ingénierie mais aussi l'un des plus importants organismes privés de formation d'Europe, a lancé un programme à long terme d'intégration des réfugiés en Allemagne. Doté d'un financement d'environ 1 million EUR, ce programme propose des stages, des formations professionnelles ainsi que des cours d'allemand.

Dans le prolongement d'un programme européen de formation lancé en 2012, Siemens propose des stages aux réfugiés demandeurs d'asile. Au terme d'une phase pilote, un programme permanent de stages a été consolidé en 2015 à Erlangue-Nuremberg en vue de faciliter l'intégration et l'orientation des demandeurs d'asile qualifiés sur le lieu de travail. Ce programme est destiné à être reproduit sur les sites de Munich et de Berlin de Siemens, mais il doit également servir d'étude de cas pour d'autres entreprises.

Ce programme vise à proposer une formation pratique et à permettre aux demandeurs d'asile d'acquérir des compétences professionnelles tout en réduisant le risque de discrimination. L'entreprise considère le potentiel des demandeurs d'asile qualifiés comme un mécanisme d'élargissement de l'offre de compétences. L'image de l'entreprise se trouve également renforcée par cette initiative menée au titre de sa responsabilité sociale.

Siemens a par ailleurs élaboré un programme de formation de six mois associant des cours de langue et des cours d'aptitude professionnelle, en vue de permettre aux demandeurs d'asile de démarrer ou reprendre leur carrière professionnelle dans de bonnes conditions. Quatre classes dédiées aux demandeurs d'asile ont été créées en 2015 dans les bureaux de la société de Berlin, Erlangue-Nuremberg, Krefeld-Düsseldorf et Karlsruhe.

Source : Communiqué de presse de Siemens (2015), « Siemens introduces sustainable program for integrating refugees », [www.siemens.com/press/en/pressrelease/?press=/en/pressrelease/2015/corporate/pr2015090359coen.htm&content\[\]=Corp](http://www.siemens.com/press/en/pressrelease/?press=/en/pressrelease/2015/corporate/pr2015090359coen.htm&content[]=Corp).

Conclusion et principaux aspects à considérer

Les programmes d'apprentissage sont pour les pouvoirs publics un instrument essentiel permettant de mieux relier les efforts de perfectionnement des compétences aux besoins des entreprises. Toutefois, ils ne doivent pas être considérés comme une panacée face au chômage des jeunes. L'apprentissage, s'il est conçu en partenariat avec les employeurs et exécuté dans un cadre de qualité, peut aider à remédier aux déficits éventuels de compétences. Des programmes d'apprentissage de qualité profitent aussi bien aux jeunes qu'aux employeurs. Pour les premiers, l'apprentissage est l'occasion d'acquérir des connaissances et de les appliquer sur le terrain, et de se doter de compétences importantes pour réussir à long terme sur le marché du travail. Pour les seconds, les programmes d'apprentissage peuvent fournir une source stable de talents, et améliorer la productivité.

Au niveau local, les exécutifs locaux et régionaux peuvent jouer un rôle essentiel de sensibilisation des entreprises et de coordination de tout l'éventail des aides publiques disponibles. Les maires et autres élus locaux peuvent jouer le rôle d'« agents du changement » en travaillant aux côtés des entreprises pour mettre en avant les avantages des programmes d'apprentissage et les encourager à participer plus activement à ce type de programmes.

Enfin, le secteur de l'économie sociale et solidaire peut contribuer à créer des programmes d'apprentissage ciblant les groupes à risque et les groupes défavorisés, tels que les réfugiés, qui ont besoin d'acquérir des compétences pratiques pour réussir à s'intégrer sur le marché du travail.

Principales recommandations

Stimuler les partenariats et réseaux locaux

- Encourager activement les partenariats entreprises-écoles pour promouvoir l'engagement des employeurs dans l'apprentissage au niveau local. Utiliser l'action publique et les programmes pour mener une action coordonnée de constitution de réseaux de PME afin de mieux identifier les besoins et les possibilités de formation.
- Coordonner l'action des différents organismes publics pour présenter les avantages de l'apprentissage aux employeurs, en y associant les acteurs de l'emploi, de la formation et du développement économique.

Inciter le secteur public à donner l'impulsion et utiliser les leviers financiers disponibles

- Encourager les pouvoirs publics locaux à donner l'impulsion pour sensibiliser les employeurs par le biais de petits déjeuners de travail et de rencontres d'entreprises, et à travers la reconnaissance des meilleures pratiques d'entreprise.
- Utiliser les moyens financiers des exécutifs locaux et régionaux pour augmenter le nombre de places de formation offertes par les employeurs, notamment ayant recours à des clauses sociales dans les marchés publics.

Veiller à ce que les systèmes de perfectionnement des compétences soient flexibles et adaptables au monde du travail moderne

- Veiller à ce que les établissements d'EFP proposent des programmes d'apprentissage flexibles, modulaires et adaptés aux besoins des employeurs et des apprentis tout en s'inscrivant dans un système national de qualifications et de compétences reconnues. Il peut s'agir d'une organisation de la formation à temps partiel ou bloquée sur une journée, ainsi que de cours en ligne pour certains métiers.

Examiner les possibilités de recours à l'apprentissage pour promouvoir l'inclusion sociale, notamment à travers la participation de l'économie sociale

- Étudier le rôle que peuvent jouer les entreprises sociales pour proposer des possibilités d'apprentissage aux populations défavorisées, tout en veillant à ce que cette formule ne vienne pas se substituer à des emplois plus sûrs et de plus long terme.

Notes

1. Au Royaume-Uni par exemple, les chiffres du *UK Voluntary Sector Workforce Almanac* du *National Council for Voluntary Organisations* semblent indiquer que le secteur de l'économie sociale n'utilise pas couramment les systèmes d'apprentissage. En 2011, 5 % seulement des associations employaient des apprentis, ou en avaient employé par le passé.
2. Pour plus d'informations, voir le site www.smeinsider.com/2015/07/27/apprenticeship-for-entrepreneurs-reflects-new-economic-reality/.

Références

- Borzaga, C. et J. Defourny (2001), *The Emergence of Social Enterprises*, Routledge, Londres.
- CBI/Pearson (2012), *Learning to grow: what employers need from education and skills*, www.cbi.org.uk/media/1514978/cbi_education_and_skills_survey_2012.pdf.

- CEDEFOP (2015), « Using apprenticeships and work placements to support faster labour market integration of adult asylum seekers and refugees », Summary of Discussions from Satellite Roundtable, 10 novembre 2015, Thessalonique, www.cedefop.europa.eu/files/apprsmes_summary_satellite_roundtable_migration.pdf.
- Clark, D. et R. Fahr (2001), *The Promise of Workplace Training for Non-College-Bound Youth: Theory and Evidence from German Apprenticeship*, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science, Londres.
- Crowley, L. et al. (2013), *International Lessons: Youth Unemployment in the Global Context*, The Work Foundation, Université de Lancaster.
- De Rick, K. (2008), « Costs and benefits of apprenticeships in the lowest track of VET », in *Situated competence development through innovative apprenticeship. The role of different stakeholders*, pp. 153-157, Institut autrichien de recherche sur la formation professionnelle et Université de Brême, Institut Technologie et éducation.
- Evans, S. et G. Bosch (2012), « Apprenticeships in London: boosting skills in a city economy – with comment on lessons from Germany », *OECD Local Economic and Employment Development (LEED) Working Papers*, n° 2012/08, Éditions OCDE.
- Geel, R. et U. Backes-Gellner (2009), « Occupational mobility within and between skill clusters: An empirical analysis based on the skill-weights approach », *Leading House Working Paper*, n° 47, Swiss Leading House on Economics of Education, Firm Behavior and Training Policies.
- Göggel, K. et T. Zwick (2012), « Heterogeneous wage effects of apprenticeship training », *The Scandinavian Journal of Economics*, vol. 114(3), pp. 756-779, <http://dx.doi.org/10.1111/j.1467-9442.2012.01712.x>.
- Hoeckel, K. et al. (2008), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/20777752>.
- Leiser, M.S. et S.C. Wolter (2016), « Empirical evidence on the effectiveness of social public procurement policy: The case of the Swiss apprenticeship training system, » *CESifo Working Paper Series*, n° 5119, Institute for the Study of Labor (IZA), <http://ftp.iza.org/dp9646.pdf>.
- Leiser, M.S. et S.C. Wolter (2015), « Public procurement can promote apprenticeships », *EENEE Policy Brief*, n° 1/2015, Réseau européen d'experts en économie de l'éducation, www.eenee.de/dms/EENEE/Policy_Briefs/PolicyBrief1-2015.pdf.
- McIntosh, S. (2007), « A cost-benefit analysis of apprenticeships and other vocational qualifications », *Department for Education and Skills Research Report*, n° RR834, Department for Education and Skills, Nottingham.
- OCDE (à paraître), « Costs and benefits of apprenticeship », *OECD Education Working papers*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître, 2016), *Engaging employers in apprenticeship opportunities at the local level*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016a), *Les grandes mutations qui transforment l'éducation 2016*, Éditions OCDE, Paris, http://dx.doi.org/10.1787/trends_edu-2016-fr.
- OCDE (2016b), *Les clés de l'intégration : Les réfugiés et autres groupes nécessitant une protection*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264258365-fr>.
- OCDE (2015), *Perspectives de l'OCDE sur les compétences 2015 : Les jeunes, les compétences et l'employabilité*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264235465-fr>.
- OCDE (2014a), « Giving youth a better start in the labour market », Document préparatoire pour la Conférence G20-OCDE-CE sur la qualité de l'apprentissage, www.oecd.org/els/emp/G20-OECD-EC%20Apprenticeship%20Conference_Issues%20Paper.pdf.
- OCDE (2014b), *Création d'emplois et développement économique local*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230477-fr>.
- OCDE (2014c), *Employment and Skills Strategies in the Czech Republic*, *OECD Reviews on Local Job Creation*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264208957-en>.
- OCDE (2014d), *Employment and Skills Strategies in Ireland*, *OECD Reviews on Local Job Creation* OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264207912-en>.
- OCDE (2010a), *Des débuts qui comptent ! Des emplois pour les jeunes*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/19936729>.

- OCDE (2010b), *Formation et emploi : relever le défi de la réussite*, Examens de l'OCDE sur l'éducation et la formation professionnelles, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264087491-fr>.
- Olsen, O.J., H. Høst et A.H. Tønder, (2014), « Key challenges for Norwegian VET: The state of play », Nord-VET, Roskilde, http://nord-vet.dk/indhold/uploads/report1b_no.pdf.
- Quintini, G. et T. Manfredi (2009), « Going separate ways? School-to-work transitions in the United States and Europe », *Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations*, n° 90, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/221717700447>.
- Réseau Cocagne, site internet, www.reseaucocagne.asso.fr (consulté le 5 juillet 2016).
- Siemens (2015), « Siemens introduces durable program for integrating refugees », communiqué de presse, [www.siemens.com/press/en/pressrelease/?press=/en/pressrelease/2015/corporate/pr2015090359coen.htm&content\[\]=Corp](http://www.siemens.com/press/en/pressrelease/?press=/en/pressrelease/2015/corporate/pr2015090359coen.htm&content[]=Corp).

PARTIE I

Chapitre 5

Améliorer l'efficacité de la politique visant les PME et l'entrepreneuriat au niveau local

La coordination entre les différentes parties impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est importante pour éviter les chevauchements, exploiter les synergies entre programmes et veiller à ce que les lacunes de la politique soient réduites au minimum. La coordination revêt une importance particulière dans le cas des politiques visant les petites et moyennes entreprises (PME) et l'entrepreneuriat, car ces interventions relèvent souvent à la fois des autorités nationales et infranationales, ainsi que de plusieurs ministères. Le présent chapitre s'intéresse aux facteurs nationaux qui façonnent le contexte de la coordination et de l'adaptation aux conditions locales des politiques, et précise en quoi une bonne adaptation des mécanismes de gouvernance, des dispositifs de mise en œuvre et des pratiques de recueil des données et d'évaluation peut en améliorer l'exécution.

L'élaboration et l'exécution des politiques de développement économique sont devenues plus complexes ces dernières années. Les nouveaux systèmes de gouvernance impliquent différentes juridictions territoriales et confèrent des responsabilités dans les mêmes domaines d'action aux différents niveaux d'administration (national, régional, local) tout en transférant un nombre croissant de fonctions des gouvernements nationaux aux autorités régionales et locales. Depuis quelques décennies, les instances supranationales – telles que la Commission européenne – jouent également un rôle accru dans les politiques de développement économique. Ainsi, il n'est pas rare de voir trois ou quatre niveaux d'administration (supranational, national, régional et infrarégional) participer simultanément aux politiques visant l'entrepreneuriat et les petites et moyennes entreprises (PME). Par ailleurs, la politique visant les PME et l'entrepreneuriat concerne de nombreux domaines de l'action publique (réglementation, accès au financement, développement des compétences, etc.) qui relèvent de la responsabilité commune de différents ministères et organismes publics. Cette situation rend plus complexes les tâches de coordination des politiques et d'adaptation aux conditions locales.

La coordination entre les différentes parties impliquées dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques est importante pour éviter les chevauchements et les duplications, exploiter les synergies entre les différents programmes (la réussite d'une intervention peut, par exemple, dépendre de l'existence d'une autre action), et veiller à ce que les lacunes de la politique (c'est-à-dire les problèmes non traités) soient réduites au minimum et comblées. À cette fin, il importe d'assurer la coordination à la fois verticale et horizontale des politiques. Si la coordination verticale implique différents niveaux d'administration (coordination entre l'échelon national et le niveau régional), la coordination horizontale suppose la coopération entre des entités situées au même niveau juridictionnel (par exemple, collaboration entre deux collectivités locales pour soutenir un pôle industriel dont la localisation relève des deux autorités).

Il convient également de prêter attention à la manière dont les politiques élaborées à un échelon plus élevé de gouvernance (national ou supranational) peuvent être adaptées aux conditions locales là où elles sont exécutées. De nombreuses décennies de pratique du développement économique ont montré que même les interventions de la puissance publique les plus efficaces doivent être ajustées lorsqu'elles sont transférées à des juridictions ou des régions différentes.

Le présent chapitre s'intéresse aux stratégies pouvant permettre une meilleure coordination et adaptation aux conditions locales des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat, et aux implications pour la mise en œuvre de ces politiques au niveau local. Il s'inspire principalement des examens par pays consacrés par l'OCDE à la politique visant les PME et l'entrepreneuriat, notamment de leurs chapitres sur la dimension locale des politiques nationales visant les PME et l'entrepreneuriat.

Faits saillants

- Ces dernières années, l'élaboration et l'exécution des politiques de développement économique se sont complexifiées. Il n'est pas rare de voir trois ou quatre niveaux d'administration, ainsi qu'une multiplicité de ministères et d'agences gouvernementales, participer de concert à la politique menée en faveur des PME et de l'entrepreneuriat.
- Il importe, pour éviter les chevauchements et les doublons, d'exploiter les synergies entre programmes et s'assurer que les lacunes de l'action publique (c'est-à-dire les problèmes non traités) sont réduites au minimum et comblées, et de mieux coordonner les différentes parties prenantes à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques.
- Quel que soit le niveau de gouvernance qui les a produits, les politiques et programmes doivent être adaptés, pour ce qui est de leur exécution, aux conditions locales.
- Différents outils peuvent être mobilisés pour améliorer la coordination et l'adaptation au contexte local : accords écrits, stratégies nationales, organes officiels de coordination, dispositifs de cofinancement.
- Au niveau de l'exécution des programmes, le recours à des organisations intermédiaires locales peut améliorer l'adaptation et tirer parti des capacités locales ; la co-implantation de services sur un même site peut de son côté entraîner une meilleure coordination et faciliter l'accès des PME et des entrepreneurs aux services.

Principaux enjeux de la coordination et de l'adaptation des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat

Le cadre général peut beaucoup varier au niveau local

Le cadre général (conditions du marché du travail, accès aux financements, réglementations des affaires) varie grandement non seulement d'un pays à l'autre, mais aussi d'un territoire à l'autre au sein d'un même pays. Cette situation a une incidence directe sur le comportement entrepreneurial de la population locale et sur la performance des entreprises nouvellement créées au niveau local. Au Mexique, par exemple, le PIB par habitant est cinq fois plus élevé dans la capitale que dans l'État méridional du Chiapas, qui est l'État le plus pauvre du pays (voir graphique 5.1). Plus généralement, l'activité industrielle et la richesse économique se concentrent dans le nord du pays, le long de la frontière avec les États-Unis, le sud étant pour l'essentiel en retard (OCDE, 2013). Au Canada, la répartition des ressources naturelles et de la population ont une influence directe sur la mise en œuvre des politiques visant les PME. Les secteurs sur lesquels se concentre la politique économique ne sont pas les mêmes dans des provinces riches en ressources naturelles (comme l'Alberta) et dans des provinces qui ont une tradition manufacturière plus marquée (Ontario, Québec). De même, la coexistence dans la plupart des provinces de zones urbaines, rurales et reculées exige des interventions adaptées (OCDE, à paraître, 2016a).

Dans les pays de plus petite taille, on observe également des caractéristiques géographiques très nettes en termes d'activité économique. En Italie, il existe un fossé historique de développement entre un Nord opulent et un Sud plus pauvre que cinquante années de politiques de développement régionales ciblées ont à peine amoindri (OCDE, 2014). En Israël, de même, l'activité économique se concentre fortement dans les trois principales villes de Tel Aviv, Jérusalem et Haïfa (OCDE, 2016).

L'impact des réglementations des marchés de produits sur l'activité économique varie également fortement d'une région à l'autre, du fait des différences de moyens des

Graphique 5.1. PIB par habitant et densité d'entreprises dans les États mexicains

A) PIB par habitant



B) Densité d'entreprises



Source : OCDE (2013), OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Mexico: Key Issues and Policies, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en>.

administrations locales. Au Mexique, par exemple, il faut seulement cinq jours et demi pour créer une entreprise dans l'État de Guanajuato, contre sept semaines dans l'État de Quintana Roo (Banque mondiale, 2014). En Italie, ce délai est de six jours à Rome et à Milan, mais de 16 jours dans la ville de Naples. Or, étant donné que toutes les villes d'Italie appartiennent à un système national géré par les chambres de commerce, cet écart reflète principalement la réactivité des agents locaux (Banque mondiale, 2013).

Si les différences de cadre général ont une incidence sur la performance des PME et de l'entrepreneuriat, les implications ne sont pas toujours évidentes. Au Mexique, la densité d'entreprises (c'est-à-dire le nombre d'entreprises pour mille habitants) atteint ses niveaux les plus élevés dans les États les plus pauvres de la côte Pacifique du sud du pays, ce qui reflète une activité entrepreneuriale importante liée à la nécessité, et elle atteint ses niveaux les plus faibles dans le nord, à la frontière des États-Unis, une région dont l'économie est dominée par l'industrie manufacturière (voir graphique 5.1). Toutefois, on observe la situation inverse en Italie, où la densité d'entreprises est la plus élevée dans le Nord plus riche, caractérisé par une tradition de regroupement de petites entreprises, tandis que dans le Sud plus pauvre, l'administration publique est un des principaux employeurs (OCDE, 2014 ; OCDE, 2013).

Bien que les densités d'entreprises soient d'un niveau élevé comparable dans le sud du Mexique et dans le nord de l'Italie, les politiques à mener pour soutenir les PME de ces deux régions ne peuvent à l'évidence pas être les mêmes. Par exemple, s'agissant de l'innovation, les politiques appliquées au Mexique devront s'adresser à un grand nombre de petites entreprises dans les secteurs traditionnels à faible valeur ajoutée à travers des politiques d'accroissement de la productivité marquées par un faible coût de mise en œuvre par entreprise bénéficiaire. En Italie, des interventions ciblées favorisant une collaboration à forte composante intellectuelle entre les PME, et entre les PME et les organismes de recherche, sont plus pertinentes.

Le contexte de gouvernance peut rendre plus facile – ou plus difficile – la coordination efficace des politiques

Le système de gouvernement influence la coordination et l'adaptation des politiques. Dans des États centralisés tels qu'Israël, qui ne comprennent que deux niveaux d'administration (national et municipal), la coordination des politiques peut être compliquée par le morcellement des communes et par la faible capacité des plus petites d'entre elles à planifier et formuler des politiques. Toutefois, même dans de telles conditions, l'adaptation des politiques conserve son importance. Les exécutifs locaux doivent trouver les moyens d'informer les responsables politiques nationaux des difficultés de développement et des conditions particulières de la commune de manière à ce que celles-ci soient prises en compte lorsque les politiques nationales sont menées au niveau local.

La coordination et l'adaptation des politiques sont plus faciles dans les systèmes décentralisés qui ont mis en place des dispositifs formels de partage des responsabilités entre les différents échelons administratifs. Par exemple, les agences locales de développement en France se trouvent à la fois au niveau des régions et des départements (le deuxième et le troisième niveau de la structure administrative) et ont un mandat englobant le soutien à la création d'entreprise et les services de développement des entreprises. En Italie, l'enseignement et la formation professionnels (EFP) est une compétence partagée entre le gouvernement régional et le gouvernement provincial (qui correspondent également au deuxième et au troisième niveau de la structure administrative). Dans la plupart des pays

de l'OCDE, l'obtention de licences et de permis par les entrepreneurs (autorisation d'exploitation, permis de construire, etc.) est gérée par les municipalités, dont les moyens ont donc une incidence sur la « facilité de faire des affaires » au niveau local.

Les administrations locales ne disposent pas toutes de moyens équivalents pour mettre en œuvre et coordonner les politiques visant les PME et l'entrepreneuriat

La quantité et la qualité des moyens humains dont disposent les exécutifs locaux influent sur la capacité des acteurs locaux à coordonner les politiques avec les autorités nationales. L'existence d'une veille économique au niveau local est essentielle pour informer l'administration centrale sur les principaux obstacles au développement qui existent à l'échelon local, de même qu'il est essentiel que les acteurs locaux disposent de moyens suffisants pour assurer la mise en œuvre efficace des programmes nationaux. Cette règle se vérifie tout particulièrement dans les États centralisés qui se caractérisent ordinairement par des échelons administratifs moins nombreux, et où de ce fait le manque relatif de moyens au niveau local peut compromettre la mise en œuvre des politiques. Dans les systèmes de gouvernance multi-niveaux, la présence de compétences (théoriquement) plus affirmées à l'échelon supérieur infranational atténue cette difficulté.

En Israël, par exemple, les municipalités ont le pouvoir de mener des activités de développement en faveur des PME. En règle générale, toutefois, les petites communes n'utilisent pas ces pouvoirs au-delà de la promotion immobilière en raison du manque de ressources et de moyens humains au niveau local. Les exécutifs de plus grande stature sont plus actifs, et assurent une coordination plus formelle avec les acteurs nationaux. Par exemple, la *Jerusalem Development Agency* dispose d'un conseil consultatif où siègent des représentants du gouvernement national et de la municipalité, ce qui permet d'articuler les stratégies définies au niveau local avec les priorités nationales. Or, compte tenu du petit nombre de grandes villes en Israël, chacune d'entre elles revêt une grande importance stratégique, ce qui favorise la coordination des politiques avec l'ensemble des grandes initiatives prises par ces autorités. Il n'en va pas de même avec les petites communes (OCDE, 2016).

Pour être efficace, le développement régional doit souvent s'affranchir des frontières administratives

Dans bien des cas, les enjeux de développement régional transcendent les frontières administratives régionales. Par exemple, les pôles industriels répondent souvent à des logiques fonctionnelles plutôt qu'à un zonage administratif géographique. L'existence d'une coordination des différentes administrations publiques englobant la zone fonctionnelle du pôle peut favoriser la réalisation des synergies latentes entre les entreprises et les institutions des différentes zones administratives, et favoriser ainsi le développement du pôle dans son ensemble. Toutefois, bien que la politique de création de pôles ait une assise régionale, elle est rarement accompagnée d'une coopération interrégionale. Tel est le cas en Italie, où les exécutifs régionaux (deuxième niveau de la structure administrative nationale) responsables du développement des « districts industriels » tendent à collaborer davantage avec les gouvernements provinciaux concernés (troisième niveau de la structure administrative nationale) qu'avec les autres instances régionales (OCDE, 2013). On observe également un manque de cohérence entre régions voisines en termes de structures d'incitation et d'accompagnement. Par exemple, tandis que l'agence de développement régional d'Émilie-Romagne aidait les entreprises à trouver le meilleur soutien à l'innovation

auprès de diverses sources du secteur privé, l'organisme équivalent de Vénétie cherchait à créer des centres d'excellence et à offrir lui-même un soutien à l'innovation.

De même, un examen des secteurs stratégiques pour chacun des 32 États du Mexique (c'est-à-dire le deuxième niveau de la structure administrative mexicaine) réalisé par l'OCDE a montré qu'il n'existait pratiquement aucune interaction sectorielle entre les États voisins.

La coordination des politiques a son importance non seulement pour les programmes, mais aussi pour la législation

La coordination des politiques doit également viser les législations tout autant que les programmes, tout particulièrement dans les pays à structure fédérale et les pays très décentralisés, où les autorités infranationales sont dotées de compétences législatives. L'absence de coordination peut créer des incompatibilités réglementaires susceptibles d'entraver le développement des PME par-delà les frontières locales. Au Canada, le programme Sceau rouge, qui vise à harmoniser les certificats d'aptitude professionnelle par le biais de normes provinciales communes, en donne une bonne illustration, dans la mesure où l'absence de reconnaissance mutuelle de qualifications professionnelles a parfois conduit à des pénuries de compétences localisées. De même, l'utilisation de normes différentes au sein d'un même secteur d'activité selon les provinces peut entraver la croissance des entreprises. En ce qui concerne les marchés financiers, l'application de réglementations différentes d'une province à l'autre (au Canada, la réglementation des marchés financiers relève des provinces) peut également constituer une barrière à la création d'un marché financier national pour de nouveaux instruments tels que le financement participatif.

La coordination verticale entre l'échelon national et les collectivités infranationales est également importante dans le domaine législatif. Dans de nombreux pays, la fiscalité donne une bonne illustration de la nécessité d'assurer la coordination verticale pour veiller à ce que l'imposition ne soit ni trop favorable ni trop défavorable aux PME. Au Canada par exemple, le gouvernement fédéral et les exécutifs provinciaux appliquent des taux d'imposition préférentiels aux petites entreprises (jusqu'à 500 000 CAD de chiffre d'affaires), ce qui s'est traduit en 2015 par un taux d'imposition de seulement 15.2 % pour les PME. Par ailleurs, le gouvernement fédéral et les gouvernements des provinces offrent des réductions d'impôts généreuses sur les investissements en R-D des PME, de sorte que l'avantage fiscal total pour une PME peut devenir significatif. D'autre part, l'impôt sur les sociétés au niveau infranational vient généralement s'ajouter à la fiscalité nationale pesant sur les entreprises (c'est le cas notamment en France, en Italie, en Allemagne et au Japon), ce qui signifie qu'il convient de trouver un équilibre pour éviter d'exercer une pression fiscale excessive sur les PME. Dans les deux cas, un dialogue entre l'administration nationale et les collectivités locales est nécessaire pour veiller à ce que la fiscalité soit équitable et permette de remédier autant que possible aux défaillances du marché.

La cohérence des politiques favorise leur coordination

La coordination des politiques et leur adaptation aux conditions locales sont toutes deux favorisées par leur cohérence sur la durée. On admet généralement que pour les petits entrepreneurs, il est préférable que la législation ou les réglementations des programmes changent peu, ou alors avec un préavis suffisant. On leur évite ainsi de devoir périodiquement apprendre de nouvelles règles, tout en réduisant le risque de non-conformité aux nouvelles lois ou réglementations.

La cohérence des politiques revêt également une grande importance pour les responsables politiques. Un cadre d'action stable leur permettra de mieux identifier les doublons et les contradictions entre les programmes et les textes existants, et donc potentiellement de mettre en place les éventuelles réformes nécessaires pour renforcer l'action publique. Par ailleurs, cette stabilité des règles profitera aux acteurs responsables de la mise en œuvre, car ceux-ci pourront acquérir les compétences et l'expérience nécessaires et devront seulement procéder à des ajustements mineurs d'une année sur l'autre.

Mécanismes visant à améliorer la coordination et l'adaptation des politiques

Les gouvernements nationaux et les autorités locales ont recours à un certain nombre de mécanismes et de stratégies pour renforcer la coordination et l'adaptation aux conditions locales des politiques visant les PME et l'entrepreneuriat. La présente section s'intéresse aux mécanismes les plus courants dans les domaines de la gouvernance et du financement, de la mise en œuvre des politiques, de la collecte des données et de l'évaluation des programmes.

Mécanismes de gouvernance

Programmes de cofinancement

Les programmes de cofinancement mis en œuvre par différentes instances gouvernementales sont un moyen courant et relativement efficace de coordonner et d'adapter les politiques visant les PME et l'entrepreneuriat. Lorsque les pouvoirs publics nationaux et les autorités locales engagent des ressources financières équivalentes ou similaires pour un programme public, ils ont tout intérêt à veiller à ce que le programme s'inscrive de manière cohérente dans le cadre d'action national de soutien à l'entrepreneuriat et aux PME tout en relevant les défis du développement local. Le partage des coûts par les participants au programme – notamment s'il cible les entreprises à forte croissance et les grandes PME – peut également être un moyen efficace de s'assurer que le contenu du programme de soutien répond aux attentes des participants.

Le fonds mexicain pour les PME, qui a été remplacé récemment par le nouveau fonds national pour les entrepreneurs, donne une bonne illustration de la coordination verticale des politiques à travers des mécanismes de cofinancement. Le fonds pour les PME était une initiative fédérale dans laquelle les gouvernements des États (deuxième niveau de la structure administrative mexicaine) pouvaient cofinancer à parité avec le gouvernement fédéral les programmes et les projets répondant à des problématiques locales. Cette initiative a été formalisée par des discussions bilatérales et la mise en place de mécanismes annuels de coordination visant à définir quels programmes seraient financés par les contributions respectives. Globalement, le fonds pour les PME s'est avéré un outil très efficace de coordination des politiques même si l'insuffisance des moyens des États s'est traduite par des contributions inégales du gouvernement fédéral et des exécutifs des États. L'encadré 5.1 illustre la manière dont le fonds pour les PME a été utilisé par l'État de Querétaro pour soutenir les pôles industriels locaux dédiés aux filières automobile et aéronautique, faisant ainsi un usage efficace d'un programme de financement fédéral pour renforcer un secteur d'activité dynamique au niveau local.

Un enseignement important tiré de la mise en œuvre du fonds pour les PME est que les mécanismes de cofinancement doivent être conçus de manière aussi simple que possible pour encourager la participation des autorités infranationales (et des organisations

Encadré 5.1. Utilisation des politiques fédérales pour répondre aux besoins industriels locaux : le cas de l'État du Querétaro au Mexique

L'économie de l'État de Querétaro compte de nombreuses grandes entreprises industrielles solidement établies dans les chaînes d'approvisionnement internationales, et sur lesquelles peut se concentrer la politique de soutien aux PME. En particulier, des opportunités existent dans les secteurs des constructeurs et des équipementiers automobiles, dans lesquels l'État s'est spécialisé depuis les années 1960, et plus récemment dans le secteur émergent de l'aéronautique (réunies autour de l'entreprise phare canadienne Bombardier). La présence d'entreprises internationales dans ces secteurs d'activité a conduit le gouvernement de l'État à mettre beaucoup l'accent, s'agissant de l'emploi du fonds pour les PME, sur la mise en œuvre locale du programme national d'aide aux entreprises sous-traitantes. Ce programme constitue un outil permettant de relier les PME aux chaînes d'approvisionnement internationales à travers une certification de la qualité (grâce notamment à l'obtention onéreuse de certifications de gestion de la qualité telles qu'AS9100 dans l'aéronautique et ISO9001 dans le secteur automobile), la modernisation technologique et l'organisation pour les entreprises transnationales en place d'événements de mise en contact avec de nouveaux fournisseurs potentiels. Il a également été utilisé pour transposer les connaissances industrielles du secteur automobile à un secteur aéronautique en plein essor.

L'État de Querétaro s'est également chargé de concevoir la démarche, ce qui a nécessité une collaboration étroite avec les institutions locales de soutien concernées. Ainsi, les efforts consacrés au développement des fournisseurs au niveau local ont été coordonnés avec ceux des incubateurs locaux d'entreprises (notamment l'incubateur de hautes technologies) et avec ceux des centres technologiques du conseil national de la science et de la technologie (CONACYT) qui sont domiciliés dans l'État. Ces centres sont spécialisés dans la robotique industrielle, la fabrication de pointe et l'électrochimie, et les technologies environnementales.

Le secteur public a lui aussi un rôle important à jouer pour asseoir les possibilités de développement des compétences répondant aux besoins des PME locales. Hélas, ce type d'activité est souvent beaucoup moins développé dans les régions mexicaines que dans d'autres pays de l'OCDE. Toutefois, dans l'État du Querétaro, les autorités ont créé une université aéronautique qui propose différentes formations, depuis des cursus d'enseignement technique sur deux ans jusqu'aux programmes de niveau master, dans le but de donner naissance à un écosystème de PME très avancées ayant vocation à devenir les fournisseurs de Bombardier et d'autres grandes entreprises. Il a également encouragé la collaboration au niveau local entre le collège local de l'enseignement technique professionnel (CONALEP) et le CONACYT, ce qui permet au secteur aéronautique local naissant de former des techniciens de niveau intermédiaire et supérieur. Ces efforts de développement de la main-d'œuvre constituent un modèle pour le développement de PME plus innovantes dans d'autres États.

Source : OCDE (2013), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Mexico: Key Issues and Policies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en>.

intermédiaires) qui ne disposent pas toujours des moyens et ressources internes nécessaires pour démêler des procédures administratives complexes. Au Mexique, par exemple, la lourdeur des obligations déclaratives, les retards dans le remboursement des frais de projet et le financement sur une seule année (et non pluriannuel) ont dissuadé certains États de présenter des demandes de financement pour des projets de long terme.

Cette situation a réduit l'utilité stratégique du fonds pour les PME aussi bien dans ses objectifs que dans ses actions.

Le Canada offre un autre exemple récent d'utilisation conjointe de diverses sources de cofinancement public pour accompagner certaines politiques de soutien à l'entrepreneuriat : le Plan d'action pour le capital-risque de 2013, financé principalement par le gouvernement fédéral mais ouvert au cofinancement par les exécutifs provinciaux intéressés. À la fin de 2015, deux des quatre fonds de fonds (fonds investis dans plusieurs fonds de capital-risque) garantis par le gouvernement avaient obtenu des ressources financières à la fois du gouvernement fédéral et de certaines provinces. Toutefois, les cofinancements prévus par la politique canadienne visant les PME et l'entrepreneuriat ont été plus occasionnels et moins institutionnalisés qu'au Mexique. Cela s'explique peut-être par le fait que la plupart des provinces canadiennes bénéficient de l'autonomie constitutionnelle, ainsi que d'une taille et de ressources financières suffisantes pour mener seules leur propre politique de développement économique. Les programmes des provinces sont donc très bien adaptés au contexte local, avec toutefois l'inconvénient d'une absence de mécanismes formels de coordination des interventions fédérales dans des domaines d'action similaires.

Organes officiels de coordination des politiques

La mise en place d'organes officiels formels responsables de la coordination verticale et/ou horizontale des politiques est une méthode évidente de promotion et de renforcement de la coordination et de l'adaptation des politiques. Lorsque de tels organes se réunissent régulièrement, ils peuvent devenir pour les pouvoirs publics des outils efficaces pour partager de bonnes pratiques de coordination s'affranchissant des frontières administratives locales et pour mettre en œuvre des programmes nationaux de manière cohérente sur l'ensemble du territoire national. En revanche, les instruments moins formels tels que les groupes de travail et les comités temporaires risquent de limiter la coordination des politiques à des échanges d'informations, avec à la clé une collaboration et une action conjointe limitées, voire nulles.

Les cas de l'Italie et du Canada en donnent une bonne illustration. En Italie, la coordination des politiques entre les régions (deuxième niveau de la structure administrative italienne) et entre les régions et le gouvernement central pour des programmes de financement de l'Union européenne (UE) est dévolue à une institution formelle appelée *Conferenza Stato-Regioni*. Cette institution se réunit régulièrement pour coordonner les actions garanties par des fonds européens (voir encadré 5.2).

Au Canada, en revanche, la coordination des politiques visant les PME d'une province à l'autre et entre les provinces et le gouvernement fédéral tend à s'organiser de manière spécifique, pour résoudre un problème donné, plutôt que de manière institutionnalisée. Peut-être cela tient-il à la répartition des pouvoirs entre le gouvernement fédéral et l'échelon provincial ou territorial (deuxième niveau de la structure administrative canadienne). On relève quelques exceptions notoires, concernant notamment la reconnaissance nationale des programmes de formation en apprentissage qui sont gérés au niveau des provinces à travers le programme fédéral Sceau rouge, ainsi que la collaboration entre provinces voisines sur des questions au champ plus restreint.

Les programmes de financement de l'UE donnent d'autres exemples des mécanismes formels de coordination des politiques. Les fonds structurels et les fonds sociaux européens insistent fortement sur une approche participative impliquant les autorités

Encadré 5.2. Italie : la *Conferenza Stato-Regioni*

Dans le cadre du processus de décentralisation régionale des politiques menée depuis 20 ans, le gouvernement italien a mis en place un organisme officiel chargé de coordonner les relations entre l'État et les régions, appelé la Conférence État-régions (*Conferenza Stato-Regioni*). L'action de cette Conférence a été efficace, notamment pour la programmation des fonds européens. La Conférence État-régions a validé le Cadre de référence stratégique national pour 2007-13, initialement élaboré par l'État en consultation avec les parties prenantes. Ce cadre définit au profit des régions des orientations applicables à l'élaboration de stratégies régionales et de programmes opérationnels. La même approche a été adoptée pour la période actuelle de financement (2014-20), le document de coordination étant désormais appelé Contrat de partenariat.

Cette institution apparaît comme un moyen efficace de coordonner les politiques. Toutefois, son utilisation se limite au cadre d'application des fonds européens, sans intégrer les programmes qui ne sont pas cofinancés par l'Union européenne, notamment les politiques d'incitation fiscale et de coopération interrégionale (hors programmes sectoriels financés par l'Union européenne, lesquels concernent cependant tous le sud du pays).

Les régions (et les deux provinces autonomes de Trente et de Bolzano) ont mis en place un deuxième organisme à participation volontaire, la Conférence des régions et des provinces autonomes (*Conferenza delle Regioni e delle Province Autonome*), qui a pour vocation de renforcer la coordination des politiques interrégionales. Cette conférence cherche à identifier les positions communes pour permettre aux régions de présenter leurs points de vue au gouvernement central, et sert de forum de discussion pour les enjeux communs et les problèmes interrégionaux. Toutefois, du fait de son caractère non officiel, elle sert principalement de forum de discussion, les régions elles-mêmes conservant le pouvoir, si bien qu'il n'est pas possible, sauf en cas de consensus, de prendre de décisions contraignantes pour l'ensemble des régions.

Source : OCDE (2014), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Italy: Key Issues and Policies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213951-en>.

publiques infranationales, les partenaires sociaux et les organisations de la société civile au stade de la formulation des politiques et à celui de leur mise en œuvre.

L'Italie en donne deux illustrations, avec les pactes territoriaux (*Patti territoriali*) et les contrats de programme (*Contratti di Programma*). Les pactes territoriaux sont des projets de développement qui donnent lieu à un accord entre les collectivités locales et les représentants de la société civile (principalement entrepreneurs et syndicats) issus d'un groupe de municipalités voisines, et qui sont ensuite approuvés par le gouvernement central. Ces accords dressent une liste d'investissements par des acteurs privés et publics qui sont coordonnés pour les territoires concernés. Les contrats de programme sont conclus entre le gouvernement central et des entreprises privées (PME et grandes entreprises) pour stimuler l'industrialisation dans les régions les moins développées au moyen d'investissements dans les sites de production et dans l'emploi dans certaines localités ciblées. Les fonds publics sont versés une fois qu'un plan industriel en bonne et due forme a été approuvé pour les zones ciblées.

Répartition claire des compétences

Les compétences concernant le développement de l'entrepreneuriat et des PME peuvent être réparties entre différents niveaux d'administration de manière « exclusive » ou

« concomitante ». Dans le premier cas, un mandat d'action spécifique (compétences de la main-d'œuvre, recherche-développement, aménagement de zones industrielles, etc.) est attribué à un seul niveau d'administration, tandis que dans le second cas, le mandat est attribué simultanément à plusieurs niveaux. Cette dernière formule est plus couramment utilisée dans les pays de l'OCDE, avec tel ou tel dispositif de gouvernance. De fait, il est très courant de voir à la fois des programmes locaux très spécifiques et un ensemble national de programmes visant à harmoniser les aides dans le pays tout entier.

Toutefois, si les compétences et les responsabilités peuvent être partagées entre les différents niveaux d'administration, ce qui est dans les faits souvent le cas dans les pays de l'OCDE, il convient également de chercher à clarifier et formaliser cette répartition. Un tel effort favorisera une meilleure coordination des politiques, permettant de mettre en place un cadre national plus solide pour l'action publique qui vise les PME et l'entrepreneuriat.

Stratégies de développement de pôles

Les pôles sont des regroupements géographiques d'entreprises interconnectées, de fournisseurs spécialisés, de prestataires de services, de firmes opérant dans des secteurs connexes et d'organismes associés (Porter, 1990). Les stratégies de regroupement en pôles peuvent constituer des outils efficaces pour encourager la collaboration entre les entreprises et les organismes de recherche non seulement au sein du pôle, mais aussi des territoires appartenant à sa région fonctionnelle. En Israël, par exemple, le programme de regroupement en pôles a relié plusieurs édiles municipaux à travers des associations volontaires de municipalités locales en vue d'élaborer des stratégies de développement à long terme. Dans le cas d'Israël, les pôles sont des entités juridiques indépendantes mises en place par les municipalités. Ce statut leur permet de partager des actifs pour réaliser des économies d'échelle, maximisant ainsi les avantages pour le pôle tout entier, et de demander et recevoir des financements gouvernementaux. Les cinq pôles existants (Galilée occidentale, Galilée orientale, Néguev oriental, Néguev occidental et Vallée de Beit HaKerem) ont obtenu des financements à la fois du ministère de l'Intérieur national et du ministère des Finances national, qui voient tous deux ces pôles comme un moyen de stimuler le développement économique local dans les régions périphériques et dans les petites collectivités locales qui n'ont pas une taille suffisante pour investir seules.

La Commission européenne cherche elle aussi à développer des pôles à travers ses stratégies de spécialisation intelligente. Celles-ci découlent d'une démarche participative qui implique les exécutifs régionaux, les collectivités locales et les partenaires sociaux, ce qui permet d'adapter précisément les politiques aux besoins régionaux. La spécialisation intelligente est une approche stratégique du développement économique local passant par un soutien ciblé de la recherche et de l'innovation. Partant d'un processus d'élaboration d'une vision, elle identifie les avantages concurrentiels, définit les priorités stratégiques et a recours à un vaste éventail de politiques pour maximiser le potentiel de développement fondé sur la connaissance de chaque région, qu'elle accueille des secteurs de haute technologie ou seulement des activités à faible contenu technologique. Les stratégies de spécialisation intelligente servent de base aux investissements des fonds structurels de l'UE dans le cadre de la contribution de la Politique de cohésion aux priorités de l'UE pour la croissance et l'emploi à l'horizon 2020 (Commission européenne, 2012).

Toutefois, les stratégies de regroupement en pôles peuvent présenter certains inconvénients pour la coordination des politiques. Ces stratégies peuvent en effet faire obstacle à la coordination entre les projets des différentes régions. Il se peut que de

nombreuses régions choisissent les mêmes spécialisations génériques, entrant ainsi en concurrence effective les unes avec les autres, et le gouvernement central peut avoir un contrôle limité de l'impact stratégique du développement de chacun des pôles. Une approche nationale visant à coordonner les différentes stratégies de regroupement en pôles peut atténuer ce problème, favoriser la réalisation d'économies d'échelle pour les chaînes d'approvisionnement interrégionales et éviter la concurrence entre les régions qui semblent avoir opté pour les mêmes spécialisations. Le Programme finlandais pour les centres d'expertise (OSKE) constitue un modèle potentiel pour coordonner entre les régions les politiques de développement de pôles (voir encadré 5.3).

Encadré 5.3. **Programme finlandais pour les centres d'expertise (OSKE)**

Les Centres d'expertise (OSKE) finlandais constituent un modèle de coordination des structures et des programmes régionaux de soutien à l'innovation à travers la création de pôles d'importance nationale. Les OSKE s'inscrivent dans la stratégie d'innovation nationale finlandaise. Ils favorisent la mise en commun des projets d'innovation des entreprises et mènent des recherches pertinentes pour le développement de pôles concurrentiels à l'échelle internationale et reposant sur l'exploitation d'infrastructures d'innovation régionales.

Les OSKE mettent à profit les infrastructures et les financements dédiés à la recherche et à la formation provenant d'organismes tels que les Centres pour le développement économique, le transport et l'environnement (ELY), les Centres stratégiques pour la recherche, la technologie et l'innovation (SHOK) et les programmes de l'Agence finlandaise de financement de l'innovation (TEKES) en affectant les ressources à un ensemble de centres d'expertise et de pôles de compétence redondants. Le principe est que chaque région devrait compter un centre d'expertise, fondé sur ses atouts en fonction d'un secteur, d'une technologie, d'une expertise ou d'une application. Chaque pôle de compétences devrait être soutenu par au moins deux centres d'expertise situés dans des régions différentes en vue de tirer parti d'un vaste éventail d'expertises et de promouvoir la collaboration interrégionale.

Ce programme comporte 21 centres d'expertise régionaux qui soutiennent 13 pôles de compétences nationaux. Un centre d'expertise est un pôle d'innovation d'importance nationale dans un domaine d'expertise relevant d'un ou de plusieurs pôles. La plupart des centres d'expertise sont situés dans un parc scientifique. Ils constituent un réseau régional d'opérateurs et d'acteurs de pôles regroupant des entreprises régionales, des établissements d'enseignement supérieur, des instituts de recherche et des centres technologiques, et prennent en faveur de l'innovation des mesures qu'ils définissent collectivement pour le compte de la région et du pôle national. Les pôles de compétences ne regroupent pas des secteurs d'activité dans leur totalité, mais des sous-segments très innovants qui sont susceptibles de renforcer la compétitivité et de stimuler l'activité des entreprises du pôle tout entier.

Au départ, les centres d'expertise et les pôles de compétences étaient sélectionnés et financés au moyen d'une procédure d'appel d'offres concurrentielle. Bien que les hautes technologies occupent une place prépondérante, certains d'entre eux sont spécialisés dans d'autres secteurs, comme le tourisme et la culture. Le programme a traversé différentes phases depuis 1994 et a plusieurs fois reçu une évaluation positive.

Source : Ministère de l'Emploi et de l'Économie de Finlande (2009), *Evaluation of the Finnish National Innovation System* ; The Research and Innovation Council of Finland (2010), *Research and Innovation Policy Guidelines for 2011-15*.

Normes et certifications

L'application de normes et de certifications nationales requiert une coordination des politiques, notamment lorsqu'elle résulte d'un effort d'harmonisation de réglementations locales préexistantes divergentes. Un exemple typique est donné par le programme Sceau rouge canadien évoqué précédemment. Les apprentis ayant la mention Sceau rouge reçoivent une formation fondée sur des normes reconnues nationalement et obtiennent leur certification à l'issue d'un examen commun à toutes les provinces. Le programme est également géré en étroite coopération avec les représentants des secteurs qui définissent des normes communes ainsi que les nouveaux métiers Sceau rouge. Ce faisant, le programme Sceau rouge est devenu un outil important d'harmonisation des différentes normes en matière de formation et de certification.

Mécanismes de mise en œuvre

Recours à des organisations intermédiaires

Les organisations intermédiaires se définissent comme les organisations publiques, privées ou sans but lucratif qui mettent en œuvre des politiques pour le compte d'autorités nationales ou infranationales. Il s'agit par exemple des associations professionnelles, de cabinets de conseil, d'ONG et d'institutions semi-publiques (comme les chambres de commerce et agences de développement local).

Le recours à des organisations intermédiaires pour améliorer la coordination et l'adaptation des politiques répond à trois objectifs principaux. Tout d'abord, dans la mesure où les organisations intermédiaires sont par définition locales, elles offrent un moyen précieux de veiller à ce que les programmes publics répondent le plus précisément possible aux besoins des PME bénéficiaires. Ensuite, les gouvernements sont souvent dépourvus des moyens humains nécessaires pour mener l'ensemble des programmes publics qui relèvent de leurs compétences, et ils ont donc besoin de l'aide extérieure d'autres entités. Enfin, certains programmes peuvent nécessiter des connaissances très spécifiques dont ne dispose pas le gouvernement, ce qui justifie là encore le recours à l'assistance d'organisations externes.

La manière dont les organisations intermédiaires sont « recrutées » par les autorités pour l'exécution des programmes peut également varier. Certains gouvernements lancent des appels d'offres concernant la mise en œuvre du programme, auxquels peuvent répondre des organisations intermédiaires ou des consortiums. D'autres acteurs publics fournissent des conseils de base initiaux aux entrepreneurs, mais les orientent ensuite vers une série d'intermédiaires du secteur privé lorsqu'une aide plus spécifique est nécessaire. D'autres encore adoptent une démarche moins formelle en choisissant une par une les organisations intermédiaires auxquelles confier telle ou telle activité du programme.

Le recours aux organisations intermédiaires pour l'adaptation et la mise en œuvre des politiques visant les PME est plus courant dans certains pays que dans d'autres. Parmi ceux dont le cadre d'action pour l'entrepreneuriat et les PME a fait l'objet d'un examen par l'OCDE, le Canada et le Mexique se sont beaucoup reposés sur les organisations intermédiaires pour la mise en œuvre des politiques, tandis que l'Italie et Israël les ont moins utilisées. Cette situation est peut-être liée à l'immensité des territoires canadien et mexicain sur lesquels les politiques doivent être mises en œuvre, qui peut rendre complexe l'exécution du programme et la fourniture des services sans soutien externe. En Israël, en revanche, des centres d'accompagnement des entreprises de type « guichet unique » (centres MAOF), employant

des fonctionnaires, sont responsables de la mise en œuvre de la plupart des programmes en faveur des PME mis en place par l'échelon central.

Le recours généralisé aux organisations intermédiaires pour la mise en œuvre des politiques publiques pose des problèmes de contrôle de la qualité liés notamment à la nécessité de veiller à l'application d'un corpus commun minimal de normes qualitatives dans les programmes nationaux. Différentes solutions ont été apportées à ce problème. Tout d'abord, certains pays ont mis en place des comités locaux composés de fonctionnaires nationaux et infranationaux et de tiers chargés de formuler des recommandations sur la sélection des projets. D'autres pays ont imposé aux organisations intermédiaires souhaitant participer à la mise en œuvre des programmes nationaux de s'enregistrer auprès d'un système national d'accréditation après une évaluation de leurs compétences.

Une autre approche consiste à soumettre le travail des intermédiaires à des évaluations *ex ante* et *ex post*. Il convient toutefois de souligner que les enquêtes de satisfaction des clients constituent rarement un bon test de contrôle de la qualité, dans la mesure où elles tendent à aboutir à des scores extrêmement élevés de satisfaction des clients sur le contenu et les gestionnaires du programme. Des méthodologies plus solides – telles que la mise en place de groupes de contrôle qui évaluent la performance relative des participants au programme par rapport à des entreprises similaires n'ayant pas bénéficié d'accompagnement public – sont souvent nécessaires pour juger de la qualité des programmes et des organisations intermédiaires chargées de leur mise en œuvre.

Plus généralement, la qualité des organisations intermédiaires peut grandement varier, de même que les capacités des responsables politiques locaux. Il peut donc s'avérer nécessaire de renforcer les capacités des intermédiaires locaux, même si la part de responsabilité incombant au secteur public varie selon la nature de l'organisation intermédiaire. S'il s'agit d'une entité publique ou semi-publique (comme les chambres de commerce dans certains pays), la participation du gouvernement au renforcement des capacités est justifiée, qu'elle soit assurée sous forme de prestations ou de subventions. En revanche, s'il s'agit d'un acteur privé rémunéré pour la mise en œuvre du programme gouvernemental, la participation du secteur public au renforcement des capacités est moins justifiée dans la mesure où l'organisation intermédiaire a la possibilité de récupérer les coûts d'apprentissage liés à la mise en œuvre du programme en la refacturant à la puissance publique.

Le rôle des agences régionales de développement

Les agences régionales de développement financées par l'administration centrale sont des intermédiaires uniques qui peuvent être soutenues par l'échelon soit régional, soit national. Certaines d'entre elles sont des instruments de politique régionale qui ont peu de rapports directs avec l'action nationale ou avec leurs homologues des autres régions. Toutefois, le présent chapitre s'intéresse davantage aux agences régionales de développement dont la promotion et le financement ont été principalement assurés par les autorités nationales, que ce soit dans le but de combler l'écart de prospérité entre une région ciblée et le reste du pays ou d'adapter la mise en œuvre des programmes nationaux aux besoins des différentes régions en matière de développement.

Deux exemples du premier type d'agence régionale de développement sont donnés par la *Tennessee Valley Authority* et l'*Appalachian Regional Commission*, deux organismes fédéraux

des États-Unis visant à stimuler la croissance dans des régions qui accusent, historiquement, un retard par rapport au reste du pays. Le second type d'agence régionale de développement auquel s'intéresse ce chapitre – celles qui visent à adapter la mise en œuvre des programmes nationaux aux différents besoins des régions en matière de développement – se rencontre à la fois au Canada et en Turquie. La comparaison de ces deux exemples est particulièrement intéressante car elle montre que des agences régionales de développement soutenues par l'État central peuvent s'inscrire dans des cadres de gouvernance différents, à savoir dans un pays fédéral (Canada) comme dans un État hautement centralisé (Turquie).

Au Canada, le gouvernement fédéral a mis en place ses quatre premières agences régionales de développement au milieu des années 80 pour développer les capacités au niveau local et doper la croissance économique régionale. En réponse à la crise économique et financière mondiale de 2008-09, le nombre des agences régionales de développement canadiennes a été porté à six et leurs fonctions ont été élargies afin de mieux répondre aux défis auxquels étaient confrontés des secteurs d'activité particuliers. Financées par l'État fédéral, les agences régionales de développement canadiennes se chargent d'assurer l'élaboration et la mise en œuvre des initiatives adaptées aux conditions locales, dans des régions délimitées suivant une définition fonctionnelle, de manière complémentaire aux efforts des provinces et des territoires. De manière générale, elles apportent un soutien aux PME et aux organisations à but non lucratif dans les domaines de l'innovation, de l'entrepreneuriat et de l'aide à la commercialisation. Par exemple, les agences régionales de développement sont chargées de l'exécution du Programme fédéral de développement des collectivités qui encourage le développement des territoires ruraux à travers des prêts et des conseils aux petites entreprises, entre autres activités. Ces agences sont également impliquées dans la réponse à des défis économiques locaux spécifiques tels que la restructuration industrielle ou les catastrophes naturelles.

En Turquie, les agences régionales de développement sont une initiative plus récente qui trouve notamment son origine dans le processus d'intégration dans l'Union européenne. Elles peuvent fournir des enseignements dont peuvent profiter d'autres pays sur la manière de lancer et d'utiliser cet instrument pour la mise en œuvre des politiques nationales au niveau local (voir encadré 5.4).

Encadré 5.4. **Les agences régionales de développement en Turquie**

En 2006, des agences régionales de développement ont été créées en Turquie, un État historiquement centralisé. Fruits de discussions menées de longue date sur la politique de développement régional, ces agences ont été envisagées pour la première fois dans le 8^e Plan de développement national (2001-05). Le facteur qui a fini par déclencher leur création a été la nécessité de disposer de structures institutionnelles appropriées pour l'harmonisation avec la politique européenne de développement régional.

Les agences régionales de développement doivent accomplir les tâches suivantes : i) préparer les projets de développement et les stratégies d'ampleur régionale ; ii) élaborer et mettre en œuvre les programmes de soutien pour le développement économique et social ; et iii) améliorer le climat régional pour l'investissement et attirer les investisseurs vers la région.

Chaque agence est régie par un Conseil d'administration composé de représentants des secteurs public et privé et d'ONG, et produit un plan de travail annuel qui tient compte à la

Encadré 5.4. Les agences régionales de développement en Turquie (suite)

fois des plans nationaux et des priorités locales, ces dernières étant définies à l'issue d'une recherche approfondie réalisée sur le terrain dans la région. Le Conseil d'administration se réunit une fois par mois pour promouvoir les activités de l'agence et veiller à ce qu'elles soient bien connues par les entrepreneurs et les PME au niveau local.

Au moment de la rédaction de la présente publication, la Turquie comptait 26 agences régionales de développement. En tant qu'organisations chargées de l'exécution, elles assurent la gestion des fonds tant nationaux que régionaux, mais sans constituer un niveau administratif supplémentaire. Elles assurent la mise en œuvre des programmes de soutien aux PME (développement économique) et aux ONG (développement social), mais elles disposent également d'unités de promotion de l'investissement chargées d'améliorer le climat régional pour l'investissement et des unités d'action qui travaillent avec les parties prenantes à l'amélioration des écosystèmes d'innovation régionaux.

Enseignement important de la mise en place des agences régionales de développement en Turquie, leurs limites ne se confondent pas avec les frontières administratives des régions turques ; de fait, elles correspondent chacune à plus d'une région administrative. Ce choix obéit à la volonté de leur faire atteindre la taille critique et d'organiser les travaux autour de secteurs économiques fonctionnels, plutôt qu'autour de régions au sens étroit. Dans un premier temps, deux agences régionales de développement ont été lancées dans le cadre d'une initiative pilote. Après l'évaluation de leurs activités sur deux ans, les autres agences ont été mises en place à partir des premiers enseignements qui en ont été tirés.

Source : OCDE (à paraître, 2016b), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Kazakhstan: Key Issues and Policies*.

Co-implantation des programmes gérés à différents niveaux de gouvernance

La coimplantation sur un même site des programmes de différentes institutions gouvernementales constitue une autre approche pour renforcer la coordination et l'exécution des politiques entre les différents niveaux d'administration. La co-implantation favorise la coordination en concentrant les programmes et les investissements sur un même site et en permettant la circulation de l'information entre les responsables de programme et les intervenants. De plus, la mise en œuvre des politiques est également favorisée par un modèle de « guichet unique », idéalement organisé par technologie ou par secteur d'activité, qui facilite l'accès des PME et entrepreneurs aux programmes publics quel que soit le niveau administratif gérant tel ou tel programme.

Cette approche trouve une illustration dans le Réseau des centres d'excellence du Canada. Ces établissements favorisent la collaboration entre les agences fédérales tout au long du processus d'élaboration des politiques et de préparation du financement. Ils permettent également la coordination entre les instances fédérales, provinciales et municipales au stade de la mise en œuvre, en regroupant plusieurs centres de recherche, incubateurs et accélérateurs sur un site ou une zone unique. Un autre exemple, une fois encore canadien, est donné par le Programme d'aide à la recherche industrielle qui assure un mentorat technologique pour les PME. Bien que les 130 bureaux de ce programme ne soient pas principalement organisés par province ou par territoire, ils sont souvent partagés avec d'autres programmes et services pertinents au niveau fédéral, provincial, et municipal. Cela permet à ces bureaux de devenir des « guichets uniques » qui peuvent ainsi mieux répondre aux besoins des PME.

Mise à contribution d'organes officiels décentralisés pour assurer l'exécution des programmes

Une autre approche de la coordination verticale des politiques consiste à décentraliser des organismes gouvernementaux dont le mandat correspond à celui d'un organisme public central, ou qui sont liés à celui-ci. Il existe deux types principaux d'organes décentralisés officiels. Le premier consiste en des antennes des ministères ou d'agences. Ils jouent principalement le rôle de bureaux de liaison entre les niveaux national et local, mais peuvent également devenir une source de veille économique locale pour la programmation nationale, et peuvent être chargés de la mise en œuvre des programmes nationaux à l'échelle locale. Le second type regroupe les organismes gouvernementaux infranationaux, dont le mandat correspond à celui d'un organisme public national, mais en se limitant à la juridiction concernée (c'est-à-dire infranationale plutôt que nationale). La principale différence entre ces deux approches est que, dans le premier cas, l'entité infranationale appartient formellement à l'entité nationale (antenne régionale/locale), tandis que dans le second, le lien est généralement moins institutionnalisé et hiérarchique.

Le Mexique fournit des exemples de ces deux types d'organes officiels décentralisés. Les antennes du ministère fédéral de l'Économie assurent une présence locale de ce ministère dans les 32 États mexicains. Toutefois, ces bureaux, qui ont principalement un rôle de représentation, ne participent pratiquement pas à la coordination des politiques entre le gouvernement fédéral et les États. Compte tenu de la taille du pays et de la nécessité d'adapter les politiques nationales aux contextes locaux, cette situation constitue une occasion manquée.

Au Mexique, certains États ont décidé de mettre en place des « Commissions étatiques d'amélioration de la réglementation » (*Comisiones Estatales de Mejora Regulatoria* – CEMER), dotées d'un mandat très similaire à celui de la « Commission fédérale d'amélioration de la réglementation » (*Comisión Federal de Mejora Regulatoria* – COFEMER), mais qui concernent uniquement les réglementations des États. Les CEMER, qui ne relèvent pas de l'autorité de la commission fédérale, ont pour mandat de simplifier les réglementations des États, tandis que la commission fédérale se concentre sur la législation fédérale. Malgré l'absence de liens institutionnels formels, la collaboration entre la COFEMER fédérale et les CEMER des États est assez courante, par exemple sur les méthodologies d'évaluation de l'impact des nouvelles réglementations sur les entreprises. En revanche, la collaboration entre les CEMER des différents États a été plus sporadique. Cela constitue également une occasion manquée, dans la mesure où l'échange de bonnes pratiques entre les commissions des différents États, dont les responsabilités et les tâches sont similaires, aurait été particulièrement utile à la réalisation de l'objectif d'amélioration des réglementations dans tout le pays.

Encadré 5.5. La Commission d'amélioration de la réglementation de l'État du Morelos au Mexique

L'État du Morelos a mis en place une Commission locale d'amélioration de la réglementation (CEMER) dont la mission est de simplifier les réglementations au niveau étatique et local. La CEMER a eu une démarche très active en introduisant le Système accéléré de création d'entreprise (*Sistema de Apertura Rápida de Empresas*, SARE) dans huit communes de l'État, permettant aux entreprises qui ne présentent pas de risques sociaux ou environnementaux de s'établir en moins de 72 heures. Par ailleurs, le cadastre de Morelos a

Encadré 5.5. **La Commission d'amélioration de la réglementation de l'État du Morelos au Mexique** (suite)

été dématérialisé et rendu accessible en ligne, permettant aux autorités et aux particuliers d'obtenir des informations actualisées sur internet instantanément. Fruit de la collaboration entre le CEMER et l'université locale, ce système a été numérisé par les étudiants dans le cadre des travaux nécessaires à l'obtention de leur diplôme, induisant un coût nul pour l'État du Morelos. Le CEMER du Morelos estime l'économie pour les entreprises locales à environ 14 millions MXN (1.1 million USD), à travers par exemple la réduction des frais de notaire. Les réformes ont également concerné les permis de construire, avec une nouvelle règle portant de 50 à 200 m² au maximum la taille de l'agrandissement de leurs locaux pouvant être réalisé sans autorisation spéciale par certains types de micro-entreprises. Ce changement de la législation de l'État a favorisé tout particulièrement les micro-entreprises détenues par des membres de groupes sociaux défavorisés.

Des études d'impact de la réglementation (EIR) sont effectuées par le CEMER du Morelos pour chaque nouvelle loi de l'État en vue de rationaliser l'obtention de licences et de permis pour les entreprises. Toutefois, les effectifs du CEMER étant de seulement 17 personnes, cet effort devrait sans doute se concentrer uniquement sur les lois et règles présentant l'impact potentiel le plus élevé sur les entreprises, comme c'est le cas des travaux de la Commission fédérale d'amélioration de la réglementation (COFEMER). Dans ce domaine au moins, il existe encore une marge d'échange et de collaboration sur les méthodes de travail entre le COFEMER et le CEMER du Morelos.

Source : OCDE (2013), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Mexico: Key Issues and Policies*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en>.

Collecte des données et évaluation du programme

Pour terminer, la collecte de données sur l'adoption des programmes publics, le profil des bénéficiaires et une évaluation plus formelle des programmes permettent le partage de bonnes pratiques en matière d'action publique et l'adaptation locale de succès obtenus ailleurs. Pour garantir l'efficacité de cette démarche, il importe que la collecte des données et l'évaluation des résultats soient systématisées.

Par exemple, les statistiques sur le nombre d'entreprises recherchant des informations sur des programmes précis et sur le nombre de PME qui demandent à s'inscrire aux programmes peuvent être produites par un logiciel de portail électronique et évaluées par des analystes. En consacrant plus d'investissements et d'attention à l'élaboration d'indicateurs innovants et à l'analyse en temps réel, les autorités peuvent favoriser une évaluation rapide des politiques expérimentales et encourager les efforts visant à promouvoir la diffusion, la réplique et la coordination des politiques d'une collectivité locale à l'autre. Cet effort démontre donc la nécessité de collecter les données directement auprès des PME et des entrepreneurs pour déterminer les programmes et les politiques qui répondent à leurs besoins et les lacunes qui subsistent.

Au-delà de cette collecte de données, l'élaboration de systèmes de mise en commun des connaissances permettant de diffuser des informations sur les politiques qui ont été couronnées de succès et sur leur contexte augmenterait fortement la capacité des exécutifs nationaux et infranationaux à déployer plus largement des politiques efficaces.

Conclusion et principaux aspects à considérer

La formulation et la mise en œuvre de politiques visant les PME et l'entrepreneuriat impliquent souvent une multiplicité d'acteurs publics et d'organisations non gouvernementales, du fait en partie de la nature du soutien apporté aux entreprises nouvellement créées et aux petites entreprises, soutien qui est horizontal et couvre des domaines d'action distincts (innovation, compétences, financement, réglementation, etc.). La coordination entre les différents niveaux d'administration est donc nécessaire pour éviter les redondances ou les incohérences dans les politiques proposées, pour éviter la persistance de lacunes et pour s'assurer que les entrepreneurs bénéficient d'un accès aussi simple que possible aux programmes publics. Parallèlement, les différences en termes de niveau de prospérité et de structure économique justifient l'adaptation des programmes nationaux au contexte économique local.

La coordination et l'adaptation des politiques sont influencées par plusieurs aspects, dont le type de gouvernance (État fédéral ou non, centralisé ou décentralisé) et les moyens et ressources dont disposent les responsables politiques au niveau local. Différents mécanismes ont été utilisés dans les pays de l'OCDE pour renforcer la coordination des politiques et mieux adapter les politiques nationales aux conditions économiques locales, notamment le co-financement, les accords de coimplantation, la coordination officielle et les organes publics décentralisés.

Les recommandations d'action suivantes visent à renforcer la coordination et l'adaptation des politiques. Elles sont suffisamment larges pour s'appliquer à la plupart des pays de l'OCDE quel que soit le type de structure administrative en place.

Principales recommandations

Formaliser les mécanismes de coordination par des accords écrits, des stratégies nationales et des organes officiels

- Renforcer la coordination entre les programmes des exécutifs nationaux et infranationaux, notamment à travers la conclusion d'un accord écrit précisant clairement la répartition des compétences et l'organisation du co-financement entre les différents échelons.
- Mettre en place des organes formels de coordination des politiques rapprochant l'échelon national de l'échelon infranational pour renforcer la coordination dans des domaines où les responsabilités de l'action publique sont partagées.
- Identifier les pôles d'entreprises d'importance nationale et mettre en place un mécanisme de soutien lorsqu'un pôle est présent dans plusieurs communes et régions. Par exemple, il est possible de recourir à des mises en concurrence nationales pour cibler les ressources.
- Introduire des normes et des certifications, notamment à travers la coordination des politiques, dans le but d'harmoniser les réglementations divergentes qui, sans cela, entraveraient la croissance des entreprises par-delà des frontières locales.

Recourir à des accords de cofinancement pour améliorer la coordination

- Recourir à des accords de co-financement dans lesquels les autorités nationales et infranationales participent ensemble au financement des programmes visant l'entrepreneuriat et les PME, ce qui constitue un outil de coordination des politiques et d'adaptation des programmes nationaux aux besoins locaux en matière de développement.
- Veiller à ce que ces accords de cofinancement soient aussi simples que possible, de manière à inciter les autorités locales à participer et à favoriser les projets stratégiques de plus

long terme, par exemple en réduisant les formalités administratives et en rendant possible le financement de projets pluriannuels.

Organiser la mise en œuvre des programmes de manière à tirer parti des ressources existantes et des efforts coordonnés

- Sélectionner des organisations intermédiaires locales pour mieux adapter l'action en fonction des besoins spécifiques des entreprises locales. Cette démarche sera particulièrement utile pour mettre en œuvre des programmes publics nécessitant des connaissances techniques indisponibles au sein de l'administration.
- Envisager la co-implantation de programmes émanant de différents niveaux d'administration sur un même site afin de favoriser la circulation de l'information économique entre les responsables de programmes, de mieux coordonner les interventions publiques nationales et infranationales, et de mettre en œuvre ces programmes de manière simple sur un modèle de type « guichet unique ».

Utiliser les données et les évaluations pour nourrir le développement du programme

- Utiliser efficacement les organismes publics décentralisés pour assurer la collecte de données économiques locales sur lesquelles peuvent s'appuyer les autorités nationales pour formuler les programmes et mieux adapter les interventions nationales au contexte économique local.
- Réaliser des évaluations de projets au niveau local pour obtenir des éléments permettant de juger de l'efficacité et de l'efficience des actions. Ces informations doivent être transmises aux partenaires nationaux et aux autres autorités infranationales, et utilisées pour fixer les priorités stratégiques en matière d'évolution des programmes au niveau local.

Références

- Banque mondiale (2014), *Doing Business in Mexico 2014*, Washington, DC, www.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/mexico.
- Banque mondiale (2013), *Doing Business in Italy 2013*, Washington, DC, www.doingbusiness.org/reports/subnational-reports/italy.
- Commission européenne (2012), *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisation (RIS 3)*, Office des publications de l'Union européenne, Luxembourg, <http://dx.doi.org/10.2776/65746>.
- Ministère de l'Emploi et de l'Économie de la Finlande (2009), *Evaluation of the Finnish National Innovation System*, Helsinki.
- OCDE (à paraître, 2016a), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Canada: Key Issues and Policies*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (à paraître, 2016b), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Kazakhstan: Key Issues and Policies*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2016), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Israel: Key Issues and Policies*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE (2014), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Italy: Key Issues and Policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264213951-en>.
- OCDE (2013), *OECD Studies on SMEs and Entrepreneurship – Mexico: Key Issues and Policies*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264187030-en>.
- Porter, M. (1990), *Avantage concurrentiel des Nations*, Economica, Paris.
- Research and Innovation Council of Finland (2010), *Research and Innovation Policy Guidelines for 2011-15*, Helsinki.

PARTIE I

Chapitre 6

L'entrepreneuriat peut faciliter l'intégration des jeunes défavorisés au marché du travail

Le présent chapitre s'intéresse au rôle que peuvent jouer la création d'entreprise et le travail indépendant pour ouvrir le marché du travail aux jeunes défavorisés, tels que les jeunes déscolarisés inactifs et les jeunes handicapés. Il montre quels sont les obstacles à la création d'entreprise pour ces jeunes et analyse l'éventail des mesures que peuvent prendre les pouvoirs publics pour les aider à surmonter ces obstacles. Il met en lumière les mesures qui peuvent être prises au niveau local, notamment dans les domaines de la formation à la création d'entreprise, de l'accompagnement et du tutorat ; du financement ; et du soutien pour constituer un réseau. Ce chapitre propose quelques orientations pour l'action publique et présente un certain nombre d'exemples de bonnes pratiques dans des pays de l'OCDE.

Le chômage des jeunes est un défi préoccupant, et l'entrepreneuriat constitue un point d'accès potentiel au marché du travail pour les jeunes qui ont, entre autres, des idées et la détermination nécessaire. On pourrait être tenté de croire que le travail indépendant ne convient pas aux jeunes défavorisés, mais certains d'entre eux sont plus actifs et réussissent mieux dans cette voie que les autres jeunes. Plusieurs éléments montrent que lorsqu'elle est bien conçue, l'action publique peut nettement accroître les chances de réussite des jeunes qui s'installent à leur compte, et constitue donc une utilisation assez efficace des deniers publics. Il importe que ces politiques et programmes prévoient un soutien à différents niveaux pour répondre aux nombreux défis auxquels sont confrontés les jeunes défavorisés. Par ailleurs, les programmes qui donnent les meilleurs résultats portent une attention particulière aux mécanismes de sélection afin que les aides bénéficient bien au groupe ciblé et que les bénéficiaires d'un soutien intensif aient des chances de succès raisonnables. S'il ne fait pas de doute que la création d'entreprise et le travail indépendant sont un des résultats attendus, l'objectif principal de ces politiques et de ces programmes est de veiller à ce que ces jeunes restent connectés au marché du travail, que ce soit par le travail indépendant ou en tant que salarié.

Le présent chapitre examine le soutien que peuvent apporter les pouvoirs publics aux jeunes défavorisés pour les aider à s'installer à leur compte. Il s'appuie sur les ouvrages de la collection *Pallier la pénurie d'entrepreneurs*, sur la Synthèse consacrée à l'entrepreneuriat chez les jeunes, sur les examens par l'OCDE des politiques menées dans ce domaine et sur la collection de rapides évaluations des politiques et des programmes d'entrepreneuriat inclusif.

Faits saillants

- Le chômage des jeunes reste un grave problème dans de nombreux pays de l'OCDE. En 2014, il s'élevait à 15.1 % en moyenne dans l'ensemble de la zone, mais était supérieur à 50 % en Espagne et en Grèce. Or ce fléau a un coût extraordinairement élevé tant pour les personnes elles-mêmes que pour la société.
- Le soutien à l'entrepreneuriat est un moyen d'arrimer les jeunes défavorisés au marché du travail, mais il est insuffisamment utilisé. Sans être la panacée qui permettrait à tous les jeunes défavorisés de trouver un emploi, ce mécanisme peut aider un groupe limité de personnes ambitieuses et disposant des ressources personnelles nécessaires à se mettre à leur compte, tout en renforçant l'employabilité globale d'un groupe plus large d'individus.
- On considère couramment que les groupes désavantagés se tournent moins volontiers vers le travail indépendant, mais certaines catégories de jeunes défavorisés ont en fait plus de chances de créer leur propre activité, et réussissent également mieux, que les jeunes issus du reste de la population. Toutefois, ils peuvent avoir besoin d'accompagnement pour surmonter les obstacles auxquels ils sont confrontés pour y parvenir.

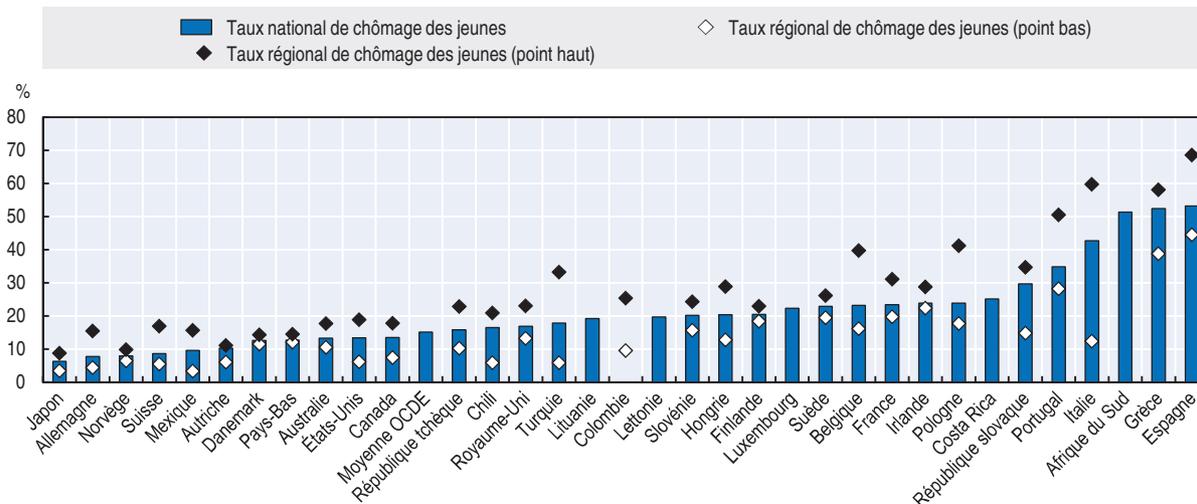
Faits saillants (suite)

- Le soutien à l'entrepreneuriat visant les jeunes défavorisés doit s'inscrire dans un cadre stratégique cohérent pour mieux les insérer au marché du travail et favoriser leur inclusion sociale. La participation des jeunes et des partenaires sociaux (dont les associations de jeunes, d'entreprises et d'acteurs locaux) à l'élaboration de la stratégie garantit la prise en compte des besoins des jeunes et permet de tirer parti de l'expérience et de l'expertise acquises via les programmes passés.
- L'incorporation de modules sur l'entrepreneuriat dans les cursus scolaires peut contribuer à sensibiliser les jeunes et leur permettre d'acquérir les compétences de base avant qu'ils ne sortent du système scolaire, mais des programmes de soutien plus intégrés, mis en œuvre dans des contextes différents, peuvent s'avérer nécessaires pour toucher les jeunes défavorisés.

Le défi du chômage des jeunes

Pour de nombreux pays membres de l'OCDE, le chômage des jeunes a été l'un des plus grands défis économiques et sociaux de la dernière décennie. En 2014, le taux de chômage des jeunes a atteint 15.1 % dans la zone OCDE. Bien que ce chiffre soit en baisse par rapport aux 16.7 % enregistrés en 2009 et en 2010 (OCDE, 2016a) au plus fort de la crise, il représente 10.7 millions de jeunes âgés de 15 à 24 ans. L'ampleur du défi du chômage des jeunes varie d'une région et d'un pays de l'OCDE à l'autre. À l'échelle nationale, en 2014, le taux de chômage des jeunes était compris entre 6.2 % au Japon et plus de 50 % en Grèce (52.4 %) et en Espagne (53.2 %) (graphique 6.1). Au niveau territorial 2 (TL2), plus d'un tiers des régions des pays de l'OCDE affichaient un taux de chômage des jeunes supérieur à 20 % en 2014, et dans 6 % des régions, de plus de 50 %.

Graphique 6.1. Taux de chômage des jeunes au niveau régional en 2014



Source : OCDE (2016a), « Taux de chômage des jeunes » (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/849df84c-fr> ; OCDE (2016b), « Youth and long term unemployment », Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr>.

La crise récente a accru le chômage des jeunes davantage que les récessions antérieures. De fait, dans les pays de l'OCDE, il a crû à un rythme 1.79 fois plus rapide que le chômage global entre le premier trimestre de 2008 et le quatrième trimestre de 2010 (Bell et

Blanchflower, 2011). Cette évolution s'explique dans une large mesure par trois évolutions structurelles des marchés du travail (O'Reilly et al., 2015). Tout d'abord, la flexibilité s'y est accrue dans la plupart des pays de l'OCDE, et il est devenu plus difficile pour les jeunes de trouver un emploi stable. Ensuite, la mobilité des jeunes s'est accrue dans bien de régions (par exemple au sein de l'Union européenne), ce qui a augmenté la concurrence sur le marché du travail. Enfin, le développement de l'enseignement supérieur ne s'est guère aligné sur les besoins du marché du travail, si bien que les compétences et les qualifications des jeunes répondent mal à la demande des employeurs. Par conséquent, les jeunes sont également désormais plus fréquemment employés dans le cadre de contrats à temps partiel subi ou de travail temporaire que lors des précédentes reprises économiques, ce qui ne transparaît pas dans les chiffres du chômage.

Par ailleurs, l'accès de certains jeunes à des emplois productifs et rémunérateurs devient de plus en plus difficile. Ces « jeunes défavorisés » (voir encadré 6.1) sont davantage susceptibles de sortir du marché du travail et de connaître l'exclusion sociale, ce qui coûte très cher à la société.

Soucieux de trouver des solutions nouvelles au problème du chômage des jeunes, les responsables publics personnalisent de plus en plus le soutien qu'ils accordent aux jeunes défavorisés, notamment au sein de l'Union européenne où la situation est critique à cet égard dans plusieurs pays. Les fonds structurels de l'Union européenne (Fonds social européen et Fonds européen de développement régional) ont apporté des financements importants aux autorités nationales et régionales pour favoriser l'accès des jeunes au marché du travail. En 2013, l'Initiative pour l'emploi des jeunes a été lancée pour renforcer le Paquet emploi jeunes de 2012, dont la « Garantie pour la jeunesse » vise à s'assurer que tous les jeunes jusqu'à l'âge de 25 ans reçoivent une offre d'emploi, une formation continue, un apprentissage ou un stage de qualité dans un délai de 4 mois suivant leur sortie du système éducatif ou le basculement dans le chômage. L'Initiative pour l'emploi des jeunes est dotée d'un budget de 6.4 milliards EUR pour 2014-20 et vise à soutenir les jeunes déscolarisés sans emploi, notamment ceux touchés par le chômage de longue durée et ceux qui ne sont pas inscrits comme demandeur d'emploi dans les régions où le taux de chômage des jeunes dépassait les 25 % en 2012. En règle générale, cette initiative favorise l'organisation de stages d'apprentissage, de stages en entreprise, d'embauches encadrées ou de nouvelles formations qualifiantes, mais elle peut également servir à soutenir la création d'entreprise.

Le chômage des jeunes : un problème urgent à court terme assorti d'implications à long terme

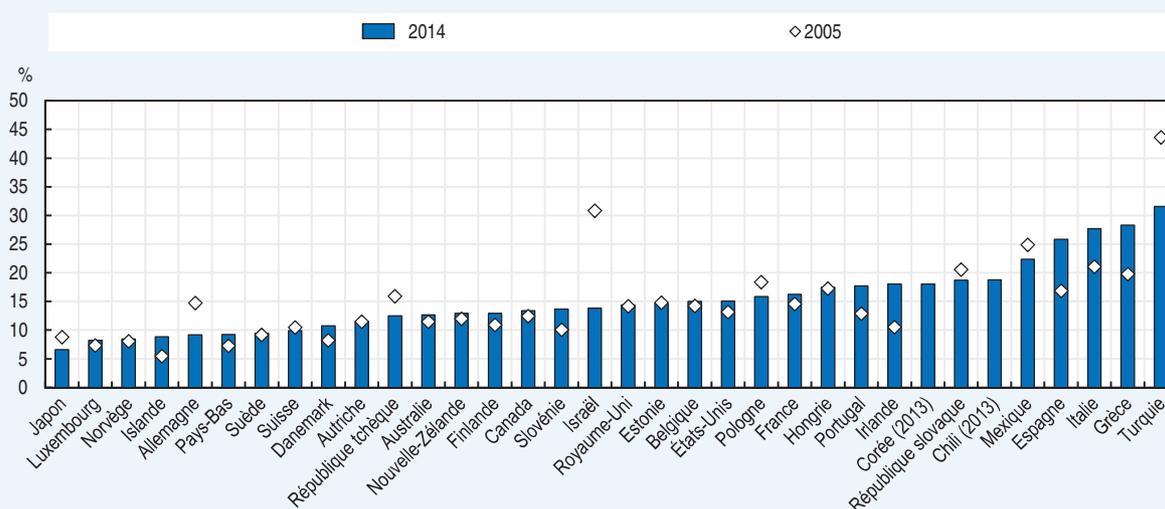
Les périodes de chômage comportent des coûts élevés à court et à long terme pour les individus. D'après les données de la *National Longitudinal Survey of Youth* des États-Unis, une période de chômage de 6 mois à l'âge de 22 ans fait baisser le salaire de 8 % en moyenne à l'âge de 23 ans, et ce retard de salaire perdure une fois la trentaine atteinte (Mroz et Savage, 2006). Ces données confortent des travaux antérieurs selon lesquels une année de chômage entre 16 et 23 ans peut entraîner une baisse pouvant atteindre jusqu'à 21 % du revenu annuel à l'âge de 42 ans (Gregg et Tominey, 2005). Certains travaux démontrent également que les jeunes chômeurs ont plus de chances de connaître une nouvelle période de chômage au cours de leur vie active (Gregg et Tominey, 2005). Ces travaux mettent aussi en évidence des effets intergénérationnels : les enfants de ces personnes ont plus de chances d'être au chômage (Mäder et al., 2014 ; Bell et Blanchflower, 2011). Par ailleurs, les

Encadré 6.1. Définition de la notion de « jeunes défavorisés »

La notion de « jeunes défavorisés » varie considérablement d'un pays et d'une région à l'autre au sein de la zone OCDE. Cette notion peut être considérée comme une catégorie « fourre-tout » désignant les jeunes qui ont moins de chances de réussir sur le marché du travail du fait de désavantages individuels tels qu'un faible niveau d'études (décrochage scolaire), de désavantages économiques (chômage, famille à faible revenu), de caractéristiques individuelles (handicap, réfugié) ou de la localisation géographique (zone rurale isolée, quartiers urbains défavorisés). Cette situation peut également être liée à un contexte social ou économique (récession économique). Certains jeunes cumulent les désavantages, ce qui réduit encore davantage leurs chances de réussite sur le marché du travail.

Un des principaux groupes de jeunes défavorisés rassemble les jeunes déscolarisés sans emploi ni formation (dénommés « NEET » en anglais), qui ont moins de chances de finir par accéder au monde du travail et risquent sur le long terme d'engendrer des coûts importants pour la société. En 2014, ces jeunes déscolarisés inactifs représentaient 15,5 % des jeunes de 15-29 ans dans les pays de l'OCDE, un niveau supérieur à celui d'avant la crise dans tous les pays sauf le Japon, l'Allemagne, la Suisse, la République tchèque, Israël, la Pologne, la République slovaque, le Mexique et la Turquie (graphique 6.2).

Graphique 6.2. Proportion de jeunes déscolarisés sans emploi
15-29 ans



Source: OCDE (2016c), *Jeunes déscolarisés sans emploi (NEET)* (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/a7da6fc2-fr>.

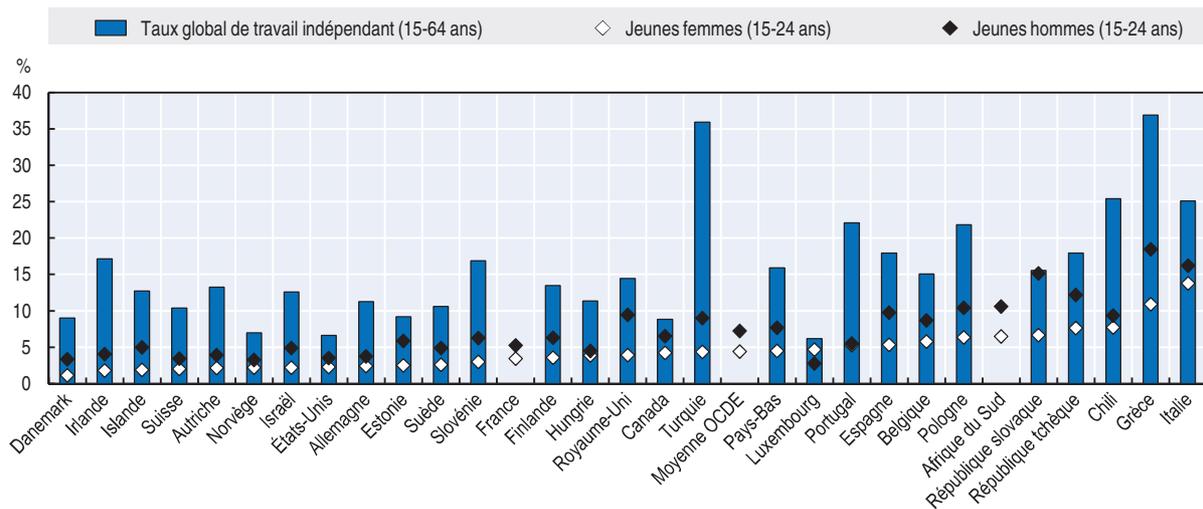
jeunes chômeurs sont plus exposés au risque de malnutrition, de maladie, de tensions psychologiques, de faible estime de soi, de dépression et de mauvaise santé plus tard dans leur vie (Bell et Blanchflower, 2011). De plus, des données collectées au Royaume-Uni montrent que les jeunes chômeurs sont moins satisfaits de leurs relations familiales et amicales, et qu'ils sont moins confiants dans leur avenir (Blanchflower, 2010).

Le chômage des jeunes comporte également un coût élevé pour l'économie dans la mesure où les jeunes chômeurs constituent un réservoir important de ressources économiques inutilisées, ce qui réduit la production et donc le potentiel de croissance économique. Parmi les 28 États membres de l'Union européenne, le coût économique (hors coûts ultérieurs s'étalant sur toute la durée de la vie) de la non-intégration des jeunes déscolarisés sans emploi était estimé à 153 milliards EUR en 2011, soit 1,2 % du PIB de l'UE (Eurofound, 2015).

L'entrepreneuriat a un rôle à jouer dans l'intégration des jeunes défavorisés au marché du travail

Les jeunes (15-24 ans) sont davantage susceptibles que les adultes de considérer le travail indépendant comme plus enviable que le salariat (45 % contre 37 %) et comme plus accessible à un horizon de 5 ans (41 % contre 30 %) (Commission européenne, 2012). Toutefois, malgré ce fort intérêt pour le travail indépendant et sa faisabilité réelle ou supposée, les jeunes n'ont qu'un tiers de chances de plus que les adultes d'y accéder (voir graphique 6.3). En 2014, 7.2 % des jeunes hommes (15-24 ans) et 4.4 % des jeunes femmes étaient travailleurs indépendants dans les pays de l'OCDE. Pour les jeunes femmes, cette proportion était comprise entre 1.1 % au Danemark et 13.8 % en Italie, tandis que pour les jeunes hommes, elle était comprise entre 3.3 % en Norvège et 18.5 % en Grèce.

Graphique 6.3. Taux d'emploi indépendant des jeunes par sexe, 2014



Note : Données 2011 pour le Chili et l'Italie.

Source : OCDE (2015a), *Panorama de l'entrepreneuriat*, http://dx.doi.org/10.1787/entrepreneur_aag-2015-fr ; OCDE (2016d), *Taux d'emploi indépendant (indicateur)*, <http://dx.doi.org/10.1787/fb58715e-en>.

On pourrait croire que les jeunes des groupes défavorisés éprouvent moins d'intérêt et sont moins actifs dans la création d'entreprise, mais tel n'est pas nécessairement le cas. Si les jeunes déscolarisés sans emploi créent plus rarement une entreprise que les jeunes scolarisés ou salariés, ceux qui sont bien formés ont plus de chances de créer une activité (OCDE/CE, 2012). Les autres groupes défavorisés ont également plus de chances de créer des entreprises que la moyenne des jeunes. Certains éléments montrent que les jeunes ayant un casier judiciaire pour trafic de drogue avaient 11-21 % plus de chances de créer leur activité que ceux qui n'en ont pas (Fairlie, 2002). De même, certains travaux indiquent que les jeunes handicapés ont plus de chances de créer une entreprise que les jeunes valides (Lindsay, 2011), ce qui se vérifie également chez les adultes. Au Royaume-Uni, on a également mis en évidence un taux d'emploi indépendant plus élevé dans certains groupes d'immigrés (Chinois, Pakistanais) que parmi les autochtones (Clark et Drinkwater, 2007).

Il semblerait également que certains groupes de jeunes défavorisés réussissent mieux à leur compte qu'en tant que salariés. Par exemple, certains travaux réalisés au Canada indiquent que les entreprises tournées vers l'exportation créées par les jeunes immigrés

affichent de meilleurs résultats que celles – exportatrices ou non – créées par les jeunes autochtones en termes de croissance du chiffre d'affaires, de croissance de l'emploi, de rentabilité et de salaire de l'entrepreneur. Cette situation s'explique par leur aptitude à exploiter les marchés et les réseaux internationaux. Toutefois, lorsque ces entreprises créées par de jeunes immigrés n'exportent pas, elles réussissent beaucoup moins bien que celles créées par des jeunes autochtones (Neville et al., 2014). De plus, des données collectées aux États-Unis indiquent que les jeunes hommes créateurs d'entreprise issus de familles dont les deux parents ont abandonné leur scolarité en cours de secondaire gagnaient mieux leur vie que les jeunes hommes salariés équivalents (Fairlie, 2005).

Les obstacles à la création d'entreprise sont généralement plus nombreux et plus importants pour les jeunes que pour les adultes

Les jeunes sont confrontés à un certain nombre d'obstacles interdépendants à la création d'entreprise, qui ont généralement une autre ampleur que ceux de leurs aînés. Les principaux obstacles font l'objet du tableau 6.1 (OCDE/CE, 2012 ; 2013a ; 2013b ; 2014a ; 2014b ; 2014c ; 2015a ; 2015b) :

Tableau 6.1. **Obstacles à la création d'entreprise pour les jeunes défavorisés**

Obstacle	Impact	Défi pour les jeunes défavorisés
Manque d'information	Souvent, les jeunes ne connaissent pas les démarches nécessaires pour créer leur entreprise ou se mettre à leur compte, ni les opportunités qui s'offrent dans cette voie, notamment pour les modèles non classiques d'entrepreneuriat, l'entrepreneuriat social, l'entrepreneuriat collectif et l'entrepreneuriat à temps partiel. Ce manque d'informations est ordinairement dû au fait que parents et enseignants, leurs principaux modèles d'identification, y sont eux-mêmes peu sensibilisés.	Les jeunes défavorisés ont moins de chances d'être soutenus par leurs modèles d'identification, notamment s'ils sont déscolarisés, sans domicile fixe ou délinquants. Les jeunes handicapés peuvent également pâtir de ce que leurs modèles d'identification considèrent leur handicap comme leur interdisant l'entrepreneuriat.
Manque de compétences	Souvent, les programmes d'enseignement et de formation ne développent pas suffisamment les attitudes et les compétences entrepreneuriales (reconnaissance des opportunités, gestion du risque, travail en équipe, etc.) ; ils visent plutôt à préparer leurs étudiants au salariat.	Les jeunes défavorisés ont moins de chances d'avoir des compétences professionnelles générales ou des compétences de gestion d'entreprise.
Manque d'expérience	Une expérience professionnelle préalable est déterminante pour réussir dans la création d'entreprise et l'entrepreneuriat pour les jeunes. Par ailleurs, les jeunes ont beaucoup plus rarement que leurs aînés une expérience en matière de gestion ou des connaissances industrielles spécialisées qui leur seraient utiles pour travailler pour leur compte.	S'ils sont au chômage, handicapés ou délinquants, les jeunes ont beaucoup plus rarement une expérience professionnelle.
Sous-capitalisation	Les jeunes, notamment les jeunes défavorisés, tendent à avoir des niveaux beaucoup plus faibles d'épargne personnelle et éprouvent plus de difficulté que les adultes à obtenir des financements externes. En règle générale, les banques et autres établissements financiers prennent en compte les antécédents de crédit, la performance passée de l'entreprise et les garanties pour évaluer les prêts potentiels.	Les jeunes défavorisés ont moins de chances de remplir ces critères.
Absence de réseaux développés	Du fait du manque d'expérience professionnelle en entreprise ou à leur compte, les jeunes ont souvent des réseaux et un capital social limités. De ce fait, il se peut qu'ils n'aient pas accès à un vaste ensemble de ressources (financements, partenaires commerciaux, etc.) et d'idées. Il leur sera également plus difficile d'acquiescer la « légitimité » nécessaire auprès des principales parties prenantes (ex. : établissements financiers, clients, fournisseurs).	Les jeunes défavorisés sont davantage confrontés à ce problème parce qu'ils ont moins souvent des collègues de travail ou des camarades d'études, et également moins d'occasions d'interagir avec des adultes en dehors du cercle familial.
Obstacles de marché	Les jeunes entrepreneurs peuvent faire l'objet d'une « discrimination » de la part de clients qui doutent de la fiabilité ou de la qualité de leurs produits ou services.	Cet obstacle est plus grand encore pour la plupart des groupes de jeunes défavorisés tels que les chômeurs, les jeunes délinquants, les sans-abri ou les jeunes handicapés, à cause de la stigmatisation sociale liée à leur situation.

Les responsables publics nationaux et locaux peuvent unir leurs forces pour soutenir l'entrepreneuriat des jeunes défavorisés

Le principal argument en faveur d'une intervention des pouvoirs publics visant à aider les jeunes à entreprendre réside dans l'écart qui existe entre l'entrepreneuriat latent et l'entrepreneuriat effectif, dû aux obstacles de marché, à la discrimination et aux carences et asymétries d'information (Greene, 2005a ; 2005b). Ce manque d'information est plus profond encore pour les jeunes défavorisés, qui sont confrontés à des obstacles plus forts et plus nombreux pour ce qui est de l'accès au marché du travail, et à des niveaux de discrimination plus élevés.

Le soutien aux jeunes défavorisés pour la création d'entreprise et le travail indépendant obéit à deux objectifs. Tout d'abord, les responsables publics peuvent stimuler et soutenir la création d'entreprises pérennes par les jeunes défavorisés, ce qui leur donnera la possibilité de participer au marché du travail et de se procurer un revenu. Ils seront sans doute peu nombreux à créer des entreprises de croissance, mais le travail indépendant peut accroître leur engagement dans la société et leurs chances ultérieures de rester connectés au marché du travail. Ensuite, les politiques et les programmes de soutien à l'entrepreneuriat pour les jeunes défavorisés doivent chercher à améliorer leur employabilité globale, dans la mesure où les jeunes ne sont pas tous destinés à créer une entreprise ou à travailler à leur compte. Ceux qui reçoivent une formation ou un soutien à la création d'entreprise ne réussiront pas tous dans cette voie, mais ils auront sans doute acquis des compétences et une expérience qui les rendront plus employables, ce qui doit également être considéré comme un résultat positif.

Puisque les jeunes sont confrontés à plusieurs obstacles interdépendants à la création d'entreprise, il convient de définir plusieurs réponses publiques adaptées aux obstacles propres aux jeunes défavorisés. Les politiques génériques ont peu de chances d'être attrayantes pour les jeunes défavorisés et auront sans doute un impact limité car elles ne leur permettent pas de relever leurs défis spécifiques. Les politiques et les programmes doivent sensibiliser les jeunes défavorisés aux différents modèles d'entrepreneuriat tout en les aidant à acquérir les compétences, l'état d'esprit et les attitudes nécessaires pour créer une entreprise, obtenir des financements et se constituer des réseaux. Ces mesures doivent également être cohérentes et coordonnées avec les politiques menées plus largement en matière sociale et en faveur de l'emploi des jeunes.

Certains doutent toutefois de l'opportunité d'une politique de soutien à l'entrepreneuriat pour les groupes défavorisés (voir par exemple Shane, 2009 ; Storey, 1994). Cependant, leur position ne tient pas compte du fait que souvent, les pouvoirs publics ne doivent pas choisir entre financer un entrepreneur potentiel issu d'un groupe défavorisé et financer une entreprise de croissance, mais entre supporter les coûts liés au chômage et ceux de l'accompagnement des individus vers l'emploi salarié ou indépendant. Il ne s'agit donc pas de choisir entre deux types d'entreprises, mais entre deux situations différentes sur le marché du travail.

Les chevauchements de compétences appellent une plus grande coordination

Les différents échelons de la puissance publique – national, régional et local – participent tous aux politiques de soutien à la création d'entreprise et au travail indépendant. Au niveau national, les ministères de l'Industrie, de l'Emploi, des Affaires sociales et de l'Éducation jouent un rôle dans la définition des politiques de soutien à l'entrepreneuriat. Certaines de ces responsabilités relèvent également des autorités

régionales qui, aux côtés des collectivités locales et des organisations non gouvernementales, sont responsables de la mise en œuvre des politiques et des programmes. Cette situation crée donc un important risque d'incohérences, de doublons et de lacunes dans le soutien offert. Il est donc nécessaire d'articuler l'action des différents ministères nationaux avec celle des autorités régionales et des collectivités locales, ainsi qu'entre les différents organismes publics et les organisations non gouvernementales qui participent aux actions de soutien à l'entrepreneuriat et au travail indépendant.

Une des façons les plus efficaces de coordonner le soutien à l'entrepreneuriat des jeunes consiste à définir une stratégie et un plan d'action au niveau national. De nombreuses démarches allant dans ce sens peuvent être observées dans les pays de l'OCDE. Certains pays définissent des stratégies spécifiques de soutien à l'entrepreneuriat (à l'instar de la Lituanie, voir OCDE/CE, 2015c) tandis que d'autres intègrent les mesures de soutien à l'entrepreneuriat des jeunes à des stratégies plus larges de soutien à l'emploi des jeunes. Cette dernière approche a été adoptée en Espagne avec la Stratégie pour l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes 2013-16, qui identifie une série d'actions visant à aider des groupes spécifiques de jeunes défavorisés tels que les jeunes déscolarisés sans emploi et les jeunes handicapés (EEEJ, 2013) (voir encadré 6.2).

Encadré 6.2. **Stratégie pour l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes 2013-16, Espagne**

Conçue par le ministère du Travail et des Affaires sociales en février 2013, la Stratégie pour l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes 2013-16 vise à aider les jeunes de moins de 30 ans (dans certains cas, les femmes et les personnes handicapées de moins de 35 ans ont accès aux mesures de soutien). Son principal objectif est de promouvoir des mesures qui favorisent l'intégration des jeunes au marché du travail ou qui encouragent le travail indépendant et l'entrepreneuriat (EEEJ, 2013).

Cette stratégie a quatre objectifs principaux : i) améliorer l'employabilité des jeunes ; ii) améliorer la qualité et la stabilité de l'emploi des jeunes ; iii) promouvoir l'égalité des chances d'accès au marché du travail ; et iv) favoriser l'entrepreneuriat.

Pour atteindre ces quatre objectifs, 100 mesures ont été identifiées, dont 15 ont été qualifiées de mesures d'urgence devant être traitées en priorité à brève échéance. Les mesures de soutien à la création d'entreprise et au travail indépendant des jeunes s'inscrivent sur le moyen et le long terme tandis que les mesures pour l'emploi ont une vocation temporaire – une fois que le taux de chômage sera tombé au-dessous de 15 %, elles seront progressivement abandonnées. Il s'agit par exemple de mesures prévoyant un taux réduit (80 %) de cotisations sociales pendant 6 mois pour les nouvelles entreprises créées par des jeunes, le maintien possible des allocations de chômage pendant 9 mois pour les jeunes chômeurs qui lancent leur entreprise, et la mise en place de bureaux de conseil et de soutien aux jeunes entrepreneurs au sein des services publics de l'emploi.

En juin 2015, 365 000 jeunes avaient bénéficié de ces mesures élaborées entre 2013 et 2014 au titre de la Stratégie pour l'entrepreneuriat et l'emploi des jeunes 2013-16, la plupart d'entre eux bénéficiant de subventions à l'emploi.

Source : OCDE/CE (à paraître, 2016), « Supporting youth entrepreneurship in Spain: A review of policies and programmes ».

Quelle que soit l'approche adoptée pour mettre au point une stratégie de soutien à l'entrepreneuriat des jeunes, il importe de commencer par évaluer les besoins des jeunes

intéressés par l'entrepreneuriat et d'étudier l'ensemble des besoins des différents types de jeunes. Dans le même temps, il est nécessaire de recenser les mesures de soutien existantes et d'identifier les principales parties prenantes. Ensuite, il convient d'organiser une consultation des parties prenantes avec les jeunes, les associations de jeunes et les entités qui assurent l'accompagnement, afin de comprendre si les mesures de soutien existantes comportent des lacunes ou s'il est possible d'en améliorer l'application. Après cette consultation, le ministère chef de file doit, en coopération avec les principales parties prenantes, élaborer un plan précisant les objectifs, le calendrier, les ressources et les données qui seront collectées et utilisées pour suivre l'avancement. L'étape suivante consiste à élaborer un cadre de mise en œuvre de la stratégie décrivant les activités de sensibilisation et les moyens d'associer les parties prenantes à la démarche. Enfin, il importe d'assurer le suivi des activités, d'évaluer l'efficacité des différentes mesures et d'ajuster le programme en conséquence (voir au chapitre 5 une discussion plus approfondie de la gouvernance des politiques de soutien à l'entrepreneuriat).

Cibler spécifiquement les jeunes marginalisés

Une des clés de la réussite des programmes réside dans la mobilisation des jeunes défavorisés. Les canaux d'information traditionnels, tels que la publicité, la publicité dans la presse économique ou le truchement des chambres de commerce et des cabinets comptables du secteur privé, sont inadaptés aux jeunes défavorisés, qui utilisent moins fréquemment ces voies habituelles d'accès au soutien à la création d'entreprise. Par exemple, les entrepreneurs potentiels qui ont abandonné l'école avant l'âge de 15 ans auront certainement plus de mal à trouver les informations nécessaires pour créer une entreprise (56.4 %) que ceux qui ont un niveau d'études élevé (45.4 %) (Commission européenne, 2009). Il importe donc que les programmes mettent en place des partenariats avec les jeunes et les associations qui travaillent déjà avec les jeunes défavorisés et, dans la mesure du possible, qu'ils fassent appel à leurs principaux modèles d'identification (enseignants, cercle familial). Par exemple, SUCCESS ! en Île-de-France est un programme régional qui vise à sensibiliser à l'entrepreneuriat social et à accompagner les jeunes défavorisés qui veulent lancer une entreprise sociale en coopération avec différentes associations de jeunes et avec des établissements d'enseignement (voir encadré 6.3).

Il est également essentiel de savoir si le soutien proposé est approprié. Un soutien générique ne permettra pas d'attirer efficacement les jeunes marginalisés. Comme nous l'avons souligné plus haut, les jeunes entrepreneurs issus des groupes défavorisés sont confrontés à de nombreux obstacles qui sont propres à chaque contexte. Un diplômé de l'enseignement supérieur au chômage n'aura pas les mêmes besoins qu'un jeune ayant des antécédents judiciaires. Pour attirer des clients, l'accompagnement offert doit répondre à ces besoins très divers.

En troisième lieu, la nature de l'interface du programme avec le client est importante. Compte tenu des obstacles importants auxquelles ils sont confrontés, les jeunes défavorisés auront besoin d'un suivi plus intensif et éprouveront souvent des difficultés à interagir avec le système classique de soutien à l'enseignement et à l'emploi. Les jeunes défavorisés étant souvent exclus du marché du travail, il importe de gagner leur confiance pour les attirer vers les programmes de soutien et pour s'assurer de leur implication dans la durée. Les personnes qui assurent l'accompagnement devront sans doute recevoir une formation pour mieux comprendre la situation particulière de leurs clients.

Encadré 6.3. **SUCCESS !, France**

Le programme « SUCCESS ! » a été lancé par l'Atelier, centre de ressources régional créé par le Conseil d'Île-de-France et la Chambre régionale de l'économie sociale et solidaire en Île-de-France. Ce programme vise à sensibiliser à l'économie sociale et l'entrepreneuriat social en montrant qu'ils offrent des perspectives de carrière viables pour les jeunes (18-34 ans), soit en tant que salarié d'une entreprise sociale, soit en tant qu'entrepreneur social. Ce programme cible principalement les jeunes chômeurs et les élèves qui ont abandonné l'école, mais il est également ouvert aux élèves et étudiants inscrits dans l'enseignement secondaire et supérieur.

SUCCESS ! comporte quatre modules :

- découvrir l'économie sociale ;
- travailler dans l'économie sociale ;
- entreprendre dans l'économie sociale ;
- promouvoir l'économie sociale.

Ces modules sont couverts par neuf ateliers d'une durée de 2.5 heures à 3 heures réunissant chacun 15 à 20 participants. Ensemble, ces ateliers permettent aux jeunes de découvrir et de comprendre l'entrepreneuriat social, et de voir comment lancer leurs propres projets dans ce domaine, à travers des activités participatives (jeux, films, « *speed-dating* » avec des professionnels de l'économie sociale et solidaire, visites d'entreprises sociales). Ces ateliers sont animés par l'Atelier en partenariat avec des organismes de jeunesse, des associations et des établissements d'enseignement locaux.

Un soutien individuel plus intensif est également proposé à ceux qui cherchent à concrétiser leur propre projet. Ils bénéficient d'un diagnostic des points forts et des points faibles de leur projet, et sont aiguillés vers des formations techniques, des investisseurs, des programmes publics d'aide et des conseillers professionnels.

Pour toucher un large public, les responsables des différentes organismes d'aide aux jeunes déscolarisés sans emploi ont été formés à l'utilisation des outils et des ateliers proposés par SUCCESS ! Par exemple, l'Atelier a noué des partenariats avec d'importants organismes de jeunesse, notamment les Antennes Jeunes municipales, les Maisons de l'emploi et de la formation et les Écoles de la deuxième chance. Le programme forme également de jeunes ambassadeurs chargés de sensibiliser leurs pairs par le biais des associations de quartier, des réseaux d'étudiants ou des universités.

Plus de 4 000 jeunes de la région Île-de-France ont participé à ce programme entre 2011 et 2013.

Source : L'Atelier (n.d.), « SUCCESS ! Catalogue des animations et ressources pédagogique », http://admin.atelier-idf.oonops.eu/ressources/documents/4/9355.Catalogue-animations-SUCCESS_BAT.pdf.

Aider les jeunes à acquérir des compétences et un état d'esprit entrepreneuriaux

Les entrepreneurs ont besoin pour créer une entreprise et assurer sa réussite d'un éventail de compétences qui regroupe à la fois les aptitudes professionnelles d'un salarié (propres à l'emploi occupé, de communication, etc.) et d'autres compétences répondant aux exigences particulières de la gestion d'une entreprise (détection des débouchés, gestion des risques, etc.). Certaines de ces compétences entrepreneuriales peuvent ne pas être indispensables à la réussite de l'entreprise, mais le fait de les posséder augmente ses chances de pérennité.

Un des rôles essentiels de la politique de soutien aux jeunes défavorisés pour la création d'entreprise et le travail indépendant est de les aider à acquérir les connaissances, les compétences et les attitudes nécessaires. Il s'agit de compétences non techniques telles que l'esprit d'initiative, la créativité, l'autonomie et le travail en équipe (OCDE, 2014 ; OCDE/CE, 2013a) et les aptitudes sociales et émotionnelles dans le cas de l'entrepreneuriat social (OCDE, 2015c). Ces compétences seront utiles aux travailleurs indépendants comme aux salariés. Pour l'acquisition des compétences et de l'état d'esprit entrepreneuriaux, les principales démarches de soutien sont l'éducation à l'entrepreneuriat, les programmes de formation et l'accompagnement/tutorat.

L'éducation à l'entrepreneuriat vise à sensibiliser à l'entrepreneuriat et au potentiel qu'il offre en tant qu'activité sur le marché du travail, à adopter une attitude positive vis-à-vis de l'entrepreneuriat et à acquérir un état d'esprit entrepreneurial, ainsi que des attitudes et des compétences entrepreneuriales. Cette démarche s'adresse à tous les élèves et étudiants, qu'ils veuillent créer une entreprise ou non. Un de ses principaux intérêts est qu'elle vise un large éventail de jeunes et que, si elle est appliquée suffisamment tôt, elle peut aider les jeunes à risque à acquérir les compétences et les attitudes nécessaires à la création d'une entreprise avant qu'ils ne sortent du système éducatif. Pour réussir la conception et la mise en œuvre d'un programme d'éducation à l'entrepreneuriat il convient d'utiliser des méthodes actives d'apprentissage, de donner aux étudiants l'occasion d'expérimenter l'entrepreneuriat et de leur dispenser un enseignement plus pratique et plus réaliste à mesure qu'ils avancent en âge. Il est tout aussi important d'assurer la formation et l'accompagnement des enseignants et d'inspirer les jeunes par des contacts avec des entrepreneurs « réels ».

Toutefois, nombre de jeunes défavorisés sont sortis du système éducatif et les responsables publics doivent donc utiliser d'autres outils pour les aider à entreprendre. L'approche la plus courante consiste à proposer une formation à l'entrepreneuriat à travers une série d'ateliers, ou des programmes de formation à temps partiel de deux ou trois mois. Les programmes de formation à l'entrepreneuriat doivent offrir aux jeunes des occasions pratiques d'acquérir les compétences entrepreneuriales et de les mettre en pratique. La clé de la réussite consiste à demander à de « vrais » entrepreneurs d'assurer la formation, à recourir à des jeux de simulation, à réaliser des projets et à prévoir des compétitions, et à lancer de vrais projets entrepreneuriaux afin d'acquérir une expérience pratique. Un exemple de cette approche est donné par dreamStart à Bruxelles, en Belgique (voir encadré 6.4), qui assure une formation des jeunes chômeurs à l'entrepreneuriat. Une des clés du succès de cette initiative réside dans la forte implication des bénévoles (professionnels retraités et actifs des secteurs privé, financier et public), qui jouent le rôle de formateurs et de conseillers professionnels. Cela rend la formation plus pertinente et réduit son coût.

L'accompagnement (*coaching*) et le tutorat sont une autre méthode efficace pour favoriser l'acquisition des compétences entrepreneuriales et préparer les jeunes défavorisés à se mettre à leur compte. Accompagnement et tutorat sont des concepts similaires qui renvoient souvent, toutefois, à des notions distinctes. L'accompagnement est plutôt une relation à court terme centrée sur une difficulté particulière, tandis que le tutorat s'inscrit sur une durée plus longue et tend à accompagner le développement professionnel et personnel. Dans le cas des jeunes défavorisés, ces soutiens individuels jouent également un rôle essentiel pour étayer leur développement personnel et les aider à prendre confiance en eux-mêmes.

Encadré 6.4. **dreamStart, Belgique**

Lancé en 2013, dreamStart a pour ambition de relever le défi du chômage des jeunes à Bruxelles en aidant les jeunes chômeurs (jusqu'à 30 ans) à créer une entreprise.

Initiative de microStart, dreamStart propose des micro-crédits et un accompagnement aux micro-entrepreneurs en Belgique. dreamStart fonctionne comme un cursus consacré à l'élaboration d'un plan d'affaires mais une attention particulière est portée au développement personnel des participants, compte tenu des défis plus larges auxquels ils sont confrontés. Les participants sont sélectionnés sur entretien au cours duquel sont évalués leur projet d'entreprise, leur motivation et leurs chances de réussite. Le programme structuré d'élaboration d'un plan d'affaires dure deux mois, au cours desquels les participants se réunissent trois jours entiers par semaine. Pendant le programme, les participants bénéficient de la formation et des conseils d'experts bénévoles des secteurs privé, public et financier. dreamStart se termine par une évaluation du plan d'affaires, au cours de laquelle les experts donnent des conseils pour la mise en œuvre du projet. Toutefois, la décision de lancer l'entreprise est laissée au stagiaire. Le soutien financier et les autres mesures d'accompagnement à la création d'entreprise sont assurés par d'autres services de microStart.

L'initiative a accompagné 104 jeunes entrepreneurs sur cinq cycles bimensuels de projets. Parmi les jeunes ayant suivi la formation, 60 % ont créé une entreprise dans l'année. Un tiers d'entre eux travaillaient à plein temps pour leur entreprise, et les deux tiers ont créé leur entreprise tout en ayant un emploi salarié.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site <http://microstart.be/fr>.

Source : OCDE/CE (2016), *Inclusive Business Creation Good Practice Compendium*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264251496-en>.

Un exemple de programme de tutorat adapté aux jeunes défavorisés est fourni par le *Young Entrepreneurs Project* de Boston, aux États-Unis, qui soutient les jeunes handicapés (voir encadré 6.5). Chaque participant se voit attribuer un tuteur particulier qui l'accompagne vers une création d'entreprise ou un emploi salarié. Un des points forts de cette initiative est que les tuteurs sont recrutés selon une « procédure » officielle et qu'ils bénéficient de sessions de formation et de constitution de réseaux pour eux. Ces éléments contribuent à les doter des qualifications et des ressources nécessaires pour atteindre les objectifs de l'initiative. D'autres facteurs clés favorisent la réussite des programmes d'accompagnement et de tutorat : bonne adéquation entre les jeunes et le tuteur, limitation de la durée de la relation pour éviter de créer une dépendance et définition d'objectifs clairs pour la relation.

Encadré 6.5. **Le Young Entrepreneurs Project de Partners for Youth with Disabilities, États-Unis**

Fondée en 1985, l'organisation *Partners for Youth with Disabilities* est passée d'un programme unique dédié à neuf jeunes à un ensemble de cinq programmes d'accompagnement de plusieurs centaines de jeunes chaque année. Le projet YEP (*Young Entrepreneurs Project*) a été créé à Boston en 1995 pour former les jeunes adultes (13 à 19 ans) atteints de troubles du développement ou issus de familles à faible revenu à la création et à la gestion d'une petite entreprise. YEP est un programme inclusif de préparation professionnelle qui vise à aider les jeunes handicapés à surmonter les obstacles du marché du travail en les initiant à l'entrepreneuriat et en le leur présentant comme une carrière

Encadré 6.5. Le Young Entrepreneurs Project de Partners for Youth with Disabilities, États-Unis (suite)

potentielle. Ce programme, proposé chaque semaine aux jeunes d'établissements d'enseignement en milieu urbain, s'articule autour de trois axes :

- *Enseignement pédagogique* : les jeunes suivent une formation de 30 heures dans les domaines de la finance (*Banking on Our Future*), de l'entrepreneuriat, de la promotion de l'esprit d'équipe, de la résolution de problèmes, de la gestion du stress et du temps, et de la planification.
- *Expériences concrètes* : présentations par des intervenants, journées d'observation en situation de travail, stages sur le terrain et salons commerciaux viennent compléter l'enseignement. Les participants du programme YEP ont la possibilité de créer de véritables entreprises au sein de leur collectivité.
- *Tutorat* : les tuteurs du monde des affaires sont invités à effectuer des conférences, à proposer des séances d'observation en situation de travail et à réaliser des simulations d'entretiens.

Chaque année, plus de 85 étudiants participent aux activités scolaires et parascolaires. Le budget annuel du programme YEP est de 118 835 USD (environ 106 818 EUR).

Au cours des 15 dernières années, le programme YEP a accompagné plus de 800 jeunes. D'après les enquêtes réalisées avant et après leur participation, il apparaît que les programmes ont eu un impact positif sur l'indépendance des participants, sur leurs compétences et sur leurs perspectives de carrière.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site www.pyd.org/young-entrepreneurs-project.php.

Source : The Boston Foundation (2015), « Partners for Youth with Disabilities », The Giving Common : Your Place for Informed Giving in Massachusetts, www.givingcommon.org/profil/1101511/partners-for-youth-with-disabilities/.

Compléter l'accès au financement par des mesures d'accompagnement

Les politiques publiques courantes visant à faciliter l'accès à des financements comprennent les subventions, le micro-crédit, les garanties de prêt, ainsi que la mise en place et l'aide au développement de nouveaux mécanismes financiers tels que le financement participatif. Les instruments remboursables sont préférés aux subventions parce qu'ils responsabilisent l'entrepreneur et réduisent le risque pour le secteur public (OCDE/CE, 2014b). Compte tenu des nombreux obstacles à l'entrepreneuriat que rencontrent les jeunes défavorisés, il est préférable de ne pas attribuer le financement sous la forme d'un versement ponctuel, et de fournir un éventail d'instruments financiers associés à d'autres formes de soutien (formation, accompagnement et tutorat).

Pour favoriser l'accès des jeunes défavorisés à des financements, un moyen essentiel consiste à leur procurer un apport suffisant pour donner à leur projet des chances de succès raisonnables. Pour ce faire, il est possible d'incorporer le *coaching* et le tutorat à une offre associant financements et accompagnement. Au Royaume-Uni, par exemple, le *Prince's Trust* complète les subventions de démarrage octroyées aux jeunes chômeurs privés d'accès aux services bancaires par des ateliers et par un accompagnement et un tutorat individualisés (voir encadré 6.6). Une des clés de la réussite de cette initiative réside dans le fait que l'accompagnement est assuré en plusieurs phases. Seuls les jeunes qui se montrent motivés et présentent une idée réaliste peuvent recevoir des prêts importants et un accompagnement véritablement intensif.

Encadré 6.6. **The Prince's Trust Enterprise Programme, Royaume-Uni**

Le *Prince's Trust Enterprise Programme* vise à ouvrir le marché du travail aux jeunes défavorisés. Ce programme propose différentes séances de formation et de soutien, sous forme de subventions et d'accompagnement, aux jeunes qui souhaitent créer une entreprise. L'initiative propose également des prêts pour soutenir certains types d'entreprises.

L'*Enterprise Programme* est ouvert aux jeunes chômeurs (18-30 ans). L'accompagnement est assuré en quatre étapes :

- **Faire connaissance** : les jeunes intéressés sont invités à assister gratuitement à une séance d'information pour se renseigner sur l'*Enterprise Programme* et sur les soutiens disponibles.
- **Explorer** : cet atelier de quatre jours aborde les compétences élémentaires nécessaires pour créer une entreprise. Le premier jour, les jeunes apprennent à élaborer des objectifs et à fixer un calendrier pour acquérir les compétences nécessaires à leur réalisation. Sont également abordées les finances personnelles et les différentes structures juridiques d'entreprise. Une formation au marketing est assurée le deuxième jour, et le troisième jour est consacré aux financements et à la fixation des prix. Le quatrième jour est axé sur l'élaboration du plan d'affaires.
- **Créer votre entreprise** : des séances individuelles sont offertes pour aider les participants à réaliser une étude de marché, élaborer un plan d'affaires et planifier leurs objectifs financiers. Les participants qui réalisent leur plan d'affaires obtiennent un certificat et reçoivent des informations sur les subventions *Will it Work* d'un montant pouvant aller jusqu'à 200 GBP (environ 323 EUR).
- **Lancement** : les participants présentent leur plan d'affaires au comité de lancement de l'entreprise (le *Business Launch Group*) qui évalue la viabilité et la pérennité du projet. Les jeunes entrepreneurs dont les idées sont « approuvées » se voient attribuer un tuteur pendant deux ans, et ils ont accès pendant trois ans, gratuitement ou à bon prix, à un éventail de services de soutien aux entreprises.

Cette initiative offre également d'autres produits financiers, notamment des subventions de démarrage supplémentaires et des prêts à faible taux d'intérêt d'un montant pouvant aller jusqu'à 7 500 GBP (environ 9 675 EUR), qui sont proposés à travers la *Start Up Loans Company*.

Durant l'exercice 2014-15, l'*Enterprise Programme* a compté 15 981 participants, dont 7 299 étaient encore clients (Prince's Trust, 2015). Une évaluation antérieure (DTZ, 2007) a révélé que pendant l'exercice 2004-05, le programme avait généré 155 nouvelles entreprises et aidé 416 autres à se lancer plus tôt, à une plus grande échelle, ou suivant une approche plus qualitative. Le coût du projet s'élevait à 2 351 GBP (environ 3 460 EUR) par entreprise lancée, en tenant compte des dépenses du Portail des affaires (*Business Gateway*), à 15 565 GBP (environ 22 920 EUR) par entreprise créée de bout en bout et à 7 989 GBP (environ 11 760 EUR) par emploi net créé.

Pour plus d'informations, veuillez consulter le site www.princes-trust.org.uk/help-for-young-people/enterprise.

Source : OCDE/CE (2013a), *Pallier la pénurie d'entrepreneurs : Politiques d'entrepreneuriat inclusif*, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188211-fr> ; OCDE/CE (2012), « Policy Brief on Youth Entrepreneurship », <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmlf2f27-en>.

Les garanties de prêt sont une autre approche possible pour soutenir les jeunes défavorisés. Il s'agit pour les pouvoirs publics de créer un fonds géré par un établissement financier public ou privé, ou de contribuer à son financement. Le fonds cible des groupes

conformément à ses objectifs et offre aux banques des garanties pour les prêts qu'elles accordent à ces groupes. Les banques assument alors un risque plus faible, ce qui les dispose davantage à ne pas exiger de sûreté. Le financement apporté par l'État au fonds, ou sa participation aux pertes ou aux prêts improductifs représentent un coût pour le contribuable, mais cette approche peut également s'avérer profitable dans la mesure où l'État facture des commissions aux banques et des intérêts aux entrepreneurs.

Les garanties de prêt présentent plusieurs avantages pour les responsables de l'action publique. Elles permettent de tirer parti de l'expertise du secteur bancaire pour l'évaluation du risque de crédit et la surveillance des prêts. Leur coût dépend en grande partie du taux de défaut sur les prêts, ce qui accroît l'incitation à bien gérer le programme, par exemple en mobilisant la participation active du secteur bancaire et en fixant des règles opérationnelles claires (critères d'octroi, ratio de couverture, période de garantie, etc.). Les garanties de prêt permettent également d'intégrer davantage les clients dans le système de crédit classique plutôt que de les cibler par des interventions ad-hoc.

Les Communautés autofinancées (CAF) constituent une autre approche nouvelle adaptée aux jeunes défavorisés. Ce sont de petits groupes d'épargnants, dont les membres sont également adhérents et bénéficient d'une rémunération équitable de leur épargne et de leurs placements. Dans la pratique, chaque CAF compte entre 10 et 30 membres qui versent de petites sommes d'argent au fonds du groupe, ce qui leur permet de devenir actionnaires de la CAF. Le fonds central sert à proposer des prêts de faible montant aux membres, ordinairement quelque 400 EUR. La CAF propose également des services à ses membres, tels que de petits crédits et de petites assurances, qui génèrent des revenus à travers les intérêts d'emprunt. Les clients ciblés sont ordinairement des personnes à faible revenu. De fait, les CAF sont très populaires chez les immigrés.

Certains autres marchés de capitaux émergents ne sont pas tous adaptés aux jeunes défavorisés. Les plateformes de prêts entre particuliers et de financement participatif sont populaires auprès des jeunes entrepreneurs (Molenaar, 2015) mais ils nécessitent un accès internet et les compétences nécessaires pour présenter efficacement un projet d'entreprise de manière attrayante et concise. Les jeunes défavorisés n'ont pas nécessairement ces compétences, ni d'accès internet. Cette situation souligne la nécessité de compléter le soutien financier par une formation ou par un accompagnement individuel plus intensif encore.

Soutenir le développement de réseaux entrepreneuriaux

Les réseaux peuvent avoir un impact profond sur le développement d'intentions et de motivations entrepreneuriales individuelles ; ils jouent un rôle capital dans l'aptitude individuelle à repérer les opportunités d'affaires, à valider les idées commerciales et à accéder aux ressources telles que la clientèle, les partenaires commerciaux, les fournisseurs et les conseillers (OCDE/CE, 2015b). Les réseaux entrepreneuriaux sont particulièrement utiles pour les jeunes défavorisés qui sont moins sensibilisés au potentiel offert par l'entrepreneuriat, et qui ont moins de chances de l'envisager comme souhaitable et réalisable. Des réseaux appropriés peuvent également les aider à combler leurs lacunes en matière d'information et de connaissances.

Les responsables publics peuvent aider les jeunes défavorisés à créer des réseaux entrepreneuriaux, ce qui leur permettra de bénéficier d'un accès plus large à des ressources et des idées. Pour aider efficacement les jeunes, les réseaux entrepreneuriaux doivent être suffisamment liés au monde des affaires classique et offrir des occasions d'entrer

directement en contact avec d'autres entrepreneurs. Le réseau doit être géré par un responsable compétent et sa promotion doit être assurée. En Italie, par exemple, l'Association des jeunes entrepreneurs italiens (Confindustria) (voir encadré 6.7) est une fédération qui soutient les réseaux locaux et offre à ses membres des occasions de rencontrer d'autres entrepreneurs en Italie et à l'international (OCDE/CE, 2015d).

Encadré 6.7. **L'Association des jeunes entrepreneurs italiens (Confindustria)**

L'Association des jeunes entrepreneurs italiens (Confindustria) a trois objectifs : i) promouvoir la culture entrepreneuriale en Italie ; ii) aider à améliorer la compétitivité de l'Italie ; et iii) encourager et soutenir les jeunes entrepreneurs.

La Confindustria est un réseau national fédérant des associations locales d'entrepreneurs âgés de 18 à 40 ans. L'association organise des séminaires et des ateliers au cours desquels les jeunes partagent leur expérience et sert de plateforme pour l'échange d'informations et de connaissances entre ses membres. Elle met en place des initiatives visant à sensibiliser les entreprises aux enjeux économiques, sociaux, politiques et techniques. Les réseaux locaux de la Confindustria organisent localement des événements tels que des débats et des séances intensives de constitution de réseaux avec d'autres groupes et associations locaux. Ils diffusent également un bulletin d'information régulier. L'association est également active à l'international à travers l'Alliance des jeunes entrepreneurs du G20 dont elle est l'un des membres fondateurs.

Les jeunes entrepreneurs ont plusieurs possibilités pour participer à ce réseau. Au niveau local, ils peuvent entrer en contact avec d'autres entrepreneurs et améliorer leurs compétences par des ateliers et d'autres types d'événements. L'association offre également des occasions de constituer des réseaux aux niveaux national et international.

Le réseau s'est beaucoup agrandi au fil des années ; il compte aujourd'hui 12 500 membres, organisés en 105 provinces et 20 comités régionaux.

Source : Confindustria, site internet de Confindustria : www.giovanimprenditori.org (consulté le 6 juillet 2016) ; Confcommercio, site internet de Confcommercio : www.confcommercio.it (consulté le 6 juillet 2016).

On observe une tendance croissante à la constitution de réseaux sur des plateformes en ligne, qui ont une audience très large et coûtent relativement peu cher. Toutefois, ces réseaux en ligne ne sont pas nécessairement adaptés aux jeunes défavorisés qui n'ont pas toujours accès à internet et sont parfois peu à l'aise en informatique (OCDE, 2015b). De plus, les jeunes handicapés peuvent faire face à des obstacles pour accéder aux sites internet et aux outils en ligne malgré l'utilisation de technologies d'assistance (OCDE/CE, 2014c). Les responsables publics doivent également éviter la création d'un trop grand nombre de réseaux spécialisés qui ne peuvent que creuser l'écart entre les groupes défavorisés et l'ensemble de la population.

Conclusion et principaux aspects à considérer

Plusieurs éléments montrent que les jeunes, notamment les jeunes défavorisés, sont attirés par l'entrepreneuriat, mais qu'ils doivent relever de nombreux défis pour réussir dans cette voie. En dépit de ces difficultés potentielles, certaines catégories de jeunes défavorisés sont particulièrement actives dans l'entrepreneuriat, et soutenir ce dernier pourrait constituer un instrument efficace pour les aider à réussir leur insertion sociale et à se lancer sur le marché du travail. L'entrepreneuriat n'est pas la panacée pour aider tous les jeunes défavorisés à s'intégrer au marché du travail, mais il peut aider un petit groupe de jeunes qui

ont l'ambition et les ressources personnelles nécessaires à se mettre à leur compte. Pour les autres, les programmes de formation à l'entrepreneuriat et l'expérience de la création d'entreprise ainsi acquise peuvent contribuer à améliorer leur employabilité.

Lorsqu'ils décident d'accompagner les jeunes défavorisés dans la voie de l'entrepreneuriat, les responsables publics doivent bien prendre conscience que cette voie ne convient pas à tous. Si l'on pousse un jeune à se mettre à son compte et que cette expérience se solde par un échec, cela risque de lui être extrêmement préjudiciable, notamment s'il est déjà marginalisé. Une expérience négative peut nuire gravement à l'estime de soi, et exclure définitivement du marché du travail. La sélection des participants est donc un élément capital de la conception des programmes de soutien à l'entrepreneuriat qui visent les jeunes défavorisés. L'auto-sélection est importante pour déterminer le degré de motivation des personnes, mais les programmes doivent également trier les projets d'entreprise pour s'assurer qu'ils sont réalistes.

Principales recommandations

Inscrire le soutien à l'entrepreneuriat pour les jeunes défavorisés dans un cadre stratégique cohérent favorisant le lien avec le marché du travail et l'inclusion sociale

- Élaborer un plan d'action visant à aider les jeunes défavorisés à entrer sur le marché du travail à travers le travail indépendant ou le salariat, et veiller à attribuer les responsabilités à un ministère ou à un organisme public.
- Encourager les partenaires sociaux, dont les associations de jeunes, d'entreprises et d'acteurs locaux, à participer à l'élaboration d'une stratégie et d'un plan d'action pour s'assurer que les besoins des jeunes sont pris en compte et que l'expérience et l'expertise acquises des programmes passés sont utilisées.
- Suivre l'avancement et évaluer l'impact et l'efficacité de cette initiative afin d'en tirer les enseignements pour les activités futures.

Enseigner l'entrepreneuriat à l'école de manière à sensibiliser les jeunes et leur permettre d'acquérir des compétences élémentaires avant qu'ils ne sortent du système scolaire

- Utiliser des méthodes concrètes d'apprentissage et donner aux étudiants plus âgés l'occasion d'obtenir une expérience pratique de l'entrepreneuriat.
- Promouvoir différents modèles d'entrepreneuriat, notamment l'entrepreneuriat « hybride » et l'entrepreneuriat social.
- Aider les enseignants en créant de nouveaux outils pédagogiques et en leur proposant des formations.

Créer des dispositifs intégrés d'accompagnement pour lever les nombreux obstacles auxquels sont confrontés les jeunes défavorisés, au lieu de recourir à des instruments de soutien uniformes définis de façon trop étroite

- Assurer l'accompagnement en partenariat avec des organisations qui ont déjà noué des liens avec des groupes ciblés de jeunes défavorisés afin de les sensibiliser aux différents types de soutien dont ils peuvent bénéficier.
- Associer le soutien financier à des actions de formation, d'accompagnement et de tutorat.
- Aider les jeunes entrepreneurs des groupes défavorisés à constituer des réseaux entrepreneuriaux afin de leur ouvrir un accès plus large à des idées, partenaires commerciaux, clients et ressources financières.

Références

- Bell, D. et D. Blanchflower (2011), « Young People and the Great Recession », *IZA Discussion Paper* n° 5674, avril 2011, disponible sur : <http://ftp.iza.org/dp5674.pdf> (consulté le 9 février 2016).
- Blanchflower, D. (2010), « The wellbeing of the young », Hanover, NH, Dartmouth College, disponible sur : www.dartmouth.edu/~blnchflr/papers/bjir%20youth%20attitudes%20draft.pdf.
- Clark, K. et S. Drinkwater (2007), « Changing Patterns of Ethnic Minorities Self-Employment in Britain: Evidence from Census Microdata », *IZA Discussion Paper* n° 2495, disponible sur : <http://ftp.iza.org/dp2495.pdf>.
- Commission européenne (2012), « L'entrepreneuriat dans l'UE et au-delà », *Eurobaromètre Flash* 354, disponible sur : www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_354_en.pdf (consulté le 10 février 2016).
- Commission européenne (2009), « Entrepreneurship in the EU and beyond – A survey in the EU, EFTA countries, Croatia, Turkey, the US, Japan, South Korea and China », *Eurobaromètre Flash* 283, disponible sur : www.ec.europa.eu/public_opinion/flash/fl_283_en.pdf.
- Confcommercio, site internet de Confcommercio, www.confcommercio.it (consulté le 6 juillet 2016).
- Confindustria, site internet de Confindustria, www.giovanimpreditori.org (consulté le 6 juillet 2016).
- DTZ Consulting et Research (2007), « Prince's Scottish Youth Business Trust (PSYBT) Evaluation of Impact et Strategic Contribution », *Revised Final Report*, Scottish Enterprise, Glasgow.
- EEEJ (ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale) (2013), « Strategy for Youth Entrepreneurship and Employment 2013-16 », ministère de l'Emploi et de la Sécurité sociale, Madrid.
- Fairlie, R. (2005), « Entrepreneurship and Earnings among Young Adults from Disadvantaged Families », *Small Business Economics*, vol. 25, pp. 223-236.
- Fairlie, R. (2002), « Drug dealing and legitimate self-employment », *Journal of Labor Economics*, vol. 20, n° 3, pp. 538-567, disponible sur : <http://people.ucsc.edu/~rfairlie/papers/published/jole%202002%20-%20drug%20dealing%20and%20se.pdf>.
- Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de vie et de travail (2015), « Les jeunes et les NEET », 25 juin 2015, disponible sur : www.eurofound.europa.eu/young-people-et-neets-1 (consulté le 15 juin 2016).
- Greene, F. (2005a), « Evaluating Youth Entrepreneurship : the Case of the Prince's Trust », document de travail n° 88 – août 2006, Centre for Small and Medium-Sized Enterprises, Université de Warwick, disponible sur : https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/ei/research/working_papers/wp88.pdf.
- Greene, F. (2005b), « Youth Entrepreneurship: Latent Entrepreneurship, Market Failure and Enterprise Support », document de travail n° 87 – juin 2006, Centre for Small and Medium-Sized Enterprises, Université de Warwick, disponible sur : https://www2.warwick.ac.uk/fac/soc/wbs/research/ei/research/working_papers/wp87.pdf.
- Gregg, P. et E. Tominey (2005), « The wage scar from male youth unemployment », *Labour Economics*, vol. 12, pp. 487-509.
- L'Atelier (s.d.), « Success! Catalogue des animations and ressources pédagogique », http://admin.atelier-idf.oonops.eu/ressources/documents/4/9355,Catalogue-animations-SUCCESS_BAT.pdf.
- Lindsay, S. (2011), « Employment status and work characteristics among adolescents with disabilities », *Disability and Rehabilitation*, vol. 33, pp. 843-854, <http://dx.doi.org/10.3109/09638288.2010.514018>.
- Mäder, M., S. Müller, R. Riphahn et C. Schwientek (2014), « Intergenerational Transmission of Unemployment: Evidence for German Sons », *IZA Discussion Paper* n° 8513, disponible sur : <http://ftp.iza.org/dp8513.pdf>.
- Molenaar, N. (2015), *Hybrid Entrepreneurship and other new forms of enterprising*, Université de sciences appliquées de la Haye.
- Mroz, T. et T. Savage (2006), « The Long Term Effects of Youth Unemployment », *The Journal of Human Resources*, vol. 1, n° 2, pp. 259-293.
- Neville, F., B. Orser, A. Riding, O. Jung (2014), « Do young firms held by recent immigrants outperform other young firms? », *Journal of Business Venturing*, vol. 29, n° 1, janvier 2014, pp. 55-71, disponible sur : www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0883902612000973.
- O'Reilly, J., W. Eichhorst, A. Gábos, K. Hadjivassiliou, D. Lain, J. Leschke, S. McGuinness, L. Mýtna Kureková, T. Nazio, R. Ortlieb, H. Russell et P. Villa, (2015), « Five Characteristics of Youth Unemployment in Europe Flexibility, Education, Migration, Family Legacies, and EU Policy », *SAGE Open*, <http://dx.doi.org/10.1177/2158244015574962>.

- OCDE (2016a), « Taux de chômage des jeunes » (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/849df84c-fr> (consulté le 10 février 2016).
- OCDE (2016b), « Les jeunes et le chômage de longue durée », Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/region-data-fr> (consulté le 29 avril 2016).
- OCDE (2016c), *Jeunes déscolarisés sans emploi (NEET)* (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/e044d751-fr> (consulté le 10 février 2016).
- OCDE (2016d), Taux d'emploi indépendant (indicateur), <http://dx.doi.org/10.1787/cfb4c741-fr> (consulté le 10 février 2016).
- OCDE (2015a), *Panorama de l'entrepreneuriat*, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/22266968>.
- OCDE (2015b), *Students, Computers and Learning: Making the Connexion*, PISA, Éditions OCDE, Paris. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264239555-en>.
- OCDE (2015c), *Skills for Social Progress: The Power of Social et Emotional Skills*, OCDE Skills Studies, Éditions OCDE, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264226159-en>.
- OCDE (2014), *Job Creation and Local Economic Development*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264215009-en>.
- OCDE/CE (à paraître, 2016a), « Supporting Youth Entrepreneurship In Spain: A review of policies and programmes », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE/CE (à paraître, 2016b), *Inclusive Business Creation: Good Practice Compendium*, Éditions OCDE, Paris.
- OCDE/CE (2015a), *Pallier la pénurie d'entrepreneurs 2015 : Politiques en faveur du travail indépendant et de l'entrepreneuriat*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264249936-fr>.
- OCDE/CE (2015b), « Policy Brief on Expanding Networks for Inclusive Entrepreneurship », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jrtpbz29mjh-en>.
- OCDE/CE (2015c), « Supporting Youth Entrepreneurship in Lithuania: A review of policies and programmes », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE/CE (2015d), « Supporting Youth Entrepreneurship in Italy: A review of policies and programmes », Éditions OCDE, Paris.
- OCDE/CE (2014a), *Pallier la pénurie d'entrepreneurs 2014 : Politiques d'entrepreneuriat inclusif en Europe*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264230842-fr>.
- OCDE/CE (2014b), « Entrepreneurial Activities in Europe – Finance for Inclusive Entrepreneurship », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmkqkzss-en>.
- OCDE/CE (2014c), « Policy brief on Entrepreneurship for People with Disabilities », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmkcxjQ4-en>.
- OCDE/CE (2013a), *Pallier la pénurie d'entrepreneurs : Politiques d'entrepreneuriat inclusif en Europe*, Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/9789264188167-en>.
- OCDE/CE (2013b), « Policy Brief on Social Entrepreneurship », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcml2kdtd-en>.
- OCDE/CE (2012), « Policy Brief on Youth Entrepreneurship », Éditions OCDE, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jxrcmlf2f27-en>.
- Shane, S. (2009), « Why encouraging more people to become entrepreneurs is bad public policy », *Small Business Economics*, vol. 33, pp. 141-149.
- Storey, D.J. (1994), *Understanding the Small Business Sector*, Thomson, Londres.
- The Boston Foundation (2015), « Partners for youth with disabilities », *The Giving Common: Your Place for Informed Giving in Massachusetts*, disponible sur : www.givingcommon.org/profile/1101511/partners-for-youth-with-disabilities/.
- The Prince's Trust (2015), « The Prince's Trust Annual Report for the year ended 31 March 2015 », disponible sur : www.princes-trust.org.uk/about-the-trust/research-policies-reports/annual-report.

PARTIE II

Profils de pays

Présentation des profils de pays

La présente section contient des consignes relatives à l'interprétation des données présentées dans les profils de pays. Elle détaille la méthodologie suivie pour l'élaboration des indicateurs et analyse les données, tout en faisant apparaître les limites en termes de comparabilité entre les pays et de disponibilité des données.

Les profils de pays fournissent un cadre permettant de suivre la dynamique des marchés du travail à l'échelle locale dans les pays membres de l'OCDE et du Programme LEED. Des données infrarégionales sont présentées pour plusieurs indicateurs de base tels que la croissance de l'emploi au niveau local, l'offre et la demande de compétences, et le taux d'emploi. Les données les plus récentes et les évolutions diachroniques sont proposées.

Les profils de pays ont été élaborés pour 36 pays dans la version anglaise de cette publication (4 dans la présente édition française) : Afrique du Sud, Allemagne, Australie, Autriche, Belgique, Canada, Chili, Corée, Danemark, Espagne, Estonie, États-Unis, Finlande, France, Grèce, Hongrie, Irlande, Israël, Italie, Japon, Lettonie, Lituanie, Mexique, Norvège, Nouvelle-Zélande, Pays-Bas, Pologne, Portugal, République slovaque, République tchèque, Roumanie, Royaume-Uni Slovaquie, Suède, Suisse et Turquie. Les profils de pays n'ont pas été élaborés pour l'Islande et le Luxembourg car ces derniers ne sont composés que d'une région statistique.

Définition des zones locales et régionales

Afin d'évaluer de manière approchée les marchés du travail locaux, les données sont analysées au niveau infrarégional, qui correspond aux régions de l'échelon territorial 3 (TL3) tel que défini par l'OCDE. Pour la plupart des pays européens, les régions TL3 correspondent au troisième niveau de division administrative utilisé dans la nomenclature des unités territoriales statistiques (régions NUTS 3).

En cas d'indisponibilité des données au niveau TL3, ce sont les données régionales à l'échelon territorial 2 (TL2) qui ont été exploitées. Pour la plupart des pays européens, cela correspond au deuxième échelon de division administrative (régions NUTS 2).

Pour certains pays, notamment le Canada, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande, la classification territoriale de l'OCDE n'a pu être utilisée en raison de problèmes de compatibilité avec les sources de données nationales. Des informations supplémentaires sur les niveaux géographiques et les années d'analyse se trouvent dans les tableaux situés au-dessous de chaque indicateur étudié.

Recueil des données

Les données utilisées dans le chapitre des profils de pays ont été fournies par les offices statistiques nationaux ou extraites de la base de données régionale de l'OCDE ou d'Eurostat.

Le choix des années utilisées repose sur la disponibilité des données au moment de la rédaction du présent rapport, tout ayant été mis en œuvre pour s'appuyer sur les données les plus récentes.

Une attention particulière a été portée à la possibilité de réaliser des comparaisons dans le temps et d'un pays à l'autre. Lorsque des niveaux géographiques nationaux ou la méthodologie de collecte des données ont été modifiées, l'analyse a été menée en utilisant uniquement les années pour lesquelles des données comparables étaient disponibles. Dans certains cas, il n'existait pas de données comparables au niveau international, comme indiqué dans les tableaux ci-dessous.

1. Croissance de l'emploi au niveau local

La croissance de l'emploi au niveau local est mesurée à partir du taux de variation annuel moyen du nombre de personnes occupant un emploi sur une période donnée. L'observation directe du taux de variation permet des comparaisons infranationales et internationales. Il convient de noter que les moyennes sont calculées sur une longue période, et que des fluctuations (comme celles résultant du début d'une crise financière et de la reprise ultérieure) sont susceptibles d'avoir lieu au cours de cette période. En outre, les variations du nombre de personnes occupant un emploi ne donnent pas d'indication sur l'évolution de la qualité des emplois ni n'établissent de distinction entre l'emploi à temps plein et à temps partiel. De plus, cet outil de mesure étant basé sur le lieu de résidence, il peut subir les effets de certains facteurs tels qu'une forte pendularité.

Pour tous les pays analysés dans ce rapport, à l'exception de l'Afrique du Sud et de la Lettonie, le nombre de personnes occupant un emploi se réfère à la population âgées de 15 ans et plus. Pour l'Afrique du Sud et la Lettonie, la tranche d'âge de référence est celle des 15-64 ans.

Dans la mesure du possible, le taux de croissance de l'emploi a été calculé à partir des données les plus récentes sur une période de dix ans. Le tableau ci-dessous reprend les années utilisées et les sources de données pour chaque pays.

Tableau 7.1. **Caractéristiques des données pour la croissance de l'emploi au niveau local**

	Niveau d'analyse	Années	Source
Afrique du Sud	9 régions	2008-14	Enquête trimestrielle sur la population active, <i>Statistics South Africa</i>
Allemagne	16 régions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Australie	49 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Autriche	9 régions	2003-13	Base de données régionales de l'OCDE
Belgique	11 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Canada	65 régions économiques	2005-15	Enquête sur la population active, Statistique Canada
Chili	15 régions	2010-15	Nueva Encuesta Nacional de Empleo [Nouvelle enquête nationale sur la population active], office statistique national
Corée	16 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Danemark	5 régions	2008-14	Enquête sur la population active, office statistique national
Espagne	19 régions et villes autonomes	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat
Estonie	5 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
États-Unis	3 144 infrarégions	2000-14	<i>Census et American Community Survey, U.S Census Bureau</i>
Finlande	19 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
France	96 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Grèce	13 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Hongrie	20 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Irlande	8 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE

Tableau 7.1. **Caractéristiques des données pour la croissance de l'emploi au niveau local** (suite)

	Niveau d'analyse	Années	Source
Italie	103 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Japon	47 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Lettonie	6 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national
Lituanie	10 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national
Mexique	32 régions	2005-15	Base de données régionales de l'OCDE
Norvège	19 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Nouvelle-Zélande	12 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Pays-Bas	12 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Pologne	16 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat
Portugal	7 régions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
République slovaque	8 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
République tchèque	14 infrarégions	2005-13	Base de données régionales de l'OCDE
Roumanie	8 régions	2010-14	Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages, office statistique national
Royaume-Uni	128 infrarégions	2005-15	Enquête annuelle sur la population, <i>Office for National Statistics</i>
Slovénie	12 infrarégions	2005-14	Enquête sur la population active, office statistique national
Suède	21 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE
Suisse	7 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat
Turquie	26 régions	2004-13	Enquête sur la population active, office statistique national

2. Offre et demande de compétences

Le Programme LEED de l'OCDE a mis au point un outil statistique permettant de mieux comprendre l'équilibre entre l'offre et la demande de compétences sur les marchés locaux du travail. D'après la méthodologie ainsi élaborée, l'économie locale se divise en quatre catégories : équilibre à haut niveau de compétences, déficit de compétences, excédent de compétences, ou équilibre à faible niveau de compétences. Les résultats de l'analyse des compétences sont à interpréter en termes relatifs car les catégories sont calculées par rapport à la médiane de la distribution pour chaque analyse (par exemple au sein d'un pays, ou entre des régions similaires ou des zones métropolitaines).

Mesurer l'offre de compétences

Afin d'établir une approximation de l'offre de compétences, c'est le pourcentage des personnes en âge de travailler ayant suivi un enseignement postsecondaire qui a été retenu. Bien que le niveau d'études ne soit pas une variable parfaite pour estimer les compétences, c'est le seul indicateur qui soit uniformément disponible au niveau infrarégional et comparable entre les différents pays.

Mesurer la demande de compétences

Les deux variables suivantes, regroupées en un indice composite, ont été utilisées comme approximation de la demande de compétences :

- **Emploi occupé** : pourcentage de la population occupant un emploi à niveau moyen ou élevé de compétences ;
- **Productivité** : valeur ajoutée brute (VAB) ou produit intérieur brut (PIB) par travailleur, ou salaire (en fonction de la disponibilité des données).

Aux fins de cette étude, les emplois à niveau moyen et élevé de compétences sont identifiés comme les professions qui nécessitent de compléter la scolarité obligatoire par une formation et les postes de direction qui supposent une expérience professionnelle d'une

durée appropriée. Dans la mesure du possible, les classifications se basent sur le premier niveau de la Classification internationale type des professions (CITP). Les catégories types retenues pour les emplois à niveau moyen et élevé de compétences sont les catégories 1 (cadres de direction), 2 (professions intellectuelles et scientifiques), 3 (professions intermédiaires), 6 (agriculteurs et ouvriers qualifiés de l'agriculture, de la sylviculture et de la pêche) et 7 (métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat). Cependant, dans certains cas, faute de données suffisantes ou en raison de spécificités nationales, ce sont les classifications nationales des professions qui ont été utilisées, comme indiqué dans le tableau ci-dessous.

La valeur ajoutée brute (VAB) et le produit intérieur brut (PIB) par travailleur, tout comme les salaires, sont des variables indicatives utiles dans l'évaluation de la productivité et peuvent varier considérablement d'une région à l'autre. Elles renseignent sur l'intensité avec laquelle un surcroît de compétences est utilisé en milieu professionnel, ce dont témoigne théoriquement une meilleure production et/ou un salaire plus élevé. Elles complètent ainsi les informations sur les emplois à niveau moyen et élevé de compétences. Pour les pays où le PIB par travailleur, la VAB par travailleur et le salaire étaient indisponibles, c'est le pourcentage d'emploi à niveau moyen et élevé de compétences qui a été utilisé comme indicateur unique de la demande de compétences.

Lorsque les deux variables de la demande ont été associées en un indice composite, une pondération de 0.25 a été affectée à la première (emploi), et une pondération de 0.75 à la seconde (VAB/PIB par travailleur ou salaire). L'évaluation de la productivité a reçu une pondération plus élevée car il s'agit d'une variable définie par l'environnement de travail qui se rapporte précisément à l'endroit où la personne travaille réellement. À l'opposé, les données sur les emplois à niveau moyen et élevé de compétences sont fondées sur le lieu de résidence.

Davantage d'informations sur les données utilisées pour mesurer l'indicateur de la demande de compétences pour chaque pays sont détaillées dans le tableau ci-dessous.

Calcul des indices

Pour concevoir les indices de l'offre et de la demande de compétences, il est nécessaire de ramener les variables sur une unité (échelle) de mesure commune en ayant recours à une méthode de normalisation. Il a été décidé d'utiliser la méthode interdécile, sur laquelle les valeurs extrêmes agissent peu. Voir la formule ci-dessous :

$$(X_i - X_{\text{méd}}) / (X_{9e} - X_{1er})$$

Avec: X_i = valeur pour les TL3_i ou TL2_i

$X_{\text{méd}}$ = médiane

X_{9e} = 9^e décile

X_{1er} = 1^{er} décile

Analyse des tendances

Les analyses de l'OCDE montrent que des disparités existent entre les régions et sous-point de vue régions non seulement de leur situation d'équilibre ou de déséquilibre en termes de compétences à un instant donné, mais également de l'évolution du niveau d'offre et de demande de compétences dans le temps. Afin de suivre ces fluctuations, une analyse des tendances a été menée pour identifier les zones présentant la plus forte

amélioration dans l'un ou l'autre cas. Les 20 pourcents de régions ou de sous-régions les plus performantes (en termes absolus) durant la période étudiée sont répertoriées dans un tableau apparaissant dans la seconde section de chaque profil de pays.

Caractéristiques des données

Les données utilisées pour l'analyse de l'offre et de la demande de compétences sont recueillies auprès de sources officielles. Les données sur l'offre de compétences et le taux d'emploi par profession sont recueillies par le biais des enquêtes nationales sur la population active ou des recensements de la population. Les données sur le PIB par travailleur et la VAB par travailleur sont issues des comptes régionaux ou de la base de données régionales de l'OCDE, tandis que les données salariales proviennent de sources nationales spécifiques. Les sources utilisées pour les données sur la demande de compétences, ainsi que les régions et indicateurs utilisés pour l'analyse, sont détaillés dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7.2. **Caractéristiques des données pour l'offre et la demande de compétences**

	Niveau géographique	Années	Sources	Indicateurs de la demande utilisés	
				Emploi occupé	Productivité
Afrique du Sud	9 régions	2008-14	<i>General Household Surey</i> et comptes nationaux, <i>Statistics South Africa</i>	Catégories standards de la CITP	PIB par travailleur
Allemagne	16 régions	2011	Recensement de la population et comptes nationaux, offices statistiques national et régional	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Australie	49 infrarégions	2014	<i>Labour Force Survey, Australian Bureau of Statistics</i>	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques	Donnée indisponible
Autriche	9 régions	2004-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Belgique	11 infrarégions	2001-13	Enquête sur la population active, office statistique national ; comptes régionaux, Banque nationale de Belgique	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Canada	64 régions économiques	2006-14	Recensement et enquête sur la population active, Statistique Canada	Personnel des affaires, de la finance et de l'administration ; secteur de la santé ; personnel de gestion ; personnel des sciences naturelles et appliquées et des domaines apparentés ; personnel des arts, de la culture, des sports et des loisirs ; personnel des sciences sociales, de l'enseignement, de l'administration publique et de la religion	Salaires hebdomadaires moyens
Chili	15 régions	2010-15	Nueva Encuesta Nacional de Empleo [Nouvelle enquête nationale sur la population active], office statistique national	Cadres de direction, professions intellectuelles et scientifiques, professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	Donnée indisponible
Corée	16 infrarégions	2000-13	Enquête sur la population active au niveau local et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Danemark	5 régions	2008-14	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	PIB par travailleur
Espagne	19 régions et villes autonomes	2005-15	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Estonie	5 infrarégions	2007-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires	VAB par travailleur

Tableau 7.2. **Caractéristiques des données pour l'offre et la demande de compétences (suite)**

	Niveau géographique	Années	Sources	Indicateurs de la demande utilisés	
				Emploi occupé	Productivité
États-Unis	3 144 infrarégions	2000-14	<i>Census et American Community Survey, US Census Bureau</i>	Personnel de direction ; professions des affaires, des sciences et des arts	Salaire annuel moyen par emploi
Finlande	19 infrarégions	2000-13	Registre de l'enseignement et des diplômes, statistiques de l'emploi et comptes régionaux office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
France	96 infrarégions	2006-12	Recensement, INSEE et Statistiques régionales de l'OCDE	Chefs d'entreprise de 10 salariés ou + ; Professions libérales et assimilés ; Cadres fonction publique, prof. intel. ; Cadres d'entreprise ; Professions intermédiaires fonction pub ; Prof. intermédiaires admin. Entreprises ; Techniciens ; Artisans	VAB par travailleur
Grèce	13 infrarégions	2002-14	Enquête sur la population active, office statistique national et Eurostat	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Hongrie	20 infrarégions	2003-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Irlande	8 infrarégions	2010-14	Enquête nationale trimestrielle auprès des ménages (QNHS) et comptes régionaux, <i>Central Statistical Office</i>	Cadres de direction, administrateurs et hauts responsables ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers spécialisés	VAB par travailleur
Israël	15 infrarégions	2013	Enquête sur la population active, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; techniciens supérieurs, agents techniques et professions assimilées	Donnée indisponible
Italie	103 infrarégions	2001-12	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction, administrateurs et hauts responsables ; professions scientifiques ; professions intermédiaires	VAB par travailleur
Japon	47 infrarégions	2000-12	Recensement de la population et enquête sur la population active, office statistique national et OCDE	Professions d'administration et d'encadrement ; professions intermédiaires et agents techniques	VAB par travailleur
Lettonie	6 infrarégions	2007-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Lituanie	10 infrarégions	2011-14	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Mexique	32 régions	2005-15	Estimation intercensitaire et enquête sur la population active, office statistique national	Cadres de direction, professions intermédiaires et agents techniques	Salaire horaire moyen
Norvège	19 infrarégions	2005-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Nouvelle-Zélande	12 infrarégions	2006-15	Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages et comptes régionaux, <i>Statistics New Zealand</i>	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; agents techniques et professions assimilées	PIB par travailleur
Pays-Bas	12 infrarégions	2003-14	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur

Tableau 7.2. **Caractéristiques des données pour l'offre et la demande de compétences (suite)**

	Niveau géographique	Années	Sources	Indicateurs de la demande utilisés	
				Emploi occupé	Productivité
Pologne	16 régions	2002-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Portugal	7 régions	2001-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
République slovaque	8 infrarégions	2000-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
République tchèque	14 infrarégions	2000-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Roumanie	8 régions	2011-14	Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages, institut national de statistique et Eurostat	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Royaume-Uni	128 infrarégions	2001-13	Enquête annuelle sur la population et comptes régionaux, <i>Office for National Statistics</i>	Cadres de direction, administrateurs et hauts responsables ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Slovénie	12 infrarégions	2002-13	Enquête sur la population active et comptes régionaux, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques, professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	VAB par travailleur
Suède	21 infrarégions	2001-13	Registre national de l'enseignement et de l'emploi, et comptes régionaux, office statistique national	Catégories standards de la CITP	PIB par travailleur
Suisse	7 régions	2010-13	Enquête sur la population active, office statistique national	Catégories standards de la CITP	VAB par travailleur
Turquie	26 régions	2008-14	Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages, office statistique national	Cadres de direction ; professions intellectuelles et scientifiques ; professions intermédiaires ; métiers qualifiés de l'industrie et de l'artisanat	Donnée indisponible

3. Taux d'emploi

Le taux d'emploi évalue l'utilisation des ressources en main-d'œuvre (personnes disponibles pour un emploi). Les données sur le taux d'emploi les plus récentes sont présentées sur une carte, tandis que les tendances sont présentées sous forme de graphique.

Le taux d'emploi est la proportion d'individus qui, dans la population, occupent un emploi. Il fait généralement référence à la population d'âge actif (15-64 ans), mais peut également être calculé pour d'autres tranches d'âge. Les caractéristiques propres aux différentes tranches d'âge ainsi que les sources utilisées pour les analyses sont présentées dans le tableau ci-dessous.

Tableau 7.3. **Caractéristiques des données pour le taux d'emploi**

	Niveau géographique	Années	Source	Tranche d'âge
Afrique du Sud	9 régions	2008-15	Enquête sur la population active, <i>Statistics South Africa</i>	15-64 ans
Allemagne	16 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Australie	49 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, <i>Australian Bureau of Statistics</i>	15 ans et plus

Tableau 7.3. **Caractéristiques des données pour le taux d'emploi** (suite)

	Niveau géographique	Années	Source	Tranche d'âge
Autriche	9 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Belgique	11 infrarégions	2004-14	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Canada	64 régions économiques	2005-15	Enquête sur la population active, Statistique Canada	15 ans et plus
Chili	15 régions	2010-15	<i>Nueva Encuesta Nacional de Empleo</i> [Nouvelle enquête nationale sur la population active], office statistique national	15 ans et plus
Corée	16 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active au niveau local, office statistique national	15-64 ans
Danemark	5 régions	2008-14	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
Espagne	19 régions et villes autonomes	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Estonie	5 infrarégions	2004-14	Enquête sur la population active, office statistique national	15-74 ans
États-Unis	3 144 infrarégions	2000-14	<i>Census et American Community Survey, US Census Bureau</i>	15 ans et plus
Finlande	19 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
France	96 infrarégions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE	15 ans et plus
Grèce	13 infrarégions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Hongrie	20 infrarégions	2005-15	Office statistique national	15-74 ans
Irlande	8 infrarégions	2006-15	Eurostat et office statistique national	15 ans et plus
Israël	15 infrarégions	2013	Enquête sur la population active, office statistique national	15 ans et plus
Italie	103 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
Japon	47 infrarégions	2005-14	Base de données régionales de l'OCDE	15 ans et plus
Lettonie	6 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
Lituanie	10 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
Mexique	32 régions	2004-14	Base de données régionales de l'OCDE	15 ans et plus
Norvège	19 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national	15-74 ans
Nouvelle-Zélande	12 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, <i>Statistics New Zealand</i>	15 ans et plus
Pays-Bas	12 infrarégions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Pologne	16 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Portugal	7 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
République slovaque	8 infrarégions	2004-14	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
République tchèque	14 infrarégions	2005-15	Enquête sur la population active, office statistique national	15 ans et plus
Roumanie	8 régions	2010-14	Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages, office statistique national	15-64 ans
Royaume-Uni	128 infrarégions	2005-15	Enquête annuelle sur la population, <i>Office for National Statistics</i>	16-64 ans
Slovénie	12 infrarégions	2005-14	Enquête sur la population active, office statistique national	15-64 ans
Suède	21 infrarégions	2004-14	Enquête sur la population active, office statistique national	16 ans et plus
Suisse	7 régions	2005-15	Statistiques régionales du marché du travail, Eurostat	15-64 ans
Turquie	26 régions	2005-15	Enquête sur l'emploi réalisée auprès des ménages, office statistique national	15 ans et plus

Note pour la Lettonie

Bien que la Lettonie soit membre du Comité de direction du Programme LEED depuis plusieurs années, elle n'était pas membre de l'OCDE au moment de la préparation de cette publication. En conséquence, ce pays n'apparaît pas dans la liste des membres de l'Organisation et n'est pas incluse dans les agrégats de la zone OCDE.

Belgique

Ce profil de pays examine la santé des marchés du travail locaux en Belgique. Il analyse des données au niveau infrarégional, qui correspond aux dix provinces du pays auxquelles s'ajoute la Région de Bruxelles-Capitale.

Croissance de l'emploi au niveau local

L'évolution du nombre de personnes occupant un emploi peut être une variable utile pour mesurer indirectement la création d'emplois au niveau local, pour laquelle on ne dispose pas de données comparables d'un pays à l'autre. En Belgique, le nombre de personnes occupant un emploi a augmenté à un taux annuel moyen de 0.9% entre 2004 et 2014. Les graphiques 8.1 et 8.2 font apparaître le taux de croissance annuel moyen de l'emploi dans les sous-régions sur cette période, ce taux allant de 1.5 % dans la Région de Bruxelles-Capitale à 0.4 % en Flandre-Occidentale. Alors que la Région de Bruxelles-Capitale et la province de Luxembourg ont enregistré les plus hauts niveaux de croissance, la Région de Bruxelles-Capitale a, de par sa population plus importante, davantage contribué à la croissance de l'emploi au niveau national.

Offre et demande de compétences

Le niveau d'offre (mesuré par le pourcentage de personnes ayant suivi des études postsecondaires) et de demande de compétences (mesuré par le pourcentage de personnes occupant un emploi requérant un niveau de compétences moyen ou élevé, et par la valeur ajoutée brut par travailleur) permet d'apporter un éclairage supplémentaire sur la qualité de la création d'emplois au niveau local et sur le potentiel de croissance ultérieure. Le graphique 8.3 montre qu'en 2013, cinq sous-régions présentaient un équilibre à haut niveau de compétences caractérisé à la fois par une offre et une demande de compétences relativement élevées. Cinq sous-régions étaient prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences : l'offre et la demande de compétences y étaient relativement faibles ; ces territoires ont plus de chance d'éprouver des difficultés à aller vers une production et des services nécessitant davantage de compétences et générant une valeur ajoutée supérieure. Avec une offre élevée et une demande faible de compétences en termes relatifs, la Flandre-Occidentale est la seule sous-région en situation d'excédent de compétences. Le tableau 8.1 répertorie les sous-régions qui ont enregistré les plus fortes hausses de l'offre ou de la demande de compétences entre 2001 et 2013.

Taux d'emploi

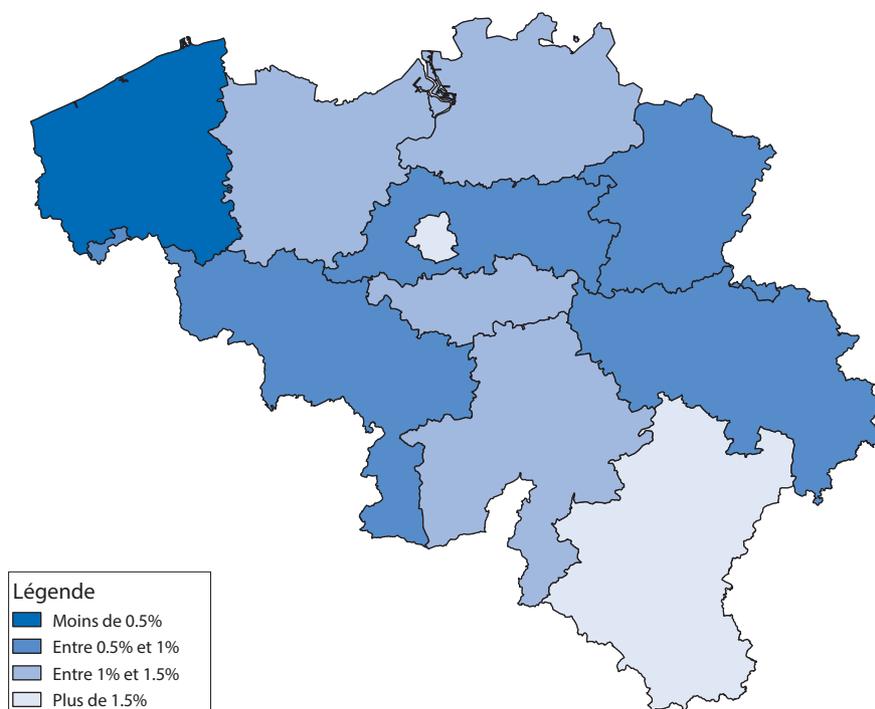
Le taux d'emploi donne une indication du niveau d'utilisation des ressources en main-d'œuvre disponibles et peut renseigner quant à l'inclusivité des marchés du travail locaux. Le graphique 8.4 fait apparaître le taux d'emploi au niveau des sous-régions en 2014 pour les 15-64 ans. La Flandre-Orientale avait le taux d'emploi le plus haut, à 68.3 %, tandis que le taux le plus faible était enregistré dans la province de Hainaut, à 52.7 %. Afin de mettre en évidence les territoires ayant le plus progressé, le graphique 8.5 montre l'évolution annuelle moyenne du taux d'emploi au niveau infrarégional entre 2004 et 2014.

Territoires à suivre : vers des économies plus productives et inclusives

Une analyse transversale de plusieurs indicateurs peut permettre une évaluation plus équilibrée des performances des sous-régions. Dans le cas de la Belgique, aucune sous-région ne s'est hissée de manière constante dans la moitié supérieure (c'est-à-dire au-dessus de la médiane) du classement infrarégional en termes à la fois de croissance de l'emploi, d'augmentation de l'offre et de la demande de compétences, et d'amélioration du taux d'emploi pendant les périodes de référence.

Graphique 8.1. **Croissance de l'emploi au niveau local, sous-régions, Belgique, 2004-14**

Variation annuelle moyenne (%)

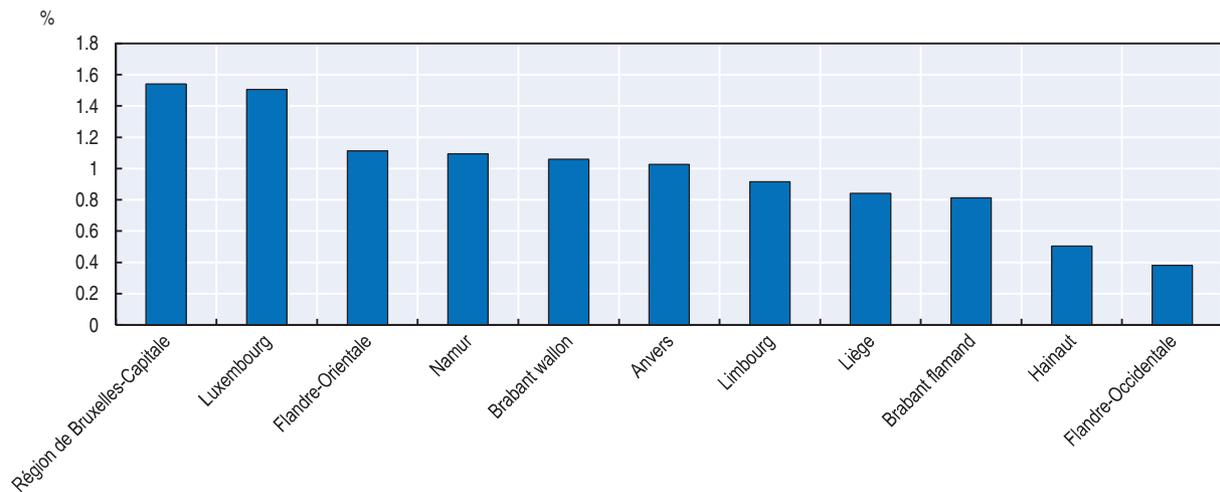


Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426087>

Graphique 8.2. **Croissance de l'emploi au niveau local : classement des sous-régions, Belgique, 2004-14**

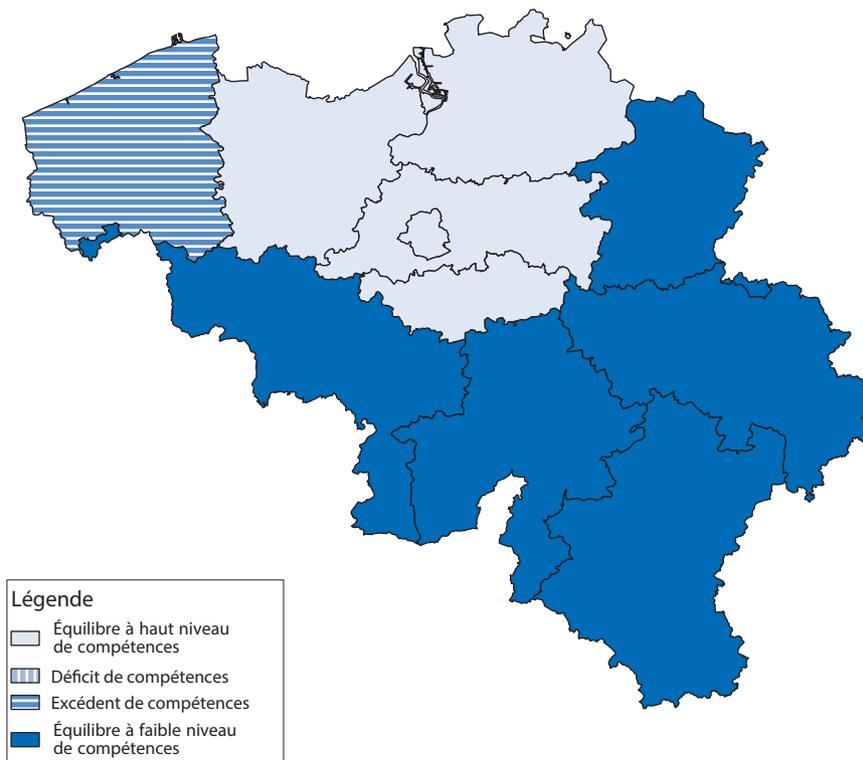
Variation annuelle moyenne (%)



Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426090>

Graphique 8.3. **Offre et demande de compétences, sous-régions, Belgique, 2013**



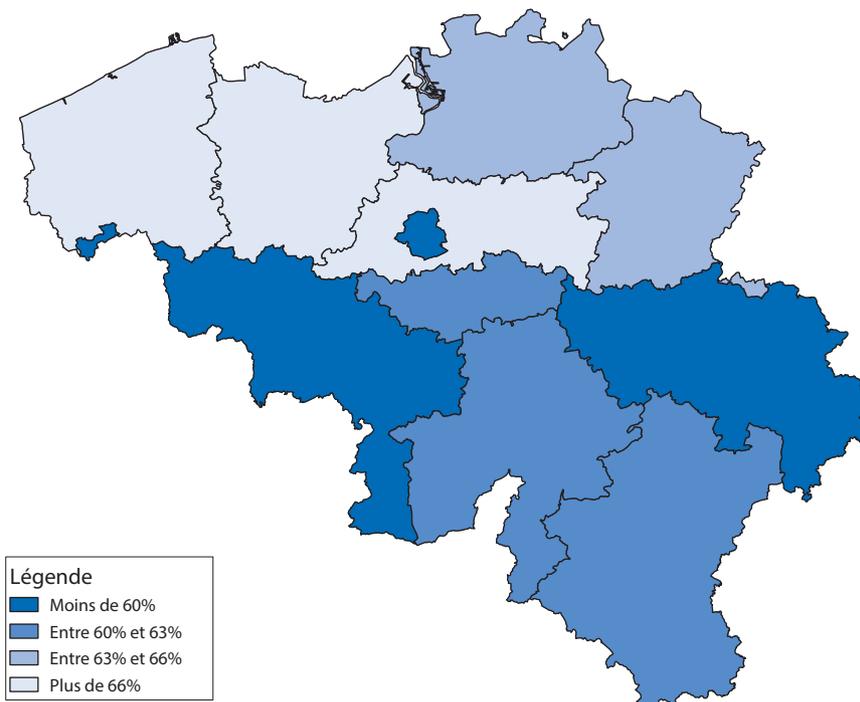
Source : Calculs de l'OCDE d'après l'Enquête sur la population active – office statistique national belge, et les comptes régionaux de la Banque nationale de Belgique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426104>

Tableau 8.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, sous-régions, Belgique, 2001-13

Augmentation de l'offre	Augmentation de l'offre et de la demande	Augmentation de la demande
<ul style="list-style-type: none"> Flandre-Orientale Flandre-Occidentale 		<ul style="list-style-type: none"> Province d'Anvers Région de Bruxelles-Capitale

Graphique 8.4. Taux d'emploi (15-64 ans), sous-régions, Belgique, 2014

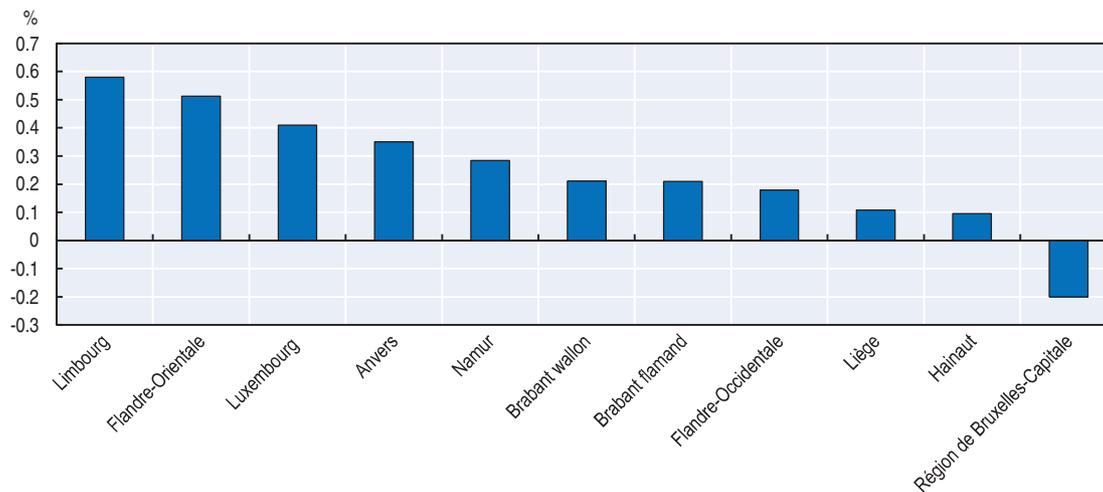


Source : Eurostat (2016), Statistiques régionales du marché du travail (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426114>

Graphique 8.5. Évolution du taux d'emploi, sous-régions, Belgique, 2004-14

Variation annuelle moyenne (%)



Source : Eurostat (2016), Statistiques régionales du marché du travail (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426127>

Canada

Ce profil de pays examine la santé des marchés du travail locaux au Canada. Il analyse les données au niveau infrarégional, qui correspond aux 64 régions économiques du pays¹.

Croissance de l'emploi au niveau local

L'évolution du nombre de personnes occupant un emploi peut être une variable utile pour mesurer indirectement la création d'emplois au niveau local, pour laquelle on ne dispose pas de données comparables d'un pays à l'autre. Au Canada, le nombre de personnes occupant un emploi a augmenté à un taux annuel moyen de 1.1% entre 2005 et 2015. Le graphique 9.1 fait apparaître le taux de croissance annuel moyen de l'emploi dans les différentes sous-régions pour la période 2005-15, ce taux allant d'une augmentation de 3.7% à Wood Buffalo-Cold Lake (Alberta) à une baisse de 1.1 % à Cape Breton (Nouvelle-Écosse). Le graphique 9.2 montre les 20 sous-régions dont le taux de croissance annuel moyen de l'emploi est le plus élevé, leur contribution respective à la croissance de l'emploi au niveau national dépendant également de la taille de leur population.

Offre et demande de compétences

Le niveau d'offre (mesuré par le pourcentage de personnes ayant suivi des études postsecondaires) et de demande de compétences (mesuré par le pourcentage de personnes occupant un emploi requérant un niveau de compétences moyen ou élevé, et par le niveau des salaires)² permet d'apporter un éclairage supplémentaire sur la qualité de la création d'emplois au niveau local et sur le potentiel de croissance ultérieure. Le graphique 9.3 montre qu'en 2014, 22 sous-régions présentaient un équilibre à haut niveau de compétences, caractérisé à la fois par une offre et une demande de compétences relativement élevées. Dix sous-régions étaient prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences : l'offre et la demande de compétences y étaient relativement faibles ; ces territoires ont plus de chance d'éprouver des difficultés à aller vers une production et des services nécessitant davantage de compétences et générant une valeur ajoutée supérieure. Les 33 sous-régions restantes se trouvent en situation de déséquilibre, avec une offre élevée et une demande faible de compétences (excédent de compétences), ou inversement (déficit de compétences). Le tableau 9.1 répertorie les sous-régions qui ont enregistré les plus fortes hausses de l'offre ou de la demande de compétences entre 2006 et 2014.

Taux d'emploi

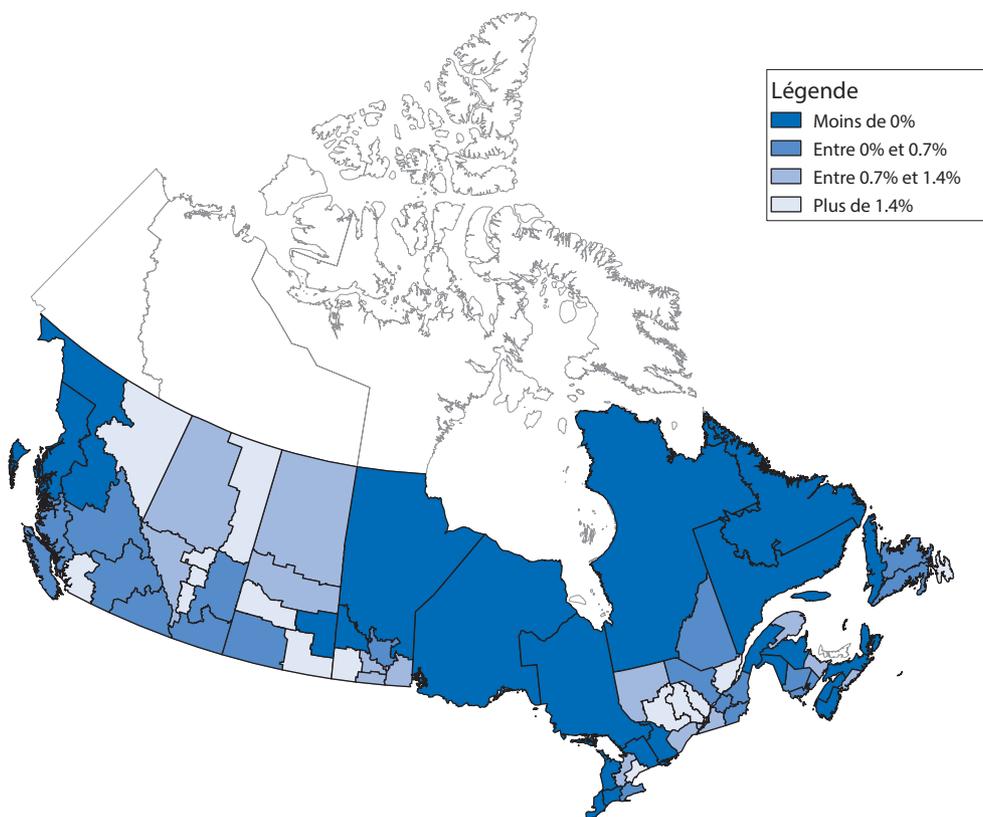
Le taux d'emploi donne une indication du niveau d'utilisation des ressources en main-d'œuvre disponibles et peut renseigner quant à l'inclusivité des marchés du travail locaux. Le graphique 9.4 montre le taux d'emploi au niveau des sous-régions en 2015 pour les personnes âgées de 15 ans et plus. Wood Buffalo-Cold Lake (Alberta) avait le taux d'emploi le plus haut, à 72.6 %, tandis que Côte-Sud-Burin Peninsula et Notre Dame-Central Bonavista Bay (Terre-Neuve-et-Labrador) enregistraient le taux le plus faible, à 45.0 %. Afin de mettre en évidence les territoires ayant le plus progressé, le graphique 9.5 répertorie les 20 sous-régions qui ont connu l'augmentation annuelle moyenne la plus forte de leur taux d'emploi entre 2005 et 2015.

Territoires à suivre : vers des économies plus productives et inclusives

Une analyse transversale de plusieurs indicateurs peut permettre une évaluation plus équilibrée des performances des sous-régions. Le tableau 9.2 met en évidence les sous-régions qui se sont systématiquement hissées dans la moitié supérieure (c'est-à-dire au-dessus de la médiane) du classement infrarégional pour la croissance de l'emploi, l'augmentation de l'offre et de la demande de compétences, et l'amélioration du taux d'emploi pendant les périodes de référence.

Graphique 9.1. **Croissance de l'emploi au niveau local, sous-régions canadiennes, 2005-15**

Variation annuelle moyenne (%)



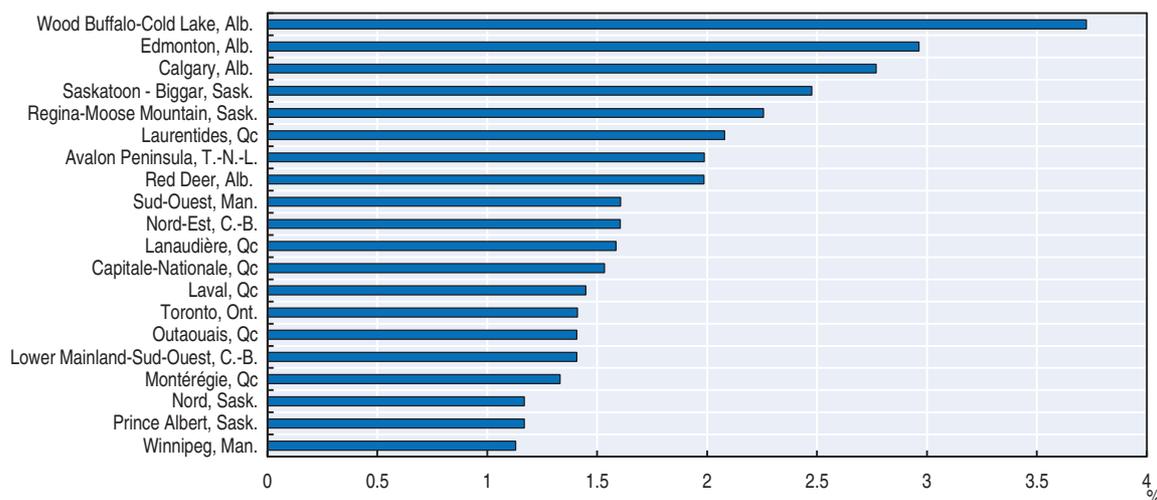
Note : Le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ne sont pas pris en compte dans cette analyse, les données de ces trois territoires n'étant pas détaillées à un niveau suffisamment représentatif des marchés du travail locaux.

Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de l'Enquête sur la population active, Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426136>

Graphique 9.2. **Croissance de l'emploi au niveau local : sous-régions canadiennes les plus performantes, 2005-15**

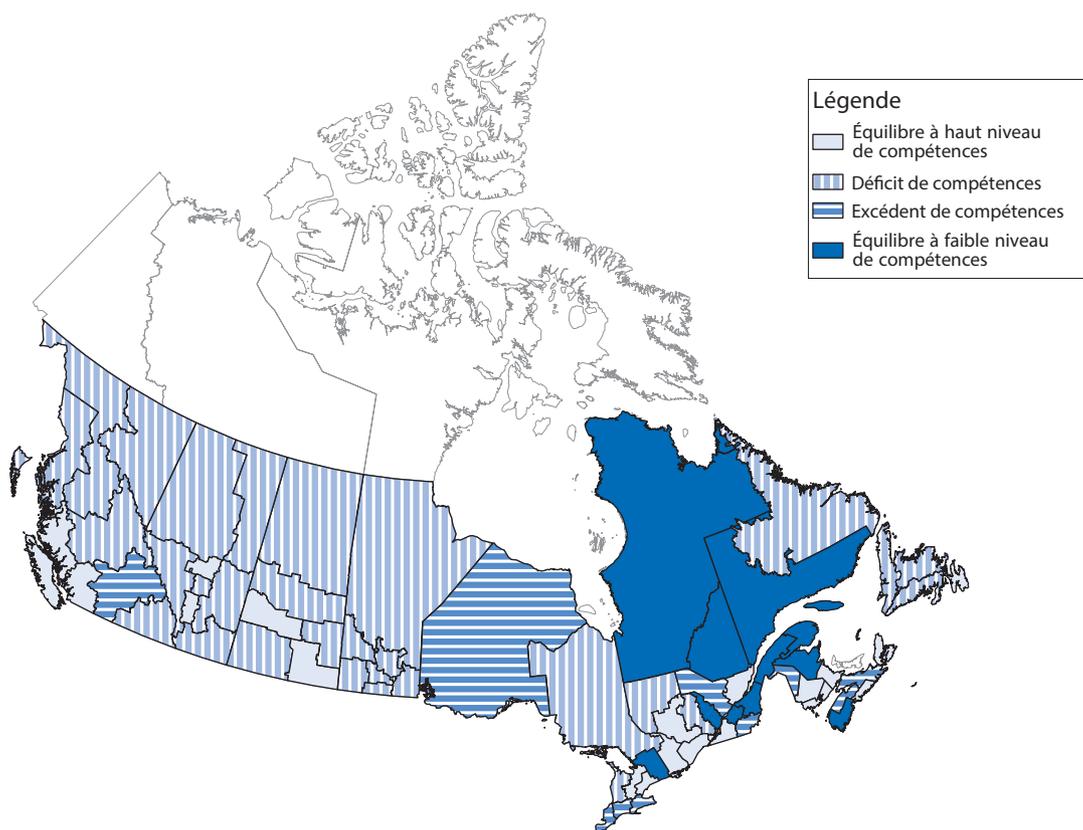
Variation annuelle moyenne (%)



Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de l'Enquête sur la population active, Statistique Canada.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426147>

Graphique 9.3. **Offre et demande de compétences, sous-régions canadiennes, 2014**



Note : Le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ne sont pas pris en compte dans cette analyse, les données de ces trois territoires n'étant pas détaillées à un niveau suffisamment représentatif des marchés du travail locaux.

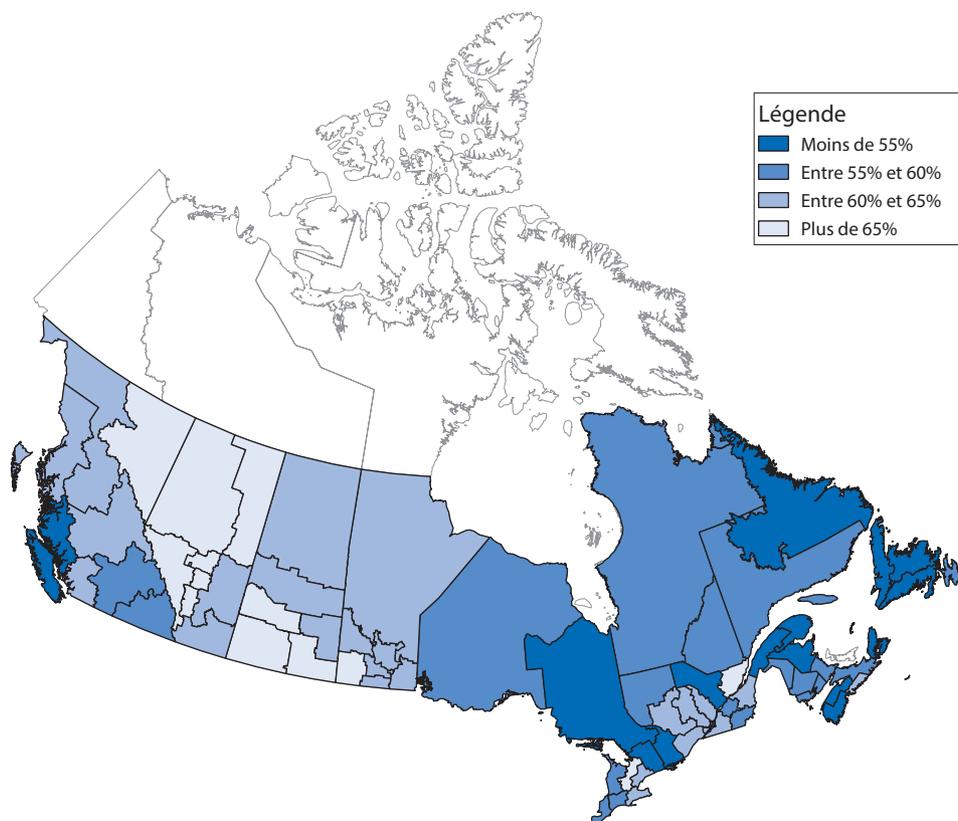
Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de l'Enquête sur la population active, Statistique Canada.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426151>

Tableau 9.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, sous-régions, Canada, 2006-14

Augmentation de l'offre	Augmentation de l'offre et de la demande	Augmentation de la demande
<ul style="list-style-type: none"> ● Bas-Saint-Laurent (Québec) ● Côte-Nord et Nord-du-Québec (Québec) ● Mauricie (Québec) ● Nord-Ouest (Ontario) ● Prince Albert et Nord (Saskatchewan) ● Saint John St. Stephen (Nouveau-Brunswick) ● Swift Current-Moose Jaw (Saskatchewan) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Avalon Peninsula (Terre-Neuve-et-Labrador) ● Cape Breton (Nouvelle-Écosse) ● Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (Québec) ● Nord-Est (Colombie-Britannique) ● Côte-Sud-Burin Peninsula et Notre Dame-Central Bonavista Bay (Terre-Neuve-et-Labrador) ● Côte-Ouest-Northern Peninsula-Labrador (Terre-Neuve-et-Labrador) 	<ul style="list-style-type: none"> ● Abitibi-Témiscamingue (Québec) ● Côte-Nord et Nechako (Colombie-Britannique) ● Parklands et Nord (Manitoba) ● Regina – Moose Mountain (Saskatchewan) ● Centre Sud et Centre Nord (Manitoba) ● Sud-Ouest (Manitoba) ● Yorkton-Melville (Saskatchewan)

Graphique 9.4. Taux d'emploi (15 ans et plus), sous-régions, Canada, 2015



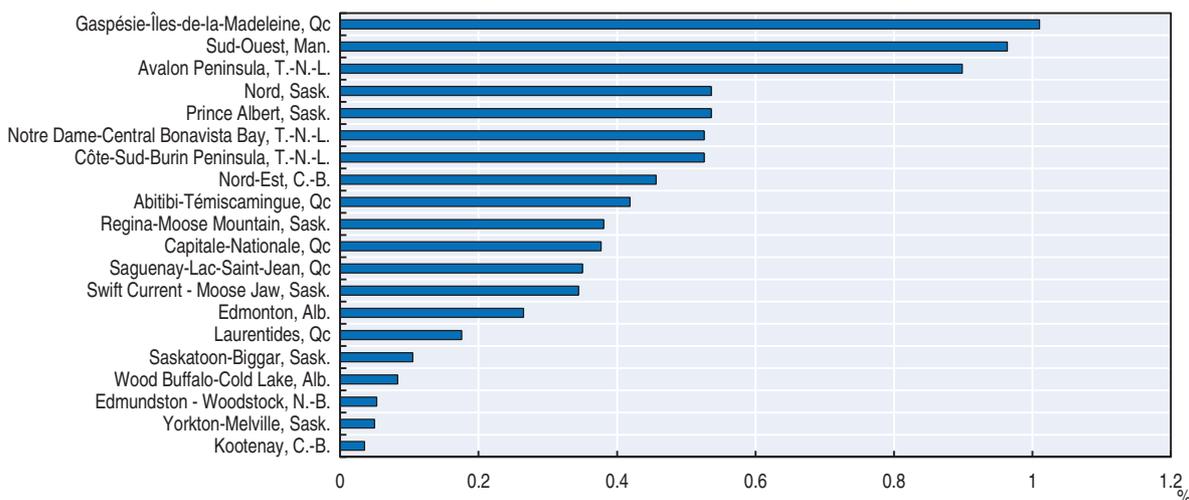
Note : Le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ne sont pas pris en compte dans cette analyse, les données de ces trois territoires n'étant pas détaillées à un niveau suffisamment représentatif des marchés du travail locaux.

Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de l'Enquête sur la population active, Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426165>

Graphique 9.5. **Évolution du taux d'emploi, sous-régions canadiennes les plus performantes, 2005-15**

Variation annuelle moyenne (%)



Source : Calculs de l'OCDE d'après les données de l'Enquête sur la population active, Statistique Canada.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426174>

Tableau 9.2. **Territoires à suivre : sous-régions canadiennes qui progressent pour l'ensemble des indicateurs**

- Avalon Peninsula (Terre-Neuve-et-Labrador)
- Chaudière-Appalaches (Québec)
- Gaspésie-Îles-de-la-Madeleine (Québec)
- Nord-Est (Colombie-Britannique)
- Prince Albert et Nord (Saskatchewan)
- Saguenay-Lac-Saint-Jean (Québec)

Note : Sous-régions canadiennes ayant progressé plus que la valeur médiane pour la croissance de l'emploi (2005-15), l'offre et la demande de compétences (2006-14) et le taux d'emploi (2005-15).

Notes

1. Le Yukon, les Territoires du Nord-Ouest et le Nunavut ne sont pas pris en compte dans cette analyse, les données de ces trois territoires n'étant pas détaillées à un niveau suffisamment représentatif des marchés du travail locaux.
2. Dans certaines sous-régions, il est possible que les hauts salaires s'expliquent par la concentration de ressources naturelles.

France

Ce profil de pays examine la santé des marchés du travail locaux en France. Il analyse les données au niveau infrarégional, qui correspond aux 96 départements de France métropolitaine.

Croissance de l'emploi au niveau local

L'évolution du nombre de personnes occupant un emploi peut être une variable utile pour mesurer indirectement la création d'emplois au niveau local, pour laquelle on ne dispose pas de données comparables d'un pays à l'autre. En France, le nombre de personnes occupant un emploi a augmenté à un taux annuel moyen de 0.5% entre 2004 et 2014. Le graphique 10.1 montre le taux de croissance annuel moyen de l'emploi dans les sous-régions durant cette période, ce taux allant d'une augmentation de 1.7 % dans l'Hérault et à une baisse de 1.6 % en Haute-Corse. Le graphique 10.2 répertorie les 20 sous-régions dont le taux de croissance annuel moyen de l'emploi est le plus élevé, leur contribution respective à la croissance de l'emploi au niveau national dépendant également de la taille de leur population.

Offre et demande de compétences

Le niveau d'offre (mesuré par le pourcentage de personnes ayant suivi des études postsecondaires) et de demande de compétences (mesuré par le pourcentage de personnes occupant un emploi requérant un niveau de compétences moyen ou élevé, et par la valeur ajoutée brut par travailleur) permet d'apporter un éclairage supplémentaire sur la qualité de la création d'emplois au niveau local et sur le potentiel de croissance ultérieure. Le graphique 10.3 montre qu'en 2012, 37 sous-régions présentaient un équilibre à haut niveau de compétences, caractérisé à la fois par une offre et une demande de compétences relativement élevées. Trente-six sous-régions étaient prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences : l'offre et la demande de compétences y étaient relativement faibles ; ces territoires ont plus de chance d'éprouver des difficultés à aller vers une production et des services nécessitant davantage de compétences et générant une valeur ajoutée supérieure. Les 23 sous-régions restantes sont en situation de déséquilibre, avec une offre élevée et une demande faible de compétences (excédent de compétences), ou inversement (déficit de compétences). Le tableau 10.1 dresse la liste des sous-régions qui ont enregistré les plus fortes hausses de l'offre ou de la demande de compétences entre 2006 et 2012.

Taux d'emploi

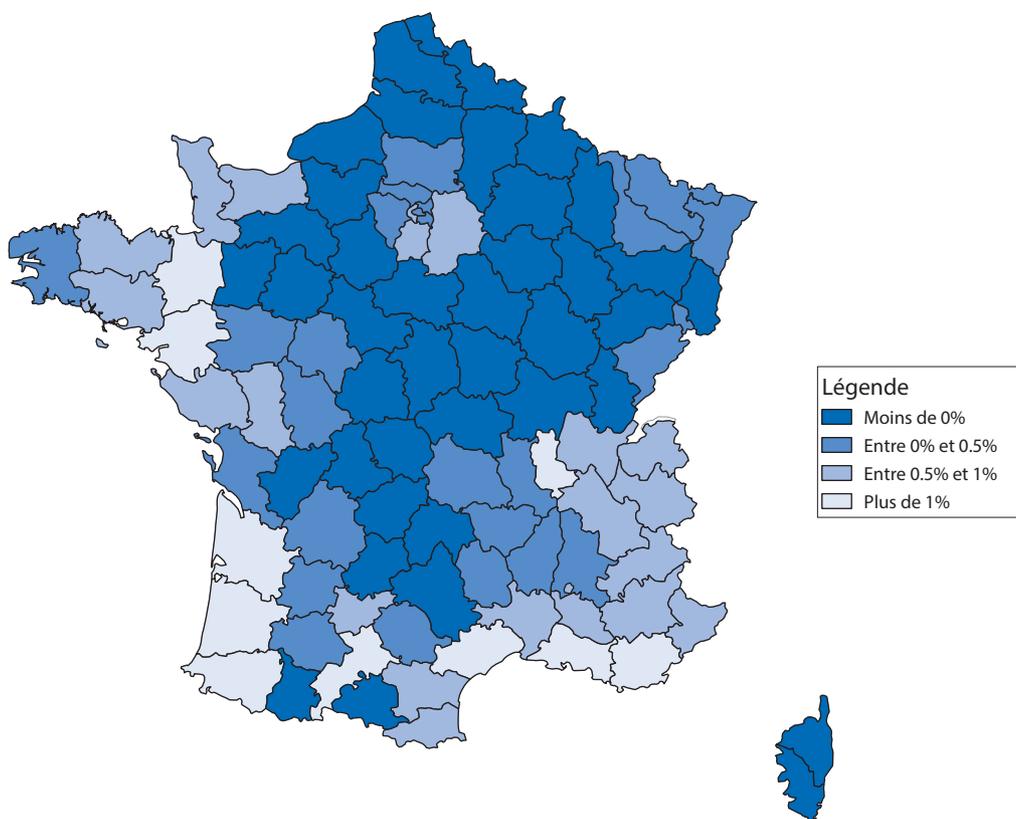
Le taux d'emploi donne une indication du niveau d'utilisation des ressources en main-d'œuvre disponibles et peut renseigner quant à l'inclusivité des marchés du travail locaux. Le graphique 10.4 montre le taux d'emploi au niveau des sous-régions en 2014 pour les personnes âgés de 15 ans et plus. L'Essonne avait le taux d'emploi le plus élevé, à 56.4 %, tandis que le taux le plus bas était enregistré en Haute-Corse, à 22.4 %. Afin de mettre en évidence les territoires ayant le plus progressé, le graphique 10.5 fait apparaître les 20 sous-régions qui ont connu l'augmentation annuelle moyenne la plus forte de leur taux d'emploi entre 2004 et 2014. Les chiffres pour toutes les autres sous-régions sont négatifs, ce qui reflète le fait que le taux d'emploi national a légèrement baissé en France durant cette période.

Territoires à suivre : vers des économies plus productives et inclusives

Une analyse transversale de plusieurs indicateurs peut permettre une évaluation plus équilibrée des performances des sous-régions. Le tableau 10.2 montre les sous-régions qui se sont systématiquement hissées dans la moitié supérieure (c'est-à-dire au-dessus de la médiane) du classement des sous-régions en termes de croissance de l'emploi, d'augmentation de l'offre et de la demande de compétences, et d'amélioration du taux d'emploi sur les périodes de référence.

Graphique 10.1. **Croissance de l'emploi au niveau local, sous-régions, France, 2004-14**

Variation annuelle moyenne (%)

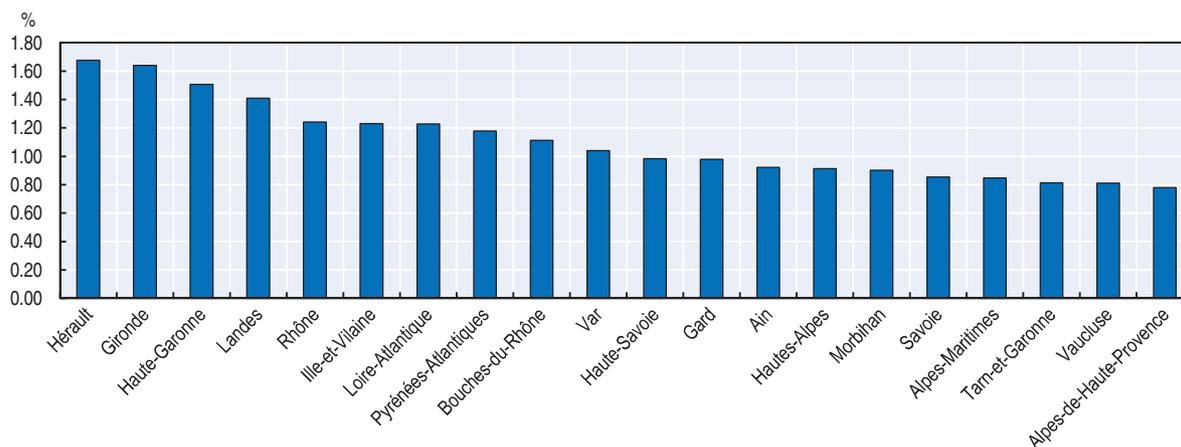


Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426180>

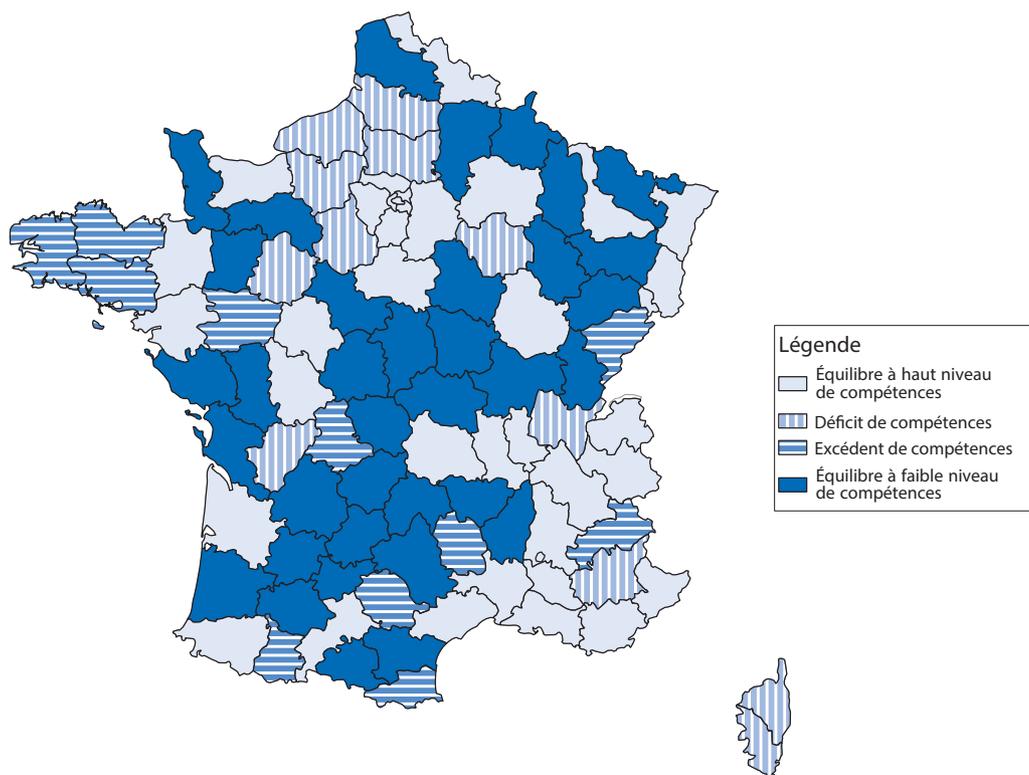
Graphique 10.2. **Croissance de l'emploi au niveau local : sous-régions françaises les plus performantes, 2004-14**

Variation annuelle moyenne (%)



Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.
StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426191>

Graphique 10.3. **Offre et demande de compétences, sous-régions, France, 2012**



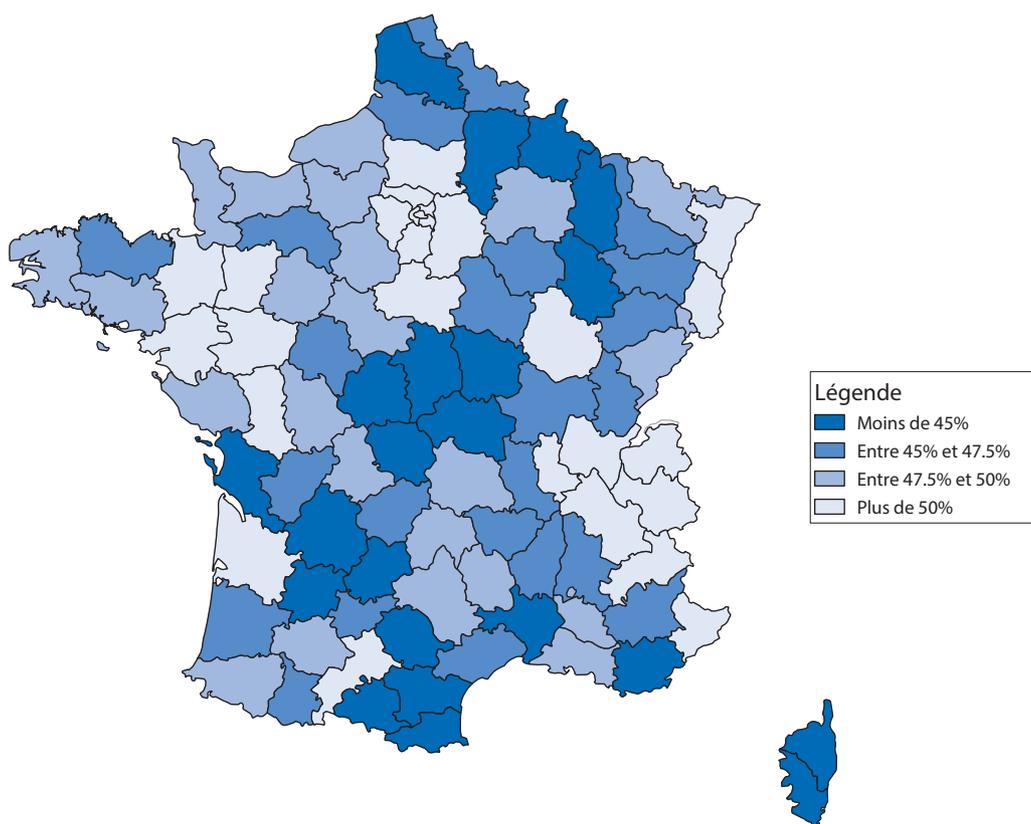
Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426201>

Tableau 10.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, sous-régions, France, 2006-12

Augmentation de l'offre		Augmentation de l'offre et de la demande		Augmentation de la demande	
• Ardèche	• Indre	• Gers	• Bas-Rhin	• Seine-Saint-Denis	
• Aube	• Landes	• Mayenne	• Calvados	• Somme	
• Charente	• Loire-Atlantique		• Essonne	• Territoire de Belfort	
• Creuse	• Lot		• Hauts-de-Seine	• Val-de-Marne	
• Deux-Sèvres	• Manche		• Hérault	• Val-d'Oise	
• Drôme	• Nièvre		• Loire	• Vienne	
• Haute-Loire	• Saône-et-Loire		• Paris	• Yvelines	
• Haute-Marne	• Vendée		• Rhône		
• Haute-Vienne			• Sarthe		
			• Seine-et-Marne		

Graphique 10.4. Taux d'emploi (15 ans et plus), sous-régions, France, 2014

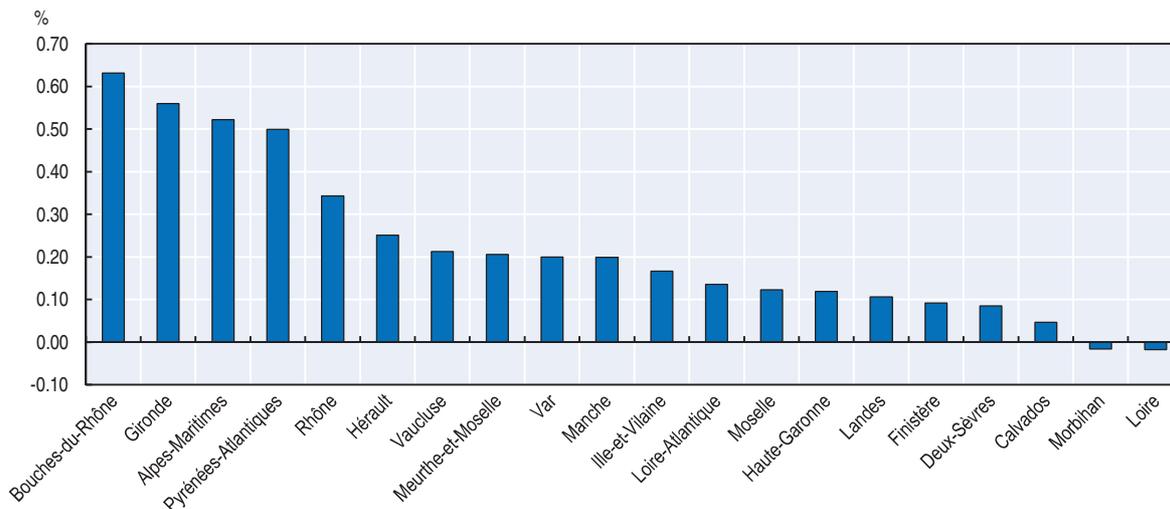


Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426213>

Graphique 10.5. **Évolution du taux d'emploi : sous-régions les plus performantes, France, 2004-14**

Variation annuelle moyenne (%)



Source : Calculs de l'OCDE d'après les Statistiques régionales de l'OCDE (base de données), <http://dx.doi.org/10.1787/8f2ed4bf-fr>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426229>

Tableau 10.2. **Territoires à suivre : sous-régions françaises qui progressent pour l'ensemble des indicateurs**

• Calvados	• Loire
• Dordogne	• Loire-Atlantique
• Gironde	• Vaucluse
• Ille-et-Vilaine	• Vienne

Note : Sous-régions françaises ayant progressé plus que la valeur médiane pour la croissance de l'emploi (2004-14), l'offre et la demande de compétences (2006-12), et le taux d'emploi (2004-14).

Suisse

Ce profil de pays examine la santé des marchés du travail locaux en Suisse. Il analyse les données au niveau régional, qui correspond aux sept « grandes régions » du pays.

Croissance de l'emploi au niveau local

L'évolution du nombre de personnes occupant un emploi peut être une variable utile pour mesurer indirectement la création d'emplois au niveau local, pour laquelle on ne dispose pas de données comparables d'un pays à l'autre. En Suisse, le nombre de personnes occupant un emploi a augmenté à un taux annuel moyen de 1.3% entre 2005 et 2015¹. Les graphiques 11.1 et 11.2 montrent le taux de croissance moyen de l'emploi durant cette période, ce taux allant de 1.7 % à Zürich à 1.0 % dans l'Espace Mittelland.

Offre et demande de compétences

Le niveau d'offre (mesuré par le pourcentage de personnes ayant suivi des études postsecondaires) et de demande de compétences (mesuré par le pourcentage de personnes occupant un emploi requérant un niveau de compétences moyen ou élevé, et par la valeur ajoutée brut par travailleur) permet d'apporter un éclairage supplémentaire sur la qualité de la création d'emplois au niveau local et sur le potentiel de croissance ultérieure. Le graphique 11.3 fait apparaître qu'en 2013, deux régions présentaient un équilibre à haut niveau de compétences, caractérisé à la fois par une offre et une demande de compétences relativement élevées. Trois régions étaient prises au piège de l'équilibre à faible niveau de compétences : l'offre et la demande de compétences y étaient relativement faibles ; ces territoires ont plus de chance d'éprouver des difficultés à aller vers des services et une production nécessitant davantage de compétences et générant une valeur ajoutée supérieure. Les deux régions restantes étaient en situation d'excédent de compétences, avec une offre relativement élevée, et une demande relativement faible, de compétences. Le tableau 11.1 répertorie les régions qui ont enregistré les plus fortes hausses de l'offre ou de la demande de compétences entre 2010 et 2013.

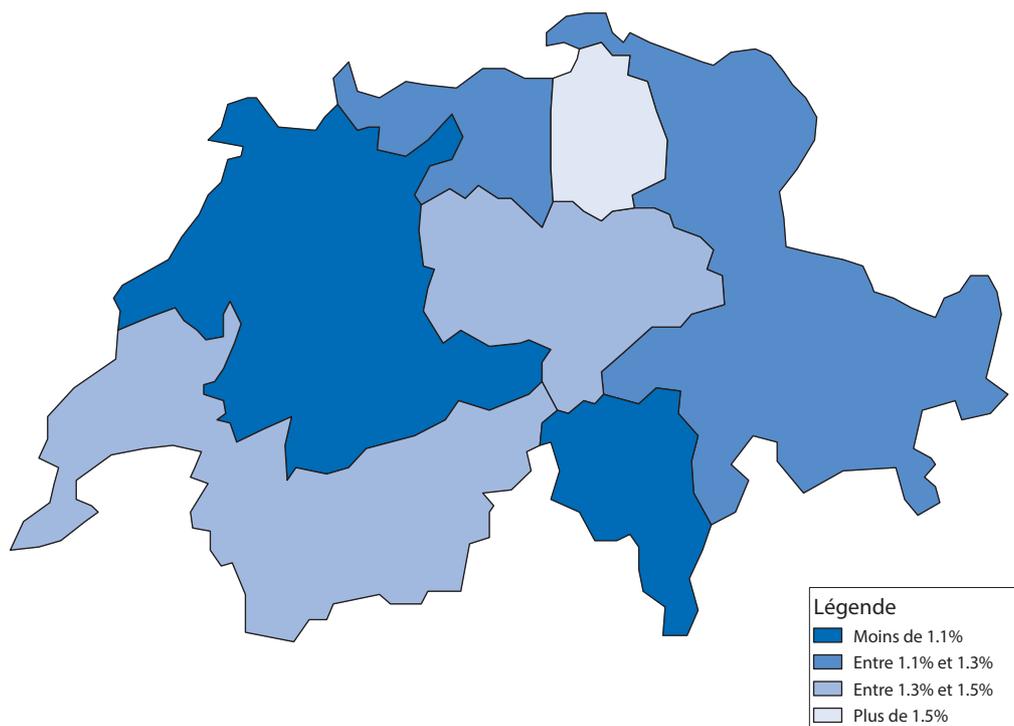
Taux d'emploi

Le taux d'emploi donne une indication du niveau d'utilisation des ressources en main-d'œuvre disponibles et peut renseigner quant à l'inclusivité des marchés du travail locaux. Le graphique 11.4 montre le taux d'emploi au niveau des régions en 2015 pour les 15-64 ans. La Suisse centrale avait le taux d'emploi le plus élevé, à 83.6 %, tandis que le Tessin avait le taux le plus bas, à 71.6 %. Afin de mettre en évidence les territoires ayant le plus progressé, le graphique 11.5 montre l'évolution annuelle moyenne du taux d'emploi au niveau régional entre 2005 et 2015.

Territoires à suivre : vers des économies plus productives et inclusives

Une analyse transversale de plusieurs indicateurs permet une évaluation plus équilibrée des performances des régions. En Suisse, une seule région s'est systématiquement hissée dans la moitié supérieure (c'est-à-dire au-dessus de la médiane) du classement régional en termes de croissance de l'emploi, d'augmentation de l'offre et de la demande de compétences, et d'amélioration du taux d'emploi sur les périodes de référence². Il s'agit de la région de Zürich.

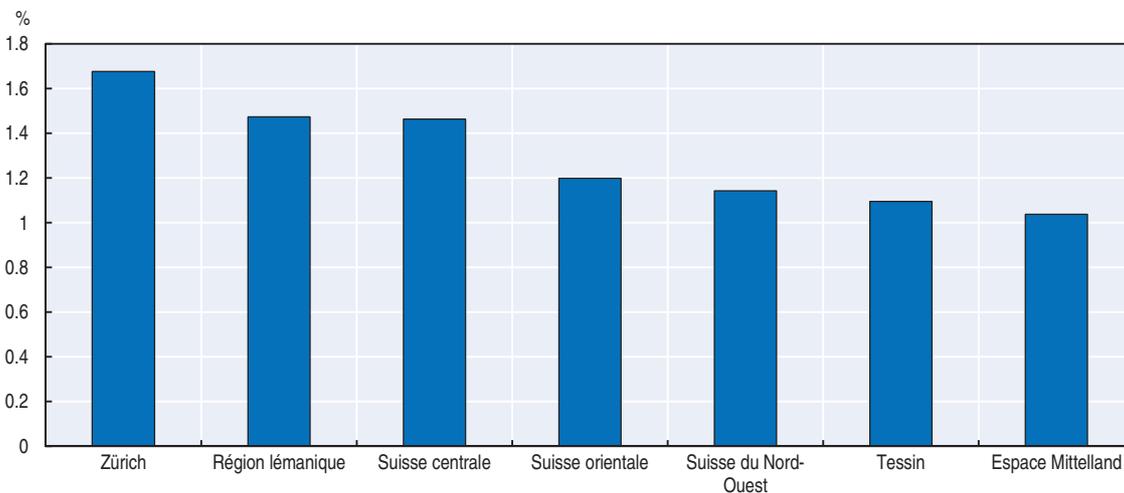
Graphique 11.1. **Croissance de l'emploi au niveau local, régions, Suisse, 2005-15**
Variation annuelle moyenne (%)



Source : Eurostat (2016), Statistiques régionales du marché du travail (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426234>

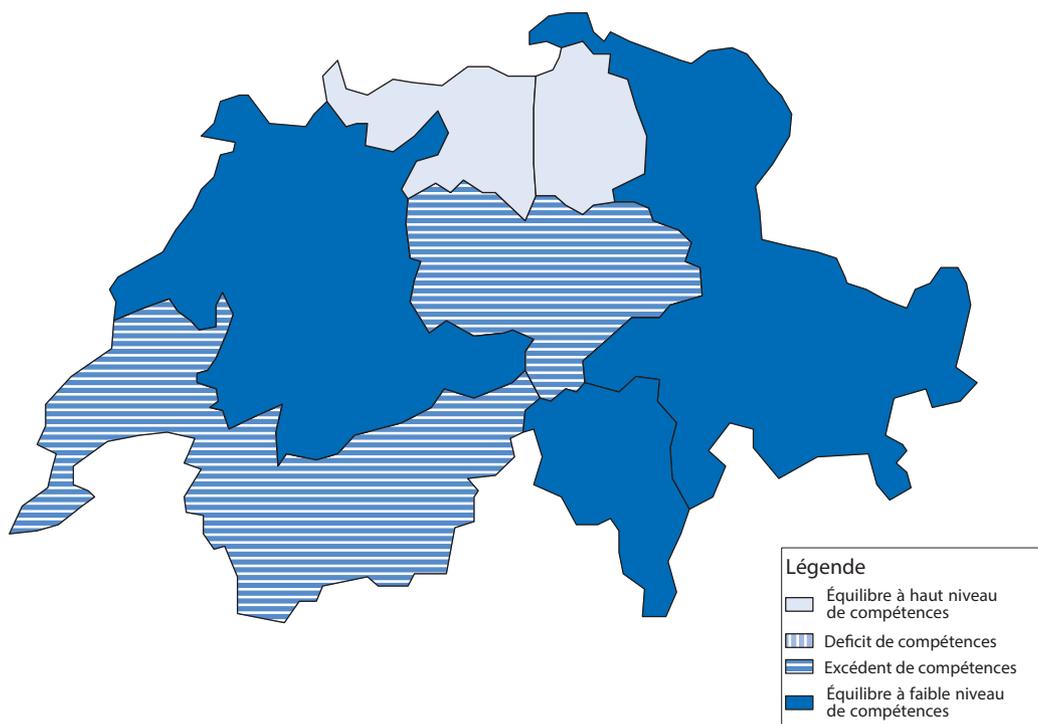
Graphique 11.2. **Croissance de l'emploi au niveau local : classement des régions suisses, 2005-15**
Variation annuelle moyenne (%)



Source : Eurostat (2016), Statistiques régionales du marché du travail (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

StatLink <http://dx.doi.org/10.1787/888933426243>

Graphique 11.3. Offre et demande de compétences, régions, Suisse, 2013



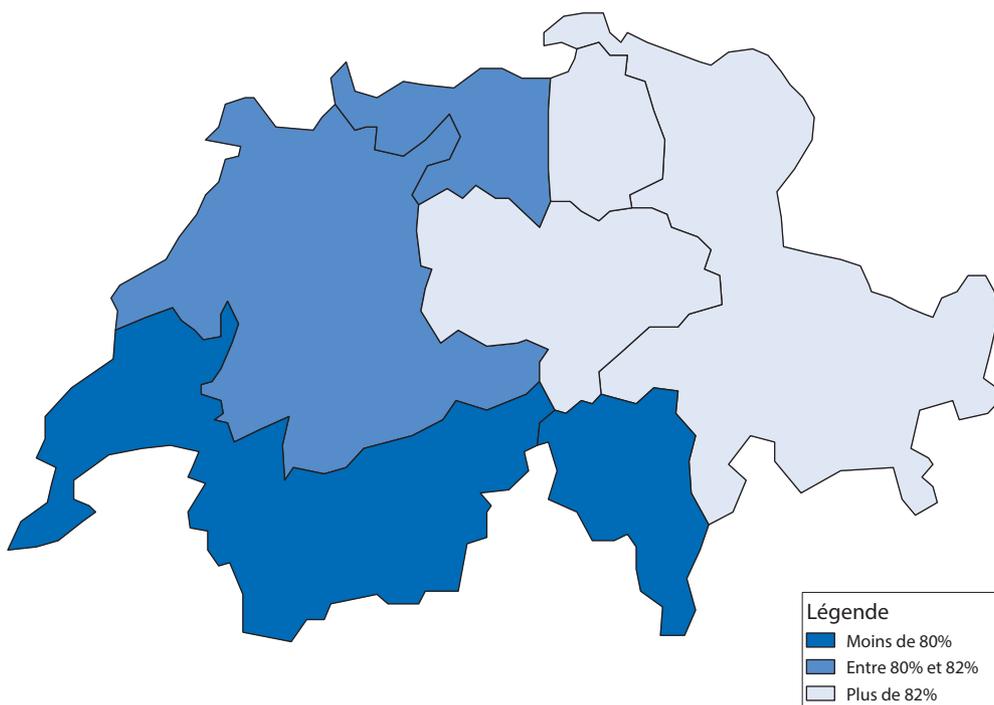
Source : Calculs de l'OCDE basés sur l'Enquête suisse sur la population active, Office fédéral de la statistique.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426253>

Tableau 11.1. Territoires affichant la hausse la plus forte de l'offre ou de la demande de compétences, régions, Suisse, 2010-13

Augmentation de l'offre	Augmentation de l'offre et de la demande	Augmentation de la demande
• Tessin	• Zurich	• Espace Mittelland

Graphique 11.4. **Taux d'emploi (15-64 ans), régions, Suisse, 2015**

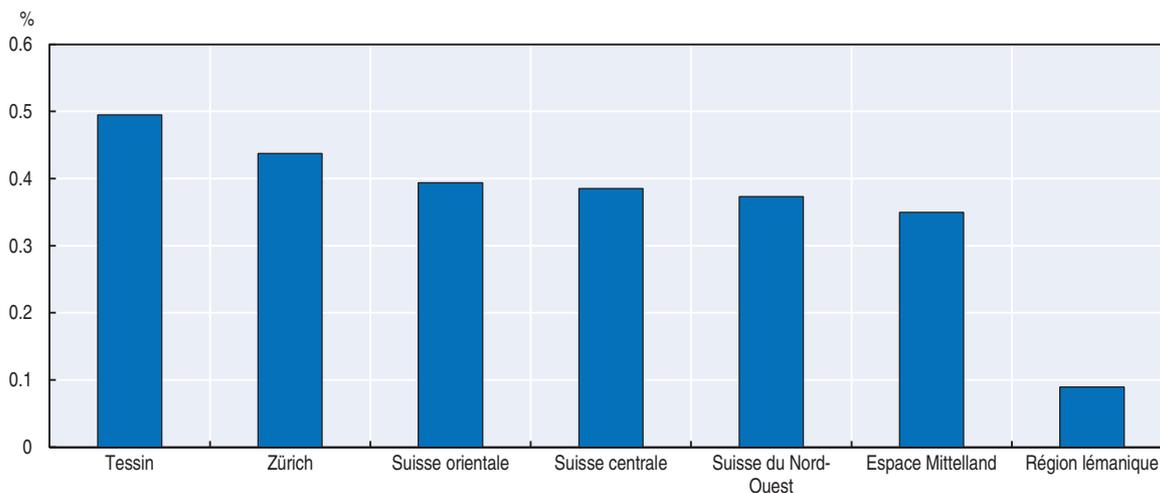


Source : Eurostat (2016), Statistiques régionales du marché du travail (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426269>

Graphique 11.5. **Évolution du taux d'emploi, régions, Suisse, 2005-15**

Variation annuelle moyenne (%)



Source : Eurostat (2016), Statistiques régionales du marché du travail (base de données), <http://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>.

StatLink  <http://dx.doi.org/10.1787/888933426273>

Notes

1. Le nombre de personnes occupant un emploi peut être influencé par la part relativement élevée d'emplois à temps partiel en Suisse.
2. Croissance de l'emploi : 2005-15 ; offre et demande de compétences : 2010-13 ; taux d'emploi : 2005-15.

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

L'OCDE est un forum unique en son genre où les gouvernements œuvrent ensemble pour relever les défis économiques, sociaux et environnementaux liés à la mondialisation. À l'avant-garde des efforts engagés pour comprendre les évolutions du monde actuel et les préoccupations qu'elles suscitent, l'OCDE aide les gouvernements à y faire face en menant une réflexion sur des thèmes tels que le gouvernement d'entreprise, l'économie de l'information et la problématique du vieillissement démographique. L'Organisation offre aux gouvernements un cadre leur permettant de confronter leurs expériences en matière d'action publique, de chercher des réponses à des problèmes communs, de recenser 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, le Chili, la Corée, le Danemark, l'Espagne, l'Estonie, les États-Unis, la Finlande, la France, la Grèce, la Hongrie, l'Irlande, l'Islande, Israël, l'Italie, le Japon, la Lettonie, 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 Slovénie, la Suède, la Suisse et la Turquie. L'Union européenne 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.

À PROPOS DU PROGRAMME LEED

Depuis 1982, le Programme de l'OCDE concernant le développement économique et la création d'emplois au niveau local (LEED) conseille les pouvoirs publics et les collectivités sur la manière de s'adapter au changement économique et de faire face à des problématiques complexes au sein d'un monde en mutation rapide. Sa mission consiste à contribuer à la création d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité par une mise en oeuvre plus efficace des politiques publiques, des pratiques innovantes, des capacités plus fortes et des stratégies intégrées à l'échelon local. Il s'appuie sur des analyses comparatives des expériences menées sur les cinq continents pour soutenir la croissance économique, l'emploi et l'inclusion. Pour plus d'informations sur le programme LEED, consulter le site : www.oecd.org/cfe/leed.

Création d'emplois et développement économique local 2016

VERSION ABRÉGÉE

Sommaire

Synthèse

Chapitre 1. Instaurer des conditions propices à la création d'emplois et au développement local

Partie I. Chapitres thématiques

Chapitre 2. Compétences et emplois : des territoires restent à la traîne

Chapitre 3. Adapter l'enseignement et la formation professionnels aux besoins locaux

Chapitre 4. Agir localement pour l'apprentissage

Chapitre 5. Améliorer l'efficacité de la politique visant les PME et l'entrepreneuriat au niveau local

Chapitre 6. L'entrepreneuriat peut faciliter l'intégration des jeunes défavorisés au marché du travail

Partie II. Profils de pays

Veillez consulter cet ouvrage en ligne : <http://dx.doi.org/10.1787/9789264263963-fr>.

Cet ouvrage est publié sur OECD iLibrary, la bibliothèque en ligne de l'OCDE, qui regroupe tous les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'Organisation.

Rendez-vous sur le site www.oecd-ilibrary.org pour plus d'informations.

