



Promouvoir la formation des adultes



OCDE



ÉDITIONS OCDE

Promouvoir la formation des adultes



ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

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

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

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

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

Also available in English under the title:

Promoting Adult Learning

© OCDE 2005

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

Avant-propos

Cet ouvrage est le fruit d'un examen thématique que l'OCDE a consacré aux politiques et aux pratiques de 17 de ses pays membres dans le domaine de la formation des adultes, lequel a été réalisé conjointement par son Comité de l'éducation et son Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales entre 1999 et 2004. L'objet de ces travaux était principalement de cerner les possibilités d'accès des adultes aux activités d'enseignement et de formation et les caractéristiques de leur participation à ces activités, ainsi que de déterminer les mesures susceptibles d'être prises pour améliorer les modes de mise en œuvre de la formation. Ce rapport porte principalement sur les dispositifs institutionnels propres à accroître l'investissement de la part des entreprises et des personnes. Il examine tout particulièrement les mesures destinées à remédier aux problèmes que sont le manque de temps, de motivation et d'informations, les contraintes financières et la qualité insuffisante de l'offre, dans un contexte de morcellement de l'élaboration des politiques. Il s'appuie sur les données quantitatives et qualitatives communiquées par les pays participants pour analyser en profondeur l'évolution récente des politiques et des pratiques en matière de formation des adultes, et énonce les possibilités d'action qui s'offrent aux pouvoirs publics en les illustrant par des exemples nationaux de bonnes pratiques.

Ce rapport fait suite à l'ouvrage publié par l'OCDE en 2003 sous le titre *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, qui portait sur l'action de neuf pays membres concernant la formation des adultes. Il s'inspire dans une large mesure des documents élaborés pour l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes : les rapports de base présentés par les pays examinés, les notes par pays rédigées par les équipes d'examineurs de l'OCDE, ainsi que les informations recueillies lors des missions dans les pays et à l'occasion des réunions d'experts. Toutes les informations relatives à cet examen thématique se trouvent sur le site Internet de l'OCDE consacré à la formation des adultes, à l'adresse www.oecd.org/edu/adultlearning.

Un large éventail d'intervenants a aidé à mener à bien l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes. Les coordonnateurs désignés par chaque pays, dont la liste figure à l'annexe D, ainsi que les comités directeurs nationaux, ont apporté une contribution déterminante à l'organisation des missions dans les pays et à la rédaction des rapports de base. Les équipes d'examineurs de l'OCDE, en particulier les rapporteurs, ont joué un rôle essentiel dans l'élaboration des notes par pays. Le ministère suédois de l'Éducation, de la Recherche et de la Culture a accueilli la conférence finale à Malmö, qui a bénéficié de la participation d'un large éventail d'experts et permis d'avoir de riches échanges de vues.

Cet ouvrage a été élaboré par M. Koji Miyamoto, Mme Beatriz Pont, M. Peter Tergeist et M. Patrick Werquin du Secrétariat de l'OCDE. Ils ont pu profiter du concours de M. Randy Holden pour la rédaction, ainsi que des nombreux commentaires de leurs collègues et des pays examinés. Ce projet a été réalisé sous la supervision de M. Abrar Hasan, chef de la Division des politiques d'éducation et de formation à la Direction de l'éducation, et de M. Raymond Torres, chef de la Division de l'analyse et de la politique de l'emploi à la Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales.

Table des matières

Note de synthèse	9
Introduction	17
Les enjeux	17
Méthode adoptée pour l'étude et pays participants	19
Plan du rapport	20
Notes	21
Bibliographie	21
Chapitre 1. Participation des adultes à la formation : les effectifs et les problèmes	23
1. Structure de la participation	24
2. Un nouvel indicateur de la participation	28
3. Les facteurs d'inégalité dans le domaine de la formation des adultes	29
4. Les obstacles à la formation des adultes	31
5. Conclusion	33
Notes	34
Bibliographie	34
Chapitre 2. Accroître et promouvoir les avantages de la formation des adultes	37
1. Rendre les avantages plus visibles	40
2. Assurer le repérage des compétences	44
3. Information et orientation des apprenants potentiels	50
4. Conclusion	60
Notes	61
Bibliographie	61
Chapitre 3. Le financement de la formation des adultes	63
1. Améliorer les incitations aux échelons inférieurs de l'administration	64
2. Dispositifs de financement visant les entreprises et les adultes	68
3. Conclusion	82
Notes	83
Bibliographie	84
Chapitre 4. Améliorer les modes d'organisation de la formation et mieux contrôler sa qualité	87
1. Relever le défi des modalités d'organisation de la formation	88
2. Flexibilité : l'assouplissement des horaires et la formation à distance	95
3. Renforcer la formation sur le lieu de travail	99

4. Améliorer le contrôle de la qualité et l'évaluation des programmes	111
5. Conclusion	120
Notes	121
Bibliographie	123
Chapitre 5. Coordonner les politiques et en assurer la cohérence	127
1. Coordination des politiques nationales	128
2. Mise en œuvre de l'action	135
3. Conclusion	138
Notes	139
Bibliographie	140
<i>Annexe A. Taux de participation ajusté (TPA) à la formation pour adultes :</i> définition et calcul d'un nouvel indicateur	141
<i>Annexe B. Les principales approches suivies par les pays examinés dans le domaine</i> de la formation des adultes	143
<i>Annexe C. Glossaire</i>	161
<i>Annexe D. Coordinateurs nationaux et membres des équipes d'examineurs</i>	163
 Liste des encadrés	
1.1. Causes du sous-investissement dans la formation	30
2.1. La formation des adultes est payante : quelques observations concrètes	38
2.2. Promouvoir la transparence de l'investissement des entreprises dans la formation ...	41
2.3. Conjuguer formation théorique et expérience pratique en Allemagne	43
2.4. Processus de reconnaissance des acquis au Danemark, en Finlande et en Norvège	48
2.5. Le système d'unités capitalisables (<i>Credit Bank</i>) de la Corée	50
2.6. Mise en évidence des besoins en matière de compétences au Royaume-Uni et en Allemagne	51
2.7. Information et orientation par l'Internet en Finlande	54
2.8. Le soutien individuel aux Pays-Bas	55
2.9. L'information et le conseil dans les <i>One-Stop Centers</i> aux États-Unis	59
3.1. Le <i>National Reporting System (NRS)</i> aux États-Unis	66
3.2. Le Fonds social européen (FSE)	67
3.3. Les consortiums pour la formation des salariés des PME en Corée	73
3.4. Comptes individuels de formation : les huit programmes pilotes des Pays-Bas	76
3.5. Les chèques-formation en Autriche	77
3.6. Les allocations individuelles d'études dans certains pays	78
4.1. L'apprentissage intergénérationnel aux États-Unis et aux Pays-Bas	89
4.2. Faire face à l'insuffisance de l'offre de formation destinée à la communauté autochtone au Mexique	91
4.3. Les centres communautaires au Mexique (<i>Plazas comunitarias</i>)	93
4.4. Les universités populaires et les maisons de la formation	94
4.5. Les établissements d'enseignement postsecondaire : les « <i>community colleges</i> » et autres	95
4.6. Les technologies de l'information et des communications et la formation des adultes aux États-Unis	98
4.7. <i>Learndirect</i> : les technologies de l'information pour la souplesse de la formation au Royaume-Uni	99
4.8. La formation en entreprise chez <i>Magna Steyr</i> en Autriche	100

4.9. Les partenaires sociaux conviennent de la nécessité de promouvoir la formation des adultes	104
4.10. Convention collective sur le perfectionnement des compétences dans la métallurgie en Allemagne	106
4.11. Gestion commune de la formation continue aux États-Unis	108
4.12. Au Royaume-Uni, les <i>Employer Training Pilots</i> (ETP) visent les PME et les adultes peu qualifiés	110
4.13. Le centre de formation du port de Hambourg	112
4.14. L'Institut danois d'évaluation	113
4.15. Le label de qualité en Haute-Autriche	115
4.16. Certification de la qualité dans le service public de l'emploi en Allemagne	116
4.17. Étude de la Banque mondiale sur l'impact des programmes actifs du marché du travail	119
5.1. En quête de cohérence : les instances chargées de la formation des adultes dans différents pays	137
5.2. Certains pays fixent des objectifs de participation	138

Liste des tableaux

1.1. Taux de participation à la formation pour adultes	25
1.2. Principaux obstacles à la participation à des activités d'enseignement et de formation dans l'avenir	32
2.1. Systèmes de reconnaissance des acquis	46
2.2. Les services d'information et d'orientation dans quelques pays de l'OCDE	52
3.1. Dispositifs de financement destinés aux entreprises	69
3.2. Dispositifs de financement destinés aux adultes	74
3.3. Les dispositifs de congé de formation dans quelques pays de l'OCDE	81
5.1. Cadres de mise en œuvre de l'action : systèmes centralisés, intermédiaires et fédéraux	133

Liste des graphiques

1.1. Participation des adultes à un apprentissage selon leurs caractéristiques socio-économiques, 2002	26
1.2. Part des entreprises proposant des formations selon leur taille, dans quelques pays de l'OCDE, 1999	27
1.3. Taux de participation ajusté (TPA) dans quelques pays de l'OCDE, 2002	29
1.4. Part de l'apprentissage des adultes comparée à son intensité, 2002	30
1.5. Raisons de ne pas participer à l'apprentissage dans certains pays de l'Union européenne, 2003	31
2.1. Croissance des revenus par rapport à l'éducation initiale et à celle acquise à l'âge adulte au Canada au milieu des années 90	40

Note de synthèse

Cet ouvrage fait suite à celui que l'OCDE a publié en 2003 sous le titre *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*. Il a été établi sur la base d'informations communiquées par les 17 pays qui ont participé à l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes réalisé par l'OCDE entre 1999 et 2004 : l'Allemagne, l'Autriche, le Canada, la Corée, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la Finlande, la Hongrie, le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, la Pologne, le Portugal, le Royaume-Uni (Angleterre), la Suède et la Suisse.

Au-delà du discours : porter davantage l'attention sur les incitations financières et les mesures propres à accroître la participation des adultes peu qualifiés à la formation

Élaboré à partir de l'expérience d'un premier groupe de neuf pays, l'ouvrage paru en 2003 avait principalement pour but de cerner les possibilités d'accès des adultes aux activités de formation et les caractéristiques de leur participation à ces activités, et de déterminer les moyens de les encourager à s'y engager. Les informations obtenues sur le second groupe de pays qui a pris part à l'examen ont contribué à renforcer la base de connaissances existante sur les politiques et les pratiques en vigueur, permettant ainsi de mieux étayer le débat sur les mesures envisageables et de définir plus précisément l'orientation de ces dernières. Tout en continuant de préconiser l'adoption d'une approche intégrée des politiques relatives à la formation des adultes, les auteurs mettent ici davantage l'accent sur les mécanismes d'incitation financière et les mesures propres à accroître la participation des adultes peu qualifiés à la formation.

L'intérêt particulier porté aux personnes peu qualifiées tient à deux principaux facteurs. Premièrement, cette catégorie d'adultes est au centre des préoccupations des pouvoirs publics dans plusieurs des pays examinés. Deuxièmement, des études récentes montrent qu'une répartition équitable des compétences influe fortement sur les performances économiques globales. C'est un constat important qui contribue à justifier la mise en œuvre de politiques visant à améliorer les qualifications des groupes défavorisés. Il signifie également que la répartition des compétences est déterminante à long terme pour le niveau de vie et la productivité : des investissements plus équitables dans le développement des compétences peuvent favoriser la croissance en améliorant la productivité de l'ensemble de la main-d'œuvre.

Ce rapport a essentiellement pour objet de présenter les principaux enseignements qui se dégagent, pour l'action gouvernementale, des travaux consacrés aux 17 pays de l'OCDE, notamment en ce qui concerne les approches suivies par chacun d'eux pour améliorer l'accès et la participation des adultes à la formation. Les auteurs examinent de façon approfondie les initiatives les plus récentes en la matière, notamment les politiques mises en œuvre pour permettre aux adultes de prendre part à des activités de formation et les mesures prises pour les y inciter. Ils étudient aussi les obstacles potentiels à la formation,

ainsi que les dispositions que les pouvoirs publics pourraient prendre pour y remédier. Le manque de motivation et de temps et les difficultés financières restent des obstacles majeurs que ceux-ci doivent appréhender selon une optique plus vaste.

La participation des adultes à la formation est très variable selon les pays...

Le chapitre 1 montre qu'il existe des écarts importants de taux de participation entre les 17 pays examinés. Le Danemark, la Finlande et la Suède occupent généralement les premiers rangs, de même que le Royaume-Uni et la Suisse lorsque le classement s'effectue d'après le taux de participation ajusté qui a été mis au point pour les besoins de cette étude. La Hongrie, la Pologne et le Portugal enregistrent les taux de participation les plus faibles dans la plupart des enquêtes. Fait intéressant, la ventilation par pays des données sur la participation à la formation et la durée de cette dernière révèle l'existence, d'une part, d'un modèle « extensif » de formation, caractérisé par l'offre d'un faible volume d'activités à un grand nombre d'adultes, et d'autre part, d'un modèle « intensif » consistant à concentrer les activités de formation sur un nombre restreint de personnes.

... et les catégories de la population

En outre, la participation des adultes à la formation est très inégale. Les taux de participation des personnes ayant fait des études supérieures sont souvent cinq à dix fois supérieurs à ceux des personnes peu qualifiées. Les travailleurs âgés prennent en général beaucoup moins souvent part à la formation que leurs homologues plus jeunes. La taille des entreprises constitue un autre déterminant important : parmi les pays examinés, les petites et moyennes entreprises d'Espagne, de Hongrie, de Pologne et du Portugal sont particulièrement sous-représentées dans le domaine de la formation continue.

Y a-t-il sous-investissement dans la formation des adultes et dans quelle mesure ce dernier influe-t-il sur l'équité dans l'accès à celle-ci ? Si beaucoup d'études théoriques soulignent les obstacles qu'opposent à l'investissement dans le capital humain les imperfections des marchés du travail, de capitaux et de la formation, les données disponibles sont pour l'essentiel indirectes et ne permettent donc pas de répondre de manière définitive à cette question. Cela étant, les éléments d'information dont on dispose donnent à penser que le sous-investissement touche de façon disproportionnée certains groupes défavorisés comme les personnes peu qualifiées et les travailleurs âgés. Cette situation tendrait à justifier une intervention des pouvoirs publics.

Les pouvoirs publics disposent de tout un éventail de moyens d'action

D'après l'expérience des pays examinés, les pouvoirs publics peuvent effectivement jouer un rôle utile i) en créant sur le plan structurel les conditions nécessaires pour accroître les avantages que procure la formation des adultes, ii) en encourageant la mise en place de dispositifs de cofinancement bien adaptés, iii) en améliorant les modes de mise en œuvre de la formation et le contrôle de la qualité, et iv) en s'assurant de la coordination et de la cohérence des politiques. Les données disponibles ne permettant pas de se prononcer de

manière tranchée sur l'impact quantitatif global des imperfections des marchés, la politique en matière de formation des adultes devrait avant tout être axée sur la mise en place de mécanismes susceptibles d'exercer un fort effet de levier. Les dispositifs réglementaires et institutionnels propres à faire croître l'investissement de la part des entreprises et des individus tout en limitant le recours au financement public, ont un rôle essentiel à jouer dans ce type de stratégie.

*Créer sur le plan structurel les conditions
nécessaires pour accroître les avantages
que procure la formation des adultes*

Les politiques visant à accroître et renforcer les avantages qu'apporte la formation des adultes sont traitées au chapitre 2. Tout d'abord, il est important d'améliorer la visibilité des avantages de la formation afin de motiver les adultes. Il est également important de lever les obstacles structurels pour accroître ces avantages en renforçant la reconnaissance des compétences acquises, afin que celles-ci soient visibles et facilement perceptibles à la fois par les individus et les entreprises. Les systèmes nationaux de certification permettent à cet égard de disposer d'une sorte de « monnaie d'échange ». La reconnaissance des acquis antérieurs informels et non formels peut contribuer à réduire les coûts de substitution. Des dispositifs permettant de valider les compétences (par exemple en les évaluant à l'aide de tests spéciaux), qu'elles aient été acquises par l'apprentissage formel ou non formel, sont actuellement mis en place dans un nombre croissant de pays de l'OCDE, ce qui est propice à l'instauration d'une culture de la formation des adultes et de l'apprentissage tout au long de la vie. En même temps, il est essentiel de veiller à ce que les systèmes de certification soient fiables et transparents aux yeux des employeurs, sans quoi les compétences certifiées risquent de perdre de leur valeur sur le marché du travail.

Des services d'information et d'orientation de qualité facilitent l'accès des adultes à la formation, rendent plus visibles les avantages que celle-ci apporte et permettent de mieux faire concorder les exigences des individus et l'offre. Une information insuffisante sur les activités de formation existantes et sur leur qualité peut empêcher ces derniers de se rendre compte des avantages qu'elles peuvent leur procurer. Les pays ont adopté des approches diverses pour faire face à ce problème. Le soutien personnalisé en matière d'orientation a été jugé efficace notamment dans le cas des adultes peu qualifiés et défavorisés. La promotion des activités de formation peut aussi être confiée à des conseillers individuels qui joueront en quelque sorte un rôle d'« ambassadeurs », c'est-à-dire à des personnes ayant déjà entrepris avec succès les activités considérées ou à d'autres intermédiaires particulièrement bien placés comme les représentants syndicaux spécialisés dans la formation. Il est en outre important que les prestataires de services de formation soient reliés entre eux de manière à pouvoir partager et échanger des informations. Les centres polyvalents constituent à cet égard une formule intéressante car ils permettent d'intégrer l'information et l'orientation dans des réseaux de services existants.

*Favoriser la mise en place de dispositifs
de financement bien adaptés*

Le chapitre 3 examine les dispositifs de financement destinés à faciliter la participation des adultes à la formation et à accroître l'efficacité de cette dernière. Les contraintes

d'ordre financier se posent en général de manière particulièrement aiguë pour les personnes à faible revenu et les travailleurs âgés (dont les dépenses de formation ne peuvent être amorties que sur une courte période d'activité). En outre, les entreprises peuvent ne pas être suffisamment motivées sur le plan financier pour investir dans le développement des compétences générales de leurs salariés, plutôt que dans celui des compétences correspondant à leurs besoins propres, même si cela peut être utile à l'ensemble de l'économie.

Compte tenu du rendement privé non négligeable que peut avoir la formation des adultes, elle devrait être en grande partie cofinancée. Financer à l'aide de fonds publics des activités de formation qui auraient été entreprises de toute façon, peut revenir à gaspiller les deniers de l'État (effet d'aubaine). Cependant, étant donné que les résultats de la formation ne sont pas équitables, il y a davantage intérêt à ce que les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs de cofinancement et prennent des mesures d'incitation économique à l'intention des personnes peu qualifiées et des groupes défavorisés, ainsi que de certains types d'entreprises (comme les PME). La difficulté est de trouver des solutions adaptées aux situations dans lesquelles les contraintes financières constituent les principaux obstacles à l'investissement dans la formation et à la participation à cette dernière.

Les mécanismes qui permettent d'assurer le cofinancement des dépenses de formation des entreprises et des personnes, ou qui offrent aux secondes un plus large choix, peuvent accroître l'efficacité de l'offre. Au nombre des divers instruments de financement visant les entreprises figurent les déductions au titre de l'impôt sur les bénéfices et les systèmes de subventions par prélèvements. Cependant, il importe de définir les conditions à remplir pour en bénéficier et les modalités de versement des subventions de manière à i) réduire au minimum les pertes dues aux effets d'aubaine et ii) donner aux petites entreprises et aux personnes défavorisées la possibilité de participer à la formation. L'inscription de clauses de remboursement dans les contrats individuels peut être un autre mode de cofinancement avantageux ; celles-ci permettent aux entreprises et aux individus de partager le coût de la formation et de contribuer à atténuer le problème de l'opportunisme des entreprises et du débauchage. Enfin, les réseaux verticaux d'entreprises, au sein desquels les plus grandes assurent directement la formation aux plus petites appartenant à la même chaîne d'approvisionnement, représentent pour les entreprises ayant des capacités différentes en matière de formation un moyen intéressant de mettre en commun leurs ressources.

Les comptes individuels de formation et les subventions individuelles (chèques-formation et allocations) peuvent aider les adultes peu qualifiés à suivre une formation s'ils sont bien adaptés à leur cible. Les données relatives à plusieurs des pays examinés montrent que les comptes individuels de formation et les chèques-formation permettent de répondre efficacement aux besoins des personnes défavorisées, car ils peuvent être ciblés et ont en outre pour effet de stimuler la concurrence entre les prestataires de services de formation. Les allocations individuelles se sont révélées utiles dans les pays nordiques pour inciter les adultes à entreprendre une formation. Le financement des congés de formation constitue également un bon moyen d'encourager les travailleurs à suivre une formation, mais il faut faire en sorte que les mesures d'aide financière et le soutien apporté par les partenaires sociaux soient profitables notamment aux travailleurs peu qualifiés.

*Améliorer les modes de mise en œuvre
de la formation et le contrôle de la qualité*

Les questions relatives aux modes de mise en œuvre de la formation pour adultes et au contrôle de la qualité des programmes d'apprentissage sont traitées au chapitre 4. Tout d'abord, il est essentiel d'adapter les modes de mise en œuvre aux besoins des adultes pour améliorer leur participation à la formation. Un large éventail d'organismes – universités populaires, établissements d'enseignement postsecondaire, centres d'enseignement municipaux, établissements d'enseignement ordinaires et structures informelles – forment des adultes ayant des exigences diverses. Les données d'expérience concernant les pays examinés montrent clairement qu'il est important d'offrir des activités de formation ciblées. Par exemple, dans plusieurs de ces pays, les programmes d'apprentissage intergénérationnel constituent un moyen très intéressant de faire face au problème de l'illettrisme. La recherche de l'efficacité doit aussi passer par la prise en compte d'une contrainte déterminante pour la participation, à savoir le temps. L'aménagement du temps de travail et la mise en place de formules souples ont aidé un certain nombre de pays à atteindre des taux de participation élevés. On peut citer les programmes de formation à temps partiel et les dispositifs de formation à distance utilisant les technologies de l'information et de la communication.

La qualité de l'approche suivie pour assurer la formation sur le lieu de travail peut aussi favoriser l'augmentation de la participation générale. Un engagement véritable des représentants des salariés, ainsi qu'un dialogue bien structuré entre les employeurs et les salariés sur les questions de formation, peuvent sensiblement contribuer à améliorer les modalités selon lesquelles cette dernière est dispensée. Les partenaires sociaux sont bien placés pour définir ensemble des programmes de formation qui débouchent sur des qualifications reconnues. L'intervention des représentants des salariés peut réduire l'asymétrie de l'information sur les coûts et les avantages, aider à réorienter la formation assurée par les employeurs vers l'acquisition de compétences plus générales et rendre plus équitable l'offre d'activités de formation.

Étant donné les inégalités existant actuellement dans l'accès à la formation pour adultes, et le fait que beaucoup d'employeurs semblent juger plus rentable de former les salariés ayant un niveau d'instruction élevé et peu intéressant de permettre aux moins qualifiés de développer leurs compétences de base, il est souhaitable que les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs propres à encourager la formation sur le lieu de travail des salariés ayant un faible niveau d'instruction ou de qualification.

En ce qui concerne la question du contrôle de la qualité de la formation pour adultes, il ne fait pas de doute que des activités de qualité médiocre et le manque d'information sur les résultats des programmes peuvent contribuer à la faiblesse de l'investissement dans la formation et de la participation à celle-ci. Par conséquent, l'assurance qualité et l'évaluation des programmes doivent faire partie intégrante des systèmes de formation des adultes. Afin d'améliorer la transparence du marché, les pouvoirs publics peuvent mettre en place un cadre approprié de réglementation de la concurrence entre les prestataires de services et assurer l'information des utilisateurs sur la qualité de ces derniers. Ils peuvent définir des normes de qualité, certifier la conformité à ces normes et faire connaître au grand public les prestataires qui les respectent. Les services publics de l'emploi devraient être incités à appliquer des critères de qualité plus

rigoureux aux stages de formation continue offerts aux chômeurs par le secteur privé ou associatif. D'une manière plus générale, le lancement d'appels d'offres auprès des organismes de formation constitue un moyen intéressant d'assurer la qualité des services.

Parce qu'elle permet de déterminer les activités de formation qui donnent ou non de bons résultats, à qui elles sont destinées et dans quelles conditions, l'évaluation peut aider à élaborer des politiques plus efficaces. Dans ce domaine, elle représente une tâche particulièrement difficile, car les objectifs de la formation des adultes sont plus divers et plus spécifiques que ceux des programmes d'enseignement classiques ou de formation axés sur l'emploi. Il est néanmoins possible de l'améliorer sensiblement lorsqu'elle porte sur des activités de formation pour adultes qui n'entrent pas dans le cadre des programmes du marché du travail. Au reste, si l'évaluation de ces derniers a beaucoup progressé depuis quelques années, il faut encore définir des indicateurs de performance et des méthodes d'analyse qui répondent aussi bien au souci de l'efficacité qu'aux objectifs d'équité.

Améliorer la coordination et la cohérence des politiques

Au chapitre 5, les auteurs font valoir que la mise en place d'un cadre d'action plus cohérent peut aussi aider à renforcer l'investissement dans la formation des adultes et la participation à celle-ci. En règle générale, les systèmes de formation des adultes visent à répondre à une large gamme de besoins, et des acteurs très divers interviennent dans la définition des politiques en la matière. Par conséquent, l'élaboration de ces dernières se caractérise dans la plupart des pays par un certain manque de coordination et de cohérence.

Dans l'idéal, la définition du cadre d'action devrait donner lieu à une coordination de tous les acteurs concernés, laquelle porterait sur la politique de l'éducation en vue de réduire les taux de sortie précoce du système scolaire et de préparer les jeunes à la formation tout au long de la vie, viserait à articuler entre eux les objectifs d'action touchant l'éducation et l'emploi de façon que la formation pour adultes aide les chômeurs à trouver du travail, servirait à relier celle-ci aux dispositifs de protection sociale afin que les bénéficiaires de prestations puissent aussi améliorer leurs compétences, et permettrait d'instaurer une collaboration avec les partenaires sociaux pour la définition des besoins en matière de qualifications et le développement des possibilités de formation.

La création d'instances chargées de définir les politiques et les modalités de mise en œuvre des programmes de formation pour adultes, est un moyen d'améliorer la coordination entre les différents acteurs intéressés. Selon les contextes nationaux, ces instances peuvent assumer des fonctions de coordination, de conseil, voire de décision. Une instance spécialisée dans la coordination établirait les priorités, définirait les mécanismes d'incitation financière requis pour accroître la participation, et s'attacherait à améliorer la qualité de l'offre en permettant aux divers acteurs de collaborer. Cibler les priorités en termes du nombre de participants à l'apprentissage et des résultats à obtenir peut aussi être un bon moyen d'amener des acteurs très divers à poursuivre des objectifs communs.

Introduction

Les enjeux

Ce rapport comparatif, qui s'inscrit dans la seconde phase de l'Examen thématique réalisé par l'OCDE sur l'apprentissage des adultes, est publié à l'heure où la quête de l'efficacité économique et de l'équité confère une importance croissante à l'investissement dans la formation des adultes. De récentes études révèlent, en effet, que le rendement macroéconomique de l'investissement dans le capital humain peut être appréciable : une augmentation de 10 % du stock de ce capital, mesurée d'après l'accroissement du nombre d'années de scolarité, peut entraîner à longue échéance une progression de 4 à 7 % du PIB par habitant (OCDE, 2000a ; OCDE, 2003b). La formation des adultes apporte une contribution supplémentaire importante au développement du capital humain, avec des répercussions positives sur la productivité, l'innovation et les chances de chacun devant l'emploi (OCDE, 2001a ; OCDE, 2004a ; Ok et Tergeist, 2003). Une analyse récente montre en outre qu'un adulte en âge de travailler peut tirer des avantages non négligeables d'un retour à l'enseignement formel en vue d'y obtenir un diplôme d'études secondaires du deuxième cycle ou d'études supérieures (Blöndal *et al.*, 2002 ; OCDE, 2004b).

D'autres travaux récents indiquent qu'une répartition équitable des compétences au sein de la population a elle aussi une forte incidence sur les performances économiques globales. Coulombe *et al.* (2004) montrent que l'amélioration des compétences de base de l'ensemble des individus peut avoir un effet plus prononcé sur la croissance économique que l'investissement dans le perfectionnement des compétences d'un groupe choisi de personnes très qualifiées. Il s'agit là d'un constat important, qui milite en faveur de politiques axées sur le renforcement des compétences des groupes défavorisés. Il signifie également que la répartition des compétences contribue à déterminer à longue échéance le niveau de vie et la productivité : des investissements plus équitables dans le développement des compétences peuvent stimuler la croissance en améliorant la productivité de l'ensemble de la main-d'œuvre. L'analyse des données du PISA (Programme international de suivi des acquis des élèves) sur les acquis des élèves de quinze ans aboutit à une conclusion analogue¹. Conjuguer des niveaux de performance élevés avec une répartition équitable du fruit de l'apprentissage apparaît, dès lors, comme un objectif réaliste.

Outre sa portée économique, la formation des adultes peut avoir des effets bénéfiques sur le plan politique en suscitant un engagement plus grand dans la vie civique, contribuant ainsi à renforcer les fondements de la démocratie. L'apprentissage à des fins civiques et culturelles aide les citoyens à acquérir des compétences qui en feront des acteurs conscients du changement politique et social, et leur permettront de décider de leur vie professionnelle et personnelle en toute indépendance. La formation des adultes est par ailleurs source de divers avantages individuels tels que l'amélioration de la santé et du bien-être, de la confiance en soi et de la satisfaction personnelle².

Malgré ces retombées positives évidentes, la participation à la formation pour adultes reste inégale, faisant une place privilégiée, entre autres, aux personnes ayant un niveau d'instruction élevé, aux jeunes adultes et aux salariés des grandes entreprises. Nombreux sont les adultes qui n'ont pas conscience de la nécessité de relever leur niveau de qualification ou dont le désir de suivre une formation se heurte à divers obstacles, comme l'a déjà souligné le premier rapport comparatif relatif à l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes, publié sous le titre *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes* (OCDE, 2003a). Cet ouvrage a mis en lumière deux points importants : i) l'existence d'un consensus de plus en plus large quant à la nécessité de continuer à améliorer les compétences des adultes, c'est-à-dire non seulement des personnes déjà dotées d'un niveau d'instruction élevé, mais surtout de celles qui sont peu qualifiées ; ii) la nécessité, pour que la participation à la formation pour adultes soit plus équitable, de mettre en place des cadres d'action cohérents dans ce domaine. Si l'on observe une évolution positive à cet égard dans beaucoup de pays, la formation des adultes reste caractérisée par la très grande diversité de ses acteurs et autres parties prenantes, et l'élaboration des politiques en la matière demeure morcelée et manque souvent de cohérence et d'orientation stratégique.

Les auteurs du rapport de 2003, qui a été rédigé à partir de l'analyse relative aux neuf pays ayant participé à la première phase de l'examen thématique (Canada, Danemark, Espagne, Finlande, Norvège, Portugal, Royaume-Uni, Suède et Suisse), ont estimé qu'il était temps d'aller « au-delà du discours » et d'envisager de prendre des mesures concrètes en vue de développer les possibilités de formation pour tous les adultes. S'intéressant plus particulièrement aux difficultés rencontrées par ceux d'entre eux qui souhaitent suivre une formation, ils se sont attachés à décrire les caractéristiques dont il serait souhaitable de doter les systèmes de formation des adultes pour en assurer l'efficacité.

Ce rapport vise à compléter cette première analyse comparative en présentant les informations recueillies sur les politiques, pratiques concrètes et résultats de neuf autres pays, à savoir l'Autriche, la Hongrie, le Mexique et la Pologne, qui ont fait l'objet d'un examen complet, et l'Allemagne, la Corée, les États-Unis, les Pays-Bas et le Royaume-Uni, pour lesquels l'attention s'est surtout portée sur la formation des adultes peu qualifiés ou ayant un faible niveau d'instruction. Ce deuxième rapport a également été enrichi de données supplémentaires et mises à jour sur les pays qui ont pris part à la première phase de l'examen thématique.

Cet ouvrage présente donc une vue d'ensemble de la participation à la formation pour adultes et de l'éventail des approches adoptées dans ce domaine par 17 pays de l'OCDE. Il examine en profondeur les faits récents concernant les activités d'enseignement et de formation, ainsi que les mesures actuellement appliquées pour encourager les adultes à s'y engager. Il s'intéresse tout particulièrement aux moyens de renforcer leur participation, c'est-à-dire aux mesures propres à remédier aux problèmes que sont le manque de temps, de motivation et d'informations, les contraintes financières et la qualité insuffisante de l'offre disponible. S'appuyant sur les données quantitatives et qualitatives communiquées par les pays participants, il présente à la fois une vaste comparaison internationale et une série d'exemples précis de bonnes pratiques en vigueur au niveau national et local.

Méthode adoptée pour l'étude et pays participants

L'Examen thématique de l'apprentissage des adultes a été engagé à la fin de l'année 1999. Il a donné lieu jusqu'en 2002 à la réalisation de missions par des équipes d'examineurs dans les neuf pays participants, et à l'élaboration de rapports de base et de notes de synthèse par pays. Un rapport comparatif intitulé *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes* a été publié en février 2003. La seconde phase de l'examen thématique a porté sur neuf autres pays : quatre ont fait l'objet d'une étude complète couvrant l'ensemble de la formation pour adultes, et cinq d'un examen axé sur les problèmes rencontrés par les adultes peu qualifiés. La publication de ce rapport comparatif marque l'achèvement des travaux de ce projet.

La méthodologie de cet examen thématique comporte l'analyse, dans une optique comparative, de questions concernant la formation des adultes et d'approches stratégiques en la matière qui sont spécifiques aux pays considérés. Une démarche en cinq étapes, déjà appliquée pour d'autres études thématiques sur l'éducation, a été suivie à cette fin³ :

- Élaboration d'un rapport de base par chacun des pays participants.
- Visite préliminaire dans les pays par le Secrétariat.
- Mission des équipes d'examineurs dans les pays.
- Rédaction de notes de synthèse par pays.
- Élaboration d'un rapport comparatif.

Chaque pays participant a rédigé un rapport de base à partir d'un plan commun et d'un questionnaire sur les données disponibles. Ce document décrit de manière synthétique le contexte national, la politique relative à la formation des adultes et l'offre en la matière, les principaux problèmes et préoccupations concernant cette formation, et les données disponibles. Il a été élaboré sous la conduite d'un coordonnateur national ou d'une équipe nationale de coordination, selon les indications d'un comité directeur composé d'experts et de fonctionnaires travaillant dans le domaine de l'éducation et dans celui de l'emploi. Sa rédaction a été assurée par des hauts fonctionnaires ou sur commande par d'autres personnes. Présentant un état des lieux et une description des politiques suivies et de l'offre existant dans chacun des pays participants, les rapports de base ont permis non seulement de renseigner les examinateurs avant leur visite sur place, mais aussi d'apporter une importante contribution au processus de l'examen thématique. Le rassemblement de ce type d'informations dans un seul et même document a constitué pour plusieurs pays une véritable première. Certains des rapports de base ont été publiés séparément dans le pays concerné.

Après l'élaboration du rapport de base et la visite effectuée par le Secrétariat de l'OCDE pour préparer le programme de la mission, chaque pays participant a accueilli, pendant une à deux semaines, une équipe internationale composée de deux membres du Secrétariat de l'OCDE et de un à trois examinateurs (dont le rapporteur chargé de la rédaction de la note de synthèse sur le pays). Organisées par des hauts fonctionnaires en coopération avec le Secrétariat, ces missions ont permis aux experts de se pencher sur la formation des adultes en l'appréhendant sous l'angle à la fois de l'éducation et du marché du travail. L'analyse de ces questions a pris appui sur le rapport de base et les examinateurs en ont débattu avec des acteurs très divers : hauts responsables de l'action gouvernementale, fonctionnaires travaillant dans le domaine de l'éducation et de l'emploi, représentants syndicaux,

employeurs, représentants d'organismes de formation, professionnels de l'éducation, organisations non gouvernementales et chercheurs. Des visites dans des établissements et autres organismes du secteur ont généralement complété ces entretiens. Au total, 41 experts extérieurs venant de 18 pays et six membres du Secrétariat ont pris part aux 18 missions. Ce large éventail de participants, spécialisés dans des domaines aussi différents que l'économie, l'éducation, les sciences politiques et la sociologie, a permis d'analyser l'expérience des pays sous des angles très divers et facilité la tenue d'échanges de vues internationaux sur les leçons qui s'en dégagent pour l'action gouvernementale. Des renseignements sur les coordonnateurs nationaux et les membres des équipes d'examineurs sont présentés à l'annexe D et dans les notes de synthèse par pays.

Les équipes d'examineurs ont rédigé, à l'issue de chaque mission, une note faisant la synthèse des observations et des analyses relatives aux questions de fond propres au pays considéré. L'évaluation qualitative effectuée par ces équipes a été complétée à l'aide de statistiques et documents fournis par les pays participants et l'OCDE. Parmi les sources de données utilisées figurent l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA, ou IALS en anglais), les enquêtes sur la population active, l'enquête de l'Union européenne sur la formation professionnelle continue et des enquêtes nationales. Les notes de synthèse par pays donnent un aperçu du contexte dans lequel s'inscrit actuellement la politique concernant la formation des adultes, recensent les principales questions que la mission a mises en lumière et présentent des suggestions pour améliorer les politiques et les pratiques. Chacune cite également des exemples d'approches novatrices en vue d'encourager les pays à échanger les bonnes pratiques.

Les informations et analyses contenues dans le présent ouvrage prennent largement en compte les rapports de base et les notes de synthèse par pays. Les rapports ne sont pas cités de manière distincte dans le texte (sauf s'il y a présentation d'extraits), mais ils peuvent être consultés sur le site Internet de l'OCDE consacré à l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes (www.oecd.org/edu/adultlearning), avec d'autres documents sur le sujet. Ils renferment d'abondantes informations contextuelles sur chaque pays participant, les notes de synthèse exposant quant à elles les appréciations et suggestions pratiques formulées par les équipes d'examineurs.

Plan du rapport

Le rapport comprend cinq chapitres. Le chapitre 1 présente une analyse de la participation à la formation pour adultes qui fait apparaître d'importantes différences d'un pays à l'autre. Il passe ensuite en revue divers facteurs à l'origine du caractère inégal de l'offre, ainsi que des obstacles auxquels se heurtent les adultes désireux de suivre une formation. Les bases sont ainsi jetées pour la suite du texte qui décrit quatre moyens d'action propres à aider les pouvoirs publics à améliorer la participation des adultes à la formation. Chacun d'eux fait l'objet d'un chapitre distinct : le chapitre 2 concerne la création des conditions nécessaires sur le plan structurel pour accroître les avantages que procure la formation des adultes, le chapitre 3 préconise la mise en place de dispositifs de cofinancement bien adaptés, le chapitre 4 s'intéresse à l'efficacité des modes de mise en œuvre de la formation et au contrôle de la qualité, et le chapitre 5 traite des moyens de renforcer la coordination et la cohérence des politiques.

Le rapport contient de très nombreux exemples de faits observés et de bonnes pratiques relevées dans différents pays. Des tableaux comparatifs y offrent une large vue

d'ensemble des actions menées au niveau national dans certains domaines. Lorsque c'est possible, des éléments concrets sont présentés pour rendre compte des résultats de diverses initiatives. Enfin, les tableaux de l'annexe B présentent, pays par pays, les approches clés de l'apprentissage des adultes.

Notes

1. Dans le Programme international pour le suivi des acquis des élèves (PISA), la Finlande, la Corée et le Canada atteignent des niveaux élevés pour les compétences moyennes, avec des écarts relativement étroits pour ce qui concerne les performances en mathématiques et en compréhension de l'écrit (OCDE, 2004c).
2. L'OCDE effectue actuellement une étude sur les retombées de la formation tout au long de la vie sur le plan social, dont l'objet est de déterminer notamment l'impact que celle-ci exerce sur la santé et la participation à la vie civique et du point de vue du vieillissement de la population (www.oecd/edu/socialoutcomes). On peut trouver les résultats d'autres travaux de recherche sur ce sujet auprès du Centre for Research on the Wider Benefits of Learning (www.learningbenefits.net) ou dans Schuller et al. (2004).
3. Les travaux sur l'apprentissage des adultes constituent le quatrième examen thématique de ce type. Ils ont été précédés d'études semblables sur différents sujets tels que l'enseignement supérieur (OCDE, 1998), le passage de l'école à la vie active (OCDE, 2000b), les politiques d'accueil de la petite enfance (OCDE, 2001b) et les moyens d'attirer, de retenir et de former des enseignants de qualité (OCDE, 2005). Un autre examen thématique est en cours sur le rôle des systèmes nationaux de certification dans le développement de la formation tout au long de la vie.

Bibliographie

- Blöndal, S., S. Field et N. Girouard (2002), « L'investissement en capital humain : le rôle de l'enseignement secondaire du 2^e cycle et de l'enseignement supérieur », *Revue économique de l'OCDE*, n° 34, OCDE, Paris, pp. 44-93.
- Coulombe, S., J.F. Tremblay et S. Marchand (2004), *Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes. Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE*, Statistique Canada, Ottawa.
- OCDE (1998), *Redéfinir l'enseignement tertiaire*, Paris.
- OCDE (2000a), *Perspectives économiques de l'OCDE*, n° 68, Paris.
- OCDE (2000b), *De la formation initiale à la vie active : faciliter les transitions*, Paris.
- OCDE (2001a), *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2001b), *Petite enfance, grands défis – Éducation et structures d'accueil*, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), *Les sources de la croissance économique dans les pays de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 4 « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? », Paris.
- OCDE (2004b), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004c), *Apprendre aujourd'hui, réussir demain – Premiers résultats de PISA 2003*, Paris.
- OCDE (2005), *Le rôle crucial des enseignants : attirer, former et retenir des enseignants de qualité*, Paris.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills : Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 10, OCDE, Paris.
- Schuller, T., J. Preston, C. Hammond, A. Grasset-Grundy et J. Bynner (2004), *The Benefits of Learning*, Routledge Falmer, Londres.

Chapitre 1

Participation des adultes à la formation : les effectifs et les problèmes

Ce chapitre a pour objet de présenter la toile de fond de l'exposé qui suivra concernant les politiques. Il dresse un tableau général de la participation des adultes à la formation dans 17 pays de l'OCDE, en faisant ressortir les disparités existant dans le domaine de l'offre. Il analyse ensuite la structure de la participation par sous-groupes, en particulier selon le sexe, l'âge, le niveau d'instruction et la situation au regard de l'emploi. Un nouvel indicateur de participation, qui combine incidence et durée de participation à l'apprentissage des adultes, est présenté. Le chapitre s'achève sur un aperçu des obstacles susceptibles d'empêcher la formation de produire des résultats optimaux.

Le cadre de l'analyse doit être clairement précisé dès le départ. Les « apprenants adultes » sont des personnes âgées de 25 à 64 ans qui s'engagent dans des activités de formation¹. Les activités qui sont considérées ici constituent un éventail très large. Elles comprennent l'apprentissage formel et informel, l'enseignement et la formation liés à la vie professionnelle, les cours de langue et d'instruction civique destinés aux immigrés, les programmes de formation organisés dans le cadre du marché du travail à l'intention des demandeurs d'emploi, et l'apprentissage à des fins de développement personnel. Certains apprenants entreprennent une formation à temps plein, d'autres à temps partiel.

Donner une image claire de la participation des adultes à la formation dans les pays de l'OCDE est une tâche complexe car les données disponibles se prêtent souvent mal à la comparaison. L'analyse de la structure de la participation est fortement entravée par les différences entre pays quant à la définition de la formation des adultes et à la période de référence utilisée pour les enquêtes. Dans certains cas, ces dernières sont uniquement consacrées à la formation assurée sur le lieu de travail, tandis que dans d'autres, elles s'intéressent également à la formation suivie à des fins personnelles. Le champ qu'elles couvrent peut aussi faire une place variable à l'apprentissage formel, informel et non formel. De plus, même si elles sont axées sur le même domaine, le libellé des questions diffère d'un pays à l'autre, ce qui peut ajouter à la difficulté de la tâche. Les données utilisées dans le présent chapitre sont principalement tirées de l'Enquête européenne sur les forces de travail, d'une récente enquête Eurobaromètre sur le sujet (Cedefop, 2003) et de diverses enquêtes réalisées au Canada, en Corée, aux États-Unis et au Mexique.

1. Structure de la participation

Le tableau 1.1 présente les données disponibles sur la participation des adultes aux activités de formation dans les 17 pays examinés. Ces données proviennent de trois sources pour les pays d'Europe (Enquête européenne de 2003 sur les forces de travail – EEFT ; Enquête 1999 de l'Union européenne sur la formation professionnelle continue – CVTS ; Enquête Eurobaromètre 2003), de sources nationales pour les pays non européens, et de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA, ou IALS en anglais) réalisée dans les années 90. Les données de l'EEFT portent sur une période de référence de quatre semaines, et celles des quatre autres sources sur une période d'un an.

Les taux de participation sont très variables d'un pays à l'autre, indépendamment de la période de référence (tableau 1.1). Ainsi, s'agissant des enquêtes pour lesquelles cette période est d'un an, les taux vont de 12 % à 56 % selon celle du Cedefop, et de 15 % à 60 % selon l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes. En ce qui concerne les quatre pays figurant dans la colonne « Sources nationales », les taux s'échelonnent de 10 % à plus de 50 %. Les taux de participation relevés par l'EEFT sur une période de quatre semaines, généralement plus faibles, se situent entre 3 % environ et 25 %. Le classement des pays reste toutefois sensiblement le même d'une enquête à l'autre. Le Danemark, la Finlande et la Suède occupent les premiers rangs dans la plupart des enquêtes, suivi par le

Tableau 1.1. **Taux de participation à la formation pour adultes**

Enquête	EEFT ^a (2003)	Eurobaromètre ^b (2003)	CVTS ^c (1999)	EIAA ^d (1994-98)	Sources nationales ^e
Période de référence	4 semaines	1 an	1 an	1 an	1 an
Autriche	12.5	35.5	31.0	..	..
Canada	..	..	..	40.6	34.7
Danemark	25.7	56.2	53.0	60.1	..
Finlande	25.3	53.3	50.0	64.8	..
Allemagne	6.0	32	32.0	..	..
Hongrie	6.0	..	12.0	25.5	..
Corée	..	..	..	..	18.9
Mexique	..	..	..	..	9.6
Pays-Bas	16.5	41.5	41.0	42.9	..
Norvège	19.6	41.7	..	53.5	..
Pologne	5.0	..	16.0	19.0	..
Portugal	3.7	11.9	17.0	15.7	..
Espagne	5.8	28.2	25.0	..	..
Suède	34.2	51.9	61.0	59.2	..
Suisse	24.7	..	..	45.3	..
Royaume-Uni	21.3	39.6	49.0	53.7	..
États-Unis	..	..	..	48.1	52.1
Moyenne non pondérée	15.9	38.9	35.2	44.0	28.8

Source :

a) EUROSTAT (2003), Enquête européenne sur les forces de travail.

b) Cedefop (2003), *L'éducation et la formation tout au long de la vie : l'avis des citoyens*, Luxembourg.

c) EUROSTAT, Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS).

d) Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA, ou IALS en anglais).

e) Statistique Canada (2004), *Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003* ; INEGI (2001), Recensement du Mexique ; ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines (2000), Enquête sur la formation tout au long de la vie, pour la Corée ; National Center for Education Statistics (2001), National Household Education Survey, pour les États-Unis.

Royaume-Uni et al Suisse. La Hongrie, le Portugal et la Pologne affichent en revanche le plus souvent les taux de participation les plus bas.

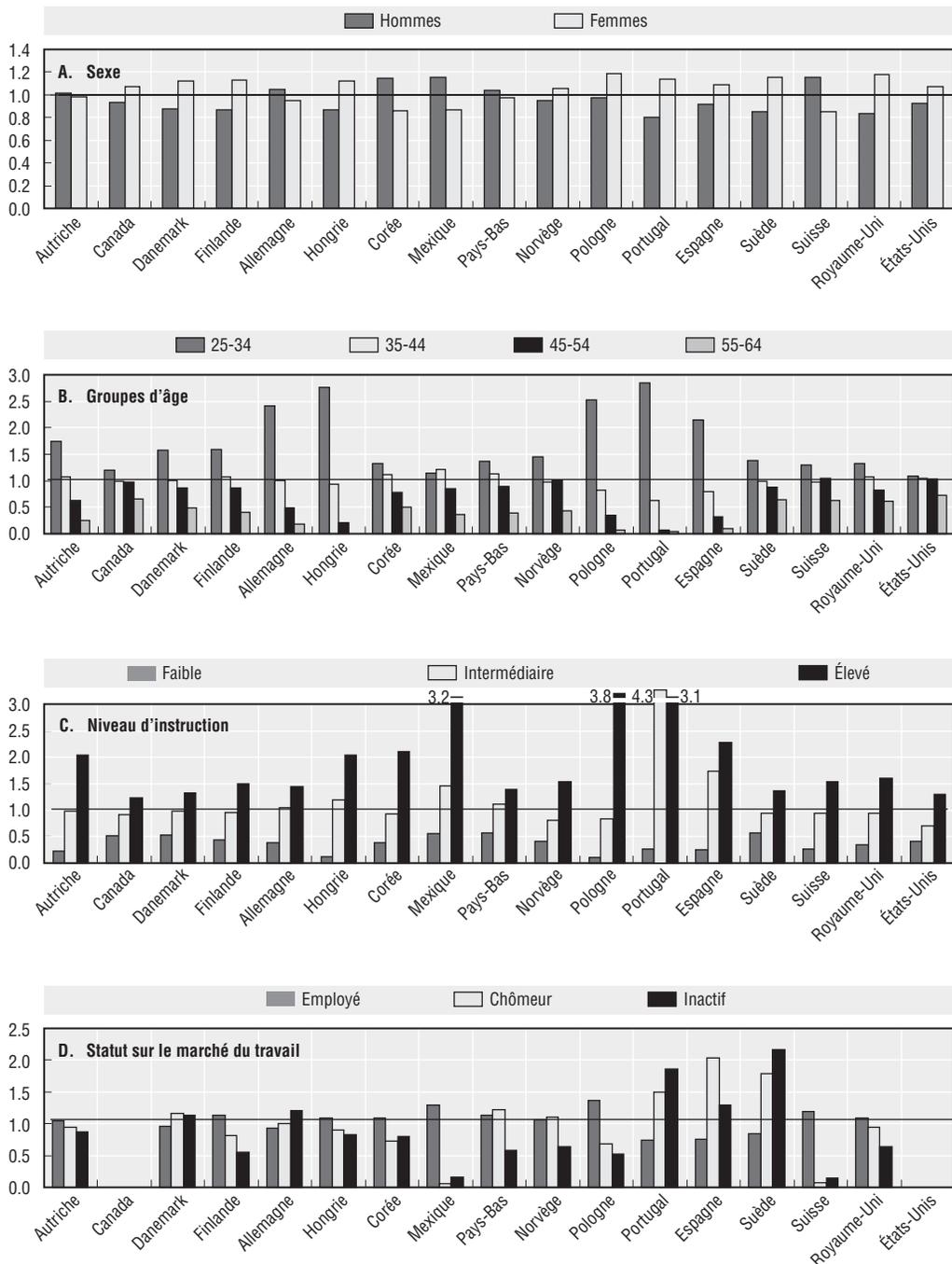
Le graphique 1.1, qui a été élaboré à partir de l'EEFT et des sources nationales, montre que, dans tous les cas, la fréquence de la participation diffère sensiblement selon les caractéristiques individuelles. Autrement dit, des inégalités importantes dans l'accès à la formation pour adultes existent dans tous les pays examinés. Les quatre parties du graphique représentent les écarts entre les taux de participation des différents sous-groupes considérés et la moyenne nationale (à laquelle est attribuée la valeur 1).

Dans la partie A, on observe que la participation selon le sexe s'écarte peu de la moyenne nationale, les chiffres étant tous supérieurs ou inférieurs à celle-ci de moins de 20 %. Dans 10 des 17 pays examinés, le taux de participation des femmes aux activités de formation est quelque peu supérieur à celui des hommes.

La partie B corrobore, pour chacun des pays examinés, le fait notoire que la participation à la formation diminue avec l'âge. On observe par exemple que le taux de participation des personnes de 25 à 34 ans est dans bien des cas plus de deux fois supérieur à la moyenne nationale, alors qu'il n'atteint souvent pas la moitié de celle-ci chez les cohortes âgées de 55 à 64 ans, et même parfois seulement un dixième environ (Espagne, Hongrie, Pologne et Portugal).

Graphique 1.1. Participation des adultes à un apprentissage selon leurs caractéristiques socio-économiques, 2002

Ratios des taux de participation pour chaque sous-groupe par rapport au taux moyen national de participation, personnes âgées de 25 à 64 ans^a



a) Un ratio supérieur à 1 signifie que la proportion de personnes participant à un apprentissage pour adultes dans une catégorie spécifique se situe au-dessus du taux de participation moyen du pays ; un ratio compris entre 0 et 1 signifie que cette proportion est en dessous du taux moyen. Les ratios de participation des sous-groupes permettent de comparer les pays ayant des données pour une période de référence de quatre semaines avec les pays ayant des données pour une période de référence d'une année.

Source : Calculs de l'OCDE à partir des données fournies par EUROSTAT dans l'Enquête communautaire sur les forces de travail, et des sources nationales citées dans le tableau 1.1.

La partie C confirme qu'il y a complémentarité entre éducation et formation des adultes. Les individus les plus instruits reçoivent plus de formation, et comme ils occupent des emplois très qualifiés, davantage de possibilités leur sont offertes d'actualiser de façon continue leurs compétences (OCDE, 1999, 2003a). Cette partie du graphique montre qu'en règle générale, exception faite du Portugal, les personnes qui ont le niveau d'instruction le plus élevé sont également celles qui participent le plus à la formation.

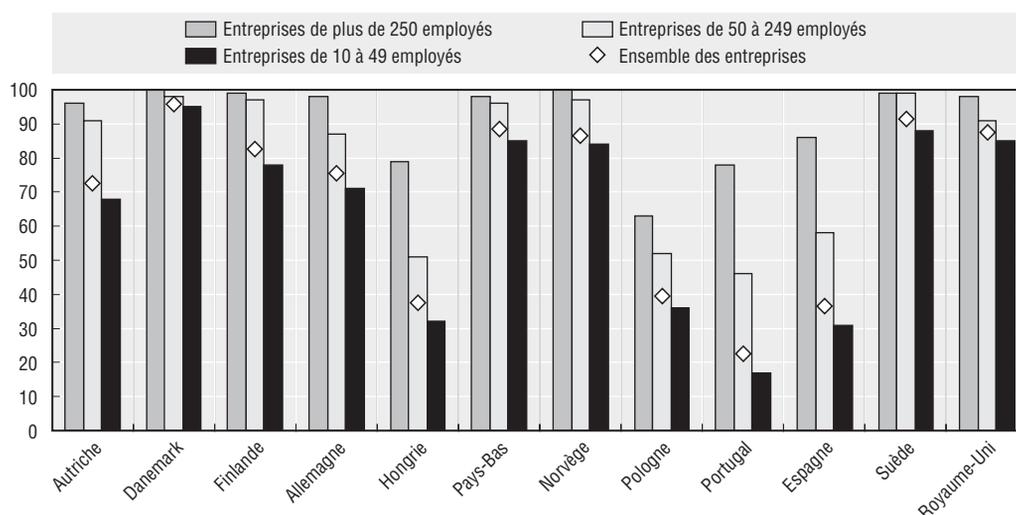
Enfin, la participation à la formation selon la situation au regard de l'emploi offre un tableau plus varié (partie D). Dans huit pays sur 16, ce sont les actifs occupés qui enregistrent les taux de participation les plus élevés, alors dans quatre autres, ce sont les chômeurs, et dans les quatre derniers, ce sont les inactifs. On constate que les taux de participation des chômeurs en Espagne, au Portugal et en Suède, et des inactifs au Portugal et en Suède s'écartent de manière frappante de la moyenne nationale.

La taille de l'entreprise constitue un autre déterminant important. Le graphique 1.2 indique la fréquence de la formation professionnelle continue pour des entreprises de trois tailles différentes situées dans des pays d'Europe. Même si dans huit des douze pays de l'Union européenne examinés, plus de 70 % des entreprises offrent généralement des activités de formation à leur personnel, il existe entre elles des disparités frappantes selon leur taille, lesquelles auraient été plus grandes encore si les entreprises de moins de dix salariés avaient été incluses dans l'enquête. En Espagne et au Portugal, par exemple, la proportion d'entreprises de plus de 250 salariés qui assurent des activités de formation est respectivement quatre fois et trois fois supérieure à celle des entreprises de 10 à 49 personnes qui en font autant.

OCDE (2003b) présente une analyse complémentaire des catégories de la population qui ont moins de chances de participer à la formation pour adultes en estimant séparément la demande et l'offre de formation assurée par l'employeur afin de calculer l'écart entre les deux. Les résultats obtenus montrent, entre autres, que les immigrés se voient moins

Graphique 1.2. Part des entreprises proposant des formations selon leur taille, dans quelques pays de l'OCDE, 1999

Pourcentages de personnes âgées de 25 à 64 ans



Source : EUROSTAT, Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS), base de données NewCronos.

souvent dispenser une formation par leur employeur alors qu'ils souhaitent autant en bénéficier que les non-immigrés. Les travailleurs sous contrat de travail à temps partiel (contraint) ou temporaire sont eux aussi moins susceptibles de suivre une formation que les travailleurs permanents à temps complet, bien qu'ils soient davantage demandeurs que les autres catégories. L'anticipation d'une courte période de rendement de la formation, l'effet de l'ancienneté et la probabilité plus forte d'un départ de l'entreprise, peuvent expliquer le sous-investissement dans la formation de ces catégories de travailleurs. Les travailleurs exerçant une profession peu qualifiée reçoivent aussi moins de formation de la part de leur employeur que ceux qui ont un métier très qualifié. Cette situation témoigne sans doute du fait que les employeurs offrent aux plus aptes de leurs salariés de meilleures possibilités de formation et d'avancement professionnel. Par ailleurs, l'analyse montre que les travailleurs âgés sont généralement moins demandeurs de formation que leur homologues jeunes, même si les entreprises sont disposées à leur en assurer davantage. Cela tient peut-être au fait qu'il reste à ces travailleurs peu de temps pour profiter du fruit de la formation.

2. Un nouvel indicateur de la participation

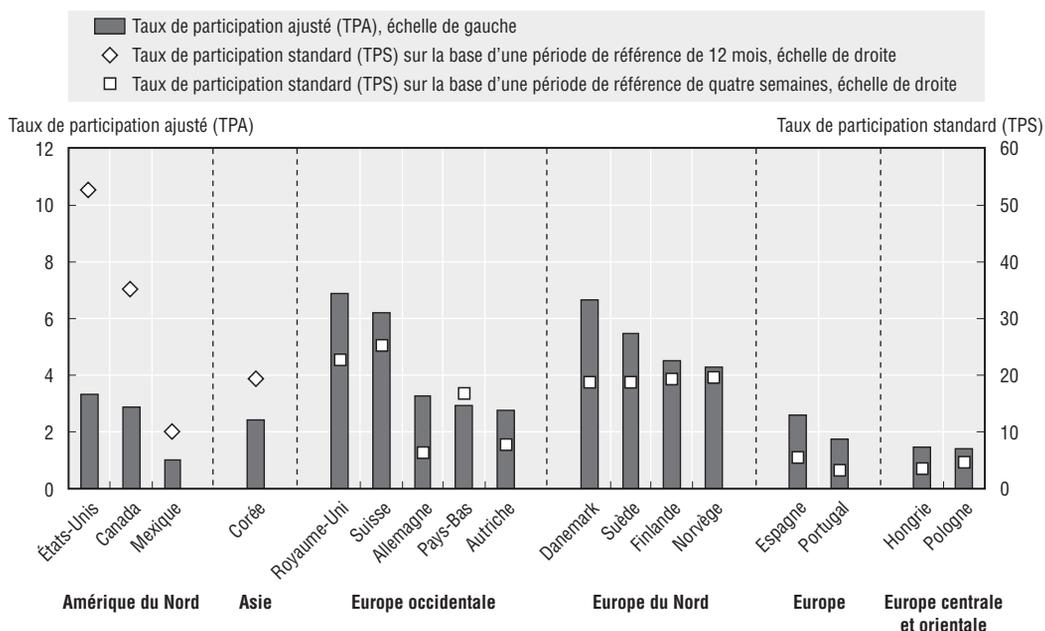
Comme il a été signalé plus haut, la comparaison des taux nationaux de participation est rendue difficile par l'utilisation de périodes de référence différentes. Le taux classiques de participation laisse en outre de côté la dimension importante que constitue la durée de la formation suivie. Pour éviter cet écueil, un nouvel indicateur de la participation a été élaboré (présenté par le graphique 1.3) qui permet de remédier à certains des inconvénients inhérents aux indicateurs précédemment utilisés. L'indicateur classique et ses variantes visent à déterminer si les personnes interrogées participent ou non à la formation pour adultes, sans tenir compte de la durée de celle-ci sur une période donnée, qui est souvent très variable d'un pays à l'autre. Le nouvel indicateur est en revanche conçu pour mesurer la participation sur une année complète et, si possible, en équivalent temps plein ; il est défini comme la fraction de temps qu'un individu moyen consacre à des activités de formation au cours de l'année considérée.

Le taux de participation ajusté permet la comparaison internationale des taux globaux en faisant la synthèse des informations sur la participation et de celles qui concernent sa durée. Le taux classique et le taux ajusté sont en fait identiques lorsque tous les participants à la formation pour adultes ont consacré tout leur temps à cette dernière au cours de la période de référence (voir l'annexe A pour une définition plus complète). Selon le taux ajusté, 3,5 % des adultes ont suivi en moyenne une formation en 2002. C'est le Royaume-Uni qui, parmi les 17 pays examinés, affiche le taux ajusté le plus élevé (6,9 %). Les taux de participation se situent entre 4 et 6,7 % dans les pays nordiques. Ils sont en revanche assez faibles en Hongrie, au Mexique, en Pologne et au Portugal.

L'analyse des deux principales composantes du taux de participation ajusté – la proportion d'adultes qui participent à des activités de formation (c'est-à-dire le taux classique) et la durée moyenne de cette participation – montre que les pays suivent deux modèles différents d'investissement dans la formation : un modèle « extensif », qui consiste à dispenser un faible volume de formation à un grand nombre d'adultes, et un modèle « intensif », caractérisé par la concentration des efforts de formation sur un nombre restreint de personnes. Le graphique 1.4 montre que dans les pays qui affichent un taux de participation ajusté élevé (moitié supérieure), une proportion importante d'adultes participent généralement à la formation (20,9 % en moyenne pour une période de quatre semaines), et ce pour une durée moyenne qui tend à être relativement courte (10,6 heures

Graphique 1.3. Taux de participation ajusté (TPA) dans quelques pays de l'OCDE, 2002

Pourcentages de personnes âgées de 25 à 64 ans^{a, b}



a) Les pays apparaissent dans l'ordre décroissant du TPA par région.

b) Par exemple, le TPA aux États-Unis est de 3.3 % (échelle de gauche), tandis que le TPS sur la base d'une période de référence de 12 mois est de 52.1 % (échelle de droite) ; le TPA au Danemark est de 6.7 %, tandis que le TPS sur la base d'une période de référence de quatre semaines est de 18.4 %.

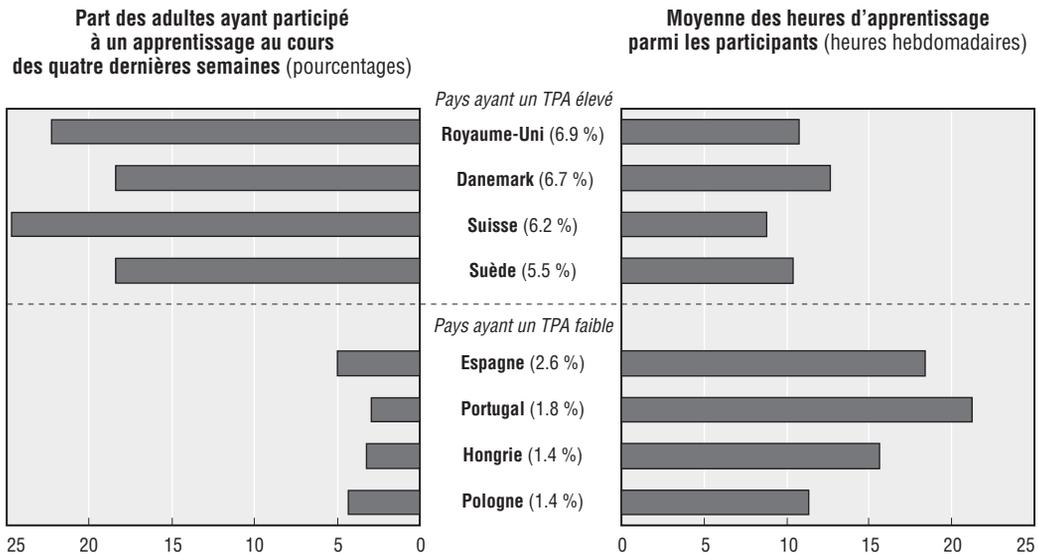
Source : EUROSTAT (2002), Enquête communautaire sur les forces de travail, pour les pays européens (à l'exception des Pays-Bas, pour lequel les données se réfèrent à 2001, et de la Suisse, pour laquelle les données se réfèrent à 2003) ; Statistique Canada (2002), *Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003* ; INEGI (2001), Recensement mexicain ; Ministry of Education and Human Resources Development (2000), *Lifelong Education Survey*, pour la Corée ; National Center for Education Statistics (2001), *National Household Education Survey*, pour les États-Unis.

par semaine). Dans le cas des pays ayant un faible taux de participation ajusté (moitié inférieure), on constate que la participation à la formation concerne le plus souvent une faible proportion d'adultes (3.9 % en moyenne) et que sa durée est plus longue (16.6 heures par semaine en moyenne). Il y a donc lieu de penser que dans les pays ayant un taux de participation ajusté élevé, la répartition des activités de formation pour adultes est relativement égale, et que dans ceux qui ont un faible taux ajusté, elle est relativement inégale, un groupe restreint d'adultes y recevant un volume important de formation.

3. Les facteurs d'inégalité dans le domaine de la formation des adultes

Avant d'examiner, dans les chapitres suivants, les mesures que les pouvoirs publics pourraient prendre pour remédier à cette inégalité, il est important de se pencher sur les causes possibles de la situation qui ressortent des données sur la participation. Celle-ci peut simplement tenir aux choix d'investissement que font les entreprises, les adultes et la collectivité. Certaines imperfections des marchés peuvent aussi expliquer que l'offre de formation pour adultes soit inférieure au niveau optimal (encadré 1.1).

Évaluer le sous-investissement dans la formation des adultes est une tâche extrêmement complexe (voir les tentatives récentes dans ce sens dans OCDE, 2003b ; et

Graphique 1.4. **Part de l'apprentissage des adultes comparée à son intensité, 2002**Pourcentages de personnes âgées de 25 à 64 ans^a

a) Les chiffres entre parenthèses correspondent au taux de participation ajusté (TPA). Les pays sont classés par ordre décroissant du TPA.

Source : EUROSTAT (2002), Enquête communautaire sur les forces de travail.

Encadré 1.1. **Causes du sous-investissement dans la formation**

Certaines imperfections des marchés peuvent expliquer le fait que la participation des adultes, en particulier des travailleurs, à la formation soit inférieure au niveau optimal^{*}. Il peut s'agir notamment a) d'imperfections du marché du travail qui entraînent une compression des salaires et, partant, amoindrissent les avantages que la formation peut apporter aux travailleurs ; b) d'un manque d'information qui, par exemple, rend les compétences non certifiées difficiles à apprécier ou crée des incertitudes quant à la qualité des organismes de formation, et empêche ainsi de percevoir tous les avantages que peut procurer la formation ; c) du fait que la formation se prête mal à une contractualisation entre travailleurs et employeurs, d'où la difficulté de conclure des accords privés sur des programmes de formation ; et d) de défaillances du marché des capitaux à cause desquelles les personnes ont de la peine à emprunter pour investir dans le développement de leurs compétences. Il arrive également que le marché de la formation des adultes soit purement et simplement inexistant (du côté de l'offre). L'examen a recensé, dans les pays de l'OCDE, plusieurs régions où il n'y a aucun organisme de formation parce qu'elles sont trop reculées (communautés rurales autochtones) ou en raison de préjugés (refus des prestataires de venir exercer dans certaines communautés ethniques).

Les entreprises peuvent aussi hésiter à investir dans la formation de leurs salariés parce qu'elles craignent que ceux qui en auront bénéficié ne soient « débauchés » par d'autres entreprises. Il se peut également que, tout comme les particuliers, les entreprises soient découragées par le manque d'informations précises sur la qualité des prestataires et la difficulté de contractualisation de la formation.

* OCDE (2003b) présente une bonne synthèse des travaux publiés sur l'impact des défaillances des marchés sur les résultats de la formation.

Brunello et de Paola, 2004). S'il y a peu de données qui attestent un sous-investissement dans la formation sur le plan individuel, il existe des éléments qui indiquent de façon indirecte qu'il y a sous-investissement de la part des entreprises dans les compétences de leur personnel. Il s'agit notamment des taux de rendement privé de la formation, relativement élevés (Loewenstein et Spletzer, 1998, 1999 ; Barron et al., 1999 ; Booth et Bryan, 2002), et des observations recueillies sur la compression des salaires, les difficultés qu'ont les travailleurs à faire prendre en compte les avantages découlant de leur formation (Bassanini et Brunello, 2003) et les effets négatifs de la rotation du personnel sur la formation (Brunello et Gambarotto, 2004 ; et Brunello et de Paola, 2004). De plus, s'il a été concrètement démontré que le rendement social de la formation initiale est important, surtout en raison de ses effets externes ou induits², il n'y a guère lieu de penser que ces effets s'exercent dans le domaine de la formation des adultes³.

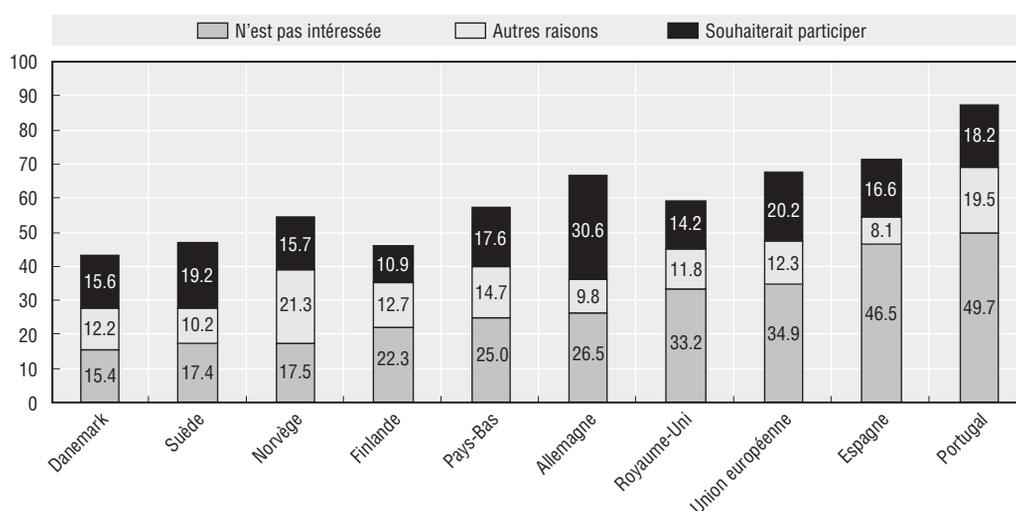
4. Les obstacles à la formation des adultes

L'analyse des raisons pour lesquelles les adultes ne s'engagent pas dans la formation peut donner une idée des moyens d'améliorer l'offre pour répondre à la demande potentielle. La majeure partie des données disponibles montrent que s'ils n'y participent pas, c'est soit parce qu'ils manquent de motivation ou d'intérêt, soit parce qu'il y a des obstacles qui les en empêchent.

Lors d'une enquête sur la formation tout au long de la vie récemment réalisée dans des pays de l'Union européenne (Cedefop, 2003), une part importante des adultes n'ayant pas suivi de formation ont déclaré, dans la quasi-totalité de ces pays, ne pas être intéressés par celle-ci (graphique 1.5). Cette réponse peut être due à une information insuffisante, à un manque de motivation ou à l'idée qu'il y a peu d'avantages à retirer de la formation. En fait, une moyenne de 43 % environ des adultes qui ont suivi une formation dans les pays de l'Union européenne l'ont fait sur une décision personnelle, tandis que les autres y ont été

Graphique 1.5. **Raisons de ne pas participer à l'apprentissage dans certains pays de l'Union européenne, 2003**

Pourcentages de personnes âgées de 25 à 64 ans



Source : Cedefop (2003), *L'éducation et la formation tout au long de la vie : l'avis des citoyens*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

amenés par une décision extérieure, parce que leur employeur l'a exigé ou qu'il en assurait le financement, ou parce que leur entourage professionnel ou leurs connaissances le leur avaient conseillé. D'autres adultes auraient souhaité en faire autant, mais certaines raisons les en ont empêchés.

La même enquête du Cedefop comportait une question sur les principaux obstacles qui s'opposent à la participation à la formation. Les résultats ne manquent pas d'intérêt (tableau 1.2). Si plus de 25 % des personnes interrogées ont répondu qu'elles ne voyaient aucun obstacle, la grande majorité a déclaré être confrontée à des problèmes de temps. Il s'agit là essentiellement des obligations professionnelles ou familiales, ou de la crainte que la formation n'empiète trop sur les loisirs. La question ne faisait pas mention des possibilités de financement, mais cette considération était contenue implicitement dans plusieurs des réponses entre lesquelles il était proposé de choisir, qui évoquaient les coûts de substitution liés à la nécessité de prendre un congé pour suivre la formation.

Cette question a aussi été examinée dans OCDE (2003a) qui donnait des informations sur les principaux facteurs qui empêchent les adultes de suivre une formation. Les contraintes liées au temps, exprimées par des formules telles que « manque de temps » ou « trop de travail », viennent en tête, suivies par les raisons financières. D'autres motifs sont avancés comme le « manque de soutien de l'employeur » ou la « formation non disponible », mais ils ont beaucoup moins d'importance. Les données tendent à montrer que, s'il y a un sous-investissement dans la formation des adultes, il tient à des facteurs qui touchent à la demande plutôt qu'à des contraintes liées à l'offre⁴.

Le fait que les adultes ne participent pas à la formation de caractère formel est aussi justifié par le fait qu'ils ont le sentiment de mieux apprendre dans un contexte informel, à travers les activités qu'ils ont à la maison, pendant les loisirs ou au travail. Ce type de contexte joue donc aussi un rôle important dans la formation des adultes (Pont, 2004).

Enfin, il est important de déterminer les moyens de lever ces obstacles. L'enquête du Cedefop demandait de citer les principaux facteurs propres à encourager une participation future à des activités d'enseignement et de formation. Les réponses les plus fréquentes ont été les suivantes : la possibilité d'aménager le temps de travail (21 %),

Tableau 1.2. **Principaux obstacles à la participation à des activités d'enseignement et de formation dans l'avenir**

Pourcentages

	Allemagne	Autriche	Danemark	Espagne	Finlande	Pays-Bas	Norvège	Portugal	Royaume-Uni	Suède
Aucun obstacle	29.6	34.6	45.7	35.1	32.9	35.2	22.8	24.8	27.6	38.2
Obstacles liés au temps	35.8	28.3	27.7	35.2	31.5	33.9	36.8	31.9	39.4	27.8
Obstacles liés à la vie professionnelle	18.7	15.2	16.7	19.8	16.9	14.4	16.9	17.9	15.7	13
Obstacles liés à la famille	21.6	17.9	17.3	17.4	16.5	17.2	17.8	19.9	26.2	15.6
Sentiment d'être trop âgé	14.5	10.8	5.3	10.6	16	14.9	10.8	13.9	11.8	11.2

Note : Les totaux sont supérieurs à 100 car les personnes interrogées pouvaient cocher plusieurs réponses sur une liste qui en comprenait 16. Certaines de ces réponses possibles ont été regroupées dans le tableau ci-dessus par grandes catégories.

Source : Chisholm, L. et al. (2004), *L'éducation et la formation tout au long de la vie : analyse détaillée de l'avis des citoyens – Résultats d'une enquête Eurobaromètre spécifique*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.

l'existence de programmes de formation personnalisés (20 %) et la possibilité de choisir soi-même les modalités de formation (20 %). L'accès à des informations et des conseils de qualité a également été jugé important par 14 % des personnes interrogées. Il y a donc lieu de penser que le renforcement de la participation des adultes à la formation exige la définition de politiques et de pratiques qui permettent à ceux-ci d'articuler facilement la formation avec leurs autres activités.

5. Conclusion

Si la comparaison des taux de participation à la formation pour adultes entre les pays est une tâche complexe en raison du large éventail des enquêtes disponibles et de la diversité des méthodes sur lesquelles elles reposent, le classement des pays n'en demeure pas moins assez semblable d'une enquête à l'autre. Le Danemark, la Finlande et la Suède occupent les premiers rangs dans la plupart d'entre elles, avec le Royaume-Uni et la Suisse lorsque l'on applique le taux de participation ajusté récemment mis au point. La Hongrie, la Pologne et le Portugal arrivent presque toujours en dernier. La ventilation par pays de la participation à l'apprentissage et de la durée de celui-ci révèle l'existence d'un modèle extensif de formation des adultes, caractérisé par l'offre d'un faible volume et un fort taux de participation, et d'un modèle intensif dans lequel l'apprentissage est concentré sur un nombre restreint de personnes.

Dans l'ensemble des pays examinés, la fréquence de la participation diffère aussi sensiblement selon les caractéristiques individuelles ; autrement dit, on observe partout d'importantes inégalités dans l'accès à la formation pour adultes. Les groupes défavorisés comprennent principalement les adultes ayant un faible niveau d'instruction, les travailleurs âgés et les salariés des petites et moyennes entreprises. Aucune tendance commune n'est toutefois relevée en ce qui concerne la situation au regard de l'emploi. Si les actifs occupés affichent les taux de participation les plus élevés dans la moitié des pays examinés, ce sont les chômeurs qui enregistrent le taux le plus élevé dans quatre autres, et les inactifs dans les quatre derniers.

Y a-t-il sous-investissement dans la formation des adultes ? Dans l'affirmative, dans quelle mesure cette situation influe-t-elle sur l'équité dans l'accès à la formation ? S'il ressort de plusieurs études que les imperfections des marchés du travail, de capitaux et de la formation entravent l'investissement dans le capital humain, les données disponibles fournissent essentiellement des indications indirectes et ne permettent donc pas de se prononcer de manière formelle. En même temps, des observations fragmentaires – y compris celles qui sont analysées dans le présent chapitre – donnent à penser que le sous-investissement est plus systématique dans le cas de certaines catégories défavorisées, comme les adultes peu qualifiés, les travailleurs âgés, les personnes faiblement rémunérées (OCDE, 2003b ; Brunello et de Paola, 2004) et les salariés des petites et moyennes entreprises.

En fait, les données disponibles sur les obstacles à la participation des adultes à la formation tendent à montrer que, s'il y a sous-investissement dans ce domaine, celui-ci tiendrait davantage à des raisons touchant la demande qu'à des contraintes du côté de l'offre. Il ressort de l'analyse des motifs déterminant la participation des adultes à la formation que beaucoup d'entre eux ne sont tout simplement pas intéressés. Cela peut être dû au fait qu'ils ne sont pas conscients de la nécessité de suivre une formation, ou à un manque d'informations ou de motivation, ou encore au sentiment qu'il y a peu

d'avantages à en retirer. Lorsqu'elles citent les obstacles à la formation, la plupart des personnes interrogées font état du problème fondamental que constitue le manque de temps, lié le plus souvent à des raisons professionnelles ou familiales. Le manque de moyens financiers est également une considération importante. La participation pourrait être améliorée par l'aménagement du temps de travail, la mise en place de programmes de formation personnalisés et un effort plus grand d'information et de conseil.

Les analyses disponibles, de même que l'expérience des pays examinés, montrent en fait que l'action des pouvoirs publics peut contribuer à lever ces obstacles. Des politiques bien conçues de promotion de la formation pour adultes peuvent permettre de s'attaquer simultanément aux divers problèmes qui se posent i) en améliorant les conditions structurelles de manière à accroître les avantages apportés par la formation des adultes ; ii) en encourageant la mise en place de dispositifs de cofinancement bien adaptés ; iii) en améliorant les modes de mise en oeuvre de la formation et le contrôle de la qualité ; et iv) en s'assurant d'une meilleure coordination et cohérence des politiques. Ces quatre moyens d'action sont examinés dans les chapitres 2 à 5 qui suivent.

Notes

1. Limiter l'analyse aux adultes âgés de 25 à 64 ans est conforme à l'approche suivie dans OCDE (2003a). Selon sa définition, l'apprentissage formel recouvre des activités de formation qui se situent dans un cadre organisé et structuré. L'apprentissage informel et l'apprentissage non formel peuvent quant à eux avoir lieu dans des cadres très divers – travail, vie familiale, loisirs – et même être le résultat involontaire d'activités qui se déroulent en dehors de tout contexte éducatif.
2. Marshall (1890), par exemple, affirme que les échanges sociaux entre travailleurs de la même entreprise ou branche d'activité offrent à ceux-ci des possibilités d'apprentissage propices à une amélioration de la productivité. Selon Lucas (1988), les effets externes qu'exerce le développement du capital humain en milieu urbain sont considérés comme un déterminant essentiel de la croissance économique.
3. Une récente étude de Coulombe et al. (2004) montre que le rendement social moyen de l'amélioration des compétences des adultes (lire, écrire, compter) est assez élevé, et qu'il dépasse probablement son rendement privé.
4. Voir dans OCDE (2003a) la figure 5.9, établie d'après l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes.

Bibliographie

- Barron, J. M., M.C. Berger et D.A. Black (1999), « Do Workers Pay for On-the-Job Training? », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 2, p. 235-252.
- Bassanini, A. et G. Brunello (2003), « Is Training More Frequent When Wage Compression is Higher? Evidence from the European Community Household Panel », IZA Discussion Paper, n° 839, Bonn, août.
- Booth, A. et M. Bryan (2002), « Who Pays for General Training? New evidence for British Men and Women », IZA Discussion Paper, n° 486, Bonn, avril.
- Brunello, G. et de M. Paola (2004), « Market Failures and the Under-provision of Training », Document élaboré pour la conférence conjointe CE/OCDE sur le thème « Le capital humain et les performances du marché du travail : résultats et défis politiques », Bruxelles, 8 décembre.
- Brunello, G. et F. Gambarotto (2004), « Agglomeration Effects on Employer-provided Training: Evidence from the UK », IZA Discussion Paper, n° 1055, Bonn.
- Cedefop (Centre européen pour le développement de la formation professionnelle) (2003), *L'éducation et la formation tout au long de la vie : l'avis des citoyens*, Office des publications officielles des Communautés européennes, Luxembourg.
- Chisholm, L., A. Larson et A. Mossoux (2004), *L'éducation et la formation tout au long de la vie : analyse détaillée de l'avis des citoyens – Résultats d'une enquête Eurobaromètre spécifique*, Cedefop, Luxembourg.

- Coulombe, S., J.-F. Tremblay et S. Marchand (2004), *Performance en littératie, capital humain et croissance dans quatorze pays de l'OCDE*, Statistique Canada et ministère des Ressources humaines et du Développement des Compétences du Canada, Ottawa.
- EUROSTAT (2002a), *Enquête européenne sur les forces de travail*, Luxembourg.
- EUROSTAT (2002b), *Enquête sur la formation professionnelle continue (CVTS)*, base de données NewCronos, Luxembourg.
- EUROSTAT (2003), *Enquête européenne sur les forces de travail*, Luxembourg.
- INEGI (2001), *Recensement du Mexique*, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, Mexique.
- Loewenstein, M. A. et J.R. Spletzer (1999), « General and Specific Training: Evidence and Implications », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 4, pp. 710-733.
- Lucas, R.E. (1988), « On the Mechanics of Economic Development », *Journal of Monetary Economics*, vol. 22, n° 1, North Hollande.
- Marshall, A. (1890), *Principles of Economics*, Macmillan, Londres.
- Ministère coréen de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines (2000), *Lifelong Education Survey*, Séoul.
- OCDE (1999), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 3, « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : mesure et analyse », Paris.
- OCDE (2001), *L'apprentissage tout au long de la vie : aspects économiques et financiers*, Paris.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5, « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris.
- Pont, B. (2004), « Improving Access to and Participation in Adult Learning in OECD Countries », *European Journal of Education*, vol. 39, n° 1.
- Statistique Canada (2004), *Travail et formation : premiers résultats de l'Enquête sur l'éducation et la formation des adultes de 2003*, Ottawa, avril.
- United States National Center for Education Statistics (2001), *National Household Education Survey*, Washington, DC.

Chapitre 2

Accroître et promouvoir les avantages de la formation des adultes

Ce chapitre s'intéresse aux moyens de promouvoir et d'améliorer les avantages apportés par la formation des adultes. Afin de surmonter les obstacles que sont le manque d'intérêt ou le manque de temps, il faut donner aux adultes de bonnes raisons de s'engager dans la formation. Cette motivation peut être créée si l'on s'efforce de cerner précisément les avantages que celle-ci peut procurer. Les avantages économiques concernent en règle générale les salaires, l'emploi et la productivité du travail. Mais la formation peut également engendrer des avantages non économiques, comme une plus grande estime de soi et un renforcement des échanges sociaux. Ce chapitre a pour objet de mettre en avant la nécessité de rendre plus visibles les effets positifs qu'exerce la formation sur le plan économique, social et/ou personnel afin d'encourager les adultes à apprendre. Il souligne qu'il faut pour ce faire améliorer l'information sur ces avantages et l'étayer par des données concrètes, ainsi que supprimer les obstacles structurels, soit par la reconnaissance des acquis, la mise en place des mécanismes requis pour certifier les compétences, l'offre de programmes de formation qui répondent aux besoins, ainsi qu'une meilleure information sur les possibilités de formation et un accès plus aisé à celle-ci.

Ce chapitre s'intéresse aux moyens de promouvoir et d'améliorer les avantages apportés par la formation des adultes. Afin de surmonter les obstacles que sont le manque d'intérêt ou le manque de temps, dont fait état le chapitre 1, il faut donner aux adultes de bonnes raisons de s'engager dans la formation. Cette motivation peut être créée si l'on s'efforce de cerner précisément les avantages que celle-ci peut procurer : ces derniers sont réels, mais les informations les concernant font défaut ; il est de plus possible de les accroître en éliminant les obstacles structurels. Les aspects gratifiants de la formation, c'est-à-dire ses retombées positives et son moindre coût d'opportunité, peuvent être mieux mis en évidence. Les avantages économiques concernent en règle générale les salaires, l'emploi et la productivité du travail (voir encadré 2.1 et OCDE, 2004a). Mais la formation peut également engendrer des avantages non économiques, comme une plus grande estime de soi et un renforcement des échanges sociaux. La présente section a pour objet de mettre en avant la nécessité de rendre plus visibles les effets positifs qu'exerce la formation sur le plan économique, social et/ou personnel afin d'encourager les adultes à apprendre. Elle souligne qu'il faut pour ce faire améliorer l'information sur ces avantages et l'étayer par des données concrètes, ainsi que supprimer les obstacles structurels à leur accroissement, par exemple en assurant la reconnaissance des acquis, la mise en place des mécanismes requis pour certifier les compétences et permettre la transférabilité des titres obtenus, l'offre de programmes de formation qui répondent aux besoins et aboutissent à des résultats clairs, ainsi qu'une meilleure information sur les possibilités de formation et un accès plus aisé à celle-ci.

Encadré 2.1. **La formation des adultes est payante : quelques observations concrètes**

Il ressort de plusieurs études que l'éducation et la formation des adultes ont un impact très appréciable sur le salaire. Ok et Tergeist (2003) présentent des données qui montrent l'existence d'une corrélation positive entre la formation et la productivité des travailleurs, et entre la formation et le niveau des salaires dans des pays tels que le Royaume-Uni, les États-Unis, la France, les Pays-Bas, l'Espagne et l'Allemagne. En ce qui concerne le Royaume-Uni, Loewenstein et Spletzer (1999) ont calculé qu'une semaine de formation financée par l'employeur au moment de l'embauche engendrait une progression du salaire supérieure de 1.4 % après deux ans, 17 % de ce gain étant dû à la formation. De même, Booth et Bryan (2002) ont constaté qu'une semaine de formation structurée agréée entraînait une hausse de 1 % environ du salaire versé par les employeurs ultérieurs.

Une étude plus récente de l'OCDE fait aussi apparaître que la formation produit un avantage de salaire dans un certain nombre de pays membres (Allemagne, Autriche, Belgique, Danemark, Espagne, Finlande, Grèce, Irlande, Italie, Pays-Bas et Portugal) en comparant la progression du salaire perçu par ceux qui en ont suivi une à celle du salaire des personnes qui ne l'ont pas fait. Selon des données de panels européennes et nationales, les avantages de salaire apportés par la participation à des activités de

Encadré 2.1. **La formation des adultes est payante : quelques observations concrètes** (suite)

formation durant la seconde moitié des années 90 allaient d'un peu plus de 0 % en France à 2.5 % par an en Allemagne et 5 % au Portugal (OCDE, 2004a). Cette étude montre également que l'avantage de salaire est moindre lorsque les travailleurs restent chez le même employeur à l'issue de leur formation. Le rendement de la formation suivie auprès des employeurs précédents semble donc plus grand, les meilleurs résultats à cet égard étant obtenus par les travailleurs jeunes et dotés d'un niveau d'instruction élevé. Les travailleurs ayant reçu une formation sont par ailleurs moins exposés au risque du chômage que leurs homologues qui n'en ont pas bénéficié, et ils ont de meilleures chances de retrouver un emploi après un licenciement. Certains chercheurs mettent cependant en doute le niveau de rendement qui ressort de diverses études, lequel pourrait être surestimé du fait qu'il est difficile de distinguer clairement les effets de la formation de ceux d'autres facteurs (Leuven, 2004).

Les employeurs tirent également parti de la formation de leur personnel car elle accroît la productivité et (partant) les bénéfices. Dans une étude sur les États-Unis, Barron *et al.* (1999) ont montré que la formation en cours d'emploi avait un impact beaucoup plus important sur la productivité que sur les salaires. Au Royaume-Uni, Dearden *et al.* (2000) ont établi que les niveaux de productivité étaient plus élevés dans les secteurs à forte intensité de formation que dans les autres, et que la formation était bénéfique à la fois aux travailleurs qui y prennent part et aux entreprises.

Une récente analyse consacrée à des entreprises des États-Unis cotées en bourse a étudié les liens entre les données sur l'investissement dans l'enseignement et la formation et les résultats financiers publiés. Les auteurs ont tenté de déterminer si l'augmentation de cet investissement en 1996, 1997 et 1998 avait été suivie d'une hausse de la rémunération totale des actionnaires* l'année d'après. Ils ont abouti à la conclusion essentielle que l'investissement dans la formation aidait effectivement à prévoir la rémunération totale future des actionnaires d'une entreprise (ainsi que l'évolution d'autres indicateurs de ses résultats financiers). Ils constatent que, même lorsque l'on tient compte des caractéristiques propres à l'entreprise, comme son secteur d'activité, sa taille, ses résultats financiers antérieurs et ses bénéfices ainsi que d'autres facteurs financiers (dépenses d'équipement et de recherche-développement, par exemple), il existe une forte corrélation positive entre l'investissement dans la formation et la rémunération des actionnaires. La prise en compte de la variable « investissement dans la formation » a permis d'améliorer de 18 % la capacité de prévision de la rémunération totale future des actionnaires (Bassi *et al.*, 2000).

* La rémunération totale des actionnaires est définie comme la variation du cours de l'action, plus les dividendes éventuels.

Il est bien connu que les personnes les plus qualifiées sont dans l'ensemble les plus « convaincues » de l'intérêt qu'il y a à se former, et que leur taux de participation est dès lors largement supérieur à celui des personnes ayant un faible niveau d'instruction. On peut donc constater que « la formation appelle la formation », l'implication dans l'apprentissage des adultes ayant tendance à augmenter avec le niveau et la qualité de la formation initiale. Par conséquent, l'un des grands défis que doivent relever les responsables de l'élaboration des politiques est de rendre le rendement de la formation et les avantages qu'elle produit plus visibles à ceux qui ne sont pas convaincus de leur réalité, lesquels sont souvent les moins instruits.

1. Rendre les avantages plus visibles

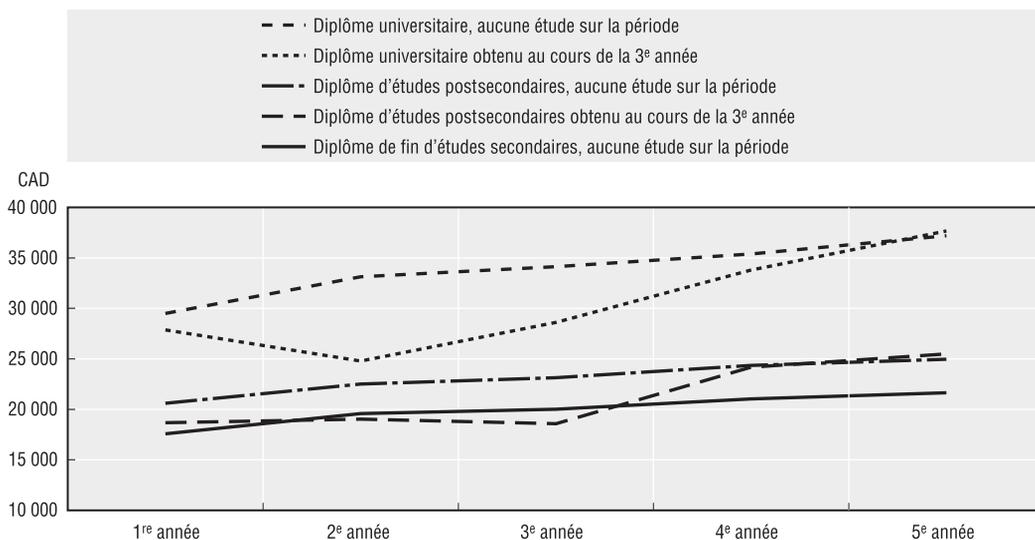
Améliorer l'information sur le rendement de la formation des adultes

Le graphique 2.1 illustre l'impact que l'obtention de diplômes a exercé sur les salaires des Canadiens adultes au milieu des années 90. Chez les personnes âgées de 30 à 49 ans, le salaire a progressé de 32 % dans les deux années qui ont suivi l'obtention d'un diplôme universitaire, et il s'était accru de 37 % deux ans après l'obtention d'un diplôme d'autres établissements d'enseignement post-secondaire, alors que son augmentation a été inférieure à 10 % dans le cas des diplômés de l'enseignement secondaire du deuxième cycle qui n'ont pas relevé leur niveau de formation au cours de la période considérée. Cette progression peut toutefois être plus ou moins neutralisée selon le temps total consacré à la formation. Une formation à temps plein risque d'obliger à renoncer au salaire pendant sa durée et entraîner ainsi pour les travailleurs concernés une baisse du taux de rendement de la formation sur l'ensemble de leur existence (OCDE, 2003b). Le présent ouvrage propose plusieurs solutions pour réduire ces coûts directs ou indirects, comme la reconnaissance de l'apprentissage informel et non formel en vue d'écourter le temps total passé en formation (voir ci-après), le congé-formation destiné à permettre aux travailleurs de concilier activité professionnelle et formation (chapitre 3) et les dispositifs de formation souples, notamment à temps partiel (chapitre 4).

Il importe de faire largement connaître le rendement économique et non économique que peut avoir la formation des adultes dans des contextes nationaux bien précis. Les études réalisées à ce jour montrent que celui-ci peut être assez considérable pour certains apprenants, et que dans certaines conditions, les apprenants peuvent trouver dans la formation des avantages économiques qui compensent une part importante de la charge

Graphique 2.1. Croissance des revenus par rapport à l'éducation initiale et à celle acquise à l'âge adulte au Canada au milieu des années 90

Comparaison des revenus annuels moyens des adultes par rapport à l'éducation initiale et en fonction de l'obtention ou non d'une qualification supplémentaire à l'âge adulte (entre 30 et 49 ans) sur une période de cinq ans (1993-1998)



Source : OCDE (2003), *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.

financière (encadré 2.1). Le rendement de la formation peut différer selon le niveau de celle-ci et le domaine auquel elle se rapporte, certains programmes engendrant un accroissement beaucoup plus fort du salaire que d'autres à un niveau donné. Il peut aussi varier en fonction de caractéristiques individuelles telles que l'âge, le sexe et la situation socioéconomique ou au regard de l'emploi. Les pouvoirs publics doivent donc s'attacher à mieux informer les citoyens en la matière. Tout comme les efforts déployés pour cerner précisément le rendement de l'augmentation du stock de capital humain, une meilleure évaluation du rendement de l'éducation et de la formation des adultes en tant que source de capital humain peut contribuer à accroître l'investissement et la participation dans ce domaine¹.

Le capital humain dans la comptabilité des entreprises

Améliorer l'information sur l'investissement des entreprises dans la formation et l'impact qu'il produit sur les résultats et la valeur de ces dernières, peut être un moyen efficace de promouvoir la formation des adultes dans l'entreprise. L'OCDE prône la transparence de l'investissement des entreprises dans le capital humain et son intégration dans les pratiques comptables de celles-ci (encadré 2.2).

Encadré 2.2. Promouvoir la transparence de l'investissement des entreprises dans la formation

La formation est généralement considérée, dans la comptabilité des entreprises, comme une dépense courante, plutôt que comme un investissement; le stock de capital humain ne figure d'ailleurs pas au bilan. D'aucuns estiment qu'il est important de pouvoir disposer d'informations plus détaillées sur le capital humain constitué par les effectifs des entreprises. Le fait de ne pas mesurer et évaluer celui-ci de manière satisfaisante prive d'une importante source d'informations aussi bien les responsables des programmes de formation au sein des entreprises que les entités extérieures susceptibles d'investir dans ces entreprises. En ce qui concerne la formation tout au long de la vie, cette situation peut dissuader dans une certaine mesure les dirigeants d'entreprises de consacrer des ressources à la formation, et empêcher les investisseurs institutionnels et privés de prendre des décisions éclairées.

Il a été récemment recommandé (Blair et Wallman, 2001) d'élaborer des indicateurs du capital humain, comme il en existe pour le capital physique, et des indicateurs de l'investissement dans les personnes, comme cela se fait pour l'investissement dans les équipements, et de les présenter dans les publications obligatoires des entreprises cotées en bourse. Beaucoup d'entreprises adoptent actuellement des approches plus volontaristes et certaines ajoutent ainsi à leurs rapports financiers des informations non financières tant quantitatives que qualitatives qui peuvent décrire, par exemple, leurs pratiques en matière de capital humain et les investissements dont il fait l'objet. Ces informations sont utiles à l'établissement des rapports internes et des rapports financiers qui doivent être publiés.

Un projet récemment engagé par l'OCDE (2004c) a montré que les biens intellectuels étaient généralement mesurés de façon peu satisfaisante, et que les rapports financiers en faisaient rarement état. Des efforts ont été faits pour rendre les informations sur ces biens plus accessibles, mais il n'y a pas de consensus sur des méthodes qui permettent de définir et mesurer ces derniers et d'en rendre compte. Il ressort de ce projet qu'une amélioration de la qualité de l'information sur les biens intellectuels permettrait d'étayer utilement la prise de décision par les dirigeants d'entreprise, les investisseurs et les responsables de l'élaboration des politiques.

Salaires et compétences

La prise en compte par les systèmes de fixation des salaires des qualifications récemment obtenues, par exemple dans le cadre de négociations entre le personnel et la direction, peut encourager les travailleurs, même si elle est délicate à réaliser, à entreprendre une formation. Les systèmes de rémunération en fonction des connaissances consistent à lier le salaire aux compétences que le salarié a démontré avoir acquises par la formation que l'entreprise lui a assurée. Concrètement, ces systèmes rémunèrent les travailleurs pour l'ensemble des tâches qu'ils sont capables d'accomplir pour l'entreprise, au lieu de les payer pour les prestations associées à leur emploi spécifique. L'élaboration de plans de formation personnalisés est dans ce cas indispensable, étant donné que la progression du salaire dépend des possibilités de formation offertes au sein de l'entreprise (Celani et Weber, 1997).

Les systèmes de rémunération fondés sur les qualifications que le Danemark a adoptés fournissent un exemple intéressant. Dans la métallurgie et plusieurs autres secteurs économiques de ce pays, la participation à la formation est systématiquement prise en compte par le mécanisme de fixation des salaires. Les critères concrets d'évaluation des aptitudes et compétences, qui sont approuvés par des comités d'entreprise mixtes, comprennent en règle générale la participation à la formation professionnelle et à d'autres dispositifs de perfectionnement des compétences en rapport avec les fonctions particulières que les travailleurs sont chacun censés remplir. Une approche similaire a été instaurée dans une entreprise norvégienne (voir OCDE, 2003c, encadré 5.5) qui a mis en place une échelle de rémunération interne fondée sur sept niveaux de compétences, et incité ainsi ses salariés à élaborer des plans individuels de formation dans le but de la gravir.

Ce type de démarche comporte bien entendu des avantages et des inconvénients : si des produits de qualité supérieure et une meilleure productivité peuvent constituer un progrès, l'augmentation des coûts de formation et de gestion du personnel peut être un aspect négatif. Les systèmes de rémunération en fonction des connaissances permettent généralement de percevoir un salaire plus élevé, assurent une plus grande satisfaction au travail et suscitent un attachement plus grand à l'entreprise, mais ils exigent aussi souvent de la part de cette dernière une refonte de la structure des salaires. Autre problème, le resserrement du lien entre le salaire et l'acquisition de compétences amoindrit l'importance de l'ancienneté. Il est en outre difficile pour les pouvoirs publics d'agir sur ce levier, étant donné que la fixation des salaires demeure dans la plupart des pays une prérogative des partenaires sociaux.

Être particulièrement attentif à la pertinence des contenus

Les individus tendent à agir de façon rationnelle en finançant les activités de formation dont le contenu peut leur faire escompter de réels avantages, qu'il s'agisse d'une augmentation de salaire ou de l'acquisition de connaissances propres à améliorer leur vie quotidienne, à leur ouvrir des possibilités d'avancement, à les aider à créer leur entreprise ou à leur permettre d'avoir une nouvelle activité de loisir. Les soutenir dans la recherche d'un emploi et les aider à acquérir des compétences de base en leur offrant des programmes de formation dont le contenu réponde autant que possible à leurs besoins, sont des moyens particulièrement efficaces d'appréhender la formation des adultes. Le fait que les employeurs exigent souvent que leurs (futurs) salariés aient un certain niveau de

formation de base pour les embaucher et/ou les former, est une raison déterminante de parvenir à ce niveau.

Par exemple, l'un des principaux obstacles à l'augmentation de la participation des adultes aux programmes d'alphabétisation est le fait que le contenu de la plupart d'entre eux manque d'attrait pour les adultes peu qualifiés. Plusieurs pays ont réformé ces dispositifs de façon à leur donner un contenu plus pratique et plus axé sur des problématiques concrètes, et à augmenter ainsi les chances des apprenants d'en tirer des acquis utiles.

Plusieurs projets notables ont été organisés dans ce sens en Allemagne, dont un programme d'alphabétisation (*Lesen und Schreiben*) mis en place à Berlin afin de renforcer la motivation des apprenants en conjuguant formation et travail (encadré 2.3). Les promoteurs de ce programme ont jugé plus utile de ne pas le limiter à la seule acquisition des « savoirs fondamentaux », mais d'offrir plutôt un « enseignement élémentaire » propre à assurer un passage graduel vers des cours conduisant jusqu'à la fin du premier cycle de l'enseignement secondaire (*Hauptschulabschluss*), étape nécessaire vers un apprentissage fructueux.

L'approche adoptée au Mexique repose, elle aussi, sur la volonté d'offrir des contenus utiles et pratiques. Au cours des années 90, les autorités mexicaines ont mis en place le dispositif MEVyT (Éducation pour la vie et le travail) qui propose un programme très concret : des cours de langue peuvent être associés à l'étude de thèmes tels que la santé ou les formalités administratives. Un autre programme, baptisé *Puentes al Futuro* (Ponts vers l'avenir), a été spécialement conçu pour la population indienne du Mexique. Il comprend à la fois des cours de langue (espagnol et langue indigène) et un enseignement portant sur l'emploi et la vie quotidienne. Le matériel didactique sur lequel il s'appuie a été élaboré sur place, afin de refléter la culture des communautés ethniques locales.

Encadré 2.3. Conjuguer formation théorique et expérience pratique en Allemagne

Lesen und Schreiben (lire et écrire), association caritative qui s'intéresse aux adultes peu qualifiés, organise à leur intention des cours d'alphabétisation qu'elle associe à une formation et une expérience pratiques portant sur la réparation, la peinture et les soins à domicile dans un atelier installé sur place. Les participants tiennent aussi sa cafétéria qui est ouverte au public. Il s'agit principalement de chômeurs dont le faible niveau de lecture et d'écriture entrave la réinsertion professionnelle. Ce projet est fondé sur le principe qu'il sera plus facile de remédier à ce problème si les intéressés font des efforts personnels pour devenir autonomes en exerçant une activité rémunérée, moyen déterminant de consolider la volonté d'apprendre.

La *Tages- und Abendschule* (école de jour et cours du soir) de Cologne proposait jusqu'à une date récente aux jeunes adultes souhaitant suivre un enseignement de rattrapage un programme de 18 mois associant des cours théoriques à 25 heures de travail hebdomadaire rémunéré dans un établissement local de soins pour personnes âgées. Dans la dernière cohorte, trois stagiaires sur quatre ont obtenu le diplôme d'études secondaires du premier cycle (*Hauptschulabschluss*), en dépit de la nature contraignante de l'emploi imposé.

Source : Réunion de l'équipe d'examineurs de l'OCDE avec les responsables de *Lesen und Schreiben* et de *Tages- und Abendschule*, Cologne, décembre 2003.

Plusieurs pays comme les Pays-Bas, la Suède et la Norvège, ont adopté ce type d'approche pour favoriser l'intégration de leur population immigrée. Les deux derniers ont mis en place à l'intention de celle-ci un programme d'initiation spécial qui comporte des cours intensifs de langue et des cours destinés à faciliter l'insertion sociale. Aux Pays-Bas, où les immigrés représentent près de 20 % de la population, ceux d'entre eux qui sont arrivés depuis moins d'un an (appelés « nouveaux venus ») ont l'obligation de participer à des programmes d'insertion sociale, principalement des cours de langue, sauf s'ils sont en mesure de prouver leur bonne connaissance du néerlandais à leur arrivée. Ceux qui se trouvent dans le pays depuis plus d'un an sont également tenus de suivre des cours de langue jusqu'à ce qu'ils aient atteint un niveau minimum. Pour encourager davantage les immigrés à prendre part aux activités d'intégration, les centres régionaux d'éducation (ROC) et d'autres organismes de formation offrent des programmes portant sur des questions pratiques de la vie courante, comme la garde des enfants, les problèmes juridiques et la gestion financière. Les centres régionaux d'éducation appliquent en outre une stratégie de formation intergénérationnelle : ils enseignent aux parents non seulement le néerlandais, mais aussi d'autres aptitudes utiles dans la vie courante, et les cours ont très souvent lieu dans les écoles que leurs enfants fréquentent. Ce type de cadre d'apprentissage intergénérationnel a aussi été créé en Allemagne et aux États-Unis.

2. Assurer le repérage des compétences

Une certification claire des acquis de l'apprentissage tant formel qu'informel encourage la participation à la formation car elle rend ces acquis plus visibles et plus facilement repérables. Toutefois, s'il est relativement simple de l'assurer dans le cas de la formation initiale, balisée de diplômes et autres titres officiels, elle peut être malaisée dans le cas de la formation des adultes qui n'est pas facile à mesurer (sauf lorsqu'elle aboutit à un diplôme officiel), et les compétences acquises sont parfois difficiles à évaluer, voire à reconnaître. L'instauration de normes précises fournirait un cadre commun pour mesurer les acquis sans équivoque et définir des procédures d'évaluation fiables (Colardyn, 2002). Des informations compréhensibles sur la nature et le niveau des qualifications et compétences acquises pourraient ainsi être communiquées aux marchés du travail extérieurs, afin de permettre aux travailleurs concernés d'en tirer profit (OCDE, 2003b).

Systemes nationaux de certification

Pour faire face à ce problème, plusieurs pays ont créé des systèmes nationaux de certification. Au Royaume-Uni, par exemple, le dispositif des *National Vocational Qualifications* (NVQ – Qualifications professionnelles nationales) prévoit un large éventail de normes en matière de compétences professionnelles pour différents secteurs, qui peuvent servir de « monnaie d'échange » dans le cadre d'un système fondé sur les acquis. Les apprenants et les employeurs connaissent les compétences couvertes par chacune des NVQ, qui englobent aussi des ensembles restreints d'acquis (modules). L'Espagne suit actuellement une approche similaire : les compétences acquises par des voies diverses – système d'enseignement ordinaire, expérience professionnelle ou formation dispensée par le service public de l'emploi – seront désormais reconnues à l'aide d'un seul et même cadre de certification.

Ces différents systèmes visent chacun à leur manière à établir un équilibre entre le développement des compétences propres à l'entreprise et celui des compétences plus générales. Si les employeurs privilégient le plus souvent les premières et souhaitent

rémunérer leurs salariés en fonction des progrès accomplis dans leur perfectionnement, les travailleurs peuvent en revanche avoir une préférence pour les secondes. Certains pays tentent de répondre à ce problème en encourageant, à travers leurs systèmes nationaux de certification, l'adoption d'un cadre qui permette d'allier formation générale et formation spécifique à l'entreprise. L'association des partenaires sociaux à la conception et à l'élaboration de ce cadre peut grandement aider à y parvenir. Une initiative importante a récemment été prise dans ce domaine par l'Union européenne qui a créé un « passeport » européen des compétences dénommé Europass. Celui-ci permet aux citoyens de l'Union européenne de rassembler dans un même document toutes les informations concernant les formations suivies, les compétences acquises et les diplômes obtenus². Il est destiné à encourager la mobilité professionnelle et la formation tout au long de la vie dans l'ensemble de l'Europe. Un projet plus ambitieux est prévu à cet égard avec la mise en place d'un cadre européen de certification dans le but de faciliter la communication entre les divers systèmes existants et d'offrir une référence commune pour l'élaboration de cadres nationaux de certification.

Reconnaissance des acquis

La reconnaissance des acquis a déjà été instaurée dans plusieurs pays de l'OCDE. Elle permet de prendre en compte les composantes informelles et non formelles de l'apprentissage, et donne aux intéressés la possibilité de développer leurs compétences au-delà du niveau qu'ils possèdent déjà. Elle offre le moyen de réduire sensiblement la durée totale de la formation et peut inciter les travailleurs à perfectionner leurs compétences tout en occupant un emploi. En écourtant la durée de la formation ou en permettant d'adapter cette dernière aux besoins de chacun, la reconnaissance des acquis peut aussi assurer une rationalisation des dépenses de formation.

Mais il faut aussi faire face à l'épineux problème de l'adhésion du marché du travail au système de reconnaissance des acquis. Si les titres délivrés en totalité ou en partie par ce système ne sont pas acceptés par les employeurs, ce dernier perd de son utilité aux yeux des personnes concernées et de la collectivité. Des programmes de sensibilisation peuvent jouer un rôle complémentaire utile à cet égard, en aidant les employeurs et le grand public à mieux comprendre ce qu'est la reconnaissance des acquis. Une résistance peut également se manifester à l'encontre du système : les entreprises liées à des établissements d'enseignement peuvent refuser les diplômes obtenus par reconnaissance des acquis, et les personnes qui ont fait des études formelles peuvent être peu disposées à admettre que leurs connaissances sont parfaitement comparables à celles qui ont été accumulées par l'expérience professionnelle (OCDE, 2004d).

La quasi-totalité des pays qui ont participé à l'examen thématique pratiquent dans une certaine mesure la reconnaissance des acquis (tableau 2.1). Celle-ci prend des formes diverses. Certains systèmes accordent des unités capitalisables correspondant à une partie d'un diplôme officiel, tandis que d'autres délivrent un titre formel reconnu par la société. Il n'existe pas de normes communes applicables au processus de reconnaissance des compétences : toute une série de méthodes d'évaluation sont utilisées, séparément ou ensemble, comme des entretiens informels et des tests.

Dans plusieurs des pays examinés, les aptitudes et les compétences sont reconnues indépendamment du contexte dans lequel elles ont été acquises, et sans qu'il soit nécessaire de prouver que des cours ont été suivis (Danemark, États-Unis, Finlande, Mexique, Portugal, Royaume-Uni et Suède). D'autres systèmes prévoient la validation

Tableau 2.1. **Systèmes de reconnaissance des acquis**

	Reconnaissance des acquis	Nombre de bénéficiaires
Allemagne	Un « passeport de qualification » (<i>Qualifizierungspass</i>) a été créé pour dix professions (menuisier, auxiliaire médical et employé de bureau notamment) dans le cadre d'un contrat avec les autorités du Land de Berlin. Le système prévoit l'évaluation des compétences professionnelles acquises de manière informelle par les candidats, une procédure de certification par modules, et l'inscription des connaissances et aptitudes mises en évidence lors de la procédure d'évaluation dans un « passeport de qualification ». Des examens externes sont organisés dans le cadre d'un programme de formation reconnu.	n.d.
Autriche	La <i>Berufsreifeprüfung</i> (BRP) est un examen d'entrée dans le système d'enseignement supérieur destiné aux diplômés des formations d'apprentis et de l'enseignement technique/professionnel. La réussite aux quatre examens partiels (allemand, mathématiques, une langue étrangère et une spécialité liée à la pratique professionnelle) permet d'obtenir un titre équivalent à un diplôme de fin d'études secondaires. L'examen de fin d'apprentissage est ouvert aux personnes qui ne sont pas passées par le système de formation en alternance, mais qui ont acquis une expérience suffisante du métier en entreprise.	861 diplômés en 2001-02 et 6 000 participants environ aux cours préparatoires en 2002. 5 300 personnes en 2002.
Canada	Fortes disparités entre les provinces ; certains ministères provinciaux de l'Éducation disposent de systèmes de reconnaissance partielle des acquis fondés sur la scolarité antérieure plutôt que sur l'apprentissage informel ou l'expérience (Centre for Curriculum, Transfer and Technology en Colombie-Britannique, par exemple).	n.d.
Corée	Un système d'unités capitalisables permet la reconnaissance des acquis de diverses activités d'apprentissage en milieu scolaire et en dehors.	Presque 25 000 diplômes de licence délivrés de 1999 à 2004.
Danemark	<i>Sur le marché du travail/dans l'industrie :</i> Reconnaissance des compétences (par les partenaires sociaux) en vue de leur prise en compte dans le salaire conformément aux conventions collectives. <i>Dans le système formel d'enseignement/de formation :</i> L'admission dans l'enseignement supérieur est possible à condition que les autres qualifications soient jugées conformes aux critères officiels. Un bilan individuel de compétences peut être effectué dans le cadre des programmes de formation d'apprentis destinés aux adultes, de la formation professionnelle continue et de l'éducation de base pour adultes (plans d'études personnalisés).	Formation d'apprentis pour adultes: 1 957 personnes en équivalents temps plein. Formation professionnelle continue: 16 364 personnes. Éducation de base : 772 plans d'études personnalisés. Tous les chiffres se rapportent à 2002.
Espagne	Des dispositions visant à la reconnaissance des compétences professionnelles et à l'octroi d'équivalences sont à l'étude. Un projet pilote a récemment été consacré à la mesure et à l'évaluation des compétences des actifs occupés et au chômage sans diplôme officiel. Il a été mis en oeuvre par le ministère de l'Éducation en coopération avec les administrations régionales, le ministère du Travail, le service public de l'emploi et les partenaires sociaux.	n.d.
États-Unis	Les examens du <i>General Educational Development</i> (GED – tests de connaissances générales) comprennent des tests normatifs portant sur l'écriture, les sciences sociales, les sciences, la lecture et les mathématiques. Les candidats qui réussissent les cinq tests obtiennent un titre de compétences GED, généralement considéré comme l'équivalent d'un diplôme de fin d'études secondaires.	400 000 à 700 000 habitants des États-Unis passent chaque année avec succès les examens du GED.
Finlande	Des tests de compétences existent pour 350 qualifications environ. Les compétences professionnelles correspondant à chacune des qualifications sont déterminées par le Conseil national de l'éducation, qui désigne les membres des comités d'examen. Les établissements qui dispensent un enseignement débouchant sur une qualification doivent veiller à ce que les élèves puissent obtenir celle-ci en passant des tests de compétences.	26 000 entre 1997 et 1999.
Hongrie	Des expériences sont en cours, par exemple au Centre régional pour la formation et le développement des ressources humaines, mais aucun système national cohérent n'est encore en place.	n.d.
Mexique	Les systèmes de normalisation et de certification des compétences professionnelles (<i>Sistemas Normalizados y de Certificación de Competencia Laboral</i>) permettent de reconnaître les compétences des adultes selon des normes qui sont définies, mises à jour et améliorées par des comités de normalisation. Il existe 32 organismes de certification tiers qui délivrent des certificats de compétence professionnelle. De plus, des lignes directrices nationales fixent les normes et critères généraux à l'aide desquels seront validées les connaissances acquises par l'autoformation, l'expérience professionnelle ou la formation professionnelle, et correspondant à des niveaux ou des titres scolaires officiels.	205 906 certificats de compétence professionnelle ont été délivrés entre 1999 et 2002. 9 585 certificats de fin d'études secondaires ont été délivrés en 2002.

Tableau 2.1. **Systèmes de reconnaissance des acquis** (suite)

	Reconnaissance des acquis	Nombre de bénéficiaires
Norvège	Les adultes nés avant 1978 qui n'ont pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire peuvent faire évaluer leurs acquis non formels en vue de leur admission dans l'enseignement supérieur, et suivre un cursus de formation plus court grâce à la prise en compte de leur expérience.	10 000 personnes ont fait valider leurs compétences dans le cadre du programme pilote (1999-2001). 24 000 personnes ont participé aux tests en 2003.
Pays-Bas	Un Centre de ressources pour la validation des acquis (EVC) a été créé en vue de développer les connaissances concernant la reconnaissance des acquis et de les diffuser dans les différents secteurs d'activité (2001). Des projets pilotes ont été entrepris dans ce domaine : – possibilité d'acquérir une qualification initiale par le biais d'un organisme de formation sectoriel. – mise en place d'un dispositif fondé sur l'entreprise (BBL) qui assure notamment la validation de l'expérience professionnelle et l'élaboration de plans de formation personnalisés. Les titres délivrés sont reconnus par l'EVC.	Plus de 6 000 personnes appartenant à 500 entreprises ont suivi une procédure dans le cadre de l'EVC en 2002.
Pologne	Une récente initiative offre la possibilité de faire valider les connaissances informelles en passant des examens externes pour l'obtention de diplômes professionnels. Ces examens peuvent être organisés par des établissements agréés comme les écoles ou les centres de formation pour adultes.	n.d.
Portugal	Le système national de reconnaissance, de validation et de certification des compétences (<i>Sistema Nacional de Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências</i> – RVCC) est ouvert aux personnes de plus de 18 ans. Il vise tout particulièrement les actifs peu qualifiés, chômeurs ou occupés. En validant officiellement les connaissances, les aptitudes et les compétences acquises à travers l'expérience de la vie ou l'expérience professionnelle, et en délivrant des diplômes nationaux, le RVCC permet à des adultes peu qualifiés d'accroître leur employabilité et les encourage à réintégrer à tout moment le système formel d'enseignement et de formation.	Plus de 35 000 participants, dont 12 707 ont obtenu des titres entre 2001 et 2003.
Royaume-Uni	Le système des NVQ (<i>National Vocational Qualifications</i> – qualifications professionnelles nationales) permet la reconnaissance des acquis informels, sans distinction aucune entre l'apprentissage informel, non formel et formel. L'évaluation vise à démontrer que le candidat satisfait aux critères de résultats. Les organismes individuels qui l'assurent (écoles, établissements d'enseignement supérieur, entreprises ou centres de formation) doivent rendre compte à un organisme certificateur des modalités selon lesquelles les acquis sont évalués en vue de leur validation.	Il est impossible de déterminer la proportion de NVQ correspondant aux acquis non formels et informels.
Suède	Le droit à un examen individuel fait désormais l'objet d'une réglementation officielle. Une Commission nationale de validation (2004-07) a été constituée pour promouvoir et faire progresser l'élaboration de méthodes et de systèmes d'évaluation et définir des équivalences au niveau national. Depuis l'automne 2003, tous les établissements d'enseignement supérieur sont tenus d'évaluer les acquis de l'expérience et autres des personnes qui le demandent et n'ont pas de diplôme (ou de document attestant les compétences qu'ils possèdent).	n.d.
Suisse	La nouvelle loi fédérale sur la formation professionnelle (2004) permet aux adultes d'obtenir un diplôme ou titre national par le biais « d'autres procédures de qualification ». Ces « autres procédures », qui doivent être reconnues par l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), peuvent comprendre la reconnaissance des acquis. L'expérience de ce type de démarche étant peu importante, surtout dans le domaine de la formation professionnelle de base, l'OFFT a lancé le projet « Validation des acquis », qui réunit tous les acteurs concernés (organisations patronales, syndicats, associations professionnelles, cantons, responsables d'actions en cours) en vue de partager les enseignements tirés de la réalisation des actions existantes, de les évaluer et d'en dégager des lignes directrices nationales.	n.d.

n.d. : non disponible.

partielle des connaissances. Ils offrent la possibilité d'accéder à un diplôme officiel, d'études supérieures par exemple, en octroyant une partie des unités capitalisables correspondantes sans obligation de satisfaire à toutes les exigences habituelles (Autriche, Espagne, Mexique, Norvège et Suède). Dans un certain nombre de pays, tels que les

Pays-Bas et le Portugal, la mise en place des systèmes de reconnaissance des acquis a été facilitée par la conclusion d'accords entre les partenaires sociaux.

D'une manière générale, la reconnaissance des acquis permet aux intéressés de mettre en avant les compétences qu'ils ont accumulées de manière informelle en les faisant reconnaître, et de réduire ainsi le coût de leur formation. Le tableau 2.1 montre que des dispositions dans ce sens ont été adoptées dans plusieurs pays, même si les informations quantitatives et qualitatives sur leur impact du point de vue de l'amélioration des compétences, des performances à venir du marché du travail ou des salaires sont peu abondantes. En Norvège, par exemple, la moitié des adultes candidats à l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires en 2003 ont fait évaluer leurs acquis en vue d'abréger la durée totale de leur formation. Quelques exemples concrets de processus de reconnaissance des acquis sont présentés dans l'encadré 2.4.

Encadré 2.4. Processus de reconnaissance des acquis au Danemark, en Finlande et en Norvège

Au **Danemark**, des établissements d'enseignement procèdent à l'évaluation individuelle des compétences théoriques et pratiques dans le cadre de l'éducation de base pour adultes et de la formation professionnelle continue. Ils élaborent ensuite un plan d'études ou de formation personnalisé qui fait état des aptitudes reconnues et de celles qui manquent par rapport à un programme d'études complet. Le contenu de ce plan dépend donc entièrement des compétences qui auront été reconnues. Dans certains cas, quelques mois seront nécessaires pour achever les études ou la formation en question, tandis que dans d'autres, il suffira au candidat de passer l'examen final.

La **Finlande** a instauré trois procédures: tests d'aptitude aux études secondaires du deuxième cycle et à la formation professionnelle initiale; admission sur demande dans l'enseignement ordinaire sans avoir précédemment suivi les études ou la formation normalement requises; reconnaissance des acquis de l'expérience professionnelle ou autre, qui permet d'être dispensé d'une partie de la formation nécessaire pour obtenir un titre donné.

La **Norvège** a mis en place des dispositifs nationaux de vérification et de validation des acquis non formels et informels. Les personnes nées avant 1978 peuvent faire valider leurs acquis non formels en vue d'être admis dans le deuxième cycle de l'enseignement secondaire et l'enseignement supérieur. Les universités et autres établissements d'enseignement supérieur acceptent également des personnes de plus de 25 ans qui n'ont pas fait d'études secondaires au niveau du deuxième cycle, moyennant confirmation de leur aptitude réelle à suivre la formation voulue. Chaque établissement d'enseignement est chargé d'assurer lui-même l'évaluation des acquis non formels, laquelle peut permettre d'écourter la durée des études ou d'être dispensé de certains examens ou épreuves. Des tests d'aptitude professionnelle ont été mis au point pour déterminer les capacités d'une personne au regard d'un programme de formation professionnelle donné. Ils sont destinés aux personnes qui ont des difficultés à prouver par des documents la scolarité qu'ils ont suivie et/ou leur expérience professionnelle, comme les immigrants. Ils peuvent permettre d'accéder à une formation complémentaire ou d'obtenir un certificat de compétence acceptable sur le marché du travail. Des normes concernant les documents et autres attestations à produire ont été définies pour les évaluations réalisées dans le cadre de la vie professionnelle et dans le secteur tertiaire (www.vox.no).

D'autres exemples méritent d'être signalés. Ainsi, les États-Unis permettent aux adultes de passer un examen général débouchant sur l'équivalent d'un diplôme de fin d'études secondaires. Créé en 1942, ce dispositif, dénommé *General Educational Development* (GED) et reconnu aussi bien par le système éducatif que par le marché du travail, vise ainsi à attirer les adultes peu qualifiés n'ayant pas fait d'études secondaires ou les ayant prématurément abandonnées. Les tests du GED peuvent être passés dans quelque 3 400 centres agréés aux États-Unis et au Canada, et sont généralement organisés par les conseils scolaires locaux, les centres d'éducation des adultes et/ou les « *community colleges* » (établissements d'enseignement post-secondaire). Les candidats qui réussissent les examens dans les cinq matières principales obtiennent un titre du GED (équivalent d'un diplôme de fin d'études secondaires). Un diplôme de fin d'études secondaires sur les sept qui sont délivrés aux États-Unis chaque année est décerné dans le cadre du GED, et pas moins de 66 % des personnes qui passent les tests du GED ont l'intention de poursuivre leurs études ou leur formation au niveau post-secondaire. Il y a donc lieu de penser que ce système joue un rôle efficace de passerelle vers l'apprentissage tout au long de la vie. D'où une demande importante au point que les candidats aux tests du GED doivent souvent s'inscrire sur de longues listes d'attente. Celle-ci n'a pas faibli ces dernières années, bien que certaines évaluations semblent avoir mis en doute les avantages économiques que peut apporter ce dispositif.

En Autriche, la *Berufsreifeprüfung* (BRP) offre aux diplômés des formations d'apprentis et de l'enseignement technique/professionnel la possibilité de passer un examen d'entrée dans l'enseignement supérieur. Jusqu'en 1997, un salarié adulte issu du système de formation (d'apprentis) en alternance qui envisageait de faire des études supérieures devait effectuer la totalité du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, sauf s'il réussissait l'examen d'entrée à l'université qui l'autorisait à y suivre un cursus déterminé. La BRP permet désormais d'accéder à l'enseignement supérieur après avoir passé avec succès un examen dont la spécialisation acquise par la pratique professionnelle constitue l'une des quatre matières principales.

On relève d'autres expériences positives dans les pays de l'OCDE, comme le système national de reconnaissance, de validation et de certification des compétences (RVCC) mis en place au Portugal. La Commission européenne est également très active dans ce domaine au travers d'initiatives telles que l'Europass, dispositif déjà évoqué qui comprend le CV européen destiné à donner un aperçu complet des compétences acquises par l'enseignement, la formation et l'expérience professionnelle dans l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Une initiative intéressante a été prise en Corée avec la création d'un système d'unités capitalisables qui confère à la formation une certaine souplesse car elle permet d'accumuler (« capitaliser ») les unités de valeur acquises dans différents établissements, y compris les universités et les établissements d'enseignement ou de formation de caractère non formel (encadré 2.5).

Il subsiste sur le marché du travail de nombreux obstacles à la reconnaissance des acquis, notamment au même titre que les connaissances et compétences accumulées dans le cadre du système d'enseignement ordinaire. L'expérience des pays nordiques, du Portugal et des États-Unis, entre autres, donne pourtant à penser que cette approche comporte des avantages non négligeables. Ainsi, la reconnaissance des acquis informels peut en principe contribuer à la fois à réduire le coût de substitution de la formation et à

Encadré 2.5. Le système d'unités capitalisables (*Credit Bank System*) de la Corée

Initiative visant à la validation des acquis, le dispositif de capitalisation d'unités de valeur mis en place en Corée a pour but de désengorger le système éducatif dont la forte expansion a été causée par l'importance excessive que le marché du travail attache aux diplômes universitaires officiels. Les travailleurs peu qualifiés en quête de mobilité professionnelle ascendante n'avaient jusque là pas d'autre choix que de retourner dans le système d'enseignement ordinaire pour obtenir un diplôme, ce que les contraintes de temps et d'argent rendaient difficile. Étant donné que les établissements d'enseignement non formels n'étaient pas habilités à délivrer des unités de valeur (constitutives d'un diplôme), il était pratiquement impossible aux personnes ayant abandonné leurs études universitaires, aux travailleurs ayant un emploi et aux adultes inactifs ou chômeurs de réunir toutes celles dont ils avaient besoin pour obtenir un titre reconnu.

Afin de remédier à cette situation, les autorités coréennes ont mis en place en 1998 un système d'unités capitalisables (*Credit Bank System*). Celui-ci vise essentiellement à permettre aux individus d'accumuler (« capitaliser ») les unités de valeur délivrées par différents types d'établissements, y compris les universités et les établissements d'enseignement non formels. Le diplôme que reçoivent les étudiants adultes (licence ou diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur) dépend du nombre d'unités amassées. Pour être agréés, les programmes d'études offerts par les établissements non formels doivent être conformes au contenu du programme d'enseignement normalisé établi par le ministère de l'Éducation et du Développement des ressources humaines en concertation avec le KEDI (*Korean Educational Development Institute*). Le ministère revoie tous les agréments deux fois par an. Les demandes d'agrément sont examinées par un comité du KEDI composé de représentants de divers organismes spécialisés dans l'éducation et d'autres groupes d'intérêt à vocation sociale. Presque 25 000 personnes ont été diplômées par le biais du système d'unités capitalisables depuis 1999.

Source : Entretien de l'équipe d'examineurs de l'OCDE avec le ministère coréen du Travail, janvier 2004.

abrégée la durée totale de celle-ci. Les systèmes de reconnaissance des acquis, tant formels qu'informels, constituent donc un moyen essentiel d'encourager les adultes à s'engager dans la formation, en dépit des problèmes d'accès et de structure qui restent à résoudre³.

3. Information et orientation des apprenants potentiels

La méconnaissance des programmes et activités de formation proposés ou de leur qualité, influe de toute évidence sur la perception des avantages qui peuvent en être tirés, et peut donc fortement entraver la participation. La difficulté d'obtenir des informations a sur cette dernière un effet nettement dissuasif (Comings *et al.*, 1999). En Corée, par exemple, si la moitié environ de la population se dit consciente de la nécessité de se former, elle déclare ne pas disposer d'informations et de conseils satisfaisants (Lee *et al.*, 2000). De même, en Allemagne, la moitié des adultes affirment avoir une bonne vision d'ensemble des activités de formation qui leur sont destinées, mais plus d'un tiers d'entre eux souhaiteraient néanmoins bénéficier d'informations et de conseils plus personnalisés, et près de neuf sur dix ont signalé n'avoir reçu, au cours de l'année de l'enquête, aucun

conseil quant à l'orientation à choisir ou à la formation à suivre (BMBF, 2003). L'analyse de la mise en œuvre, au Mexique, du programme de formation agricole de l'INCA (Institut national d'agronomie) en faveur du développement rural (INCA Rural)⁴ a montré que si le système adopté semblait suffisamment bien conçu pour répondre à la demande, les sources d'information faisaient encore défaut, ce qui empêchait d'atteindre les bénéficiaires potentiels.

Il ressort des observations recueillies lors de l'application des dispositifs de chèques-formation qu'il est important d'offrir des services satisfaisants d'information et d'orientation conseil pour assurer un ciblage efficace de la formation des adultes. Aux Pays-Bas, plusieurs parties prenantes ont souligné que ces dispositifs étaient voués à l'échec si les apprenants potentiels n'étaient pas suffisamment informés et conseillés à propos des possibilités de formation. À Hambourg (Allemagne), un dispositif de chèques-qualification d'une valeur de 2 000 euros associé à un programme de subventions à l'embauche n'a remporté de manière surprenante qu'un maigre succès auprès des employeurs, ce qu'une première évaluation a attribué à une mauvaise politique en matière d'information (Ehmann, 2004).

L'information et l'orientation sont considérées par les responsables politiques comme un moyen de promouvoir la formation tout au long de la vie. Selon les résultats de l'examen thématique que l'OCDE a consacré à l'orientation professionnelle, il y a de bonnes raisons de penser que la demande de la part des adultes dans ce domaine est supérieure à l'offre de services (OCDE, 2004e). Il ressort aussi de cette étude que l'action des pouvoirs publics en la matière peut aider les adultes à faire des choix concernant leur métier, leur parcours professionnel et leur formation. L'information et l'orientation peuvent aussi permettre aux apprenants potentiels de prendre conscience de la nécessité de suivre une formation en les aidant à cerner leurs besoins (encadré 2.6).

Encadré 2.6. **Mise en évidence des besoins en matière de compétences au Royaume-Uni et en Allemagne**

Nombreux sont les adultes qui n'entreprennent pas d'activités de formation par méconnaissance de leurs propres besoins et de la demande du marché en matière de compétences. Et même lorsqu'ils sont disposés à le faire, le problème persiste car ils connaissent mal les services d'information et d'orientation existants. Les personnes peu qualifiées ont à cet égard besoin d'être particulièrement aidées car elles ont généralement de la peine à évaluer elles-mêmes leurs besoins de formation et leur situation sur le marché du travail. L'orientation professionnelle peut être le coup de pouce qui va les amener à envisager des activités nouvelles.

Au **Royaume-Uni**, après la mise en place du dispositif *Skills for Life*, le réseau des agences *Jobcentre Plus* a pris des mesures pour cerner les besoins de ses usagers en matière de compétences. Ainsi, les bénéficiaires de la *Jobseeker Allowance* (allocation de demandeur d'emploi) ayant atteint six mois de chômage et les inactifs qui sollicitent des prestations et sont invités à participer à un entretien axé sur l'emploi, sont soumis à un examen minutieux pour déterminer s'ils doivent améliorer leurs compétences de base. Dans l'affirmative, le niveau de celles-ci est évalué, puis, le cas échéant, ils sont dirigés vers la formation requise.

Encadré 2.6. **Mise en évidence des besoins en matière de compétences au Royaume-Uni et en Allemagne (suite)**

En **Allemagne**, la mise en place de chèques-formation à l'intention des chômeurs désireux d'entreprendre une formation a conféré une importance encore plus grande aux services d'information et d'orientation pour les personnes incapables d'évaluer elles-mêmes leurs besoins. Des conseillers des bureaux de placement rencontrent les intéressés en vue de cerner ces besoins, de déterminer la nature de la formation nécessaire et sa durée, et de fixer l'objectif à atteindre en matière d'acquis. Les responsables politiques auraient une meilleure vue d'ensemble du système si les agents responsables de l'information et de l'orientation étaient plus étroitement associés à cette démarche et chargés de rendre compte plus systématiquement de leurs observations.

Des apprenants bien informés sont également source d'effets externes positifs. Tout d'abord, ils font des usagers avertis, auxquels les organismes de formation se sentiront tenus d'offrir des services de meilleure qualité. Ensuite, un adulte bien informé en informera d'autres. Enfin, l'information et l'orientation peuvent contribuer à créer un système de formation des adultes qui soit davantage déterminé par la demande, et donc par les choix des usagers.

Comment obtenir des services d'information et d'orientation

Le tableau 2.2 donne un aperçu des différents systèmes d'information et d'orientation existant dans certains des pays qui ont participé à l'examen thématique. L'analyse des diverses méthodes qu'ils ont adoptées a fait apparaître des points communs. La plupart des pays ont constitué des bases de données électroniques concernant les possibilités de formation. Dans le même temps, bon nombre d'entre eux ont opté pour la formule de l'accompagnement individuel, en particulier pour les adultes peu qualifiés. Cette approche peut consister à confier la promotion de la formation au niveau de l'entreprise et de la

Tableau 2.2. **Les services d'information et d'orientation dans quelques pays de l'OCDE**

Services d'information et d'orientation	
Allemagne	Plusieurs <i>Länder</i> , comme celui de Hambourg, se sont dotés de systèmes informatisés d'information sur les activités de formation proposées. Les agences du service public de l'emploi ont une section spéciale pour l'orientation professionnelle. La ville de Cologne possède un centre polyvalent qui assure à la fois le placement et l'information sur les possibilités de formation pour adultes.
Autriche	Les grandes sociétés fournissent des informations par l'intermédiaire des conseillers pour la formation et la culture de leurs comités d'entreprise. La plupart des <i>Länder</i> ont créé des services régionaux qui assurent information et orientation de façon indépendante. Le service public de l'emploi (<i>Arbeitsmarktservice</i>) et la « Chambre du travail » disposent de centres autonomes d'information et d'orientation.
Canada	Le pays compte 10 000 services d'orientation professionnelle environ dans le cadre d'organismes locaux. <i>Career Circuit</i> , partenariat réunissant trois organisations sans but lucratif, permet à plus de 5 000 agences axées sur les jeunes et les personnes défavorisées de collaborer en ligne. La province du Saskatchewan s'est dotée d'un réseau de 20 centres pour l'orientation professionnelle et l'emploi qui fournissent des informations utiles pour trouver un emploi ou une profession ou en changer, ainsi que des renseignements sur les stages et les programmes de formation.

Tableau 2.2. **Les services d'information et d'orientation dans quelques pays de l'OCDE (suite)**

Services d'information et d'orientation	
Danemark	Sept nouveaux centres d'orientation régionaux offrent des conseils sur la formation initiale, ainsi que sur les programmes de formation pour adultes au niveau de l'enseignement supérieur. Le ministère de l'Éducation a participé au renforcement des services d'orientation professionnelle destinés aux adultes, en collaboration avec le ministère de l'Emploi, dans le cadre d'une réforme générale des structures administratives locales et régionales.
Espagne	Le ministère de l'Éducation et de la Science et les administrations régionales proposent des services d'information et d'orientation. Ces dernières exercent aussi avec le ministère du Travail et des Affaires sociales des activités d'orientation dans le cadre du SPE (INEM). L'Espagne étudie actuellement la mise en place d'un système intégré d'information et d'orientation professionnelle.
États-Unis	Le réseau des <i>One-stop Career Centres</i> associe des programmes d'emploi et de formation à l'information et au conseil sur les dispositifs de formation, à l'évaluation des compétences et à bien d'autres services.
Finlande	Les services d'orientation professionnelle et les services publics de l'emploi fournissent gratuitement informations et conseils. Un service d'orientation professionnelle distinct existe au sein des services publics de l'emploi. Le programme <i>Noste</i> du ministère de l'Éducation, qui s'adresse aux adultes sans diplôme de niveau post-secondaire, comporte la mise en place de services spéciaux d'information et d'orientation destinés à encourager les demandes de fonds publics.
Mexique	Les <i>Plazas comunitarias</i> forment un réseau de centres polyvalents qui proposent des services d'orientation professionnelle et offrent informations et conseils sur le marché du travail et les possibilités de formation. Le pays compte plus de 1 500 <i>Plazas comunitarias</i> .
Norvège	Le service public de l'emploi (<i>Aetat</i>) propose principalement ses services d'orientation professionnelle via l'Internet. L'Institut norvégien de formation des adultes diffuse l'information sur le droit des adultes à l'éducation de base et aux études secondaires du deuxième cycle, et sur les établissements d'enseignement où suivre ces formations.
Pays-Bas	Des « entreprises de réinsertion » offrent aux personnes sans emploi des informations et des conseils sur les possibilités de formation. Centres d'éducation régionaux : réseau d'organismes régionaux d'information et d'orientation. Les entreprises encouragent la définition de parcours professionnels individuels dans le cadre de plans de développement personnel. Les « ambassadeurs de la formation » à Tilburg : personnes qui ont suivi avec succès une formation et qui, après avoir reçu une préparation spéciale, s'emploient bénévolement à encourager d'autres personnes ayant le même profil que le leur à suivre la même formation.
Pologne	Le ministère de l'Économie et du Travail participe au renforcement des services d'orientation professionnelle destinés aux adultes. Les conseillers d'orientation professionnelle des bureaux de placement locaux et régionaux offrent leur aide gratuitement aux demandeurs d'emploi, aux chômeurs et aux employeurs.
Portugal	L'Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) dispose d'un réseau de 86 centres pour l'emploi et de 27 centres de formation professionnelle qui associent programmes d'emploi et de formation et services d'information et d'orientation. Il s'adresse principalement aux chômeurs adultes. Les clubs <i>S@ber +</i> (« Savoir plus ») sont une récente initiative visant à créer un vaste réseau de structures informelles de proximité (administrations locales, centres municipaux, associations de formation, centres de RVCC) où tout adulte pourra bénéficier d'un soutien et de conseils, utiliser gratuitement l'Internet, découvrir de nouvelles possibilités de formation et entrer en contact avec d'autres adultes afin d'échanger des informations utiles.
Royaume-Uni	<i>University for Industry/LearnDirect</i> : prestation de services de conseil, d'information et d'orientation adaptés aux besoins individuels par téléphone, en ligne ou sur place. Le <i>Learning and Skills Council</i> dispose d'un réseau de 47 centres fournissant informations et conseils. Le réseau des agences <i>Jobcentre Plus</i> (service public de l'emploi) propose aux chômeurs des services d'information et d'orientation sur les possibilités de formation. Mise en place de la formule des « ambassadeurs de la formation » dans certains organismes ou régions afin de toucher les apprenants potentiels et de les informer.
Suisse	Les cantons sont les principaux responsables de l'information des adultes sur la formation et chacun d'eux possède un bureau spécialisé dans la formation continue. Le Festival de la formation (www.lernfestival.ch) est une opération d'une durée d'une semaine organisée par la FSEA (Fédération suisse pour l'éducation des adultes) afin d'attirer l'attention sur la formation des adultes. On estime qu'elle touche 100 000 personnes chaque année en organisant plus d'un millier de manifestations dans tout le pays. Un large éventail d'acteurs locaux diffuse, dans des lieux publics, des informations concernant l'offre locale et régionale de formation. Certaines villes tiennent un registre des activités dans ce domaine; des documents contenant la description des cours peuvent être consultés dans les bibliothèques publiques. Les services régionaux de l'emploi sont une autre source d'informations sur les cours, et offrent souvent en même temps des services d'orientation et de conseil.

collectivité à des personnes désignées à cet effet (« ambassadeurs » de la formation ou représentants syndicaux spécialisés dans ce domaine) ou à créer de vastes systèmes d'information et d'orientation qui seront installés dans des centres indépendants ou associés à des services très divers comme dans les centres polyvalents.

Des bases de données électroniques – nationales, régionales ou sectorielles – sur la formation existent désormais dans la plupart des pays. Leur gestion est assurée par des organismes publics ou privés, mais elles sont aisément consultables par l'Internet. Si cet instrument constitue à l'évidence un progrès majeur pour de très nombreux utilisateurs – par rapport aux catalogues imprimés notamment – il n'en reste pas moins réservé à ceux qui savent « naviguer sur la Toile » et qui ont déjà cerné leurs besoins en matière de formation. Autrement dit, la fonction d'orientation fait incontestablement défaut. Les pays ont conscience de cette lacune (voir dans l'encadré 2.7 un exemple concernant les moyens d'y remédier) ; aussi abondantes et facilement accessibles que soient sur l'Internet les informations relatives à la formation pour adultes, elles ne peuvent se substituer totalement au soutien et au conseil prodigués à travers un échange direct entre l'adulte concerné et un professionnel spécialisé. Enfin, s'agissant des programmes proprement dits, il importe de fournir les informations et les conseils requis selon des modalités adaptées aux aptitudes particulières de l'adulte, et notamment en tenant compte du fait que les personnes qui ont le plus besoin de cette aide hésitent souvent à utiliser un ordinateur. La nécessité d'assurer par d'autres voies l'orientation des personnes peu qualifiées doit donc être clairement soulignée, afin que les changements qui pourront être effectués dans ce domaine à l'avenir ne soient pas tous systématiquement fondés sur les technologies de l'information et des communications.

Encadré 2.7. **Information et orientation par l'Internet en Finlande**

Afin de faciliter la recherche d'informations sur les possibilités de formation, la Finlande a créé une importante base de données sur les cours offerts au niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire et par les instituts polytechniques, les universités et les organismes de formation pour adultes. Elle contient des renseignements sur les prestataires, les établissements d'enseignement et les systèmes de certification fondés sur l'évaluation des compétences.

Depuis 2004, les données sont régulièrement transférées par le Conseil national de l'éducation et les universités vers la base de données *Koulutusnetti*, qui peut être consultée sur l'Internet public. La recherche s'effectue par établissement, ville, province, niveau d'examen, domaine d'études, type de formation etc. Un glossaire permet de comprendre la structure du système éducatif finlandais. Certaines pages s'adressent plus spécialement à ceux qui n'ont pas encore d'idée précise de l'orientation qu'ils souhaitent prendre. Des pages-conseil aident à trouver l'établissement, les examens et les cours qui conviennent le mieux.

A-URA (*Adult Career Planning Application*) est un nouveau dispositif destiné à aider les adultes à définir un plan de carrière. Le but est essentiellement de proposer à ceux-ci un modèle général sur lequel ils puissent s'appuyer pour faire leurs choix en la matière. Ce dispositif fournit donc des informations sur la vie professionnelle et sur les possibilités de financer la formation.

Source : www.koulutusnetti.fi/koulutusnetti.

Le soutien individuel

Dans de nombreux pays, l'organisation de l'information et de l'orientation s'articule principalement autour d'entretiens face à face et d'autres méthodes de soutien individuel. Cette démarche est considérée comme la plus adaptée aux personnes peu qualifiées, qui n'ont pas nécessairement l'habitude d'utiliser l'Internet, ni même des documents imprimés tant soit peu complexes. L'encadré 2.8 ci-dessous présente quelques exemples d'actions qui ont fait leurs preuves aux Pays-Bas.

L'entreprise est aussi un lieu qui se prête particulièrement bien à la fourniture de services d'information et d'orientation aux travailleurs. En Autriche, par exemple, les grandes sociétés assurent à leurs salariés une première information sur les possibilités de formation par l'intermédiaire des conseillers pour l'éducation et la culture de leurs comités d'entreprise. Au Royaume-Uni, des milliers de représentants syndicaux spécialisés dans la formation s'emploient à faire connaître aux travailleurs les possibilités existant dans ce domaine. Aux Pays-Bas, l'élaboration de « plans de développement personnel » est actuellement encouragée dans les entreprises afin de disposer d'un support pour pouvoir assurer de manière systématique la définition de parcours individuels et leur suivi. Ces plans sont mis à jour chaque année. En Allemagne, l'information et l'orientation dans le cadre de l'entreprise – à travers des entretiens réguliers avec les membres du personnel, par exemple – apparaissent comme une formule intéressante, notamment parce qu'elles permettent aux employeurs de connaître les besoins de leurs salariés en matière de formation. Cet autre objectif, à savoir encourager les employeurs à investir dans les

Encadré 2.8. Le soutien individuel aux Pays-Bas

Les programmes de réinsertion des demandeurs d'emploi mis en place aux Pays-Bas font de plus en plus souvent appel à des « entreprises de réinsertion » locales pour assurer des activités de formation. Ces organismes recourent à des conseillers personnels pour aider les demandeurs d'emploi à définir leurs parcours de formation et de retour au travail, et pour les accompagner jusqu'à ce que ce dernier soit effectif. Si la formation constitue le vecteur essentiel de la réinsertion, le soutien individuel peut comprendre d'autres activités, telles qu'une prise en charge psychologique ou l'orientation vers des soins de santé.

L'aide sociale a largement adopté cette approche de la « gestion par cas ». Ainsi, la municipalité de Tilburg a instauré un système de contrats individuels d'activation entre les bénéficiaires de l'aide sociale et les personnes responsables de leurs dossiers, dans lequel elle intervient comme tiers payant. Les secondes aident les premiers à tracer leur parcours et sont tenues de veiller au respect des engagements pris de part et d'autre. Cette approche approfondie (chaque travailleur social est chargé de 70 dossiers, contre 180 les années précédentes) semble donner d'assez bons résultats, puisque le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale s'est stabilisé, alors qu'il a sensiblement augmenté dans d'autres régions du pays.

Au collège Mondriaan (La Haye), centre éducatif régional, un système d'accompagnement dynamique a permis de réduire au minimum les taux de sorties précoces (11 % environ, pour raison de santé dans la plupart des cas).

Source : OCDE (2005b), « Thematic Review on Adult Learning: the Netherlands Country Note », Paris.

compétences, fait expressément partie de ceux du dispositif *Employer Training Pilots* mis en place au Royaume-Uni, qui vise également à faire comprendre aux salariés (les moins qualifiés surtout) et à leurs employeurs l'intérêt que présente l'amélioration des compétences. Ces dispositifs d'incitation sont particulièrement utiles dans le cas des PME, dont les salariés ont généralement moins accès aux services d'information et d'orientation que leurs homologues des grandes entreprises.

D'autres méthodes ont été expérimentées aux Pays-Bas et en Angleterre pour encourager les individus à suivre une formation, dont l'une fait appel à des « ambassadeurs de la formation ». Ainsi, afin d'inciter les adultes ayant un faible niveau d'instruction à participer à des programmes d'alphabétisation et d'éducation de base, la ville de Tilburg a mis en place un dispositif consistant à charger d'anciens illettrés qui se sont portés volontaires d'encourager leurs pairs à s'engager à leur tour dans cet apprentissage. Grâce à des visites à domicile, à des contacts informels et à des actions d'information dans les médias, ces « ambassadeurs » ont recruté un nombre non négligeable d'apprenants. Leur expérience fait d'eux des modèles d'identification, ce qui augmente leur pouvoir de persuasion. Cette méthode a également été adoptée en Angleterre. Des personnes qui croient aux avantages que procure l'éducation et connaissent bien les membres de leur communauté sont formées et rémunérées pour expliquer à ces derniers tout l'intérêt qu'elle présente, ainsi que repérer et convaincre ceux qui en ont besoin⁵.

L'approche en réseau

Dans certain pays, les services d'information et d'orientation sont fragmentaires. En Autriche, par exemple, la majorité des renseignements sont fournis par les organismes d'enseignement et de formation, mais généralement, ils ne concernent que leurs propres programmes. Les intéressés ont donc beaucoup de difficultés à connaître l'éventail complet des possibilités offertes. Le service public autrichien de l'emploi (AMS) permet à tout un chacun d'accéder à l'information de façon autonome selon la formule du « libre-service », mais il y a lieu de penser que de nombreux Autrichiens ne font pas appel aux prestations de l'AMS parce qu'ils les croient destinées aux chômeurs. Et si le système semble saturé d'informations – qui ne sont cependant pas toujours facilement accessibles – les services de conseil sont principalement assurés par l'AMS lui-même. Des enseignants spécialement formés exercent aussi la fonction de conseiller d'éducation et d'orientation professionnelle dans les établissements d'enseignement secondaire du deuxième cycle et post-secondaire.

Afin de remédier à ce problème de fragmentation, un programme pilote a été mis en place dans le *Burgenland* (Autriche), où l'administration nationale a créé, avec celle du Land, un service régional d'orientation indépendant des organismes de formation pour adultes, et censé par conséquent échapper à tout parti pris quant aux activités de formation recommandées. Ce programme a récemment été étendu à d'autres *Länder*. Toutefois, les services d'information et d'orientation indépendants présentent des inconvénients. Par exemple, leurs agents n'ont pas nécessairement accès aux informations les plus pertinentes. Pour cette raison, et dans le but d'améliorer l'accessibilité à l'information en général, de nombreux pays constituent des réseaux. C'est le cas des Pays-Bas avec les centres éducatifs régionaux. En Allemagne, les bureaux de placement (*Arbeitsämter*) et les bureaux d'aide sociale locaux (*Sozialämter*) sont en cours de fusion, le but étant d'en améliorer le

fonctionnement par la mise en commun des ressources dans plusieurs domaines d'action, dont l'éducation et l'orientation professionnelle.

La Corée a opté, elle aussi, pour l'approche en réseau. Le *National Centre for Lifelong Education*, créé sous l'égide du KEDI (Korean Educational Development Institute), a pour mission d'effectuer des recherches sur la formation tout au long de la vie, d'élaborer des programmes de formation pour les enseignants travaillant avec des adultes, et de mettre en place un service d'information en ligne sur les programmes de formation et les organismes qui les offrent. Par ailleurs, plus d'une vingtaine de centres d'information décentralisés, spécialisés dans la formation tout au long de la vie, ont été installés dans des villes et districts du pays. Ils ont évidemment accès à toutes les informations détenues par le centre national.

Learndirect, au Royaume-Uni, offre un autre exemple d'articulation des services d'information et d'orientation avec ceux qui concernent la formation. Des liens étroits ont ainsi été établis entre ce dispositif national de conseil sur la formation et les services locaux d'information et d'orientation, le financement étant assuré par le Learning and Skills Council. *Learndirect* offre des services adaptés au niveau de compétences particulier des adultes qui s'adressent à lui, le « conseil personnalisé » étant considéré comme clairement indiqué dans le cas de ceux qui sont classés au niveau 2 des NVQ (National Vocational Qualifications, voir plus haut). Il fournit des conseils non seulement sur les possibilités qu'il offre lui-même, mais aussi sur les activités proposées par d'autres organismes de formation. Grâce à des efforts d'information soutenus et de grande envergure, *Learndirect* guide les éventuels candidats à la formation dans le dédale des possibilités qui leur sont offertes.

Initiative récente du Portugal, les clubs *S@ber +* sont des centres destinés à attirer vers la formation tout au long de la vie plus particulièrement les personnes qui semblent manifester peu d'intérêt pour celle-ci. Leur but étant d'« ouvrir la première porte », ils sont implantés dans des endroits choisis pour leur proximité avec la population cible : centres sportifs ou culturels, associations, musées et Centres pour la reconnaissance, la validation et la certification des compétences (RVCC).

Une autre approche, de caractère plus collectif mais visant également à fournir des services d'information et d'orientation ciblés, consiste à créer des centres ou des réseaux spéciaux pour les jeunes (*Connexion* au Royaume-Uni), les habitants des zones rurales (Autriche) ou les immigrés (Pays-Bas). Mais certains pays tentent aussi de tirer parti des réseaux existants, auxquels ils adjoignent des services d'information et d'orientation. Ainsi, ce sont les bureaux du service public de l'emploi qui ont toujours assuré l'orientation professionnelle, mais de plus en plus souvent, ils fournissent aussi informations et conseils au sujet des possibilités de formation. Le Centre pour l'emploi de Cologne (Allemagne), conjointement géré par le service public de l'emploi et la municipalité, est un exemple d'intégration des services. Outre des renseignements sur les offres d'emploi et l'accès aux structures de placement, on peut y obtenir des informations et des conseils sur la formation pour adultes. Un centre d'évaluation des compétences y est également installé. Le Centre pour l'emploi offre de plus un bon exemple de travail en réseau puisqu'il collabore étroitement avec 18 bureaux de placement situés dans les différents quartiers de la ville.

Tous les pays examinés semblent s'être engagés dans une étude approfondie du rôle essentiel des responsables de l'information et de l'orientation. La question est de savoir si

leur mission doit couvrir les possibilités de formation, les possibilités d'emploi ou les deux. À première vue, il semble évident de répondre que les deux fonctions sont importantes et qu'elles devraient être exercées ensemble, d'autant plus que la formation engendre souvent l'emploi (OCDE, 2004e). Il convient toutefois d'évoquer plusieurs problèmes. Premièrement, viser exclusivement le placement peut avoir pour effet d'amener certains adultes à abandonner leur formation pour accepter un emploi, aussi précaire soit-il. Il est tout aussi préjudiciable de porter uniquement l'attention sur la formation, le risque étant que les apprenants qui ont besoin de travailler soient coupés du marché du travail. Deuxièmement, les responsables de l'information et de l'orientation ne sont pas nécessairement qualifiés pour traiter un éventail de problèmes aussi large. Troisièmement, les apprenants potentiels doivent bénéficier d'informations et de conseils non seulement sur les programmes de formation, mais aussi sur les services de soutien. Enfin, même dans les pays où la formation suivie à d'autres fins que le marché du travail est très valorisée, comme les pays nordiques, les taux de chômage sont tels que le placement prend rapidement le pas sur toute autre considération.

La plupart des programmes de perfectionnement des compétences organisés depuis quelques années dans le cadre du marché du travail comportent, eux aussi, un volet « information et orientation » consacré aux possibilités de formation. L'initiative du Royaume-Uni *New Deal for Skills* en est un exemple, même si son premier objectif est d'aider les bénéficiaires de l'aide sociale à se remettre à travailler, et les personnes ayant un emploi peu qualifié à en obtenir un qui le soit davantage. Par ailleurs, l'information et l'orientation concernant les possibilités de formation sont souvent assurées au même endroit que les services de placement, comme dans le cas des *One-Stop Centers* aux États-Unis ou des Centres pour le travail et le revenu aux Pays-Bas. Mais le placement est le principal indicateur que l'on utilise pour apprécier l'activité de ces organismes. Faute de critères qui permettent de tenir compte des services d'information et d'orientation axés sur la formation, l'évaluation risque de porter exclusivement sur le placement⁶.

Aux États-Unis, les *One-Stop Centers* (centres polyvalents ou « guichet unique ») sont conçus pour offrir sur place informations et conseils, ainsi que d'autres services (par exemple les activités de formation pour adultes) (voir encadré 2.9). L'approche mexicaine des *Plazas comunitarias* s'inscrit dans la même perspective. Tout en ayant pour but principal de dispenser une éducation de base aux adultes peu qualifiés, ces centres sont également destinés à promouvoir l'apprentissage en général au sein de la collectivité, et à encourager la reconnaissance des acquis et la formation à distance au niveau de l'enseignement supérieur. Ils fournissent en outre des informations et des conseils sur le marché du travail, le plus souvent à l'intention des travailleurs indépendants et des chefs de microentreprise.

Les défis actuels concernant l'information et l'orientation

Bien que très différents selon les pays de l'OCDE, les systèmes d'information et d'orientation se heurtent à un certain nombre de problèmes communs. L'évaluation approfondie de ces services est rare, tout comme le contrôle de la qualité des prestataires.

Les services d'information et d'orientation peuvent être de bonne qualité s'ils sont indépendants et adaptés aux besoins des usagers. Cependant, un grand nombre de pays ont mis en place de vastes systèmes d'information dont beaucoup de ceux qui en ont réellement besoin peuvent à peine se servir parce qu'ils ne sont pas capables d'utiliser les technologies de l'information et des communications. De plus, les prestataires tendent à

Encadré 2.9. **L'information et le conseil dans les One-Stop Centers aux États-Unis**

Le dispositif « One-Stop » mis en place aux États-Unis est un partenariat entre des programmes d'emploi et de formation pour adultes, des programmes destinés aux jeunes, des programmes de formation professionnelle post-secondaire et des programmes de réadaptation professionnelle. Chaque programme partenaire est tenu de mettre ses services de base à disposition au travers des *One-Stop Centers* (centres polyvalents). Dans le cas de la formation des adultes, il s'agit notamment de l'information sur les résultats et le coût des programmes de formation locaux, de l'évaluation initiale du niveau de compétences et autres aptitudes et capacités, ainsi que de l'information sur les services de soutien existants et de l'orientation vers ceux-ci (McNeil, 1999). Les *One-Stop Centers* ont été créés en 1998 en vue de coordonner, voire d'intégrer à l'échelon local, les interventions de trois ministères fédéraux (Éducation, Travail, Santé et Bien-Être).

Sur le plan de l'information et du conseil, la formule des *One-Stop Centers* convient bien aux apprenants potentiels, étant donné qu'elle réduit le coût de la recherche de renseignements sur les programmes correspondant à leurs besoins. De même, chaque État ou localité peut économiser des coûts d'installation tout en offrant les différents programmes demandés par la population. Il s'agit là d'éléments destinés à améliorer un système auparavant assez décentralisé et peu coordonné.

Il n'est toutefois pas certain que le responsable de chaque *One-Stop Center* soit en mesure de fournir aisément l'ensemble des informations et des services que l'utilisateur peut souhaiter trouver en un seul et même endroit. Grâce aux technologies modernes, l'accès à l'information ne pose généralement pas de problème, pour autant que des bases de données centrales existent et soient régulièrement mises à jour. En ce qui concerne l'orientation, en revanche, le responsable local peut se trouver confronté à des motivations, des contraintes ou des procédures contradictoires dans le cas d'un même adulte : la formation préconisée vise-t-elle simplement à le faire passer de l'aide sociale à l'emploi sans objectif clair d'amélioration de ses compétences ? Ou le programme choisi s'inscrit-il dans une perspective de perfectionnement des compétences tout au long de la vie ? L'efficacité à court terme est-elle compatible avec le souci de l'équité ? Résoudre au quotidien ce type de dilemme relève à l'évidence de la gageure.

Le système des *One-Stop Centers* mis en place aux États-Unis est trop récent pour que ses effets puissent avoir été pleinement évalués. On ne sait donc pas encore très bien quel est l'impact de ses services d'information et d'orientation sur la formation des adultes. Les personnes interrogées à l'occasion d'une récente enquête ont souligné certains avantages, tels qu'une meilleure connaissance des services par la population et un resserrement des liens entre les programmes de formation des adultes et les autres programmes partenaires. Du côté négatif, certaines d'entre elles ont dit craindre qu'une importance excessive ne soit accordée aux résultats obtenus sur le plan économique et celui de l'emploi, et déclaré être préoccupées par la pression croissante qui s'exerce sur les ressources affectées à la formation des adultes (Elliott, 2002).

croire que les personnes intéressées connaissent leurs besoins, ce qui n'est pas souvent le cas des moins instruits et des moins qualifiés.

Il importe ensuite de renseigner les apprenants sur la qualité des différents organismes de formation. La protection de leurs intérêts à cet égard est à l'évidence une

priorité. En Hongrie, par exemple, l'Association des organismes de formation pour adultes a entrepris des démarches dans ce sens et la norme ISO 9009 lui a été octroyée. La délivrance d'un agrément aux prestataires de services d'information et d'orientation est une option possible, mais elle reste peu répandue dans les pays de l'OCDE, à l'inverse de la certification des organismes de formation. L'indépendance est un facteur essentiel de qualité et l'exemple autrichien montre qu'elle est réalisable : le Burgenland, la Styrie et Salzbourg ont en effet créé un service autonome d'orientation des adultes, qui est assuré à travers des entretiens face à face, par la messagerie électronique ou par téléphone. Pour éliminer toute subjectivité, il est nécessaire de trouver de nouveaux moyens d'informer les conseillers de tout l'éventail des possibilités de formation existantes.

Enfin, se pose la question de savoir qui doit financer ces services. De l'avis général, l'accès à l'information devrait être gratuit. Les coûts peuvent néanmoins devenir rapidement difficiles à assumer si l'approche systématiquement suivie est celle de l'accompagnement individuel ou de l'entretien face à face. La solution serait de réserver cette formule aux personnes défavorisées ou vulnérables. Par ailleurs, si l'information sur les activités de formation peut être relativement peu onéreuse, un véritable service d'orientation (visant, par exemple, à améliorer l'employabilité) peut coûter très cher. Une solution serait de procéder en deux temps en proposant i) l'accès gratuit aux informations de base (y compris l'accompagnement individuel dans les cas difficiles) et ii) un service payant pour une orientation professionnelle plus fine et un suivi de longue haleine.

4. Conclusion

Pour répondre à la nécessité de cerner précisément les avantages apportés par la formation et de les accroître, plusieurs voies sont possibles, notamment l'amélioration des informations disponibles et la suppression des obstacles structurels. Premièrement, un renforcement de l'effort de recherche et de la diffusion des résultats de celle-ci peut contribuer à convaincre les individus et les entreprises des effets positifs que la formation peut avoir pour eux. L'analyse coûts-avantages constitue à cet égard un moyen intéressant d'encourager les adultes à s'y engager et de déterminer plus clairement qui doit en assumer la charge financière. Par ailleurs, l'action visant à inciter les entreprises à investir dans ce domaine peut être facilitée par la présentation, dans les comptes des sociétés, d'informations plus compréhensibles sur les ressources consacrées au capital humain. Agir directement pour accroître le rendement de la formation en recourant à des mécanismes tels que l'intégration du perfectionnement des compétences dans le processus de fixation des salaires, peut permettre d'accroître la participation à la formation et la productivité de l'entreprise. Quant aux avantages non économiques, la mise en évidence des retombées positives de la formation sur le plan social et personnel, comme les perspectives nouvelles qu'elle peut ouvrir par la pertinence de son contenu, le renforcement de l'estime de soi et des échanges sociaux plus intenses, peut également favoriser la participation.

Il existe une autre piste pour accroître la motivation à l'égard de la formation, qui consiste à rendre les résultats obtenus plus visibles et plus facilement repérables par les individus et les entreprises. La création de systèmes nationaux de certification permet à cet égard de disposer d'une sorte de « monnaie d'échange ». La reconnaissance des acquis informels et non formels peut contribuer à réduire le coût de substitution de la formation. L'expérience montre que les pays sont nombreux à adopter cette pratique parce qu'elle

peut engendrer des avantages appréciables et favoriser l'instauration d'une culture de la formation des adultes tout au long de la vie.

Les services d'information et d'orientation constituent un élément important du système de formation des adultes, car ils permettent d'accroître la participation et d'assurer une meilleure adéquation entre les besoins des apprenants et l'offre. Les individus et les entreprises peuvent connaître grâce à eux les possibilités de formation, leurs modalités pratiques et les dispositifs d'incitation qui s'y rapportent. Il est important que les prestataires fassent partie d'un réseau à travers lequel ils puissent échanger des informations. Leur indépendance à l'égard des intérêts particuliers doit également être garantie.

Notes

1. OCDE (2004b) présente des données détaillées sur le rendement de l'éducation sur le plan salarial, dont une analyse par pays du taux de rendement interne privé et social pour les adultes – voir le chapitre A, indicateur 11 (pp. 176 et sq.).
2. L'Europass comprend cinq documents : l'Europass-CV, dont la structure est uniforme, l'Europass-Mobilité, qui rend compte des séjours effectués dans d'autres pays à des fins de formation, l'Europass-Supplément au diplôme, qui donne des informations sur les études supérieures suivies, l'Europass-Supplément au certificat, qui décrit les compétences acquises par l'enseignement et la formation professionnels, et l'Europass-Portfolio des langues, qui recense les connaissances et compétences linguistiques et culturelles.
3. Des études complémentaires ont été entreprises sur ce sujet dans le cadre des activités de la Direction de l'éducation de l'OCDE sur le rôle des systèmes nationaux de certification dans la promotion de la formation tout au long de la vie et les futurs travaux s'intéresseront à une nouvelle activité de reconnaissance de la formation non formelle/informelle et au transfert de crédits (2005-2007).
4. Le programme de formation de l'INCA a notamment pour but de coordonner les activités des formateurs d'adultes, de former des spécialistes du travail au sein des collectivités rurales, et de mettre en place des systèmes d'évaluation et de certification.
5. Le programme local Link Up, organisé à Stoke-on-Trent, illustre bien cette démarche, des volontaires étant chargés de repérer les personnes susceptibles d'avoir besoin de développer leurs compétences de base et de les diriger vers des centres où elles recevront les informations et les conseils qui leur sont nécessaires.
6. D'une manière plus générale, si l'on se situe dans l'optique de la formation tout au long de la vie, il y a lieu de se demander s'il convient d'utiliser le placement professionnel comme indicateur principal de résultats. Un perfectionnement accéléré des compétences en vue d'une (ré)insertion immédiate n'est pas nécessairement la meilleure manière d'aider les travailleurs qui en font l'objet car ils risquent de redevenir rapidement chômeurs. Il conviendrait probablement de revoir ces critères d'efficacité à court terme. En tout état de cause, une approche à long terme répondrait mieux aux besoins réels des individus (voir également le chapitre 4 de ce rapport).

Bibliographie

- Barron, J. M., M.C. Berger et D.A. Black (1999), « Do Workers Pay for On-the-Job Training? », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 2, p. 235-252.
- Bassi L., J. Ludwig, D.P. McMurrer et M. van Buren (2000), « Profiting from Learning: Do Firms' Investments in Education and Training Pay Off? », American Society for Training Development (ASTD), Washington, DC.
- Blair, M. et S. Wallman (2001), *Unseen Wealth: Report of the Brookings Task Force on Understanding Intangible Sources of Wealth*, Brookings Press, Washington, DC.
- BMBF (ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche) (2003), *Berichtssystem Weiterbildung VIII*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Booth, A. et M. Bryan (2002), « Who Pays for General Training? New Evidence for British Men and Women », IZA Discussion Paper n° 486, Bonn, avril.

- Brunello, G. et de M. Paola (2004), « Market Failures and the Under-provision of Training », Document élaboré pour la conférence conjointe CE/OCDE sur le thème « Le capital humain et les performances du marché du travail : résultats et défis politiques », Bruxelles, 8 décembre.
- Celani, A. et C. Weber (1997), *Pay-for-knowledge Systems: Guidelines for Practice*, Industrial Relations Centre, Queen's University, Ontario.
- Colardyn, D. (dir. pub.) (2002), *Lifelong Learning: Which Ways Forward*, Kenniscentrum EVC et Lemma Publishers, Utrecht.
- Comings, J.P., A. Parrella et L. Soricone (1999). *Persistence among Adult Basic Education Students in Pre-GED Classes*, National Center for the Study of Adult Learning and Literacy, Cambridge, MA.
- Dearden, L., H. Reed et J. Van Reenen (2000), « Who Gains when Workers Train? Training and Corporate Productivity in a Panel of British Industries », Centre for Economic Policy Research, Discussion Paper Series, n° 2486.
- Ehmann, C. (2005), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Germany Background Report », commandé par le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche (BMBF), Bonn, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Elliott, B.G. (2002), « Implementation of the Workforce Investment Act: Adult Literacy perspectives, Final Report for the Adult Education Program », Research Triangle Institute, Research Triangle Park, NC.
- Institut danois de technologie (2001), « OECD Thematic Review on Adult Learning : Denmark Background Report », en collaboration étroite avec le ministère du Travail et le ministère de l'Éducation, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Lee, Jung-Pyo et al. (2000), *Comprehensive Plan for Lifelong Vocational Education and Training (I)*, Korea Research Institute for Vocational Education and Training.
- Leuven, E. (2004), « A Review of the Wage Returns to Private Sector Training », document présenté à la conférence conjointe CE-OCDE sur le thème « Le capital humain et les performances du marché du travail : résultats et défis politiques », Bruxelles, 8 décembre.
- Loewenstein, M.A. et J.R. Spletzer (1999), « General and Specific Training: Evidence and Implications », *Journal of Human Resources*, vol. 34, n° 4, p.710-733.
- McNeil, P.W. (1999), *Responsibilities and Opportunities Created by Title I of the Workforce Investment Act of 1998. Program Memorandum OVAE 9*, Office of Vocational and Adult Education, Ministère de l'Éducation des États-Unis, Washington, DC, juin.
- OCDE (2003a), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris.
- OCDE (2003b), *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003c), *Au-delà du discours : politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2004a), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 4 « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? », Paris.
- OCDE (2004b), *Regards sur l'éducation : les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (2004c), « Business Performance and Intellectual Assets: Background and Issues », document non publié, établi pour la Direction de la science, de la technologie et de l'industrie (DSTI), octobre.
- OCDE (2004d), « Normes et assurance-qualité en matière de qualifications, particulièrement sous l'angle de la reconnaissance des apprentissages non formel et informel », présenté dans *Le rôle des systèmes nationaux de certification pour promouvoir l'apprentissage tout au long de la vie*, St. Gall, Suisse, 6-7 juillet.
- OCDE (2004e), *Orientation professionnelle et politique publique : comment combler l'écart*, Paris.
- OCDE (2005a), « Thematic Review on Adult Learning: Mexico Country Note », Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- OCDE (2005b), « Thematic Review on Adult Learning: the Netherlands Country Note », Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Ok, W. et Tergeist, P. (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », Document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 10, OCDE, Paris.

Chapitre 3

Le financement de la formation des adultes

Ce chapitre examine plusieurs grands aspects des politiques de financement visant à remédier à l'insuffisance de l'offre et à améliorer l'efficacité de la formation des adultes. Une attention particulière est accordée aux mesures conçues pour répondre aux exigences des adultes peu qualifiés et des petites entreprises. Les mécanismes de financement qui cofinancent les dépenses des firmes en matière de formation des adultes, ou qui offrent un plus grand choix aux personnes, peuvent accroître l'efficacité de l'offre. Ce chapitre présente notamment les différents avantages et répercussions pour les firmes des systèmes de déductions au titre de l'impôt sur les bénéfices et des subventions par prélèvements, ou des comptes individuels de formation et des chèques-formation pour les personnes. En règle générale, l'essentiel est de mieux cibler les programmes.

Outre la nécessité d'en accroître l'intérêt et d'en rendre le rendement plus visible, il faut surmonter d'importantes contraintes financières si l'on veut garantir un niveau d'investissement suffisant dans la formation des adultes. Ces contraintes tendent à être particulièrement fortes pour les personnes à bas revenu et les travailleurs âgés (dont les dépenses de formation ne peuvent être amorties que sur une courte période d'activité). En outre, les entreprises peuvent être moins motivées financièrement pour investir dans le développement des compétences générales de leurs salariés que dans celui des compétences en rapport avec leurs besoins propres, même si cet investissement est profitable à l'ensemble de l'économie.

Compte tenu du rendement privé important que peut avoir la formation des adultes, il est légitime de penser que son financement devrait être cofinancé. Ce serait gaspiller les ressources publiques que de subventionner des activités de formation qui auraient été menées de toute façon (produisant ce que l'on appelle l'effet d'aubaine). Néanmoins, étant donné les défaillances des marchés et l'existence d'effets externes, il y a davantage intérêt à ce que les pouvoirs publics mettent en place des dispositifs de cofinancement et prennent des mesures d'incitation économique pour les groupes défavorisés et certains types d'entreprises (comme les PME). La difficulté est ici de trouver les moyens de remédier aux situations dans lesquelles les contraintes financières constituent des obstacles majeurs à l'investissement dans la formation et à la participation à cette dernière.

Par mesure de simplicité, les dispositifs et les instruments de financement public seront classés ici en deux catégories selon la nature des bénéficiaires. La première comprend les transferts financiers entre niveaux d'administration, les échelons inférieurs (par exemple, régions, États et municipalités) étant les principaux destinataires des fonds émanant de l'administration centrale. La seconde catégorie regroupe les dispositifs faisant des entreprises et des adultes les bénéficiaires directs de l'aide ou des mesures d'incitation financières¹.

Les transferts financiers entre niveaux d'administration ont pour objectif principal d'accroître l'efficacité des programmes de formation des adultes bénéficiant d'un soutien public. Ils peuvent consister à accorder des subventions dans le cadre d'un système d'abondement, ou à affecter des ressources en fonction des besoins de la population ou des critères de performance appliqués aux programmes visés. Le but premier des divers dispositifs de financement s'adressant aux entreprises et aux adultes est de réduire le sous-investissement et, là encore, d'accroître l'efficacité de la formation des adultes, s'agissant en particulier des entreprises et des adultes qui n'investiraient pas si ces dispositifs n'existaient pas.

1. Améliorer les incitations aux échelons inférieurs de l'administration

Dans les pays où la plupart des activités de formation des adultes sont financées et/ou mises en œuvre au niveau des collectivités territoriales ou locales (États et municipalités, par exemple), les fonds de l'administration centrale ou fédérale jouent un rôle essentiel lorsque celles-ci ne disposent pas de revenus suffisants pour financer leurs programmes.

L'administration centrale procède soit par transferts réguliers (comme aux États-Unis), soit par transferts isolés en faveur de programmes spécifiques (comme au Mexique).

Le système de financement public de la formation des adultes aux États-Unis consiste pour l'administration fédérale à transférer des ressources aux États, que ces derniers utilisent avec leur propre budget pour financer les programmes de formation². Le niveau de financement est principalement déterminé à l'aide d'une évaluation statistique des besoins de la population effectuée d'après les résultats du recensement. Mais le système comporte en outre un mécanisme d'incitation qui accorde des ressources supplémentaires aux États qui respectent le mieux les objectifs fixés par l'administration fédérale (méthode dite du financement fondé sur les résultats)³.

Les critères de performance définis par le National Reporting System (encadré 3.1) comprennent les nouvelles compétences acquises par les participants aux programmes et leur devenir sur le marché du travail. Ce dispositif de financement décentralisé encourage fortement les États à améliorer la qualité des programmes de formation pour adultes afin que la majorité des participants obtienne de bons résultats. Les indicateurs de résultats permettent à chaque État d'opérer sans avoir besoin d'une réglementation fédérale détaillée, atténuant ainsi certaines raideurs du système de formation des adultes. Toutefois, cette méthode peut aussi entraîner un « écrémage » des participants, c'est-à-dire inciter à choisir les personnes susceptibles d'obtenir les meilleurs résultats et à délaisser ainsi les groupes défavorisés qui peuvent avoir de moins bonnes chances sur le plan de l'emploi. Certaines évaluations ont d'ailleurs fait apparaître une certaine partialité dans la sélection, due au souci de se conformer aux normes de performance (Heckman et Smith, 2003). Les effets négatifs de cette attitude peuvent être atténués à l'aide d'un « financement fondé sur les besoins » (ciblage des programmes sur les groupes les moins susceptibles au départ d'afficher de bons résultats).

En revanche, dans le système d'abondement en vigueur au Mexique, l'administration fédérale fixe le montant de ses subventions en fonction des sommes que les États sont prêts à budgétiser. L'avantage de ce système par rapport à celui qui consiste à octroyer une aide uniforme à tous les États est qu'il a un effet de responsabilisation plus grand du fait qu'il s'agit d'un cofinancement. Toutefois, les différences entre États dans la demande de formation pour adultes sont souvent le reflet des différences entre leurs budgets, et un État pauvre comme le Chiapas ne pourra consacrer à celle-ci que des ressources limitées par comparaison avec un État riche tel que le Nouveau León ; le système est donc susceptible d'accroître les disparités. Mais il n'existe malheureusement au Mexique aucune étude sur son efficacité.

En principe, le risque de voir les dispositifs d'abondement aggraver les inégalités peut être prévenu par la différenciation des taux. Ceux-ci peuvent être fixés de telle manière que la subvention soit inversement proportionnelle au niveau de revenu de l'administration locale. On peut justifier cette méthode en faisant valoir que toutes les collectivités locales, quelle que soit leur capacité budgétaire, doivent offrir à leur population un volume comparable de services de formation pour adultes (Bird et Smart, 2001). Au Canada, les services d'enseignement primaire assurés par les administrations locales bénéficient d'un dispositif d'abondement à taux différenciés. Toutefois, la principale difficulté liée à l'application de ce système est que la détermination de taux précis exige une assez grande quantité d'informations, notamment sur la nature, le volume et le prix des services d'enseignement, ainsi que sur la capacité budgétaire locale. Le système d'abondement à taux différenciés ne peut donc être appliqué que dans la

Encadré 3.1. Le National Reporting System (NRS) aux États-Unis

Le *National Reporting System for Adult Education* (Observatoire national de la formation des adultes) est un système national de contrôle, d'après les résultats, de l'efficacité des programmes de formation pour adultes financés par des ressources fédérales et administrés par les États. Institué par le ministère fédéral de l'Éducation en vertu de l'*Adult Education and Family Literacy Act* (loi sur l'éducation des adultes et l'alphabetisation en milieu familial), le NRS utilise toute une série d'instruments pour évaluer les résultats de la formation des adultes, évaluation qui sert ensuite à guider l'affectation des ressources fédérales.

En substance, le NRS détermine et évalue les retombées de la formation pour les apprenants à l'aide d'un ensemble d'indicateurs communs. Les responsables des programmes communiquent les résultats de chaque participant à l'administration concernée de l'État, qui regroupe ces informations et les transmet au NRS. À partir de ces données, celui-ci examine si les programmes en question sont à même de répondre aux objectifs de la politique fédérale. Le NRS établit aussi des indicateurs globaux de résultats pour chacun des États, ce qui permet de repérer ceux dont les programmes ne sont pas satisfaisants. Il peut alors les aider à mieux réaliser leurs objectifs en matière de formation des adultes. Le NRS constitue aussi pour les programmes locaux une incitation à organiser les activités de formation de façon à assurer aux participants un meilleur devenir.

Les responsables de tous les programmes du pays enregistrent trois grands types d'informations sur les bénéficiaires d'au moins 12 heures de formation :

- Des données sur les résultats, notamment sur les nouvelles compétences acquises, les embauches, le maintien dans l'emploi, l'obtention d'un diplôme de fin d'études secondaires ou d'un certificat équivalent de formation générale (GED) et l'engagement dans des études ou une formation de niveau postsecondaire.
- Des données descriptives, notamment sur les effectifs de participants, les raisons pour lesquelles ils prennent part au programme considéré et leur situation au regard de la formation.
- Des données sur la participation, par exemple sur les heures de présence et les inscriptions aux programmes destinés à certaines catégories de la population ou ayant un contenu particulier (comme l'alphabetisation en milieu familial ou au travail).

Les performances des apprenants doivent être classées sur une échelle de six niveaux de compétence au début et à la fin du programme de formation. Ces niveaux sont les suivants : Beginning ABE (Adult Basic Education) Literacy (analphabète), Beginning Basic Education (illettré fonctionnel), Low Intermediate Basic Education (compétences de base de niveau intermédiaire inférieur), High Intermediate Basic Education (compétences de base de niveau intermédiaire supérieur), Low Adult Secondary Education (compétences de niveau secondaire inférieur), High Adult Secondary Education (compétences de niveau secondaire supérieur).

Source : www.nrsweb.org.

mesure où l'administration centrale parvient à réunir et à traiter ces informations détaillées, et les collectivités locales à administrer des subventions qui nécessitent une gestion assez complexe de l'information.

Le Fonds social européen (FSE) offre un exemple intéressant de financement des activités de formation des adultes des États membres de l'Union européenne par une

instance intergouvernementale (la Commission européenne) (voir encadré 3.2). Le FSE calcule les subventions à accorder à ces pays d'après une série de critères tenant compte de la situation particulière de chacun. En règle générale, au nom du principe de complémentarité, le FSE ne finance qu'une partie des activités. En outre, son programme EQUAL exige des États membres non seulement qu'ils budgétisent la différence, mais aussi qu'ils encouragent la « coopération transnationale » et prennent diverses autres mesures en faveur de la qualité.

Encadré 3.2. Le Fonds social européen (FSE)

L'un des quatre fonds structurels de l'Union européenne, le Fonds social européen est le principal instrument d'investissement financier de l'Union européenne dans le capital humain. Le FSE dirige les fonds de l'UE vers les États membres pour les aider à développer leurs ressources humaines, à moderniser leur système d'enseignement et de formation et à garantir l'employabilité des personnes. Il contribue à la réalisation des trois grands objectifs des fonds structurels européens :

- Promouvoir le développement des régions dont le PIB par habitant est inférieur à 75 % de la moyenne de l'UE, ainsi que des régions excentrées et faiblement peuplées.
- Aider les régions en phase d'adaptation aux changements touchant les secteurs de l'industrie et des services, ainsi que les zones rurales et urbaines en déclin.
- Soutenir financièrement l'adaptation et la modernisation des politiques et des systèmes d'enseignement, de formation et d'emploi.

Les activités de formation tout au long de la vie répondent à plusieurs des priorités du FSE, mais elles sont principalement financées dans le cadre du troisième objectif. Afin de s'assurer que les ressources iront là où elles sont le plus nécessaires, la Commission européenne a décidé avec les États membres d'adopter une série de critères objectifs reposant sur les exigences du marché du travail et du développement économique. S'agissant du troisième objectif en particulier, la Commission alloue les fonds en fonction de la situation de l'emploi, du niveau de pauvreté, des niveaux d'instruction et du taux d'activité des femmes. Le FSE laisse aux pays la responsabilité de répartir ces ressources entre leurs différents projets. Un financement complémentaire est généralement requis de la part des États membres.

Le FSE s'appuie sur un autre dispositif qui exige un cofinancement des États membres : l'« initiative communautaire » EQUAL, qui diffère des autres programmes du FSE en ce qu'elle met l'accent sur la coopération active entre ces pays. Avec une part de plus de 15 % du financement, la formation tout au long de la vie y occupe une place importante. Les piliers de ce dispositif sont: a) le partenariat : réunir des acteurs de premier plan autour d'activités de lutte contre la discrimination et les inégalités ; b) l'innovation : étudier de nouvelles méthodes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques ; c) la participation active : renforcer les capacités et le potentiel existants en amenant tous les acteurs concernés, y compris les bénéficiaires, à collaborer ; d) la transnationalité : permettre aux parties prenantes de partager les enseignements de leur expérience et de coopérer de manière constructive par-delà les frontières ; e) l'intégration : concevoir et mettre à l'essai de nouveaux moyens d'incorporer les bonnes pratiques dans les politiques de l'emploi et de l'insertion sociale.

Source : Commission européenne (2003), *Le Fonds social européen 2000-2006 : Investir dans les ressources humaines*, Emploi et affaires sociales, Bruxelles.

En résumé, les transferts financiers entre niveaux d'administration peuvent aider à améliorer l'efficacité de la mise en œuvre de la formation en incitant les échelons inférieurs à rechercher les bons résultats. Le risque de voir ces transferts renforcer les disparités existantes peut être réduit au minimum par l'adoption de principes d'action appropriés, tels que le ciblage. Au Mexique, le mécanisme de transfert financier semble ne pas tenir compte du problème de l'équité, car il ne permet pas d'agir sur les inégalités entre États à travers l'affectation des ressources.

2. Dispositifs de financement visant les entreprises et les adultes

Les tableaux 3.1 et 3.2 donnent un aperçu général des divers dispositifs de financement conçus pour inciter davantage les entreprises et les adultes à investir dans la formation. Ces dispositifs reposent soit sur des mesures fiscales expressément liées aux activités de formation des adultes (allègements fiscaux, déductions sur les prélèvements assis sur les salaires), soit sur des ressources non affectées du budget général. L'investissement dans la formation peut aussi être renforcé par des contrats qui confèrent un caractère contraignant aux opérations financières effectuées entre les personnes, les entreprises et/ou les pouvoirs publics (par exemple clauses de remboursement, prêts individuels). En dehors de ceux qui sont entièrement subventionnés par l'État, la plupart de ces dispositifs comportent un élément de cofinancement répartissant les coûts entre les diverses parties. D'ailleurs, les dispositifs de cofinancement visant la demande constituent désormais la principale stratégie de financement de la formation des adultes dans les pays de l'OCDE. Leur création est généralement due à des contraintes budgétaires, qui restreignent les ressources publiques affectées à la formation tout au long de la vie, et à la prise de conscience du fait que la formation des adultes apporte aux individus et à la collectivité des avantages qui justifient une participation financière de tous les bénéficiaires, notamment les employeurs et les salariés (OCDE, 2005).

Si tous les dispositifs figurant dans les tableaux présentent plus ou moins d'avantages, aucun n'est dépourvu d'inconvénients. Ces derniers peuvent être : a) des effets d'aubaine, b) des procédures administratives complexes et des conditions à remplir trop rigoureuses, c) le risque de voir les entreprises répercuter la charge fiscale sur les salaires, d) l'absence d'incitation des petites entreprises et des adultes peu qualifiés à investir dans la formation ou à y participer. C'est l'équilibre entre ces coûts et ces avantages qui justifie l'adoption d'un dispositif donné et en détermine l'efficacité.

Dispositifs de financement destinés aux entreprises

À condition d'être bien conçues, les déductions au titre de l'impôt sur les bénéfices et les aides financières peuvent aider les entreprises, y compris les plus petites, à investir dans la formation des adultes (tableau 3.1).

Dispositifs de prélèvement

Dans la plupart des pays, les entreprises peuvent déduire les coûts de formation de leurs bénéfices lors du calcul du montant de leur imposition. Dans certains des pays examinés, les entreprises ont la possibilité de déduire de leurs bénéfices une somme supérieure au montant total de leurs dépenses de formation. L'importance de ce dépassement diffère d'un pays à l'autre : il va de 10 % au Luxembourg à 20 % en Autriche et aux Pays-Bas, atteignant 50 % pour certains types de dépenses en Italie⁴. Il existe aussi des différences entre pays quant aux catégories de dépenses pouvant faire l'objet d'une

Tableau 3.1. **Dispositifs de financement destinés aux entreprises**

Nature du dispositif	Description	Pays qui l'ont adopté
Déduction au titre de l'impôt sur les bénéfices	<ol style="list-style-type: none"> 1. Permet aux entreprises de déduire de leurs bénéfices les coûts afférents à la formation lors du calcul du montant de leur imposition. 2. Permet aux entreprises de déduire de leurs bénéfices un <i>montant supérieur</i> au coût de la formation. 	Majorité des pays qui ont pris part à l'examen thématique Autriche, France, Italie, Luxembourg, Pays-Bas (supprimé en 2004) et Pologne
Déduction sur les prélèvements assis sur les salaires	Permet aux entreprises qui ne font pas de bénéfices de déduire le coût de la formation des prélèvements fondés sur les salaires	Pays-Bas (supprimé en 2004)
Exonération du prélèvement assis sur les salaires (système de prélèvement fondé sur le principe « former ou payer »)	Les entreprises n'acquittent une taxe au titre de la formation que si leurs dépenses de formation sont inférieures au minimum prévu	Canada (Québec), France, Corée (1976-94)
Subventions financées par des prélèvements assis sur les salaires (systèmes de subventions par prélèvements et dispositifs fondés sur l'assurance-chômage)	Les pouvoirs publics et les organismes sectoriels prélèvent auprès des entreprises une taxe de formation qui est ensuite reversée sous forme de subventions à la formation aux entreprises demandeuses qui remplissent les conditions requises	<i>Au niveau national</i> : Belgique, Corée, Espagne, Italie, Hongrie, Japon. <i>Au niveau sectoriel</i> : Belgique, Corée, Danemark, États-Unis, France, Pays-Bas
Subventions financées par le budget national	Les pouvoirs publics financent les activités de formation sur le budget général	Union européenne (Fonds social européen), Corée, États-Unis, Mexique, Pologne

Source : Rapports de base et notes par pays établis pour l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes ; et OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris.

déduction. Alors que le Luxembourg et les Pays-Bas autorisent leurs entreprises à déduire les coûts afférents aussi bien à la formation interne qu'à la formation externe, en Autriche, les dépenses de formation interne n'ouvrent droit à une déduction fiscale qu'à la condition que la formation ait été assurée par un organisme indépendant de formation (Schlögl et Schneeberger, 2004).

Les dispositifs prévoyant des déductions au titre de l'impôt sur les bénéfices présentent divers avantages. D'abord, étant donné qu'ils s'appuient sur les mécanismes institutionnels existants de recouvrement de l'impôt, ils sont relativement faciles à mettre en place et à administrer. Ensuite, ils sont régis par la demande, les entreprises étant généralement libres de choisir les travailleurs à former et les modalités de cette formation. Enfin et surtout, ils sont susceptibles de réduire le sous-investissement dans la formation dû à des effets externes tels que la rotation de la main-d'œuvre car, du fait de la réduction des coûts, les entreprises préféreront vraisemblablement former leurs propres salariés plutôt que d'aller recruter du personnel déjà formé sur le marché du travail externe.

Toutefois, les dispositifs de déduction au titre de l'impôt sur les bénéfices ne sont pas exempts d'inconvénients. D'abord, ils peuvent entraîner de lourds effets d'aubaine, c'est-à-dire qu'un grand nombre d'entreprises qui en bénéficient auraient formé leurs salariés de toute façon, même en leur absence. Les ressources publiques sont utilisées dans ce cas de manière inefficace. C'est notamment parce que cet effet était très marqué que les Pays-Bas ont supprimé leur système de déduction au titre de l'impôt sur les bénéfices en 2004⁵. Ensuite, ces dispositifs peuvent ne pas être suffisamment incitatifs auprès des petites et moyennes entreprises, pour lesquelles le fardeau administratif lié à la demande de déductions fiscales

ne vaut pas le profit relativement maigre qu'elles peuvent en tirer (étant donné le petit nombre de salariés susceptibles d'être formés). Plus généralement, de par leur nature même, il est difficile aux PME de se séparer de leurs salariés le temps d'une formation. Comme ces derniers sont peu nombreux, ils doivent d'ordinaire assumer chacun une multiplicité de tâches indispensables au bon fonctionnement de l'entreprise ; leur absence pour formation risque de perturber le processus de production. Enfin, les entreprises peuvent juger préférable de former leur main-d'œuvre qualifiée plutôt que leur personnel peu qualifié. Nous avons vu au chapitre 1 que les adultes ayant un niveau élevé d'instruction et de formation participaient beaucoup plus à la formation que les moins instruits.

Malgré ces inconvénients, les dispositifs de déduction au titre de l'impôt sur les bénéfices peuvent être conçus de manière à limiter les pertes d'efficacité, à inciter les PME à participer plus, et à favoriser la formation des adultes peu qualifiés.

Une première possibilité consiste à exclure les salaires du mécanisme et à limiter les déductions fiscales aux coûts non salariaux de formation. Permettre aux entreprises de déduire le salaire du personnel ayant suivi une formation risque de les inciter davantage à investir dans les travailleurs très qualifiés dont la rémunération est élevée. Mais si elles n'y sont pas autorisées, leur attitude face aux dépenses de formation restera impartiale et elles choisiront simplement les travailleurs dont la formation sera la plus rentable. Tel est le raisonnement suivi par les Pays-Bas et l'Autriche, l'Italie permettant quant à elle aux entreprises de déduire les salaires des stagiaires de la formation jusqu'à hauteur de 20 % de leur masse salariale (OCDE, 2003). Toutefois, étant donné que le rendement de la formation des salariés très qualifiés sera souvent élevé, l'exclusion des coûts indirects ne constitue pas une incitation suffisante.

Une autre possibilité est d'accorder aux entreprises des abattements plus importants pour la formation des personnels peu qualifiés ou appartenant à d'autres groupes défavorisés. Jusqu'en 2004, aux Pays-Bas, les entreprises pouvaient bénéficier d'un abattement fiscal supplémentaire de 20 % si la formation avait pour objectif de faire acquérir aux salariés le niveau de qualification dit « d'entrée », considéré comme le niveau élémentaire d'employabilité. Entre 1998 et 2003, un autre dispositif néerlandais accordait un abattement spécial de 40 % pour la formation des travailleurs âgés de 40 ans et plus. Mais de nombreuses entreprises ont réagi en substituant la formation des salariés de plus de 40 ans à celle des salariés plus jeunes. Cet effet de substitution a rendu inefficace ce dispositif (Leuven et Oosterbeek, 2004) qui a été supprimé après seulement quelques années de fonctionnement.

Il est également possible de permettre aux entreprises dont les dépenses de formation sont relativement faibles de déduire des montants plus élevés. Le coût administratif lié au dépôt d'une demande d'abattement fiscal peut être plus important pour les PME, ce qui peut justifier que des taux supérieurs leurs soient consentis. Là encore, les Pays-Bas ont fait l'expérience de mesures incitatives plus intéressantes pour les petites entreprises ayant de faibles dépenses de formation en leur accordant un abattement supplémentaire de 20 % quand le montant total des dépenses de formation ne dépassait pas un certain seuil (CINOP, 2005). Ce dispositif a également été supprimé en 2004, mais l'idée a attiré l'attention d'autres pays et fait par exemple l'objet d'une proposition de la Chambre économique autrichienne (OCDE, 2003).

Enfin, certains pays ont limité la possibilité de bénéficier de déductions fiscales aux seules petites entreprises. Depuis 2002, en France, par exemple, des abattements

supplémentaires ne sont consentis qu'aux PME dont le chiffre d'affaires est relativement faible et dont 75 % au moins du capital est entre les mains d'actionnaires privés (OCDE, 2003). Toutefois, comme les grandes entreprises peuvent aussi parfois subordonner leur investissement dans la formation à la possibilité d'obtenir des déductions fiscales, les exclure n'est peut-être pas la meilleure stratégie d'incitation en faveur de la formation.

Il ressort de ce qui précède que la mise au point de dispositifs de déductions fiscales incitant davantage à la formation des adultes défavorisés et du personnel des petites entreprises, est une tâche particulièrement complexe. Bien qu'il ait respecté la plupart des conditions exposées plus haut, le gouvernement néerlandais a dû renoncer à son dispositif de déductions fiscales ciblant les travailleurs âgés à cause d'un important effet d'aubaine et de la lourde charge qu'il représentait pour le budget. Quelles leçons tirer de cet échec ? Abstraction faite de leur caractère onéreux, ces mesures doivent être méticuleusement élaborées pour être bien ciblées. Le niveau des incitations fiscales peut ainsi être modulé en fonction des entreprises et des catégories de travailleurs défavorisés. Par exemple, une des raisons de l'échec du dispositif néerlandais est l'effet de substitution qu'il a permis. Une autre solution serait de mettre en place des taux d'abattement progressifs déterminés en fonction des catégories d'individus et/ou d'entreprises⁶. Toutefois, il faut signaler qu'un tel dispositif gradué entraînerait aussi une augmentation des coûts administratifs, ce qui peut décourager les entreprises de former leurs salariés.

Il existe deux types de dispositifs financés par des prélèvements assis sur les salaires : ceux qui reposent sur le principe « former ou payer » et ceux qui prévoient un prélèvement obligatoire pour la formation, lequel sera redistribué ensuite sous forme de subventions (voir tableau 3.1). Les deux systèmes imposent aux entreprises une taxe supplémentaire fondée sur les salaires pour financer les activités de formation⁷. Le premier oblige les entreprises à engager certaines dépenses minimales de formation, sous peine de payer une taxe assise sur les salaires si elles n'atteignent pas le niveau prévu. Le deuxième impose à chaque entreprise le paiement d'une taxe fondée sur les salaires, qui est versée dans un fonds commun en vue de financer ensuite les dépenses de formation en fonction des objectifs fixés par les pouvoirs publics (ou par une branche d'activité donnée). L'existence de ces dispositifs de prélèvements assis sur des salaires est principalement motivée par le souci de remédier au problème de l'insuffisance de l'offre de formation dû à la crainte du débauchage, en obligeant toutes les entreprises à contribuer aux dépenses de formation. Ces dispositifs peuvent néanmoins entraîner d'importantes pertes d'efficacité, et les prélèvements imposés peuvent être répercutés sur les salaires, particulièrement dans le cas du principe « former ou payer »⁸. En revanche, les subventions financées par des prélèvements assis sur les salaires semblent plus à même de faciliter la formation des travailleurs peu qualifiés et des salariés des petites entreprises, avec une perte d'efficacité moindre.

Un des principaux avantages qu'offrent les subventions financées par des prélèvements assis sur les salaires est que la caisse de formation peut décider ou non d'accorder ces subventions en fonction de la qualité des dossiers de demande dans lesquels les entreprises exposent leurs plans de formation. Parmi les problèmes potentiellement liés à ce système, on peut mentionner la rigueur des critères d'attribution, des coûts administratifs élevés susceptibles d'avoir un effet dissuasif sur les PME, et un risque d'effet d'aubaine. Mais il y a des moyens de les atténuer. Les effets d'aubaine peuvent être réduites au minimum par l'adoption de critères d'attribution permettant de cibler réellement les subventions sur les entreprises qui en ont le plus besoin. On peut

aussi réduire le taux de la taxe sur les salaires dans le cas des PME⁹. Les plus grosses difficultés résident peut-être dans l'assouplissement des conditions d'attribution et la réduction des coûts administratifs.

Selon le dispositif espagnol de subventions par prélèvements, chaque entreprise verse une contribution (correspondant à 0.7 % de sa masse salariale, dont 0.6 % à la charge de l'employeur) à une caisse de formation. Elle peut ensuite tenter de récupérer la totalité ou une partie de son versement en déposant une demande de subvention pour financer son plan de formation. Dans la pratique, les subventions ne correspondent pas étroitement aux versements effectués par les entreprises, ce qui permet une redistribution des fonds en fonction de priorités définies en commun. Le dispositif espagnol tient compte du souci d'équité en exigeant que les demandes de financement soient soumises aux représentants du personnel de l'entreprise ; leur appréciation pèse habituellement sur la décision prise par les responsables de la caisse de formation (Ok et Tergeist, 2003).

La politique coréenne d'aide aux consortiums pour la formation illustre la façon dont les petites entreprises, comme les grandes, peuvent tirer parti des subventions financées par des prélèvements assis sur les salaires (encadré 3.3). Bien que ce dispositif soit encore à l'essai, il s'annonce comme très prometteur puisqu'il permet aux PME de bénéficier d'une formation de qualité sans présenter les inconvénients inhérents aux autres systèmes de prélèvements. Les grandes entreprises utilisent les subventions pour former les salariés des entreprises partenaires, généralement des PME. Comme ce sont elles qui organisent et gèrent le programme de formation, les coûts administratifs élevés ne constituent pas un obstacle à la participation des PME. Devant le succès du dispositif, les autorités coréennes vont probablement renforcer leur soutien aux consortiums de branche et régionaux pour la formation.

Clauses de remboursement et prêts individuels

Les dispositifs de financement à caractère contractuel, comme les clauses de remboursement et les prêts individuels, peuvent présenter un certain attrait du fait qu'ils n'entraînent aucune dépense publique¹⁰ et restreignent le risque pour l'employeur de perdre son investissement si ses salariés le quittent après la formation qu'il leur a assurée. Les clauses de remboursement spécifient qu'un travailleur qui part volontairement de son entreprise dans un délai déterminé après la fin de sa formation est tenu de rembourser au moins une partie des dépenses supportées par son employeur¹¹. Les prêts individuels ont quant à eux essentiellement pour rôle de créer un marché du crédit pour le capital humain, qui permet même aux personnes limitées dans leurs possibilités d'accès au crédit d'emprunter pour investir dans le développement de leurs compétences¹². Les prêts individuels existent dans plusieurs pays de l'OCDE, mais l'endettement des apprenants et les taux élevés de défaut de remboursement soulèvent des problèmes. Les clauses de remboursement ne posent pas en principe ce genre de difficulté, étant donné que les intéressés ne sont en général tenus de rembourser les dépenses afférentes à leur formation que s'ils quittent volontairement l'entreprise qui l'a financée. Le Luxembourg et la Pologne sont les seuls pays de l'OCDE où ces clauses ont été instituées par la loi. Dans les autres pays, elles peuvent être inscrites dans certaines limites dans les contrats individuels ou les conventions collectives.

Les clauses de remboursement ne constituent pas pour les personnes peu qualifiées une incitation supplémentaire à se lancer dans des activités de formation. Si l'on considère que ces personnes voient moins l'intérêt qu'il y a à s'y engager, on peut penser que les

Encadré 3.3. Les consortiums pour la formation des salariés des PME en Corée

Les autorités coréennes financent les subventions à la formation qui sont accordées aux entreprises par le biais de la caisse d'assurance emploi dans le cadre du Programme de développement des aptitudes professionnelles (VADP). Cette caisse est alimentée par une taxe assise sur les salaires payés par les entreprises*. Le VADP apporte des aides aux entreprises qui a) assurent une formation sur place, b) octroient d'office un congé d'études ou de formation payé à leurs salariés, c) organisent des stages de formation en dehors de leurs locaux. Il offre aussi un soutien aux salariés – y compris les plus âgés – qui entreprennent des études ou une formation, notamment en leur accordant des prêts. L'un des inconvénients majeurs que présente le VADP est que les principaux bénéficiaires en sont les grandes entreprises; les petites entreprises et les microentreprises en profitent beaucoup moins (mais elles versent aussi des contributions moins élevées).

Face au faible nombre de demandes de subventions de la part des petites entreprises, les autorités coréennes ont décidé d'apporter leur appui aux consortiums pour la formation, dans le cadre desquels des grandes entreprises (y compris des multinationales) organisent des activités de formation pour les PME. Cette initiative constitue un exemple intéressant et novateur de solution au problème de la faible participation des PME à la formation.

Dans ce système, les organismes de formation de grandes entreprises regroupent leurs ressources pour créer un centre de formation commun destiné aux fournisseurs, aux distributeurs et aux sous-traitants. Cette collaboration est profitable à tous les partenaires car elle permet d'accroître l'efficacité et la qualité de la mise en œuvre de la formation, de rationaliser les programmes de formation des entreprises partenaires, d'encourager les salariés de celles-ci à participer à des activités de formation et, en définitive, d'améliorer la qualité des produits. En outre, les consortiums pour la formation mis en place par des multinationales ou des entreprises nationales disposant d'une avance technologique peuvent faciliter la diffusion des technologies. Le VADP soutient le système en subventionnant les consortiums, ainsi que les entreprises partenaires qui utilisent les installations de formation.

Samsung Heavy Industries et Volvo ont récemment constitué deux consortiums pour la formation qui illustrent bien cette démarche. Confronté à une pénurie de main-d'œuvre qualifiée et devant la qualité insuffisante des produits des entreprises partenaires, Samsung Heavy Industries a créé à l'intention de ces dernières un centre de formation commun. Le projet pilote a débuté en 2001 avec l'élaboration et la mise en œuvre de programmes et d'outils de formation correspondant aux besoins des entreprises partenaires en matière de compétences. En 2002, 92 % des entreprises partenaires de Samsung ont pris part à ce dispositif, et 98 % des participants ont suivi les cours jusqu'au bout. Le consortium mis en place par Volvo a également mis en commun ses ressources pour relever le niveau de compétence des fournisseurs et des sous-traitants. Cette initiative a été profitable non seulement à Volvo parce qu'elle a permis d'améliorer la qualité des intrants apportés par ses fournisseurs, mais aussi aux entreprises partenaires (principalement des PME) parce qu'elle a accru la rentabilité de leur production.

* La Corée a eu un dispositif fondé sur le principe « former ou payer » entre 1976 et 1994, mais elle a décidé d'adopter le nouveau système régi par la caisse d'assurance emploi en raison de la faible participation à la formation. Le dispositif « former ou payer » a donné de bons résultats au départ, mais la proportion d'entreprises utilisant les incitations financières qu'il offrait a fortement diminué, passant de deux tiers en 1977-80 à moins d'un cinquième en 1991-93 (OCDE, 2000).

Source : Ra, Y.-S., J.H. Choi et S.-H. Kim (2005), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Korea Background Report », rapport de base commandé par l'Institut coréen pour l'enseignement et la formation professionnels, Séoul.

clauses de remboursement seront plutôt utiles aux travailleurs qualifiés qui sont susceptibles d'avoir une idée plus claire des avantages qu'ils peuvent tirer de ces activités.

Les dispositifs de financement destinés aux adultes

Les dispositifs de financement reposant sur le budget national – tels que les aides financières et les comptes individuels de formation, les déductions au titre de l'impôt sur le revenu et les dispositions relatives au congé de formation – peuvent sensiblement réduire pour les personnes le coût de leur formation. L'expérience des pays de l'OCDE en la matière montre que les comptes individuels de formation et les aides financières (par exemple, allocations et chèques-formation) peuvent réellement faciliter la participation à la formation des adultes peu qualifiés. Les dispositifs de déductions au titre de l'impôt sur le revenu présentent moins d'intérêt pour ces derniers, étant donné qu'ils sont souvent faiblement imposés, voire pas du tout (tableau 3.2)¹³.

Comptes individuels de formation

Les comptes individuels de formation sont, en substance, des comptes d'épargne à régime fiscal avantageux utilisables uniquement pour financer des activités de formation. Les contributions versées sur ces comptes peuvent provenir de nombreuses parties prenantes, dont les intéressés eux-mêmes, les entreprises, les organismes sectoriels/régionaux et les pouvoirs publics. La finalité de ce type de dispositif n'est pas seulement de

Tableau 3.2. **Dispositifs de financement destinés aux adultes**

Nature du dispositif	Description	Pays qui l'ont adopté
Déduction au titre de l'impôt sur le revenu	Les personnes peuvent déduire leurs dépenses de formation lors du calcul du montant de leur impôt sur le revenu	Allemagne, Autriche, Danemark, États-Unis, Hongrie, Japon, Pays-Bas, Pologne, Portugal
Aides financières à la formation financées par des prélèvements assis sur les salaires	Les pouvoirs publics imposent le paiement d'une taxe assise sur la masse salariale pour financer la formation. Les fonds ainsi recueillis sont reversés sur demande sous forme d'aides pour financer des activités de formation	Corée, Espagne, Japon
Clauses de remboursement	Les entreprises et les salariés passent un contrat prévoyant une période durant laquelle les seconds doivent rembourser les dépenses afférentes à leur formation en cas de départ volontaire	Instituées par la loi : Luxembourg, Pologne Inscrites dans les conventions collectives et les contrats : la plupart des autres pays examinés
Prêts individuels	Prêts bancaires aux personnes à des fins de formation. Ces prêts sont généralement garantis par l'État	Corée, États-Unis, Norvège, Nouvelle-Zélande, Royaume-Uni
Chèques-formation et allocations	Aide directe des pouvoirs publics sous la forme de chèques-formation ou d'allocations. Les premiers permettent aux personnes de choisir elles-mêmes l'organisme de formation, tandis que les seconds couvrent une partie du coût de substitution de la formation	Chèques-formation : Allemagne, Autriche, Italie et Suisse Allocations : Allemagne, Autriche, Corée, Danemark, Italie, Pays-Bas, Pologne, Royaume-Uni et Suède
Comptes individuels de formation	Comptes bancaires exclusivement destinés à la formation des adultes. En règle générale, ils sont alimentés par plusieurs parties prenantes, dont les pouvoirs publics, les personnes, les entreprises et les organismes sectoriels	Canada, Espagne, États-Unis, Pays-Bas et Royaume-Uni

Source : Rapports de base et notes par pays élaborés pour l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes ; et OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris.

faire de la formation des adultes une responsabilité individuelle, mais aussi d'y associer financièrement et techniquement les autres acteurs concernés.

Les comptes individuels de formation sont un instrument relativement récent et ils n'existent encore dans la plupart des pays qu'au stade expérimental. Jusqu'à présent, seul le Royaume-Uni, où le nombre de détenteurs d'un compte individuel de formation a atteint le million en 2001, a déployé ce dispositif au niveau national. On a toutefois constaté dans ce pays un nombre important de cas de fraude sous la forme de comptes fantômes et de retraits non autorisés. En outre, l'absence de contrôle de la qualité des prestataires du secteur privé a suscité l'offre de services de formation ne répondant pas aux normes. Les effets d'aubaine ont aussi été assez importants puisque 53 % des titulaires d'un compte individuel de formation ont indiqué qu'ils auraient entrepris leur formation même en l'absence de ce dispositif (York Consulting, 2002). Tous ces problèmes ont conduit le Royaume-Uni à suspendre l'application de ce dernier douze mois seulement après sa mise en place¹⁴. Ils ont tenu dans une certaine mesure à l'essor rapide qu'a pris le programme face à une demande croissante qui avait été sous-estimée lors de la phase de planification. En même temps, ces comptes n'étaient pas expressément destinés aux personnes peu qualifiées.

En revanche, les comptes individuels de formation institués à titre expérimental au Canada (*Learn\$ave*), aux Pays-Bas (encadré 3.4) et aux États-Unis (IDA, ITA) ont été principalement ciblés sur les adultes peu qualifiés. Les comptes néerlandais visent les catégories défavorisées ayant un faible niveau d'instruction (y compris les chômeurs), tandis que ceux du Canada et des États-Unis sont réservés aux personnes ayant un revenu et/ou un patrimoine inférieur à un certain seuil. La plupart de ces dispositifs semblent avoir entraîné une augmentation de la participation des adultes, surtout peu qualifiés, à la formation (CINOP, 2005 ; York Consulting, 2002). Les cas d'abus et les problèmes de contrôle de la qualité sont aussi moins nombreux que ceux qui ont été relevés au Royaume-Uni. Mais le problème le plus délicat est peut-être d'amener tous les acteurs de premier plan (pouvoirs publics, organismes sectoriels, partenaires sociaux et entreprises) à s'accorder sur la nature des incitations fiscales à associer aux comptes individuels de formation et sur des mécanismes de contrôle efficaces avant de déployer ces programmes pilotes à l'échelle nationale.

En 2004, la France a instauré un autre type de compte de formation, sur lequel les travailleurs épargnent du temps plutôt que de l'argent. Une convention collective et une loi ultérieure accordent à ces derniers un droit individuel de formation en vertu duquel ils peuvent consacrer jusqu'à 20 heures par an à des activités de formation, ces heures étant cumulables sur une durée maximale de six ans. Les Pays-Bas s'orientent aussi dans cette direction depuis que le gouvernement a décidé la création d'une sorte de plan d'épargne fondé sur l'ensemble de l'existence, dont le but est d'encourager les salariés à économiser de l'argent pour financer des périodes de congé sans solde (l'incitation principale étant l'absence d'imposition des sommes épargnées). Le congé de formation fait partie des congés visés par ce dispositif.

Chèques-formation et allocations

Les aides individuelles au financement des activités de formation pour adultes visent à couvrir les dépenses directes (par exemple les chèques-formation destinés au paiement des droits de scolarité) et les dépenses indirectes (par exemple les allocations versées pour compenser en partie le manque à gagner en matière de salaire). Leur but est d'abaisser le coût global de la participation des adultes à la formation et d'augmenter le rendement de

Encadré 3.4. Comptes individuels de formation : les huit programmes pilotes des Pays-Bas

En 2001-2002, les Pays-Bas ont mis en place dans différentes régions huit programmes pilotes concernant des comptes individuels de formation destinés aux personnes ayant un faible niveau d'instruction et à d'autres catégories défavorisées, notamment les chômeurs. L'idée était principalement de promouvoir auprès de ces adultes la formation liée à l'emploi, en leur laissant toute liberté quant au choix des activités de formation. Les comptes ne pouvaient être utilisés que pour couvrir les frais directement liés à la formation, comme les droits d'inscription, les manuels, les frais d'études et les logiciels. Dans le cadre de chacun des domaines pilotes, 150 à 200 adultes ont ouvert un compte dont l'administration était assurée par les caisses de formation sectorielles ou les organismes régionaux chargés de l'éducation. Si ces comptes étaient alimentés principalement par l'État (454 euros par personne au maximum), les adultes concernés, les entreprises, les caisses de formation sectorielles et l'administration locale pouvaient y apporter une contribution supplémentaire.

Les résultats de cette initiative semblent plutôt positifs, le taux de participation des adultes pourvus d'un faible niveau d'instruction* ayant été relativement élevé et les avantages obtenus satisfaisants (s'agissant des emplois trouvés, de l'amélioration des compétences, etc.). Quelques problèmes ont toutefois été rencontrés : certains titulaires d'un compte individuel de formation n'étaient même pas au courant de l'existence de celui-ci. Il y a également eu des cas où les comptes ont été utilisés pour financer des activités sans rapport avec la vie professionnelle des intéressés, ce qui est révélateur d'une tension entre les objectifs de perfectionnement professionnel et les buts visés de manière plus générale en matière de formation.

En 2003, le Gouvernement néerlandais a décidé de ne pas étendre ces programmes pilotes au pays tout entier en raison d'un désaccord avec les partenaires sociaux sur la nature des incitations fiscales à offrir pour encourager la formation. Il envisage toutefois de lancer un nouveau projet de comptes individuels de formation dans un proche avenir, afin de déterminer plus précisément l'utilité que peuvent avoir ces comptes pour les salariés peu qualifiés.

* Plus de 50 % des participants avaient un niveau inférieur au deuxième cycle de l'enseignement secondaire.
Source : CINOP (2005), « Education and Training of Low-Qualified Adults in the Netherlands », OECD Thematic Review on Adult Learning : the Netherlands Background Report, rapport de base commandé par le ministère néerlandais de l'Éducation, de la Culture et des Sciences.

l'investissement dans celle-ci. Leur principal avantage est d'être plus faciles à cibler et de stimuler la concurrence entre les organismes de formation en donnant aux intéressés une plus grande liberté de choix. Les chèques-formation existant en Autriche et en Allemagne visent expressément les adultes peu qualifiés et les chômeurs respectivement, et dans le canton suisse de Genève, la proportion d'adultes peu qualifiés qui en bénéficient a dépassé le quart en 2004. Les allocations versées au Royaume-Uni sont orientées vers les jeunes adultes peu qualifiés. Il importe toutefois de noter que l'efficacité du ciblage dépend dans une large mesure des conditions-cadre. Il peut s'agir notamment des barrières à l'entrée sur le marché des nouveaux prestataires de services de formation pour adultes, de la possibilité pour les adultes d'accéder à l'information sur le contenu et la qualité des formations proposées, et des moyens qu'ont les apprenants d'assurer la visibilité de leurs acquis sur le marché du travail externe.

En particulier, pour que ces dispositifs soient efficaces, il est essentiel de veiller à la qualité des organismes de formation et de la certifier. À cette fin, il est nécessaire de procéder à un filtrage des prestataires potentiels et à une surveillance continue de ceux qui sont en activité (voir aussi le chapitre 4). On trouve en Autriche un exemple de système de chèques-formation bien ciblé, qui a de surcroît pour effet d'inciter fortement les adultes à suivre leurs formations jusqu'au bout (encadré 3.5).

Les systèmes d'allocations et d'aide financière aux études présentent l'avantage de réduire le coût de substitution de la participation à une formation à plein temps, ce qui n'est pas négligeable étant donné que la perte de revenu abaisse sensiblement le taux de rendement individuel et peut constituer l'un des principaux obstacles à la participation. Les pays nordiques ont mis en place de généreux systèmes d'aide aux études aux niveaux primaire, secondaire et supérieur. Le Royaume-Uni offre un bon exemple de système d'allocations avec son *Adult Learning Grant* (allocation de formation pour adultes), qui

Encadré 3.5. Les chèques-formation en Autriche

Durant ces dernières années, la plupart des *Länder* autrichiens ont mis en place un système de chèques-formation pour prendre en charge une partie du coût de la formation des adultes. Si ces systèmes sont en principe destinés à l'ensemble des salariés, ils visent tout particulièrement les adultes peu qualifiés et ayant un faible niveau d'instruction, notamment les femmes en congé de maternité et les bénéficiaires d'allocations de chômage et de prestations d'aide sociale. Leur objectif principal est d'accroître la participation des adultes à la formation en réduisant le coût direct. En outre, ils encouragent fortement les intéressés à suivre leur formation jusqu'au bout en prévoyant le remboursement de certaines sommes à l'issue de celle-ci.

Si le montant des aides et les critères d'attribution diffèrent d'une région à l'autre et selon les caractéristiques des personnes, les adultes peu qualifiés semblent privilégiés. À Vienne, le montant de l'aide est en général de 150 euros par an, mais les personnes inscrites auprès du Service de l'emploi et les participants aux programmes de formation de la « deuxième chance » perçoivent respectivement 300 euros et 450 euros. En Haute-Autriche, l'aide normale peut couvrir jusqu'à 50 % des dépenses de formation (dans la limite de 730 EUR), mais les travailleurs âgés de plus de 40 ans et ceux qui n'ont pas de qualification professionnelle reçoivent davantage – jusqu'à 80 %, le maximum étant 1 100 EUR. Les candidats aux formations sanctionnées par des titres de niveau supérieur (par exemple, maître marinier) ont droit à des montants plus élevés, le maximum étant de 1 460 EUR, ou de 1 830 euros pour les personnes de plus de 40 ans.

En 2002, la Chambre autrichienne du travail a également commencé à offrir des chèques-formation (*AK Bildungsgutschein*) d'une valeur de 100 euros (150 euros pour les personnes en congé parental) pour la participation à des stages de formation spécifiques assurés par des organismes choisis.

Une caractéristique importante des dispositifs autrichiens de chèques-formation est qu'ils visent à garantir aux apprenants l'offre de services de qualité. C'est pourquoi les chèques-formation ne peuvent être utilisés qu'auprès de prestataires répondant à des normes de qualité rigoureuses (en Haute-Autriche, par exemple, le prestataire certifié reçoit le « Label de qualité de la Haute-Autriche » – voir encadré 4.15).

Source : Schlögl, P. et A. Schneeberger (2004), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Austria Background Report », Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung et Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Vienne.

témoigne de la volonté générale de tirer les leçons de l'échec du programme des comptes individuels de formation. L'une des principales raisons de cet échec, hormis le problème des fraudes et de l'absence de contrôle de la qualité, réside dans les effets d'aubaine manifestement importants qui ont été observés. C'est pour mieux cibler les adultes peu qualifiés que le Royaume-Uni s'est tourné vers ce système d'allocations (encadré 3.6).

Encadré 3.6. Les allocations individuelles d'études dans certains pays

L'*Adult Learning Grant* instauré au Royaume-Uni est un dispositif d'allocations récemment créé en vue d'encourager les jeunes adultes peu qualifiés à participer à des activités de formation. Il a été créé dans le cadre de la UK Skills Strategy afin d'améliorer la base de compétences dont dispose le pays, en aidant ceux qui ont échoué lors de leur formation initiale à obtenir les qualifications nécessaires pour réussir dans leur vie professionnelle. Mis en place à l'essai en septembre 2003 dans dix des régions (19 depuis septembre 2004) où intervient le Learning and Skills Council (Conseil pour la formation et le développement des compétences), il accorde aux jeunes adultes âgés de 19 à 30 ans, sous condition de ressources, une allocation hebdomadaire pouvant aller jusqu'à 30 GBP pour suivre une formation à plein temps débouchant sur des qualifications de niveau 2 ou 19 ans et plus au niveau 3. Cette allocation peut en principe être perçue pendant un maximum de deux ans et le niveau de revenu annuel des apprenants est limité à 11 500 GBP. Des évaluations sont en cours et l'on envisage d'étendre le dispositif à tous les adultes du Royaume-Uni.

En **Suède**, une aide financière peut être obtenue pour suivre des études à l'université et dans d'autres types d'établissements d'enseignement postsecondaire, ainsi qu'aux niveaux primaire et secondaire dans le cadre des programmes nationaux ou municipaux d'éducation des adultes. La part des allocations dans cette aide est plus importante pour les apprenants ayant un faible niveau d'instruction. Le montant total est comparable au revenu net d'un travailleur à faible revenu (environ 7 500 SEK par mois, ce qui équivaut à quelque 1 100 USD). Il a été calculé de façon à couvrir les besoins essentiels de l'apprenant, ainsi que ses frais d'études.

En complément de ce dispositif général de soutien, des « allocations de recrutement » sont offertes aux personnes ayant fait relativement peu d'études qui sont au chômage, risquent de perdre leur emploi ou ont un handicap fonctionnel, et ont de ce fait besoin de plus de temps pour atteindre leurs objectifs de formation. Ces allocations peuvent être accordées aux personnes âgées de 25 à 50 ans pour une durée maximale de 50 semaines, et ce pour suivre une formation au niveau de l'éducation de base et du deuxième cycle de l'enseignement secondaire.

Au **Danemark**, une aide financière (*Statens Voksenuddannelsesstøtte*, SVU) et une allocation (*Voksen- og efteruddannelse*, VEU) sont accordées aux adultes qui entreprennent des études secondaires (premier et deuxième cycles) ou supérieures, ou une formation professionnelle jusqu'au niveau de l'enseignement scolaire à finalité professionnelle. Le SVU vise à assurer aux adultes qui suivent ces formations jusqu'au niveau de l'enseignement professionnel le soutien financier nécessaire. Le VEU est destiné à compenser la perte de salaire. En 2003, on comptait plus de 14 000 bénéficiaires du SVU, et plus de 243 000 opérations (chiffre sans rapport avec le nombre de personnes concernées) ont été effectuées dans le cadre du VEU.

Source : Danemark : Institut danois de Technologie (2001) ; Suède : ministère de l'Éducation et de la Science (2003) ; Royaume-Uni : ministère du Travail et des Pensions (2005).

Congé de formation

Pour pouvoir suivre une formation, les travailleurs sont souvent contraints d'interrompre leur activité professionnelle ou de réduire leur temps de travail pendant une période assez longue. Ce choix peut être facilité par l'inscription du congé de formation dans la législation ou les conventions collectives. Le congé de formation répond à la nécessité de garantir aux travailleurs la réintégration dans leur emploi à l'issue de leur formation, et de réduire ainsi le risque de chômage. En général, ceux-ci ont la possibilité de bénéficier d'une aide financière durant ce congé¹⁵, et des aides ou des prêts peuvent leur être accordés selon les situations. En dehors du droit à la réintégration, les dispositifs de congé de formation se distinguent principalement par la place qu'ils font au remplacement du salaire auquel les intéressés ont dû renoncer.

La diversité des dispositifs de congé de formation que les pays ont adoptés crée dans ce domaine une image très contrastée, comme le montre le tableau 3.3. Les critères déterminant la possibilité d'en bénéficier reposent sur la durée de la relation entre le salarié et son employeur. Ils peuvent aller de l'absence de durée minimale à au moins trois ans d'activité auprès du même employeur. La durée du congé peut être très courte (cinq jours par an, par exemple) ou atteindre une année pour des études à plein temps. En outre, l'autorisation de l'employeur est généralement requise, lequel juge de l'opportunité du congé en fonction des contraintes d'exploitation ou des quotas de congés de l'entreprise. Il peut aussi y avoir des clauses visant à protéger les intérêts de l'employeur et du salarié. Celles-ci peuvent préciser le contenu de la formation qui peut, par exemple, être strictement professionnelle et privilégier les besoins de l'entreprise, mais aussi comporter un volet de formation générale. Ces clauses auront bien entendu un impact très net sur la participation des salariés.

S'agissant des modalités de financement, il existe dans les pays des dispositions différentes pour la prise en charge des dépenses afférentes au congé de formation :

- *Aide publique* : Dans un certain nombre de pays, l'aide publique est axée sur la formation des catégories défavorisées. C'est le cas en particulier en Finlande, en Norvège et en Suède où des ressources publiques sont affectées aux programmes d'éducation de base destinés aux adultes d'un certain âge ou aux personnes à faible revenu. Au Royaume-Uni, il n'existe pas de dispositif officiel de congé de formation, mais les pouvoirs publics financent des programmes de formation en milieu de travail pour les personnes peu qualifiées. Au Danemark, les groupes cibles sont déterminés d'après le niveau d'études ou de formation et non d'après le revenu ou l'âge.
- *Contributions apportées par l'employeur et le salarié* : En Autriche et en Corée, par exemple, le congé de formation est financé par les cotisations versées aux caisses d'assurance-chômage, et en Espagne, par une contribution à une caisse de formation spéciale.
- *Financement selon les accords passés par les partenaires sociaux* : Aux Pays-Bas, aucune législation nationale n'encadre le congé de formation, qui est financé par les cotisations des employeurs et des salariés à des caisses sectorielles spéciales pour la formation et le perfectionnement. En Allemagne, il existe dans ce domaine une législation au niveau régional ; en outre, les partenaires sociaux ont négocié des conventions collectives prévoyant la possibilité de prendre un congé pour études.
- *Financement intégralement assuré par l'employeur* : Dans certains pays, en plus du temps d'absence accordé, les employeurs couvrent les coûts salariaux, surtout pour les congés de courte durée. C'est notamment le cas au Portugal, où l'obligation d'accorder un

minimum de 20 heures de formation par an est entrée en vigueur en 2003, après l'adoption d'une convention nationale par les partenaires sociaux.

- *Congé sans solde* : Le droit au congé sans compensation financière existe dans un certain nombre de pays pour les personnes désireuses de se perfectionner. Au Royaume-Uni, par exemple, son exercice est volontaire, tandis qu'en Allemagne, il est inscrit dans de nombreuses conventions collectives. En Suède, il est régi par la loi.

D'autres démarches s'appuient sur l'aide financière publique pour répondre à deux problèmes fondamentaux : assurer au salarié le minimum vital et remplacer les travailleurs en congé de formation, ce qui se fait dans ces cas par le biais de la rotation des postes (par exemple, Allemagne, Autriche, Danemark, Finlande, Hongrie, Pologne et Suède). Lorsque l'un d'eux part en congé, il est remplacé par un autre, souvent un chômeur faisant l'objet d'une aide des pouvoirs publics. Ce type de dispositif est souvent jugé particulièrement utile pour les petites entreprises, pour lesquelles la redistribution du travail ou le recrutement d'un autre salarié peuvent être difficiles ou coûteux.

Un autre moyen intéressant d'aider les travailleurs à financer leur congé de formation est celui qui a été adopté aux Pays-Bas, où les pouvoirs publics ont mis en place un système d'« épargne-congé ». Les salariés néerlandais peuvent ainsi économiser jusqu'à 10 % de leur rémunération annuelle brute sur un compte d'épargne à régime fiscal avantageux en vue de financer un congé pour raisons personnelles, la formation ou les études figurant parmi les motifs déclarés pour justifier ce congé (plan d'épargne fondé sur l'ensemble de l'existence).

En Allemagne, des cours sont offerts aux personnes qui exercent leur droit au congé pour études par des établissements d'enseignement postsecondaire publics et des prestataires de services d'enseignement comme *Arbeit und Leben* à Hambourg, dont le financement est assuré pour moitié par le *Land* ou la municipalité et pour moitié par la Fédération nationale des syndicats (DGB). La balance de la participation penche cependant en faveur des grandes entreprises, où les représentants syndicaux et ceux des comités d'entreprise s'emploient à encourager les salariés à prendre un congé de formation.

L'utilisation du congé de formation reste limitée, avec quelques exceptions cependant comme l'Allemagne, le Danemark, la Norvège et la Suède. Dans tous les pays pour lesquels des données sont disponibles, moins de 2 % des salariés prennent un congé de formation chaque année (tableau 3.3). Les écarts entre les pays tiennent aux différences qui existent entre eux quant aux aides financières offertes, à la compensation de la perte de salaire et à la nécessité pour le salarié d'obtenir l'accord de son employeur pour exercer son droit au congé de formation. En Corée, par exemple, la possibilité d'obtenir un congé payé n'est pas garantie, et les entreprises n'accordent celui-ci qu'à titre exceptionnel.

La participation aux dispositifs de congé de formation présente aussi un profil très net, les femmes, les personnes ayant fait des études supérieures et les fonctionnaires étant les premiers bénéficiaires. Au Danemark, par exemple, les femmes ont été trois fois plus nombreuses que les hommes à utiliser l'un des dispositifs de congé de formation destinés aux personnes ayant un faible niveau d'instruction en 2000. En Suède, les femmes prennent un congé de formation deux fois plus souvent que les hommes. En Autriche, le congé sabbatique de formation a été supprimé parce qu'il était utilisé de manière disproportionnée par les femmes juste après leur congé de maternité (Cedefop, 2004). En Allemagne, une part importante des personnes qui utilisent le congé de formation sont des fonctionnaires, tandis qu'en Corée, ces derniers peuvent prendre un congé avec ou sans solde pour suivre des cours universitaires par correspondance, 80 % de leurs droits de

Tableau 3.3. **Les dispositifs de congé de formation dans quelques pays de l'OCDE**

	Conditions à remplir	Nature du soutien financier	Prise en charge des coûts	Nombre de bénéficiaires (% de l'emploi total)
Allemagne	Spécifiées dans les conventions collectives et la législation des <i>Länder</i> .	Intégralité du salaire		1 % à 2 % par an
Autriche	Trois ans chez le même employeur. Accord de l'employeur. Toute formation de plus de 16 heures par semaine	Indemnité journalière de 14.5 euros pour une période de 3 à 12 mois	Service autrichien de l'emploi	2 263 en 2002 (0.1%)
Corée	Salariés ayant travaillé plus d'un an	1/3 des coûts salariaux et une partie des coûts directs. Formation professionnelle de plus de 30 jours et 120 heures	Assurance-emploi	7 756 en 2000 (0.04%)
Danemark	Accord de l'employeur/travailleurs indépendants : <i>Enseignement général pour adultes</i> : > 26 semaines dans l'emploi actuel <i>Enseignement supérieur</i> : > trois ans d'expérience professionnelle	Aide versée aux salariés ou à l'employeur s'il paie l'intégralité du salaire pendant le congé de formation. Indemnité maximale de chômage (9/2004) : 423 euros par semaine pour une fréquentation des cours à temps plein. Durée maximum de versement du SVU : 80 semaines (équivalents temps plein) au niveau de l'éducation de base ; 1-52 semaines (études à plein-temps) sur une période de cinq ans au niveau de l'enseignement supérieur. Formation professionnelle (VEU) : pas de limite de durée	Budget de l'État. Les employeurs participent au financement du VEU en supportant des prélèvements au titre de la formation (dispositif de remboursement des employeurs).	SVU : 14 000 ou 0.61% de la main-d'œuvre âgée de 25 à 59 ans en 2002 VEU : 9 % de la main-d'œuvre âgée de 20 à 70 ans (d'après le nombre d'opérations, et non pas du nombre de bénéficiaires, ceux-ci pouvant participer plusieurs fois au cours d'une année)
Espagne	Travailleurs employés par la même entreprise depuis au moins un an	Intégralité du salaire perdu jusqu'à 200 heures de travail	Contribution obligatoire des partenaires sociaux à la Fondation tripartite	4 731 en 1999 1 394 en 2002 (0.01 %) ^a
Finlande	Salariés ayant travaillé plus de dix ans	440 euros par mois, plus un montant lié au salaire représentant 15-20 % du dernier salaire mensuel, pendant un maximum d'un an.	Assurance enseignement et formation	5 236 en 2002 (0.2 %) ^b
Norvège	Personnes ayant travaillé plus de trois ans et au service de leur employeur actuel depuis deux ans	80 000 NOK par an : 60 % sous forme de prêt, 40 % convertis en don si réussite aux examens. < 50 % des bénéficiaires du congé pour études (formelles) perçoivent la totalité de leur salaire, 20 % perçoivent un salaire réduit	Caisse nationale de crédit pour la formation, financement de programmes d'éducation de base	17 000-18 000 salariés (0.8 % des actifs occupés ont exercé leur droit à un congé de formation à temps complet en 2003)
Pays-Bas	Spécifiées dans les conventions collectives	Intégralité du salaire	Caisses de formation sectorielles établies par les conventions collectives et alimentées par les salariés et les employeurs	n.d.

Tableau 3.3. **Les dispositifs de congé de formation dans quelques pays de l'OCDE**
(suite)

	Conditions à remplir	Nature du soutien financier	Prise en charge des coûts	Nombre de bénéficiaires (% de l'emploi total)
Pologne	Les travailleurs sont dirigés par leur employeur vers un établissement d'enseignement ou une formation	Au niveau secondaire : coûts salariaux pour un maximum de cinq heures et six jours ouvrables avant l'examen final. Au niveau supérieur : coûts salariaux pour un maximum de 28 jours de congé de formation ; remboursement des frais afférents aux déplacements, aux fournitures et aux droits de scolarité	Caisse de formation: les entreprises qui créent cette caisse ont droit à une aide financière à la formation prise sur les ressources budgétaires de l'État	n.d.
Suède	Travailleurs occupés depuis au moins six mois ou ayant travaillé plus de douze mois au cours des deux dernières années	Allocations et prêts de 33 880 SEK pour 20 semaines d'études à plein temps ; prêt supplémentaire pour les travailleurs > 25 ans si leur revenu durant les 12 mois qui ont immédiatement précédé les études dépassait un certain seuil	Allocation d'études versée par les pouvoirs publics	0.7 % en 2002

n.d. : non disponible.

a) Ce chiffre renvoie au nombre d'autorisations de formation individuelle approuvées par la Fondation tripartite.

b) Ce chiffre correspond au nombre de salariés ayant pris un congé d'alternance (de rotation des postes), dont seulement environ 17 % ont donné la formation comme raison principale.

Source : OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris ; Rapports de base élaborés par les pays pour l'Examen thématique de l'apprentissage des adultes ; Cedefop (2004), "Educational Leave Schemes throughout Europe", Cedefop et EURYDICE, Belgique.

scolarité leur étant remboursés. Les fonctionnaires portugais ont un droit propre au congé de formation. Dans la plupart des pays, ce sont les personnes qui ont fait des études supérieures qui s'en servent le plus. En Espagne, par exemple, environ 80 % des personnes qui prennent un congé de formation financé par la Fondation tripartite pour la formation dans l'emploi, s'inscrivent dans l'enseignement supérieur.

Des solutions nouvelles plus souples, telles que les systèmes de rotation des postes ou les comptes épargne-temps, peuvent permettre d'accroître la participation des entreprises et des travailleurs aux dispositifs de congé de formation. Leur développement et celui d'autres formules semblables devraient être encouragés.

3. Conclusion

Nous avons examiné dans ce chapitre plusieurs grands aspects des politiques de financement visant à remédier à l'insuffisance de l'offre et à améliorer l'efficacité de la formation des adultes. Nous avons prêté une attention particulière aux mesures conçues pour répondre aux exigences des adultes peu qualifiés et des petites entreprises. S'agissant des transferts financiers entre les différents niveaux d'administration, si le financement fondé sur les résultats peut accroître l'efficacité globale, il doit tenir compte en même temps des besoins ou être associé à un système d'abondement de façon à être profitable aux adultes peu qualifiés. Les dispositifs mis en place aux États-Unis et par le Fonds social européen, par exemple, constituent de bons moyens de concilier efficacité et équité.

S'agissant des mécanismes de financement assurant un soutien direct aux entreprises et aux adultes, les dispositifs qui comportent un élément de cofinancement ou laissent une plus grande liberté de choix aux personnes et aux entreprises peuvent accroître l'efficacité de l'offre. Toutefois, il est également nécessaire de veiller à réduire les effets d'aubaine et de faire en sorte que les groupes défavorisés et les petites entreprises bénéficient de ces dispositifs. Si ces conditions sont respectées, les systèmes de déductions au titre de l'impôt sur les bénéfices et de subventions par prélèvements peuvent constituer des formules valables que l'on peut envisager de choisir parmi les divers instruments de financement visant les entreprises.

Quant aux mesures destinées aux adultes, les comptes individuels de formation, les chèques-formation et autres aides financières peuvent faciliter l'engagement des adultes peu qualifiés dans la formation à condition d'être bien centrés sur leur objectif. En règle générale, l'essentiel est de mieux cibler les programmes. La question demeure cependant de savoir qui, de l'individu ou de l'entreprise, doit être expressément visé. L'aide au congé de formation est aussi un moyen utile de promouvoir la participation des travailleurs à la formation, mais là encore il faut trouver des mécanismes propres à garantir que les bénéficiaires du soutien financier offert et de l'appui des partenaires sociaux seront les travailleurs peu qualifiés.

Notes

1. Les dispositifs de financement en faveur de la formation des chômeurs ne sont pas abordés en tant que tels dans ce chapitre.
2. Il existe toutefois de grandes disparités entre États en matière de financement, dues à la diversité des besoins régionaux et aux choix effectués par les organismes publics. L'État du Maryland, par exemple, ne finance en général que 20 % environ de ses dépenses totales, tandis que celui de Californie en finance d'ordinaire près de 90 %.
3. Le financement fondé sur les résultats constitue aussi souvent un moyen d'évaluer l'efficacité des services de l'emploi. En règle générale, toutefois, les résultats des activités de formation des adultes sont plus difficiles à mesurer (voir section 4 du chapitre 4 sur l'évaluation des programmes).
4. En Autriche, les entreprises ont la possibilité de déduire 6 % de leurs dépenses réelles de l'impôt dû. Cela constitue une incitation en faveur de la formation pour les entreprises qui ne réalisent pas des bénéfices suffisants durant une année donnée pour profiter de l'abattement fiscal ordinaire.
5. On a pu noter que les grandes entreprises étaient les principales bénéficiaires du dispositif d'abattement supplémentaire.
6. Les taux de déduction fiscale peuvent suivre par exemple une courbe croissante liée au nombre d'années de scolarisation des travailleurs (de 0 à 9). En principe, ces taux peuvent aussi être liés à différentes caractéristiques des travailleurs peu qualifiés (par exemple, l'âge, le salaire, l'emploi occupé). Un tel dispositif favoriserait moins l'effet de substitution rencontré aux Pays-Bas. Toutefois, quels que soient les critères de modulation des taux, les effets de substitution sont dans une certaine mesure inévitables.
7. En Corée et au Japon, la formation prise en charge par les caisses d'assurance emploi est entièrement financée par des prélèvements assis sur les salaires qui lui sont expressément destinés (elle fait partie des activités financées par ces caisses).
8. Un fort effet d'aubaine est inhérent à la conception de ce dispositif : les grandes entreprises, qui engageraient des dépenses de formation même en son absence, sont de la sorte implicitement subventionnées à 100 %. Signalons que les données concernant l'importance du phénomène de répercussion sur les salaires des prélèvements supportés par les entreprises, sont contrastées.
9. La France et le Québec, par exemple, ont tous deux adopté des dispositions légales pour abaisser le taux des prélèvements assis sur les salaires pour les PME dans le cadre de leur dispositif respectif de prélèvements au titre de la formation.

10. La seule exception est le cas où l'État est tenu responsable s'il y a défaut de remboursement de la part de l'emprunteur.
11. Les clauses de remboursement permettent en substance de répartir les frais de formation entre les personnes et les entreprises. Elles visent ainsi à atténuer les effets potentiels de deux défaillances du marché sur la formation de adultes: le débauchage et les contraintes financières limitant l'accès au crédit. La clause de non-concurrence est un autre instrument possible qui est largement répandu aux États-Unis. Il s'agit d'un accord entre le salarié et la direction à travers lequel le premier s'engage à ne pas travailler pour un concurrent ou à ne pas créer une entreprise concurrente durant une certaine période après la cessation de son emploi.
12. Un marché du crédit destiné au capital humain ne peut se développer à partir du marché lui-même, puisque le capital humain ne peut faire l'objet d'un nantissement. Il est donc nécessaire que l'État crée ce marché et garantisse le crédit de manière que les établissements financiers acceptent d'accorder des prêts sans garantie supplémentaire aux adultes désireux de suivre une formation.
13. Les comptes individuels de formation ne donnent pas toujours lieu à une participation de l'État. Les « comptes de compétences » mis en place par la compagnie d'assurance suédoise Skandia, par exemple, ne concernent qu'employeurs et salariés (OCDE, 2005).
14. Les comptes individuels de formation ont été remplacés dans une certaine mesure par l'allocation de formation pour adultes (*Adult Learning Grant*) (encadré 3.6).
15. Il existe depuis 1974 une Convention de l'OIT (n° 140) sur le congé-éducation payé qui a été ratifiée par 32 pays.

Bibliographie

- Bird, M.R et M. Smart (2001), « Intergovernmental Fiscal Transfers: Some Lessons from International Experience », Université de Toronto, polycopié.
- Cedefop (2004), « Educational Leave Schemes throughout Europe », Cedefop et EURYDICE, Belgique (www.trainingvillage.gr/etv/library/educationalleave/main.asp).
- CINOP (2005), « Education and Training of Low-Qualified Adults in the Netherlands », OECD Thematic Review on Adult Learning: the Netherlands Background Report, rapport de base commandé par le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Commission européenne (2003), *Le Fonds social européen 2000-2006 : Investir dans les ressources humaines, Emploi et affaires sociales*, Bruxelles.
- Heckman, J. et J. Smith (2003), « The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program », NBER Working Paper n° 9818, juillet.
- Institut danois de Technologie (2001), « OCDE Thematic Review on Adult Learning: Denmark Background Report », en collaboration étroite avec le ministère du Travail et le ministère de l'Éducation, www.oecd.org/edu/adultlearning
- Leuven, E. et H. Oosterbeek (2004), « Evaluating the Effect of Tax Deductions on Training », *Journal of Labor Economics*, vol. 22, n° 2, avril, pp. 461-488.
- OCDE (2000), *Approfondir les réformes en Corée : Politique du marché du travail et protection sociale*, Paris.
- OCDE (2003), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris.
- OCDE (2005), *Cofinancer la formation tout au long de la vie : Vers une approche systémique*, Paris.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 10, OCDE, Paris.
- Owens, J. (2001), *Evaluation of Individual Learning Accounts – Early View of Customers and Providers: National Report*, York Consulting.
- Ra, Y.-S., J.H. Choi et S.-H. Kim (2005), « OECD Thematic Review on Adult Learning : Korea Background Report », rapport de base commandé par l'Institut coréen pour l'enseignement et la formation professionnels, Séoul, www.oecd.org/edu/adultlearning.

Schlögl, P. et A. Schneeberger (2004), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Austria Background Report », Österreichisches Institut für Berufsbildungsforschung et Institut für Bildungsforschung der Wirtschaft, Vienne, www.oecd.org/edu/adultlearning.

Ministère suédois de l'Éducation et de la Science (2003), *Fact Sheet: Adult Education Recruitment Grants*, Stockholm.

Ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni (2005), « OECD Thematic Review on Adult Learning: England Background Report », www.oecd.org/edu/adultlearning.

York Consulting (2002), *Evaluation of Individual Learning Accounts: Final Report*, Scottish Executive, Edimbourg.

Chapitre 4

Améliorer les modes d'organisation de la formation et mieux contrôler sa qualité

Ce chapitre propose une analyse des divers dispositifs institutionnels existants, notamment les programmes en entreprises, qui restent les principaux lieux d'apprentissage pour la plupart des adultes qui travaillent. Dans l'ensemble, l'expérience des pays examinés met en lumière l'importance d'offrir des possibilités de formation flexibles visant les exigences propres aux populations concernées. Qui plus est, les adultes prennent plus volontiers part aux programmes qui leur sont destinés quand la formation dispensée est de bonne qualité. La mauvaise qualité des programmes et la méconnaissance de leurs résultats risquent fort en effet de réduire aussi bien l'investissement que la participation. C'est pourquoi le contrôle de qualité et l'évaluation des programmes doivent faire partie intégrante des systèmes de formation des adultes. Ce chapitre porte une attention particulière aux programmes destinés aux adultes ayant de faibles qualifications.

En aménageant l'organisation des programmes de formation de façon à répondre aux besoins spécifiques des apprenants adultes et à assurer une adéquation souple avec les horaires familiaux et professionnels, on peut motiver ceux qui ne voient pas de raison de se former ou ne perçoivent que les obstacles à la participation. On analyse dans ce chapitre les divers dispositifs institutionnels existants, notamment les programmes en entreprises, qui restent les principaux lieux d'apprentissage pour la plupart des adultes qui travaillent. Dans l'ensemble, l'expérience des pays examinés met en lumière l'importance d'offrir des possibilités de formation flexibles visant les exigences propres aux populations concernées. Qui plus est, les adultes prennent plus volontiers part aux programmes qui leur sont destinés quand la formation dispensée est de bonne qualité. La mauvaise qualité des programmes et la méconnaissance de leurs résultats risquent fort en effet de réduire aussi bien l'investissement que la participation. C'est pourquoi le contrôle de qualité et l'évaluation des programmes doivent faire partie intégrante des systèmes de formation des adultes.

1. Relever le défi des modalités d'organisation de la formation

L'offre et les modalités d'organisation peuvent faire gravement obstacle à la formation : il arrive que les établissements ne soient pas accessibles aux adultes peu qualifiés ou qu'ils ne soient pas adaptés à leurs besoins particuliers en matière de formation. On examine dans cette section une série d'établissements et de dispositifs de formation qui ont bien répondu aux exigences de diverses catégories d'adultes. Ils comprennent les universités populaires, les établissements d'enseignement postsecondaire, les centres polyvalents (« guichets uniques »), les centres municipaux, les organismes de formation en entreprise et les établissements d'enseignement ordinaires qui accueillent les adultes en dehors des heures de cours. L'offre diffère en général considérablement selon les catégories visées. Il est aussi question des dispositifs de formation souples tels que l'enseignement à temps partiel ou à distance, qui réduisent le coût de substitution de la formation et la rendent compatible avec la vie quotidienne des adultes.

Les programmes de la deuxième chance

L'éducation de la deuxième chance offre aux adultes diverses possibilités d'élever leur niveau d'instruction ou de changer d'orientation professionnelle. Destinés par définition aux catégories peu qualifiées ou défavorisées, ces programmes vont de la simple maîtrise de l'écriture et de la lecture à l'apprentissage de l'idiome local en tant que deuxième langue, en passant par la formation professionnelle de base. On trouvera ci-dessous un examen des modes de mise en œuvre de la formation qui ont effectivement permis d'atteindre les catégories visées. Ces méthodes ont en commun une approche plus douce de la formation et un cadre relativement peu structuré. Il s'agit d'attirer les adultes qui n'ont pas bien réussi à l'école ou dans les programmes de formation préalablement suivis.

Plusieurs pays qui ont mis au point des stratégies précises à l'intention des adultes peu qualifiés, ont obtenu de bons résultats en s'éloignant du modèle scolaire pour tenter d'associer le plus souvent possible des modalités et des finalités de formation différentes. En Allemagne par exemple, il existe une gamme de possibilités de la deuxième chance conçues pour les moins qualifiés (encadré 2.3). Dans certains cas, on cherche à proposer un cadre informel qui soit compatible avec la vie de tous les jours et une formation qui ne couvre que quelques heures par semaine. Le but est d'aider les adultes qui ont des difficultés d'apprentissage d'origine psychologique. Aux Pays-Bas, certains programmes associent l'enseignement de la langue au travail et, dans certains cas, à la formation en cours d'emploi. L'approche intergénérationnelle a aussi donné de bons résultats (encadré 4.1).

La Corée a adopté des méthodes nouvelles pour toucher les adultes peu qualifiés et les former avec succès. Des cours d'alphabétisation sont dispensés à l'échelon local par les centres d'aide sociale, les associations féminines et de nombreuses organisations non gouvernementales. Pour amener les adultes à s'inscrire, le personnel du Centre d'Anyang pour la formation des adultes s'adresse aux femmes dans les supermarchés et les instituts de beauté et aux arrêts d'autobus. Les enseignants sont bénévoles et certains ont eux-mêmes suivi les cours. Ce centre travaille en réseau avec 25 autres ONG qui dispensent aussi des cours d'alphabétisation. Des établissements spéciaux appelés « para-écoles » assurent la formation de base des adultes peu qualifiés, qui n'ont pas besoin d'être scolarisés toute la journée. Les « écoles citoyennes » assurent une éducation de base condensée en trois ans et les « lycées citoyens » offrent l'équivalent de l'enseignement secondaire (OCDE, 2004a).

Encadré 4.1. **L'apprentissage intergénérationnel aux États-Unis et aux Pays-Bas**

Aux États-Unis, le *Family Literacy Program* propose une autre méthode remarquable pour remédier aux problèmes concernant l'éducation de base et les savoirs fondamentaux. Il a pour objet de lutter contre la transmission de l'illettrisme d'une génération à l'autre en plaçant les différents membres de la famille en situation d'émulation. Il encourage les parents à se remettre à apprendre en associant leurs enfants à cet effort. Tous se retrouvent dans la même salle de classe en même temps avec des activités communes. Même si ces projets n'ont guère été évalués, on estime en général que l'approche adoptée est bénéfique tant pour les parents que pour les enfants. À tout le moins, le principe en est conforme aux constatations très répandues dans les ouvrages spécialisés, selon lesquelles le meilleur indicateur prédictif des résultats scolaires de l'individu est le niveau d'instruction des parents, et surtout de la mère. Le *Family Literacy Program* enseigne la lecture, l'écriture et les mathématiques, et assure une préparation aux épreuves du GED, ainsi qu'une initiation aux nouvelles technologies de l'information et de la communication au moyen d'une méthode dont le but est « d'apprendre à apprendre ». Enfin, il semble que ce programme tende à être très fructueux quand il est mis en œuvre là où vivent les personnes peu qualifiées, c'est-à-dire le plus souvent dans les régions défavorisées. Cette approche est aussi appliquée aux Pays-Bas où, de même qu'aux États-Unis, l'enseignement est dispensé dans les écoles primaires. Toutefois, aux Pays-Bas, les mères et les enfants ne se réunissent généralement pas dans la même classe, mais ont des activités différentes dans des locaux distincts.

Source : « OCDE (2005c), Thematic Review on Adult Learning: Unites States Country Note », Paris ; OCDE (2005d), « Thematic Review on Adult Learning: the Netherlands Country Note », Paris.

Il existe dans certains pays des programmes de la deuxième chance qui associent formation en milieu scolaire et formation en milieu de travail, et constituent en quelque sorte un système de formation d'apprenti en alternance pour les adultes. En Autriche par exemple, les « formations d'apprenti intensives » pour adultes durent un an au lieu de trois et rassemblent de nombreux individus désireux de suivre une formation professionnelle de la deuxième chance. Les programmes sont à la fois courts et intensifs et sanctionnés par un titre de même valeur que ceux de la formation traditionnelle d'apprentis. En 2002, 5 300 personnes ont passé l'examen des formations d'apprentis intensives et commencé à travailler dans la foulée, ce qui représente plus de 10 % des individus qui se mettent à exercer une activité rémunérée après une formation d'apprenti ordinaire. En Pologne, la réussite des programmes de formation d'apprenti destinés aux jeunes amène à envisager la création de programmes similaires à l'intention des adultes peu qualifiés (OCDE, 2005a).

En Allemagne, les adultes peu qualifiés ont la possibilité d'acquérir un titre ou un diplôme professionnel grâce à un projet appelé « Itinéraires différenciés vers les diplômes professionnels ». Il est organisé par BBJ Consult AG, l'un des nombreux établissements berlinois qui travaillent dans le domaine de la formation professionnelle initiale et continue. Il s'agit d'une approche assez novatrice qui associe l'évaluation et la reconnaissance des acquis à un système modulaire d'obtention d'un diplôme. Étant donné que la procédure d'évaluation ne peut être confiée à l'établissement qui assure la formation modulaire, un « réseau de modularisation » a été constitué avec une quarantaine d'établissements berlinois de formation continue. Les participants qui effectuent le cycle tout entier reçoivent un titre officiel. Ce projet mérite une attention particulière parce qu'il est expressément destiné aux travailleurs peu qualifiés et aux petites et moyennes entreprises. Il existe des programmes analogues sous des appellations différentes dans d'autres *Länder*.

Le dispositif mexicain MEVyT (Éducation pour la vie et le travail) a été créé pour offrir aux adultes une éducation de base axée sur la préparation à l'emploi et à ses exigences. Le MEVyT a été mis en œuvre progressivement et couvre désormais tout le pays ; ses programmes de formation sont organisés sous forme de modules et dans des cadres divers. Il s'agit le plus souvent de cercles d'études (*Circuitos de Estudio*) et de « points de rencontre » (*Puntos de Encuentro*), qui visent à répondre aux besoins des plus défavorisés. Les centres communautaires (*Plazas comunitarias*), plus récents, sont conformes à ce modèle.

Malgré la diversité des programmes de formation destinés aux adultes, un certain nombre de pays de l'OCDE, notamment ceux qui ont de vastes zones rurales, sont confrontés à une offre insuffisante. Certains pays (Mexique et Pays-Bas) cherchent à réduire le coût de la formation des personnes défavorisées en faisant appel à des bénévoles. Le Mexique a aussi mis sur pied un programme visant à accroître l'offre de formateurs dans les régions isolées. Il s'agit d'une mesure particulièrement novatrice car, non seulement elle donne aux adultes des catégories défavorisées la possibilité de suivre une formation, mais elle permet aussi aux formateurs de faire des études universitaires (encadré 4.2).

La formation linguistique des immigrés

Beaucoup de pays organisent aussi des cours pour initier les immigrés à l'idiome du pays d'accueil. Ils utilisent des méthodes différentes. Certains tentent de rapprocher les familles des écoles locales. En Allemagne, les mères de famille immigrées peuvent suivre

Encadré 4.2. **Faire face à l'insuffisance de l'offre de formation destinée à la communauté autochtone au Mexique**

Il existe au Mexique de vastes régions où l'offre de formation pour adultes est insuffisante. C'est notamment le cas de l'État particulièrement démuné du Chiapas où une importante fraction de la population autochtone vit dans des zones rurales isolées qui manquent non seulement d'installations et d'instructeurs pour la formation des adultes, mais aussi d'infrastructures de base.

Les villages ruraux qui entourent Tuxtla-Gutiérrez (capitale de l'État du Chiapas) comptent un grand nombre de communautés autochtones où les adultes ont grand besoin de formation, notamment dans des domaines élémentaires tels que la lecture, l'écriture, le calcul et les compétences utiles à la vie courante (santé, gestion domestique, culture, irrigation, etc.). Les administrations locales qui s'occupent de la formation des adultes de ces communautés ont en général du mal à l'organiser et à la financer, car il est assez coûteux d'envoyer des enseignants dans les zones reculées et difficile d'en trouver qui acceptent d'y vivre. Pour faire face à cette situation, Tuxtla-Gutiérrez a mis en place un dispositif novateur qui encourage par des incitations financières les enseignants à aller dispenser une formation aux adultes dans les régions difficiles à atteindre. L'idée consiste principalement à recruter des diplômés de l'enseignement secondaire capables d'assurer une instruction élémentaire (notamment l'apprentissage de la lecture, de l'écriture et du calcul) au sein de ces communautés autochtones pendant deux à quatre ans, et à leur offrir ensuite des bourses qui leur permettront d'aller à l'université. Au cours de leur service, ils sont aussi logés gratuitement et déchargés de leurs frais de subsistance. Ce dispositif attire bon nombre d'enseignants qui auraient autrement refusé de travailler dans ces régions.

Bien que l'on s'inquiète de la qualité de ces enseignants (qui n'ont pas reçu de formation pédagogique classique), ce système a élargi l'accès des adultes à la formation dans des régions où celle-ci était auparavant difficile à assurer. Il s'est révélé financièrement viable, les coûts de fonctionnement étant relativement bas.

Source : Réunion des examinateurs de l'OCDE avec des fonctionnaires du Secrétariat pour le développement économique de l'État du Chiapas, Tuxtla-Gutiérrez, septembre 2003.

des cours dans les crèches et les écoles primaires. Le but est de les aider à s'intégrer plus complètement dans la société allemande. Cette démarche rappelle dans une certaine mesure le *Family Literacy Program* des États-Unis, même si celui-ci ne s'adresse pas uniquement aux familles immigrées, mais aussi aux Américains de souche. Le principe est en effet le même: faire participer à la formation plusieurs membres d'une même famille pour favoriser l'émulation.

Dans un certain nombre de pays, la participation aux cours de langue peut être obligatoire, ou fortement encouragée, pour les immigrés de fraîche date. C'est le cas aux Pays-Bas, en Autriche et en Allemagne. En Suède et en Norvège, il existe des programmes d'initiation qui permettent d'assurer un enseignement linguistique et culturel de base aux immigrés. Des cours gratuits de suédois et de norvégien sont aussi offerts à tout moment à tous ceux qui souhaitent les suivre.

Le programme *English as a Second Language (ESL)* est l'un des principaux éléments de la politique d'intégration des immigrés appliquée aux États-Unis. Il dessert une population variée et est assez souple pour éviter aux adultes les obstacles auxquels ils se heurtent

habituellement (horaires, lieux, durée, etc.). En plus de l'anglais, les cours couvrent un large éventail de domaines qui vont des sujets liés à l'intégration (information sur les droits et les devoirs civiques) aux programmes à finalité professionnelle dans lesquels l'enseignement linguistique est adapté au lieu de travail. Il semble que le financement en soit globalement inégal et insuffisant, d'où les listes d'attente. Au Royaume-Uni, le dispositif dénommé *English for Speakers of Other Languages* vise à toucher ceux qui ne maîtrisent pas assez bien l'anglais et qui, de ce fait, ont des problèmes sur le marché du travail. D'après l'enquête de 2002 sur la population active, près de 43 000 personnes d'âge actif étaient au chômage, parlaient à la maison une langue autre que l'anglais, et disaient avoir des difficultés à trouver un emploi ou à le garder en raison de problèmes linguistiques.

L'approche des centres polyvalents ou « guichets uniques »

Plusieurs pays ont récemment décidé de répondre à des besoins différents en un même lieu. Pour ce faire, ils suivent des approches diverses. Dans certains cas, ce sont les services publics de l'emploi qui se chargent de fonctions supplémentaires, alors que d'autres organismes font de l'offre de divers types de formation leur principal service. Ce dernier peut comprendre l'information de base au sujet des programmes de formation, l'orientation professionnelle ou la formation professionnelle de haut niveau. Aux États-Unis, le système des *One-Stop Centers*¹ (centres polyvalents ou « guichets uniques ») a été adopté parce qu'il a été constaté que la multiplicité des organismes prestataires de services pouvait nuire à la qualité et à l'efficacité des programmes. Chaque État peut utiliser des fonds de sources diverses (administration fédérale ou États) pour financer les infrastructures. La nouveauté de cette approche réside dans le fait qu'elle prend en compte tous les éléments dont le « client » ordinaire peut avoir besoin, à commencer par le premier contact, étape qui s'avère souvent la plus difficile. La notion de suivi est au cœur même de l'idée de guichet unique : les personnes reçoivent l'aide, l'enseignement ou la formation qui correspondent à leurs besoins prioritaires. Même si toute l'offre n'est pas nécessairement accessible sur place et s'il arrive que les apprenants potentiels soient dirigés vers des prestataires extérieurs, il existe dans ces centres de très nombreuses possibilités, dont l'accès aux technologies de l'information et des communications pour pouvoir « surfer sur le Net », qui en font des outils précieux.

Au Mexique, la formule analogue des centres communautaires (*Plazas comunitarias*, voir encadré 4.3) s'est révélée encore plus indispensable à la vie des communautés où ceux-ci ont été implantés, parce que le manque de services de formation et d'information de base y est plus criant. De plus, le personnel des *Plazas comunitarias* est chargé d'intervenir en allant vers les adultes les plus réticents. Il est à l'évidence essentiel d'aider ceux qui ne sont pas convaincus de l'intérêt de la formation à faire le premier pas. En outre, le lien qui existe entre le système des *Plazas comunitarias* et le programme d'éducation de base MEVyT rend très efficace cette forme de « guichet unique ». Enfin, les *Plazas comunitarias* constituent pour les habitants des localités isolées l'une des rares possibilités qu'ils ont d'accéder aux technologies de l'information et des communications.

Dans tous les pays, on fait en général appel au système du « guichet unique » pour assurer l'orientation professionnelle (OCDE, 2004b), et tout porte à croire que celui-ci sera de plus en plus utilisé pour les besoins de la formation des adultes. Il convient cependant de signaler quelques-uns de ses inconvénients. Le cas du Centre pour l'emploi de Cologne, en Allemagne, illustre le problème de la rétrogradation, dans les priorités officielles, du

Encadré 4.3. Les centres communautaires au Mexique (*Plazas comunitarias*)

Au Mexique, les centres communautaires mettent des services éducatifs à la disposition de toute la collectivité. Ce sont des lieux où les jeunes et les adultes défavorisés peuvent accéder à l'éducation de base et à diverses possibilités de formation grâce à l'utilisation conjuguée et intégrée de trois cadres d'apprentissage : une salle de classe ordinaire, une salle de télévision et de vidéo, et une salle d'ordinateurs reliés à l'Internet. Les centres communautaires font partie du projet E-Mexico.

Si la préférence est donnée à la population desservie par l'Institut national d'éducation des adultes (INEA), aux nouveaux apprenants et aux groupes importants, d'autres fractions de la population peuvent également être accueillies. Les trois grands espaces d'apprentissage se prêtent à une utilisation souple et les horaires sont fixés en fonction des besoins des usagers. Les centres communautaires disposent de toute une série de ressources techniques, et chaque utilisateur possède un compte de courrier électronique dans le domaine du CONEVyT et a accès à divers forums. Deux opérateurs, un assistant technique et un animateur sont formés par l'Institut d'État qui assure aussi la coordination des ressources avec les organisations communautaires et gère les services éducatifs conformément à la réglementation relative aux programmes scolaires.

À la fin de 2003, quelque 1 100 centres communautaires avaient été créés et 125 autres étaient sur le point d'ouvrir. Des accords de coopération ont été signés avec d'autres établissements dans plus de 700 Centres de développement communautaire.

Source : www.inea.gob.mx.

développement des compétences par rapport à l'emploi. Aux États-Unis, il semble que la plupart des programmes de formation pour adultes offerts dans les *One-Stop Centers* ne débouchent pas sur la délivrance d'un titre. Il est certes très important d'assurer le placement direct ou de permettre aux personnes actives qui risquent d'être licenciées de se perfectionner, mais la valeur qu'un diplôme pourra avoir plus tard dans le système de formation des adultes – voire sur le marché du travail – est d'une importance primordiale².

Comme tout dispositif au service de la formation des adultes, les centres polyvalents sont exposés au risque de concurrence entre prestataires et de conflit entre programmes de formation et programmes du marché du travail. En principe, ce conflit n'a pas lieu d'être puisqu'il s'agit dans les deux cas d'élever le niveau de qualification des individus pour qu'ils vivent mieux et réussissent mieux sur le marché du travail, mais il existe bel et bien. On observe aussi dans la plupart des pays une certaine concurrence entre les prestataires, surtout s'ils sont privés et agissent dans un but lucratif. Plus important encore, la concurrence naît par définition du rapprochement dans un même lieu des responsables de la formation et de l'emploi dont les rôles sont quelque peu différents. Ce qui est valorisé dans les deux domaines peut être différent, tout comme leurs échéances : le placement direct peut se traduire par l'acceptation d'emplois médiocres et instables. L'un des moyens de faire face à cette situation serait de recruter au ministère du travail les responsables de la formation et vice versa, afin que le personnel ait connaissance des deux types de problèmes et de valeurs. La Corée semble avoir choisi cette solution.

Répondre à des besoins très divers

La formation des adultes est assurée dans des cadres différents et vise à répondre à des besoins très variés. Cette grande diversité est tout à l'avantage des apprenants adultes qui peuvent faire leur choix en fonction de la proximité, des modes d'apprentissage, des méthodes pédagogiques et de la population visée. Parmi les établissements qui la dispensent figurent des organismes à but non lucratif, des établissements d'enseignement postsecondaire et des universités populaires (voir encadré 4.4).

Dans tous les pays examinés, les associations à but non lucratif, les organismes bénévoles et les organisations non gouvernementales s'efforcent de combler les lacunes existant dans l'offre de formation pour adultes, surtout ceux qui sont peu qualifiés ou défavorisés. En Allemagne, à Cologne, un établissement privé à but non lucratif, la *Tages- und-Abendschule*, offre des cours de mise à niveau aux personnes peu qualifiées. Aux Pays-Bas, il existe aussi des organisations à but non lucratif, comme les Centres communautaires de quartier, qui contribuent à l'insertion sociale et/ou professionnelle des catégories défavorisées. En Pologne, le Corps des volontaires s'intéresse particulièrement aux jeunes et aux personnes qui souffrent de difficultés d'apprentissage. Au Royaume-Uni, le NIACE (National Institute of Adult Continuing Education), association caritative reconnue d'utilité publique qui s'occupe de la formation des adultes dans tous les secteurs d'activité, entretient des liens avec de nombreux prestataires, notamment ceux qui relèvent des collectivités locales, du secteur des instituts de formation permanente, des universités, des entreprises et des syndicats, du secteur des organisations bénévoles et des médias, en particulier la radio et la télévision.

D'autres établissements très divers se sont créés à partir des caractéristiques culturelles et historiques locales, notamment dans les pays nordiques, en Autriche, en Suisse et en Amérique du Nord. Il semble toutefois qu'ils soient tous confrontés aux mêmes problèmes, tels que l'obtention de fonds suffisants pour assurer leur bon fonctionnement. On se

Encadré 4.4. Les universités populaires et les maisons de la formation

Il existe des universités populaires dans tous les pays nordiques (où elles sont nées) et dans certains autres pays d'Europe tels que l'Autriche, l'Allemagne, les Pays-Bas et la Pologne. Elles ont joué et jouent toujours un grand rôle dans la formation des adultes. Spécialisées dans le développement personnel et socioculturel, elles offrent des programmes très divers qui vont des arts et des lettres à des sujets plus techniques comme les technologies de l'information et des communications. Il existe en Autriche d'autres catégories d'établissements de formation représentées par le Groupe de travail des centres autrichiens d'enseignement et de formation, le Forum catholique pour la formation des adultes et la Fédération des associations de formation des adultes. Le plus souvent, les cours dispensés dans ces établissements n'ont pas de visées professionnelles, tout comme les programmes organisés dans les pays examinés par les organisations non gouvernementales, les syndicats, les associations caritatives et les autres groupes bénévoles, confessionnels ou non. En Autriche et en Suisse, les plus grands organismes de formation à but non lucratif font eux-mêmes partie d'organisations faitières, c'est-à-dire respectivement de la KEBO (Conférence internationale autrichienne des institutions de formation des adultes) et de la FSEA (Fédération suisse de l'enseignement des adultes).

Encadré 4.5. **Les établissements d'enseignement postsecondaire : les « community colleges » et autres**

Aux **États-Unis**, les « community colleges » permettent non seulement de préparer le diplôme du premier cycle de l'enseignement supérieur, la licence et la maîtrise, mais offrent aussi aux adultes toute une gamme de possibilités pour se former, qui comprennent souvent l'acquisition des compétences de base. Outre les droits de scolarité, ils reçoivent des fonds publics et des dons, et souvent des subventions relevant des programmes de l'*Office of Vocational and Adult Education* du ministère fédéral de l'Éducation. Certains États comme l'Oregon s'appuient essentiellement sur leur réseau de « community colleges » pour assurer la formation des adultes. Il ressort de plusieurs études que plus de la moitié des diplômés du GED du pays suivent un enseignement ou une formation complémentaire après avoir obtenu un diplôme, principalement d'un « community college » ou d'une école d'enseignement professionnel ou technique. Les « community colleges » contribuent donc grandement à l'offre de formation pour adultes aux États-Unis.

Aux **Pays-Bas**, le système des Centres régionaux de formation (ROC) est issu de la fusion des anciennes écoles professionnelles sectorielles, des centres de formation des adultes et de la structure d'aide à la formation d'apprenti. Les ROC accueillent au total 15 000 à 30 000 élèves et apprentis et constituent en fait aujourd'hui les organismes de formation les plus importants des Pays-Bas. Ils couvrent tous les secteurs d'activité (exception faite de l'agriculture et de certains secteurs plus restreints) et répondent donc en théorie à tous les besoins de formation professionnelle de niveau secondaire de leur région respective.

En **Autriche**, les *Fachhochschulen* sont des établissements qui ont été créés en 1994 pour diversifier l'enseignement supérieur en lui imprimant une orientation plus professionnelle que celle des universités. Pour la plupart, elles accueillent des personnes d'âge universitaire qui viennent y étudier à plein temps en vue de se préparer à l'emploi. Mais plusieurs *Fachhochschulen* ont mis au point des programmes à l'intention des adultes qui travaillent et que ceux-ci suivent dans le cadre de cours du soir. Ces adultes représentent un tiers environ de leurs effectifs. Par définition, les *Fachhochschulen* établissent leurs programmes d'études en collaboration avec les employeurs, et leur enseignement associe en général cours théoriques et stages pratiques. Au cours du trimestre de l'hiver 2003-04, elles ont procédé à l'inscription de près de 5 900 élèves à temps partiel, soit 27 % de l'ensemble des effectifs des *Fachhochschulen*.

préoccupe aussi dans plusieurs pays de la capacité d'organiser le marché de façon à préserver une juste concurrence entre des prestataires structurellement inégaux.

Certains pays, comme le Canada, les Pays-Bas, le Royaume-Uni et les États-Unis, confient aussi à des établissements d'enseignement postsecondaire la responsabilité d'organiser pour les adultes des programmes de formation. Les modalités pratiques et la réglementation diffèrent d'un pays à l'autre (encadré 4.5).

2. Flexibilité : l'assouplissement des horaires et la formation à distance

Comme nous l'avons vu au premier chapitre, les contraintes liées au temps constituent l'un des principaux obstacles à la participation à la formation. En rendant celle-ci compatible avec la vie quotidienne d'adultes qui travaillent, sont au chômage ou

inactifs et ont des responsabilités familiales, on la leur rend plus accessible. Pour les personnes qui ne travaillent pas, la démarche peut consister à aménager les horaires des cours, à assouplir les modalités selon lesquelles ils sont assurés et à mettre en place une aide à la famille. Pour celles qui ont un emploi, il peut s'agir de leur permettre d'apprendre en travaillant, de se former au cours des heures ouvrables ou de prendre un congé de formation à plein temps ou à temps partiel.

Il est vrai que s'arrêter de travailler pour faire des études à plein temps peut ne pas être très avantageux pour les adultes, qui doivent en effet supporter une perte de revenu et faire face au risque de ne pas retrouver d'emploi. Ils doivent assumer le coût direct de la formation et les dépenses nécessaires pour assurer leur subsistance tant que dure celle-ci, et ils n'ont de surcroît aucune certitude quant aux débouchés qui pourront s'offrir à eux sur le marché du travail une fois leur formation terminée. L'action des pouvoirs publics doit avoir pour but de réduire les coûts directs et indirects de la formation à temps complet, ou de permettre un aménagement souple des horaires (OCDE, 2003a).

Plusieurs pays ont pris des mesures pour assurer le financement des études suivies à plein temps. En Suède, l'Initiative pour la formation des adultes avait pour objet d'organiser gratuitement un enseignement à plein temps du niveau du deuxième cycle du secondaire, principalement à l'intention des chômeurs. Cette action a compté plus de 130 000 participants par an et permis d'élever le niveau d'instruction des moins instruits au cours d'une période de fort chômage. Elle est actuellement terminée, mais d'autres aides financières, sous forme d'allocations ou de prêts, ont été instituées pour permettre aux adultes de se former à temps complet. Au Royaume-Uni, il existe depuis peu un dispositif appelé *Adult Learning Grant* (allocation de formation pour adultes), destiné aux jeunes adultes de 19 ans et plus qui entreprennent des études à plein temps pour obtenir une *National Vocational Qualification* (NVQ – qualification professionnelle nationale) ou suivent l'équivalent du deuxième cycle de l'enseignement secondaire (voir encadré 3.6)³. Il existe aussi des dispositions qui visent à permettre aux adultes plus âgés de se former sur leur temps propre, notamment à temps partiel, à distance ou pendant le week-end.

Les pays examinés offrent pour la plupart des dispositifs de formation à temps partiel, ou d'autres formules souples. Par exemple, la formation de la « deuxième chance » est le plus souvent assurée à travers des cours du soir ou du week-end. En Autriche, les lycées, de même que les établissements d'enseignement secondaire et postsecondaire technique et professionnel accueillent les adultes le soir, et en Allemagne, il existe un réseau d'écoles du soir qui préparent gratuitement à des diplômes professionnels. Au Mexique, les cours offerts dans le cadre des programmes modulaires du MEVyT sont assurés à des heures qui conviennent aux adultes. Dans les VHS (universités populaires) de Hambourg, des cours d'alphabétisation d'une heure et demie ont lieu deux fois par semaine, à des moments qui permettent aux actifs de les suivre. D'ailleurs, pas moins de 50 % des participants à ce dispositif – des hommes en majorité – ont un emploi.

L'organisation de la formation en modules permet aussi aux adultes d'étudier à leur rythme (OCDE, 2003a, chapitre 6). Cette approche « par composantes » a été adoptée dans plusieurs pays, notamment le Royaume-Uni (avec le système des *National Vocational Qualifications*), le Mexique (MEVyT), la Pologne et la Suisse, où l'on s'attache à décomposer la formation des adultes en éléments plus maniables.

Les universités ouvertes et autres systèmes d'enseignement à distance sont assez répandus dans tous les pays examinés. Du fait qu'il permet à chacun de choisir le moment

et le lieu de sa formation, l'enseignement à distance confère à celle-ci une certaine souplesse. Dans la plupart des pays examinés, il s'adresse soit aux personnes difficiles à atteindre et assez peu qualifiées, soit aux spécialistes très qualifiés. L'Agence suédoise pour la flexibilité de la formation a mis en place un centre national pour le développement des connaissances, la recherche et l'enrichissement de l'expérience dans ce domaine. Les informations issues de cette agence sont aisément accessibles sur son site Internet et également diffusées à travers des séminaires, des conférences, etc. Elle axe son activité sur les municipalités, la formation générale des adultes et le marché du travail.

L'enseignement à distance ne requiert pas forcément l'usage de l'ordinateur (par exemple, ni l'Université ouverte en Angleterre, ni le programme coréen d'enseignement par correspondance et par radiodiffusion ne s'en servent). On observe cependant dans tous les pays une utilisation croissante des moyens électroniques à la fois pour accéder aux programmes de formation et pour les assurer. En Espagne, le modèle de formation *Aula Mentor* fonctionne sur Internet et est entièrement gratuit (OCDE, 2003a, encadré 6.4).

On estime en général que l'enseignement à distance est difficile à suivre parce qu'il exige une forte motivation et des efforts constants et de longue durée. C'est pourquoi nombre de programmes prévoient l'organisation de cours normaux ou d'entretiens entre enseignants et apprenants. Par exemple, le programme coréen d'enseignement par correspondance et par radiodiffusion assure la formation de personnes peu qualifiées. Il y avait en 1974 onze prestataires et 5 700 élèves, contre 39 prestataires pour 14 000 élèves aujourd'hui. Ce programme a comme aspect intéressant, outre l'enseignement à distance, d'exiger des apprenants qu'ils suivent des cours le dimanche une semaine sur deux. Il s'agit d'entretenir leur motivation grâce à l'interaction personnelle, mais rares sont les autres pays qui se servent de cette méthode pour atteindre les personnes peu qualifiées, considérées comme les plus difficiles à toucher.

Les technologies de l'information et de la communication ont aussi été adoptées pour atteindre un public plus large d'apprenants adultes dans plusieurs domaines. Il s'agit notamment de l'éducation de base pour adultes, notamment les savoirs fondamentaux et les compétences indispensables pour apprendre à utiliser les technologies de l'information et des communications (ce qui peut mener vers d'autres activités de formation continue offertes par une foule d'organismes publics, privés et à but non lucratif), de l'enseignement postsecondaire et de la formation propre à l'entreprise, généralement dispensée par l'entreprise elle-même ou par un sous-traitant. Les succès les plus marquants ont surtout été relevés dans le secteur des entreprises et dans certains établissements d'enseignement supérieur. On observe cependant des réalisations positives dans le domaine de l'éducation de base pour adultes, comme les points d'accès et la formation aux technologies de l'information et des communications (TIC) dispensée aux adultes qui n'ont pas d'ordinateur chez eux. Les exemples présentés ci-dessous donnent à voir des modalités plus diverses d'exploitation des TIC pour la formation des adultes (encadré 4.6). Leur utilisation sert le plus souvent à assurer l'acquisition des techniques liées au TIC plutôt qu'à offrir d'autres moyens de dispenser enseignement et formation (Pont et Sweet, 2005).

Au Royaume-Uni, le dispositif *LearnDirect* est un exemple de l'exploitation réussie des technologies de l'information et des communications au service de la formation des adultes (encadré 4.7). De même, « L'université sur le net » (www.netuniversity.se) créée par la Suède en 2002 pour élargir l'accès à l'enseignement supérieur et encourager la formation tout au long de la vie, assure la coordination et la commercialisation de formations à

Encadré 4.6. **Les technologies de l'information et des communications et la formation des adultes aux États-Unis**

Aux États-Unis, les nouvelles TIC sont très fréquemment utilisées pour former les personnes peu qualifiées.

Le dispositif *English as a Second Language* (anglais deuxième langue) fait appel à la technologie dans divers contextes : en classe, dans l'enseignement à distance et dans de nombreuses formules d'autoformation. Pour les enseignants, celle-ci constitue à la fois un outil pédagogique et une matière à enseigner.

Dans un cadre mobile, le bus *Transformer*, outil unique en son genre mais relativement coûteux parce que rempli d'équipements de pointe (y compris des antennes satellites), circule dans les quartiers défavorisés du District of Columbia pour tenter de faire comprendre aux apprenants hésitants que la formation peut transformer leur vie – d'où le nom du véhicule.

À Baltimore, la *Learning Bank* a entre autres pour objet d'implanter au cœur de l'un des quartiers les plus pauvres de la ville un centre de formation des adultes à la fois efficace et de haute qualité technologique. Elle offre une série complète de programmes de formation conçus à l'intention des personnes peu qualifiées. Dans ce contexte, l'utilisation intensive des TIC ainsi que l'effectif et la qualité du personnel contribuent sensiblement à encourager une population nettement défavorisée à suivre une formation.

Source : OCDE (2005c), « Thematic Review on Adult Learning: Unites States Country Note », Paris.

distance déjà offertes par d'autres établissements. Ces derniers reçoivent d'ailleurs des incitations financières de l'État pour participer à « L'université sur le net ». Plus de 2 000 cours et programmes étaient répertoriés en 2003.

La Corée s'est, elle aussi, montrée fort active dans la mise en place de stratégies visant à promouvoir l'utilisation des TIC pour la formation des adultes. Le nombre des « cybercollèges », dont les débuts remontent à 2001, s'élève actuellement à 16, avec 20 000 élèves, dont la plupart (80 %) travaillent. Il existe aussi en Corée au niveau national une « université ouverte » qui comprend 13 centres régionaux de formation reliés entre eux. Les droits à acquitter pour en suivre les cours sont trois fois moins élevés que ceux des universités ordinaires. Il est intéressant de noter que les fonctionnaires bénéficient du remboursement de 80 % de ces droits et peuvent prendre un congé de formation, rémunéré ou non. Les « cybercollèges » et « l'Université ouverte » ont été créés au départ pour répondre aux besoins des individus peu qualifiés ou défavorisés, mais ils accueillent aujourd'hui des personnes ayant un niveau de formation assez élevé. En principe, les titres et diplômes qu'ils délivrent sont équivalents à ceux des autres universités, mais la réputation de l'établissement a aussi son importance, et celle de « l'Université ouverte » est moins bonne.

Comme le montre la démarche suivie au Royaume-Uni avec *Learndirect*, les technologies de l'information et de la communication pourraient devenir à terme un outil très important de formation des adultes. Dans l'ensemble, celle-ci est assurée à près de 10 % par le recours aux TIC dans la plupart des pays de l'OCDE pour lesquels on dispose de données, et il semble bien que ceux qui font appel aux TIC pour se former sont le plus souvent des adultes qui ont des obligations à la fois professionnelles et familiales et qui ont opté pour ce mode de formation principalement pour des raisons de temps et de lieu. Les

Encadré 4.7. **Learndirect : les technologies de l'information pour la souplesse de la formation au Royaume-Uni**

Dispositif mis en place au Royaume-Uni, *Learndirect* organise des activités de formation selon des modalités souples en s'appuyant dans une large mesure sur les technologies de l'information. Il fait aussi office d'intermédiaire dans ce domaine.

- Il assure directement des cours sur les technologies de l'information, la gestion et le commerce, et les aptitudes nécessaires à la vie courante (lecture, écriture et calcul, ainsi qu'anglais deuxième langue). Cet enseignement est dispensé à travers son site Internet ou dans des centres *Learndirect* implantés dans des endroits proches des utilisateurs potentiels (centres municipaux, centres commerciaux, etc.). Plus de 80 % des cours sont donnés en ligne, les autres se trouvent sur CD-ROM ou dans des manuels.
- Il offre aussi un service spécial d'aide à l'orientation (*Learndirect Advice*), par téléphone ou par Internet, en vue de faciliter l'organisation du parcours professionnel ou le choix d'une formation.

Learndirect a été conçu par l'University for Industry (Ufi) en partenariat avec les pouvoirs publics, pour contribuer à la mise en valeur des ressources humaines et au développement de la formation tout au long de la vie. Ufi collabore avec de nombreux prestataires publics et privés pour dispenser des cours, principalement en ligne, et donner des informations au moyen d'un réseau de centres de formation. Le but est de promouvoir la cyberformation pour tous en offrant à chacun la possibilité de se former partout, à tout moment et au rythme souhaité.

Source : www.learndirect.co.uk.

TIC représentent donc bel et bien une amélioration des possibilités de formation. Une étude a récemment été réalisée au Royaume-Uni (Gorard *et al.*, 2003) sur des apprenants adultes qui s'étaient inscrits à une formation à l'utilisation des TIC. Il en ressort que, si la situation s'y prête, les personnes d'un certain âge, peu qualifiées ou au chômage préféreront se servir des TIC dans des centres où elles peuvent se rendre selon leurs convenances. Il semble donc que ces technologies facilitent l'accès à la formation des personnes soumises à des contraintes de temps, et permettent à ceux qui se forment de le faire avec plus de souplesse (Pont et Sweet, 2005).

3. Renforcer la formation sur le lieu de travail

Malgré la grande diversité des formations offertes dans les pays examinés, l'entreprise et le lieu de travail demeurent les principaux lieux de perfectionnement des compétences pour la majorité des adultes d'âge actif. Les grandes entreprises font en général appel à des formations de types différents, dont quelques-unes sont assurées par leur propre service des ressources humaines, d'autres par des prestataires extérieurs (notamment les universités et autres établissements d'enseignement supérieur financés par les deniers publics), et d'autres encore dans le cadre d'un cofinancement (auquel peuvent même prendre part les services publics de l'emploi). Le fabricant autrichien de véhicules automobiles Magna Steyr en constitue un exemple (encadré 4.8).

Les entreprises souhaitent recruter des travailleurs bien formés, nantis de compétences diverses et souples, afin de relever les défis que pose aujourd'hui à la

Encadré 4.8. La formation en entreprise chez Magna Steyr en Autriche

Le constructeur autrichien de véhicules automobiles Magna Steyr est une grande entreprise qui emploie 6 500 personnes. Il fabrique des voitures pour plusieurs sociétés, dont BMW, Chrysler et Saab, et a commencé à mettre sa recherche-développement au service de ses clients. Il emploie donc un grand nombre de techniciens qualifiés, d'ingénieurs et de dessinateurs industriels, ainsi que d'ouvriers. L'entreprise fait appel à de nombreuses modalités de formation pour ses salariés :

- Près de la moitié de ses ouvriers ont suivi une formation d'apprenti, le plus souvent chez Magna Steyr ; à tout moment, il y a environ 200 apprentis dans l'entreprise.
- Les salariés reçoivent en moyenne 4.5 jours de formation par an. L'entreprise tient à jour une liste des formations disponibles ; les prestataires locaux peuvent postuler pour l'organisation des formations à caractère général, alors que l'entreprise assure elle-même la formation adaptée à ses besoins.
- L'entreprise prépare les travailleurs non qualifiés à occuper des postes qualifiés, notamment quand il s'agit de personnes ayant un certain niveau de compétence, mais sans diplôme. Cette formation dure à peu près un an, après quoi ceux qui l'ont suivie obtiennent le titre de *Facharbeiter* (équivalent à une formation d'apprenti).
- Magna Steyr coopère avec le service public de l'emploi pour former des chômeurs, sélectionnés conjointement avec le bureau de placement local.
- Les salariés peuvent suivre, pendant leur temps libre, des cours gratuits d'anglais et d'allemand (pour les immigrés); toutes les autres formations sont dispensées pendant les heures ouvrables.
- Près de 2 500 salariés ont suivi une formation à l'université ou au collège d'enseignement technique local. L'entreprise participe à l'élaboration du programme d'études correspondant à son activité pour s'assurer que les diplômés auront bien acquis les compétences requises ; certains des formateurs de l'entreprise exercent aussi au collège d'enseignement technique. Pour ceux qui souhaitent s'inscrire à l'université ou dans ce dernier établissement, l'entreprise paie jusqu'à 50 % des droits de scolarité, selon l'intérêt que la formation présente pour elle.

Source : Visite de l'équipe d'examineurs de l'OCDE à Magna Steyr, mars 2003.

compétitivité l'économie fondée sur le savoir, et de s'adapter de façon permanente au changement technologique, à la création de nouveaux produits et à la réorganisation du travail. Toutefois, ce souci qu'elles manifestent ne signifie pas nécessairement qu'elles consacrent un investissement suffisant à la formation continue de leur personnel. La formation se heurte toujours dans l'entreprise à de nombreux obstacles, en particulier aux imperfections des marchés du travail et de la formation et aux défaillances de l'information (voir dans l'tableau les raisons du sous-investissement). Il se peut avant tout que les employeurs et les travailleurs soient trop pessimistes au sujet du rendement éventuel de la formation, et hésitent par conséquent à s'engager dans cette voie. Il faut notamment prêter attention à l'inquiétude des entreprises qui craignent de ne pas récupérer ce qu'elles ont investi dans la formation. Il peut arriver que leurs salariés, une fois leurs compétences améliorées, cherchent un emploi dans d'autres sociétés qui les paieront peut-être davantage précisément parce qu'elles n'auront pas eu à supporter les dépenses de formation. Les employeurs peuvent donc appliquer une stratégie d'achat en

allant chercher à l'extérieur le capital humain dont elles ont besoin (Stevens, 1996 ; Hocquet, 2000)⁴.

D'après OCDE (2003a), une action s'impose à plusieurs niveaux pour venir à bout des obstacles concernant l'offre et la demande. En particulier, les entreprises, et notamment les PME, doivent être encouragées à mettre sur pied des plans de formation fondés sur les compétences. Elles doivent aussi rechercher divers moyens de concilier temps de production et temps de formation, par exemple en faisant appel à la rotation des salariés. On a analysé au chapitre 3 les dispositifs de cofinancement autour desquels peut s'articuler une stratégie globale. Des initiatives et des mesures d'incitation bien conçues de la part des pouvoirs publics peuvent contribuer grandement à faire comprendre aux employeurs qu'ils peuvent tirer profit du perfectionnement de leur personnel (voir ci-dessous des exemples de programmes destinés aux personnes peu qualifiées). La mise en commun des ressources et les partenariats entre pouvoirs publics, entreprises et individus peuvent aider à vaincre la réticence et le manque de prévoyance, ou tout simplement à remédier au manque de fonds des divers acteurs. Dernier point, mais non le moindre, une participation plus structurée des représentants des salariés et des partenaires sociaux aux différents niveaux de la négociation et du dialogue au sujet de la formation, peut s'avérer fort utile pour améliorer la participation à cette dernière.

Mise en commun des ressources et partenariats au service de la formation sur le lieu de travail

Les examens par pays ont permis de mettre au jour de nombreuses formules de partenariat et de mise en commun des ressources. Celles-ci peuvent être nationales, locales ou territoriales et les partenaires peuvent comprendre les pouvoirs publics, les entreprises, les universités et d'autres organismes de formation, les syndicats et tous les types d'organisations non gouvernementales.

La mise en commun des ressources au service de la formation est une idée souvent préconisée par les secteurs qui comptent un grand nombre de PME. En effet, les salariés des PME ont moins d'occasions que les autres d'entreprendre des activités de formation liées à l'emploi (notamment dans un cadre structuré). Du fait, entre autres, des économies d'échelle, les grandes entreprises ont bien plus de possibilités d'orienter leurs salariés vers le perfectionnement, et elles peuvent plus facilement organiser le travail de façon qu'ils puissent prendre un congé de formation. Par ailleurs, elles disposent souvent de services spécialisés qui suivent l'évolution des besoins en matière de qualifications et du marché de la formation. Au contraire, les petites entreprises subissent en général des contraintes tant financières que techniques (concernant le contenu de la formation, les exigences administratives et la disponibilité de l'information), et supportent des coûts élevés quand elles cherchent à s'en libérer par elles-mêmes⁵. C'est là que les centres de formation sectoriels mis sur pied par les associations patronales pour leurs membres prennent toute leur importance car ils tendent à atténuer les difficultés liées aux économies d'échelle et à l'insuffisance de l'information. À cet égard, il est indispensable d'assurer une information satisfaisante sur les avantages que peut procurer la formation pour amener les PME à y participer plus (voir chapitre 2).

En Espagne où les employeurs acquittent une taxe de formation obligatoire, les pouvoirs publics encouragent la mise en commun des ressources et la création de programmes ou de stages de formation communs en stipulant que seules les entreprises de 100 salariés ou plus peuvent soumettre directement leurs plans de formation aux

caisses de formation pour approbation ; les PME doivent donc agir de concert et présenter des plans collectifs sectoriels ou territoriaux. Aux États-Unis, des centres de formation communs ont été organisés au niveau régional dans l'industrie textile. En Caroline du Nord, la *Carolina Hosiery Association* a mis en place le *Hosiery Technology Center* pour assurer le transfert du savoir-faire technologique et pratiquer la formation initiale et continue en coopération avec le système des « community colleges » de Caroline du Nord (OCDE, 2004c). Dans l'État de New York, la *Garment Industry Development Corporation* (GIDC) travaille en liaison avec les syndicats, le secteur privé et les pouvoirs publics pour améliorer la compétitivité des entreprises de confection de l'État en assurant la formation des salariés de quelque 4 000 établissements de production (FIMC, 2005).

Les partenariats décentralisés conçus pour répondre aux besoins des entreprises de certains secteurs d'activité, régions ou collectivités locales sont aussi très répandus aux États-Unis. Ils associent en général les entreprises, les pouvoirs publics, les universités, les syndicats et les organisations non gouvernementales. Dans bien des cas, ils visent à déceler les insuffisances qui peuvent exister dans les services assurés par le secteur public ou le secteur privé, afin de prendre des mesures pour y remédier⁶. Par ailleurs, les partenariats public/privé des *Workforce Investment Boards* qui administrent les caisses publiques de l'emploi et de la formation et supervisent les *One-Stop Centers* au titre du *Workforce Investment Act* de 1999 (Loi sur l'investissement dans les ressources humaines), rassemblent des acteurs très divers – représentants des entreprises, associations patronales, organismes de formation et syndicats, en plus de l'administration fédérale et de celle des États.

Les programmes de formation mis en place pour les besoins d'une même chaîne d'approvisionnement sont une variante spéciale et intéressante de la « mise en commun des ressources ». L'entreprise autrichienne de construction automobile déjà évoquée (*Magna Steyr*) est l'une des nombreuses grandes entreprises industrielles qui mettent en commun leurs ressources afin d'organiser la formation de leurs fournisseurs, souvent des PME. Les industriels ont tout intérêt à agir ainsi car, si les produits finis présentent des insuffisances, c'est avant tout leur réputation qui en pâtira, même si la faute en revient au travail de leurs fournisseurs. On trouve quelques bons exemples de cette démarche en Corée où les grandes entreprises ont créé des centres de formation communs ou des consortiums pour la formation à l'intention de leurs partenaires (c'est-à-dire les fournisseurs, les distributeurs et les sous-traitants), qui sont pour la plupart des petites ou moyennes entreprises (voir encadré 3.3).

La participation des partenaires sociaux

Une participation importante des représentants des salariés et un dialogue social bien structuré entre patronat et syndicats aux divers niveaux de la négociation, peuvent contribuer à remédier au sous-investissement et à améliorer l'offre de formation. Par exemple, le renforcement du partenariat social par l'organisation conjointe de la formation continue au niveau de l'entreprise figure en bonne place dans le programme d'action de l'Union européenne. Les syndicats et les associations patronales au niveau de l'Union européenne ont conclu un accord qui fait du perfectionnement des qualifications et des compétences un objectif commun aux entreprises et aux salariés, et appelle les partenaires sociaux à élaborer ensemble des plans de formation et à prévoir les besoins de personnel qualifié (CES et al., 2002)⁷. Un document plus récent de l'Union européenne, le rapport du groupe de travail sur l'emploi de novembre 2003, fait valoir que « l'accès à la formation est

un élément central de la relation contractuelle entre employeur et salarié », et propose que les négociations collectives portent plus explicitement sur les droits et les devoirs relatifs à la formation tout au long de la vie.

Il est aussi question de la nécessité de rendre la formation continue plus efficace et plus équitable dans nombre de « contrats sociaux » ou d'accords tripartites conclus dans les pays de l'OCDE afin d'accroître la productivité et la compétitivité. De même, la Recommandation 195 de l'OIT sur la mise en valeur des ressources humaines, adoptée en juin 2004, demande aux pays membres de l'OIT de « soutenir les initiatives prises par les partenaires sociaux en matière de formation dans les dialogues bipartites, et notamment dans les négociations collectives », ainsi que de « renforcer le dialogue social et les négociations collectives sur la formation aux niveaux international, national, régional, local et sectoriel et au niveau de l'entreprise, et d'en faire un principe de base de l'élaboration des systèmes, de la pertinence des programmes, de leur qualité et de leur rentabilité ».

Quel que soit l'impact de ces déclarations de principe, les conventions collectives et la participation des salariés peuvent s'avérer utiles, en particulier pour les raisons suivantes :

- Les partenaires sociaux peuvent définir conjointement les programmes de formation qui permettent d'obtenir des titres reconnus.
- La participation des salariés peut contribuer à orienter l'offre des entreprises vers des formations de caractère plus général, qui sont plus aisément transférables sur le marché du travail, et à rendre plus équitable l'offre de possibilités de formation.
- La coopération des partenaires sociaux peut rendre moins asymétrique l'information sur les coûts et les avantages, et faire fonction de mécanisme « d'alerte précoce » à travers l'examen conjoint des besoins de formation futurs et des plans de formation de l'entreprise.
- Dans plusieurs pays de l'OCDE, les partenaires sociaux gèrent des caisses de formation nationales ou sectorielles dans lesquelles les entreprises versent un certain pourcentage de leur masse salariale et auxquelles elles peuvent demander le remboursement des activités de formation qu'elles assurent elles-mêmes ; les différences de dépenses de formation entre entreprises sont ainsi réduites et le débauchage perd de son intérêt.

Dès 1991, les partenaires sociaux au niveau de l'OCDE (BIAC et TUAC) ont publié une déclaration commune sur la formation, dans laquelle celle-ci est présentée comme un domaine où convergent les intérêts des employeurs et des salariés. On trouvera dans l'encadré 4.9 des extraits d'un texte plus récent consacré à la formation tout au long de la vie par des experts patronaux et syndicaux, lequel a été soumis par les partenaires sociaux à une réunion ministérielle tenue à l'OCDE en 2003. Tout en soulignant derechef la convergence des intérêts des deux parties, ce texte n'en met pas moins en évidence des différences d'approche importantes.

Dans nombre de cas fort intéressants, les problèmes relatifs à la formation des adultes ont fait l'objet dans les pays examinés de négociations collectives et d'autres formes de dialogue entre employeurs et travailleurs. Les conventions collectives semblent particulièrement fréquentes aux Pays-Bas et un peu moins en Allemagne. Par le biais de ces textes, les Pays-Bas (de même que la Belgique) ont créé des dizaines de caisses de formation sectorielles qui stimulent les activités de formation dans les entreprises. Elles sont gérées conjointement par les partenaires sociaux et financées par un prélèvement auprès des entreprises (le taux moyen étant de 0.7 %). Ces caisses couvrent au moins la moitié de la population active néerlandaise. Parmi ces conventions collectives, il en est

Encadré 4.9. **Les partenaires sociaux conviennent de la nécessité de promouvoir la formation des adultes**

Les principaux points abordés lors de la réunion conjointe d'experts patronaux et syndicaux tenue à l'OCDE sur « Des actifs en formation permanente pour l'économie du savoir » sont les suivants :

- « La formation tout au long de la vie est essentielle dans une économie du savoir en rapide évolution dont la population vieillit. Il est de la responsabilité commune des entreprises, des syndicats et des pouvoirs publics de fournir une formation tout au long de la vie et d'encourager son application. Il incombe également aux individus d'être des apprenants tout au long de leur vie. [...] les partenariats et le dialogue social entre les employeurs et les syndicats, ainsi que la participation des employés, permettent d'élaborer des activités de formation mieux ciblées et qui répondent aux besoins des employés et de l'entreprise, du secteur ou de la région. »
- Les entreprises et les syndicats prêtent des raisons différentes à l'importance de la formation tout au long de la vie. Pour les entreprises, il s'agit avant tout de rester concurrentiel et, en dernière analyse, de continuer à exercer ses activités. Pour les syndicats, l'accent est davantage mis sur le maintien et le développement des emplois et l'égalité d'accès. Toujours est-il que les deux parties attachent une grande importance à la formation tout au long de la vie. Elles s'accordent ainsi à dire qu'il faut encourager les employeurs à améliorer les possibilités de formation tout en incitant et en permettant aux employés d'en tirer parti.
- Adopter une stratégie exigeante en faveur de la formation et de l'apprentissage apparaît important pour toutes les parties. À mesure que croît la demande pour des niveaux de qualification plus élevés, il est de l'intérêt des employeurs, des employés et des pouvoirs publics d'améliorer l'employabilité de la main d'œuvre. Il convient à cet égard de lutter contre les inégalités d'accès actuelles aux activités de formation. Les travailleurs peu qualifiés ont aujourd'hui bien moins de chances de suivre une formation que les travailleurs hautement qualifiés, et les groupes tels que les travailleurs à temps partiel, les employés âgés et les femmes sont également sous-représentés.
- Les mesures d'incitation en faveur de la formation sont importantes, à la fois pour les employeurs et pour les employés. La politique gouvernementale a également un rôle à jouer dans l'élaboration de ces mesures. Toutefois, il n'existe pas de modèle unique [...]. Pour améliorer la motivation, l'acquisition de nouvelles compétences doit comporter des avantages. Les syndicats privilégient les liens directs tels que des hausses de salaires. Les employeurs, en revanche, inscrivent la notion d'avantages dans une perspective plus large, par exemple des promotions ou le maintien des emplois. La question du financement demeure difficile à résoudre. Pour les syndicats, la meilleure solution consiste à déterminer comment partager les coûts, en termes d'investissement financier et de temps consacré à la formation, dans le cadre des négociations entre partenaires sociaux. Les employeurs estiment que la façon dont les investissements sont partagés entre l'employeur et l'employé devrait dépendre du taux de rendement : pour la formation liée à un emploi, la responsabilité première revient à l'employeur, pour les qualifications d'ordre plus général, elle revient à l'employé [...].

Source : OCDE (2003c), Programme Travailleurs/Employeurs, réunion sur le thème « Des actifs en formation permanente pour l'économie du savoir », rapport final de la réunion, septembre.

plusieurs qui prennent désormais en compte le droit de chaque travailleur à un plan de développement personnel et à un budget personnel de formation (CINOP, 2005).

En Allemagne, un certain nombre de conventions collectives comportent des clauses sur la formation continue, mais celles-ci sont assez hétérogènes tant en ce qui concerne les finalités de la formation que la façon dont le temps de travail, les loisirs et le temps de formation doivent être répartis (Expertenkommission, 2004). Le principe du partage du temps – c'est à dire des coûts – figure dans l'accord « Auto 5000 » de Volkswagen. Ce projet, limité à un site de production de cette société, consiste notamment à embaucher des travailleurs semi-qualifiés et sans emploi selon un contrat prévoyant trois heures de formation par semaine, dont la moitié seulement est rémunérée comme temps de travail. Chaque salarié a droit à un plan personnel de perfectionnement et de qualification. Il existe en outre quelques conventions collectives qui octroient aux salariés ce qui s'apparente à un droit à la formation ; celle qui a été signée dans la métallurgie en est un exemple bien connu (encadré 4.10).

Par ailleurs, deux accords nationaux de grande portée font l'objet depuis quelques années d'une attention particulière : l'accord tripartite de 2001 au Portugal, et l'accord intersectoriel conclu en France en 2003 sur l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie (qui mérite d'être évoqué bien que la France ne fasse pas partie des pays examinés). L'accord portugais a pour but d'accroître l'investissement dans la formation grâce à la définition d'objectifs quantitatifs concernant la participation; tous les travailleurs portugais, y compris ceux des PME, doivent bénéficier de 20 heures de formation par an à partir de 2003, puis de 35 heures à dater de 2006 (Conselho, 2001). Aucune évaluation n'a encore permis de déterminer si ces objectifs sont mis en œuvre de façon efficace au niveau de l'entreprise. Le chiffre de 20 heures de formation par an apparaît aussi dans l'accord national de 2003 qui donne aux salariés français un « droit individuel à la formation » (DIF). Toutefois, les conditions dans lesquelles un employeur peut exercer son « droit de refus » sont aussi précisées dans cet accord.

Une distinction est généralement faite entre le rôle que jouent les salariés dans le domaine de la formation par le biais des comités d'entreprise et d'autres instances représentatives, et celui qu'ils peuvent avoir dans le cadre des négociations collectives, bien que les problèmes traités dans les deux cas puissent être analogues. Parmi les pays examinés, c'est sans doute en Finlande que les dispositions légales qui régissent la participation des représentants des salariés sont les plus contraignantes, les entreprises étant tenues de soumettre des plans de formation annuels au comité d'entreprise mixte, avec des informations détaillées sur les besoins de formation par catégorie de personnel, ainsi que de négocier sur « les raisons, les effets et les autres solutions possibles » avec les représentants des salariés.

Les droits des comités d'entreprise en matière de participation sont aussi assez importants en Autriche, en Allemagne et aux Pays-Bas. En Autriche, ceux des grandes entreprises emploient souvent des conseillers spéciaux pour la formation et la culture qui informent les salariés sur les possibilités de formation continue qui leur sont offertes et s'entretiennent avec l'employeur au sujet des décisions intéressant la formation. La loi donne aux comités d'entreprise le droit de prendre part à la planification et à la mise en œuvre de la formation tant initiale que continue. En Allemagne, une récente modification de la loi sur la constitution des comités d'entreprise permet à ces organismes d'exercer une influence plus grande sur la formation en entreprise. Si, par exemple, un perfectionnement

Encadré 4.10. **Convention collective sur le perfectionnement des compétences dans la métallurgie en Allemagne**

En juin 2001, IGMetall et l'association patronale régionale ont conclu un accord sur la formation de capital humain dans les industries métallurgique et électrique du Bade-Wurtemberg (l'un des *Länder* allemands).

Les salariés ont désormais le droit d'avoir des entretiens à intervalles réguliers (au moins une fois par an) avec leur employeur au sujet des qualifications dont ils ont besoin. Ces entretiens portent sur :

- Les moyens de perfectionner les compétences professionnelles et les aptitudes sociales (préservation des qualifications).
- Les moyens de s'adapter à l'évolution des exigences professionnelles (adaptation des qualifications).
- Les moyens d'acquérir les compétences requises pour pouvoir effectuer des tâches différentes ou plus qualifiées et accéder ainsi à de nouveaux postes.

Ces entretiens peuvent avoir lieu seul avec l'employeur ou en groupe avec d'autres collègues. Si la formation semble nécessaire, employeur et salarié concluent un accord individuel, les coûts étant couverts par l'employeur. Les besoins des travailleurs âgés sans qualification et de ceux qui travaillent dans des conditions particulièrement difficiles (notamment à la chaîne) reçoivent une attention particulière.

Une réglementation spéciale est prévue au cas où tout accord s'avérerait impossible. L'arbitrage final revient à une « agence pour l'amélioration de la formation continue en entreprise », organisme bipartite récemment créé. Outre la conciliation et l'arbitrage dans les cas individuels, cette agence est chargée d'évaluer les besoins en matière de qualifications dans l'industrie métallurgique, d'élaborer des dispositifs de formation continue, d'améliorer l'information sur les organismes qui la dispensent, et de conseiller les entreprises et les comités d'entreprise. Dans le prolongement de cette convention de branche, un accord a été signé chez Daimler Chrysler l'année suivante, qui oblige chaque établissement à examiner une fois par an avec le comité d'entreprise les répercussions du changement organisationnel et technique sur les besoins des salariés en matière de compétences.

Source : BMBF (2003a), « Lifelong Learning in Germany – Financing and Innovation », rapport établi pour l'OCDE, Bundesministerium für Bildung und Forschung, septembre.

des compétences s'impose pour pouvoir s'adapter aux nouvelles technologies ou aux nouvelles formes d'organisation du travail car les compétences existantes ne suffisent plus, le comité d'entreprise peut définir les mesures à prendre en matière de formation sur un pied d'égalité avec la direction dont il est le partenaire (la conciliation étant obligatoire quand aucun accord n'est trouvé). Selon les résultats d'une enquête, près de 20 % des comités d'entreprise allemands ont conclu des accords qui règlent, entre autres, leur participation à la mise en place des plans de formation et l'utilisation par les salariés des comptes épargne temps aux fins de la formation (qui deviennent dans ce cas des « comptes épargne formation ») (Dobischat et Seifert, 2001).

La loi néerlandaise sur les comités d'entreprise fait de la formation continue l'un des thèmes prioritaires de la consultation avec la direction. La Corée est l'un des rares pays non européens dont la législation exige la mise en place de comités d'entreprise dans les entreprises de 30 salariés ou plus. Là encore, la formation des travailleurs figure au nombre

des grandes priorités de la consultation, après la productivité, la participation aux bénéfiques et le recrutement.

Il peut y avoir, d'un pays à l'autre, des différences sensibles quant aux droits concédés aux comités d'entreprise (« information », « consultation », « codécision »). Mais, dans l'ensemble, les pays où il existe une loi sur les comités d'entreprise ont en commun les dispositions suivantes concernant la formation continue :

- Les comités d'entreprise ont le droit de prendre des initiatives, d'élaborer eux-mêmes des plans de formation, de les proposer à la direction et de les étudier avec elle, parfois avec l'aide d'experts venus de l'extérieur.
- Ils ont le droit d'être consultés au sujet de la sélection des salariés qui suivront la formation continue.
- Ils ont le droit d'apporter leur contribution aux « plans sociaux » et aux autres dispositions prises pour accompagner les licenciements collectifs ou les restructurations, qui comprennent souvent un volet de recyclage ou de perfectionnement.

Le Royaume-Uni et les États-Unis n'ont pas de législation prévoyant la création d'organes représentatifs du personnel tels que les comités d'entreprise. Ces deux pays ne sont d'ailleurs pas connus pour leur longue tradition de « partenariat social ». On y observe cependant un important dialogue social concernant la formation continue sur le lieu de travail et d'autres modalités de formation des adultes. Au Royaume-Uni, dans les années 90, l'initiative du TUC (Trade Union Congress) sur les « négociations collectives pour les compétences » annonçait la création d'un réseau de représentants syndicaux spécialisés dans la formation (Union Learning Representatives ou ULR), qui travaillent dans les entreprises et dont le nombre dépasse actuellement 6 000. Lorsque les syndicats sont reconnus par les employeurs, la loi de 2002 sur l'emploi accorde à ces représentants le droit de prendre des congés rémunérés pour s'acquitter de leurs fonctions. Celles-ci consistent, entre autres, à :

- Sensibiliser le personnel à l'importance de la formation.
- Analyser les besoins des salariés en matière de formation.
- Porter ces besoins à la connaissance de la direction.
- Repérer les obstacles à la formation et améliorer l'accès aux possibilités offertes dans ce domaine.

D'après un code de bonnes pratiques établi par les pouvoirs publics, il est manifeste que le travail des ULR et l'action des entreprises en matière de ressources humaines doivent être complémentaires. Il faudrait donc, pour une efficacité maximale, que les représentants syndicaux à la formation soient informés et consultés au sujet des plans de formation de l'entreprise. Il ressort d'une récente enquête du Trades Union Congress (confédération des syndicats britanniques) que les ULR consacrent plus de sept heures par mois à leurs activités spécifiques, et que plus de la moitié d'entre eux ont entrepris une « évaluation des besoins de formation » sur leur lieu de travail. Il semble aussi qu'ils soient nombreux à conclure des accords de formation avec les employeurs (ACAS, 2003 ; EIRO, 2004).

Quant aux États-Unis, on observe depuis longtemps un recul de la syndicalisation, mais l'encadré 4.11 donne une idée de la participation des syndicats à la gestion des programmes de formation et de la façon dont ils associent leurs efforts dans ce domaine à ceux de la direction. La recherche montre que ces programmes administrés en commun peuvent susciter la participation de catégories diverses de travailleurs aux activités de

Encadré 4.11. **Gestion commune de la formation continue aux États-Unis**

Aux États-Unis, dans le secteur syndicalisé, il y a plus de 25 grands programmes de formation gérés conjointement par les syndicats et les grandes entreprises ou des groupes d'entreprises, qui accueillent plus d'un million de travailleurs. On les trouve dans l'aérospatiale, l'industrie automobile, la santé, l'imprimerie, la sidérurgie et les télécommunications, et dans un large éventail de dispositifs relevant de l'administration fédérale ou des États.

Au début des années 80, ces programmes ont connu une montée en puissance dans l'industrie automobile, à une époque de récession où la formation de « reconversion » se pratiquait beaucoup. Leur financement est assuré selon une méthode consistant notamment à verser un certain nombre de « cents » par heure ouvrée à une caisse de formation. Par exemple, le *UAW-Ford National Joint Training Fund* (caisse de formation associant UAW et Ford) est financé à raison de 35 cents par heure ouvrée, à quoi s'ajoutent 7 cents pour les heures supplémentaires et un apport distinct de 10 cents pour les caisses de formation propres à chaque établissement. Les stages offerts peuvent couvrir la formation d'apprenti, la maîtrise des savoirs fondamentaux, la constitution d'équipes et les techniques d'encadrement, ou encore la santé et la sécurité; certaines dispositions sont aussi prévues pour le remboursement des droits de formation. Il est intéressant de noter que tous les chèques servant au paiement de ces activités de formation portent une double signature – celle du syndicat et celle de l'entreprise, ce qui est la représentation concrète du caractère conjoint de la gestion des caisses de formation.

Il y aurait lieu de se demander pourquoi ces programmes ont été mis en place de façon conjointe. Une étude de 1991 a montré que les deux parties avaient la possibilité de tirer profit d'une collaboration dans ce domaine. Les syndicats ont apporté leur connaissance directe du terrain et leur légitimité, et les employeurs des informations de premier plan sur les besoins futurs des entreprises et un financement stable. Dans les entreprises qui participent à des programmes de formation communs, nombre de spécialistes des ressources humaines ont aussi constaté que le système de gestion commune protégeait mieux les caisses de formation des restrictions budgétaires conjoncturelles, difficulté fréquente quand c'est l'employeur seul qui gère la formation. On a en outre pu observer que, lors des négociations avec les organismes de formation, la présence conjointe de représentants syndicaux et patronaux conférait à ceux-ci une force difficile à contrer, contribuant ainsi à optimiser l'investissement de l'entreprise dans la formation.

Source : Cutcher-Gershenfeld, J. (2002), « Union-Management Investments in Training and Capability in the United States », manuscrit inédit établi pour l'OCDE, MIT, Cambridge, MA.

formation, l'accent étant mis davantage sur les personnes peu qualifiées et la maîtrise des savoirs fondamentaux (van Buren et Erskine, 2002).

Les entreprises et les travailleurs peu qualifiés

Les données présentées au tableau sur la participation à la formation continue, de même que de nombreuses études antérieures, montrent que les insuffisances des marchés ont des effets disproportionnés sur les travailleurs peu qualifiés et peu instruits, et tendent donc à accentuer les écarts de compétences qui résultent de la formation initiale. Il est donc de première importance pour les entreprises d'offrir des possibilités de formation aux salariés peu qualifiés, d'autant que, dans l'optique de l'économie en général, leur manque

de formation risque d'être coûteux car il peut entraîner chez eux une perte de rendement, une dégradation plus forte de leurs compétences et un niveau élevé de chômage dans l'avenir. L'analyse des données du Panel communautaire des ménages, qui concernent la croissance des salaires due à la formation continue, montre qu'il n'y a pas de différence sensible selon le niveau d'instruction quant à l'impact de celle-ci sur la rémunération (Ok et Tergeist, 2003). On peut en déduire que lorsque les personnes peu instruites suivent une formation, leur salaire progresse au moins dans la même proportion que celui des travailleurs très qualifiés. Si donc le salaire constitue bien un indicateur indirect de la productivité des travailleurs, on peut se demander pourquoi les moins qualifiés sont à ce point sous-représentés dans la formation continue organisée par les entreprises.

On peut supposer que, comme les entreprises choisissent en règle générale les investissements dont elles espèrent un rendement élevé, elles jugeront plus profitable d'assurer une formation aux plus qualifiés. Or, à l'aide des données de l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (EIAA ou IALS en anglais) concernant la volonté des travailleurs de suivre ou non des cours de formation continue, l'OCDE (2003d) montre que la demande de formation augmente avec le niveau d'instruction, et que les inégalités observées dans l'accès des personnes peu qualifiées à la formation tiennent au moins autant à une absence de demande de leur part. Parmi les hypothèses avancées pour expliquer que ces travailleurs ne demandent pas à suivre une formation ou hésitent à le faire, on fait valoir qu'ils n'espèrent pas en tirer beaucoup d'avantages ou attachent à ceux-ci peu d'importance, et que comme ils ont souvent abandonné prématurément l'école, cette dernière ne leur a pas apporté grand-chose, d'où une attitude négative à l'égard de l'apprentissage.

Il y avait déjà dans OCDE (2003a) une section sur l'action en faveur des catégories à risque, notamment les travailleurs âgés et les salariés des PME et des secteurs traditionnels ou menacés. Ce qui y est dit s'applique aussi en grande partie aux travailleurs peu qualifiés qui sont, en tout état de cause, surreprésentés dans tous les groupes évoqués. Il serait bon que les entreprises leur ouvrent l'accès à l'évaluation des compétences afin qu'ils connaissent leur « valeur marchande ». Par ailleurs, en cas de licenciement ou de restructuration, les plans sociaux et les autres accords conclus entre les partenaires sociaux devraient prévoir une sorte de dispositif « d'alerte précoce » permettant d'intervenir en temps voulu pour assurer l'amélioration des compétences ou le recyclage des intéressés. Enfin, la formation destinée aux personnes défavorisées et/ou peu qualifiées ne donne en général les résultats escomptés que si elle correspond aux objectifs de l'entreprise s'agissant de la productivité, de la qualité et de l'adaptation au marché. Perfectionner les compétences des travailleurs pour les laisser ensuite aux mêmes postes sans changement dans la rémunération, ne peut être la bonne solution.

Parmi les cinq pays pour lesquels l'Examen thématique de l'OCDE sur l'apprentissage des adultes a surtout porté sur les travailleurs peu qualifiés, le Royaume-Uni a mis en place en 2002 un programme particulièrement novateur pour renforcer la formation de cette catégorie sur le lieu de travail. Le rapport Moser (ministère de l'Éducation et de l'Emploi, 1999) souligne l'inquiétude suscitée par le faible niveau des compétences de base au Royaume-Uni et, depuis quelque temps, les chercheurs font état du fait que l'équilibre de l'économie britannique repose sur les emplois peu qualifiés (Finegold et Soskice, 1988 ; Wilson et Hogarth, 2003). C'est pour répondre à ces préoccupations qu'a été mis en place, en septembre 2002, le dispositif *Employer Training Pilots* (ETP), dont le but est d'encourager les employeurs à investir dans le développement des compétences, en particulier des

moins qualifiés, et de surmonter les obstacles de temps et de coût qui s'opposent à la formation sur le lieu de travail (encadré 4.12).

Aux États-Unis, le ministère de l'Éducation a mis en œuvre, entre 1989 et 1996, un grand programme en faveur de la formation en entreprise, pour lequel il a financé plus de 300 projets de développement des savoirs fondamentaux sur le lieu de travail dans divers États (Burt et Saccomano, 1995). L'évaluation du programme a montré que, tout en déplorant l'insuffisance des compétences des travailleurs les moins qualifiés, les employeurs ne jugeaient pas assez intéressant pour l'entreprise de permettre à ces salariés d'acquérir les compétences de base (Moore et al., 1998). Le financement apporté par l'administration fédérale a néanmoins diminué par la suite, mais plusieurs États continuent à offrir des incitations aux employeurs pour qu'ils organisent sur place une

Encadré 4.12. **Au Royaume-Uni, les Employer Training Pilots (ETP) visent les PME et les adultes peu qualifiés**

Les ETP sont des projets pilotes qui visent à permettre aux salariés d'acquérir les compétences de base et les NVQ de niveau 2, en offrant des incitations financières, à savoir un congé rémunéré pour le travailleur et des subventions salariales pour l'employeur. Le soutien financier accordé à ce dernier pour l'octroi à ses salariés d'un congé de formation peut aller jusqu'à 150 % en fonction de la taille et du lieu d'implantation de l'entreprise. Les subventions versées aux PME représentent en général 100 %. Les ETP sont différents les uns des autres, mais proposent d'ordinaire et à titre gratuit information et conseils, ainsi qu'une formation pour les salariés qui n'ont pas le niveau 2 des NVQ, exception faite de l'enseignement de la lecture, de l'écriture et du calcul qui est ouvert à tous les salariés. Les employeurs apportent leur contribution en accordant des congés aux salariés et en participant à l'évaluation. On s'efforce de faire en sorte que la formation assurée dans le cadre de ce dispositif soit « orientée vers l'entreprise », c'est-à-dire axée sur les lacunes recensées dans les compétences et dispensée sous une forme et à des moments qui tiennent compte des exigences de l'entreprise ; elle a donc lieu à plus de 70 % dans les locaux de cette dernière et pendant la journée de travail.

Plus de 80 000 apprenants et 11 000 entreprises prennent actuellement part au programme, géré par les *Learning and Skills Councils* locaux. Plus des deux tiers des entreprises qui y ont participé sont des PME de moins de 50 salariés, et bon nombre d'entre elles ne s'étaient jamais engagées auparavant dans une formation correspondant au niveau visé. Les trois quarts des apprenants avaient quitté l'école à 16 ans ou avant et la plupart d'entre eux n'avaient aucun diplôme reconnu. Les défis à relever dans l'avenir consistent notamment à assurer une formation de base suffisante et à tenir l'engagement de réduire d'au moins 40 % le nombre d'adultes en activité dépourvus des compétences du niveau 2 des NVQ.

Il existe actuellement (depuis août 2004) 18 projets pilotes qui couvrent une grande partie de l'Angleterre. Ceux-ci fonctionnent tous selon des modalités légèrement différentes en matière d'admissibilité et de remplacement du salaire, ce qui est censé faciliter l'évaluation prévue en 2005. Les résultats de cette dernière serviront à l'élaboration d'un modèle national en 2006-07.

Source : Ministère du Travail et des Retraites (2004), « OECD Thematic Review on Adult Learning: England Background Report » ; Tamkin, P. et al. (2004), « Increasing the Skills of the Low-Qualified: The Regional Implementation of the Employer Training Pilot in the United Kingdom », Institute for Employment Studies, Brighton ; Hillage, J. et H. Mitchell (2003), *Employer Training Pilots: First Year Evaluation Report*, DfES, Royaume-Uni.

formation aux compétences de base et des cours d'alphabétisation. Parmi ces dispositifs, citons la *Massachusetts Basic Education and Employment Skills Training Initiative* (BEST) et la *Connecticut Workforce Education Initiative*. Les associations patronales telles que le *Conference Board* œuvrent aussi en faveur de la formation de base en entreprise. Compte tenu du nombre élevé d'immigrés aux États-Unis, l'enseignement de la langue constitue généralement une composante importante de ces programmes qui, par ailleurs, assurent la préparation aux épreuves du GED (voir tableau 2.1 et section 2 du chapitre 2).

Il existe en outre des initiatives régionales privées comme le *Wisconsin Regional Training Partnership*, qui associe les entreprises, les syndicats et l'Université du Wisconsin et dont objet est d'améliorer les compétences des salariés en poste, principalement dans le secteur manufacturier, et en particulier celles des moins qualifiés. Comme dans le cas des *Employer Training Pilots* du Royaume-Uni, le processus commence par une évaluation confidentielle des compétences et la formation est assurée en majeure partie sur le lieu de travail⁸. Il s'appuie sur des modules de formation normalisés qui transcendent la diversité des technologies et des produits, l'idée étant que la normalisation réduit les frais généraux et les dépenses liées à l'élaboration des modules, ce qui est particulièrement intéressant pour les petites entreprises (Eberts, 2004).

En Allemagne, compte tenu du nombre important de travailleurs peu qualifiés qui n'ont aucun diplôme professionnel (*Berufsausbildung*), plusieurs projets ont été mis en place au niveau local afin qu'ils puissent « acquérir des compétences certifiées tout en travaillant » (*berufsbegleitende Nachqualifizierung*). Il n'existe cependant aucun grand programme national ayant l'envergure des projets pilotes britanniques. Une disposition récente prévoyant de subventionner les entreprises qui facilitent le perfectionnement de leurs salariés sans diplôme professionnel n'a pas eu grand succès, ce qui montre bien que les campagnes d'information, de sensibilisation et de persuasion restent des compléments indispensables. Sachant que le passage d'un examen à l'issue d'une formation d'apprenti afin d'obtenir un premier diplôme semble être un obstacle trop difficile à franchir pour une certaine fraction des nouveaux venus sur le marché du travail, un titre intermédiaire correspondant à une sorte de certificat d'aptitude professionnelle du premier degré a été créé dans certaines régions. Le centre de formation continue du port de Hambourg en constitue un exemple (encadré 4.13).

4. Améliorer le contrôle de la qualité et l'évaluation des programmes

Comme nous l'avons vu, la qualité insuffisante des programmes de formation pour adultes et la méconnaissance de leurs résultats peuvent contribuer à un sous-investissement dans cette formation et à une faible participation à celle-ci. Le contrôle de la qualité et l'évaluation des programmes doivent donc faire partie intégrante des systèmes de formation des adultes. Parce qu'ils permettent de déterminer quels sont les programmes qui donnent ou non de bons résultats, et ce pour qui et dans quelles conditions, ils peuvent contribuer à rendre l'élaboration des politiques plus rationnelle et plus efficace et à accroître la participation des adultes à la formation. Ce type d'informations peut aussi aider les apprenants à faire leur choix parmi les possibilités souvent très nombreuses qui sont offertes. La qualité assurée par les organismes de formation, les écoles et les entreprises est en effet le moyen de parvenir à la fois à une augmentation des effectifs et à un meilleur rendement privé et social. C'est seulement si elle est de qualité que la formation peut apporter un plus (en matière de productivité, de progression professionnelle ou de rémunération, mais aussi de bien-être général et

Encadré 4.13. **Le centre de formation du port de Hambourg**

Cet établissement de formation continue a été créé par les entreprises portuaires de Hambourg en 1975, alors que les salariés ne disposaient pour la plupart d'aucun diplôme professionnel officiel. Mais l'économie portuaire atteint désormais un niveau de complexité tel qu'elle exige un personnel doté d'une solide formation. C'est pourquoi le centre accueille de préférence les salariés non qualifiés du port et leur offre la possibilité d'acquérir des compétences techniques (de docker ou de spécialiste de l'entreposage). De plus, il assure des formations dont le niveau est inférieur à celui d'un diplôme professionnel reconnu, et qui revêtent une grande importance pour le fonctionnement du port, comme celle de grutier et de conducteur de chariots élévateurs. Le centre forme aussi du personnel de maîtrise et organise des stages de courte durée et des séminaires d'un jour sur des sujets spéciaux liés à l'économie portuaire. La modularisation est l'un des principaux aspects des programmes de formation du centre.

Source : Visite des examinateurs de l'OCDE au centre de formation continue, Port de Hambourg, décembre 2003.

d'épanouissement personnel), et c'est seulement si elle apporte un plus que l'on sera incité à y investir. Enfin, et ce n'est pas le moins important, l'assurance qualité peut contribuer à la maîtrise des dépenses publiques et privées consacrées à la formation des adultes.

Bien entendu, les prestataires ont, eux aussi, intérêt à assurer une formation de qualité, même si quelques « brebis galeuses » continuent à poser problème. Nombre d'entre eux ont mis au point des méthodes d'autoévaluation, adhèrent à des labels de qualité, ou orientent leur activité en fonction de normes générales telles que ISO 9000 ou des règles définies par la Fondation européenne pour la gestion de la qualité. De leur côté, les entreprises prennent la mesure de la qualité des prestataires quand elles décident de commander des stages de formation. La réputation et le respect des pratiques commerciales sont d'importants critères de choix, mais la certification par les systèmes de gestion de la qualité et l'adhésion à des labels de qualité le sont aussi.

Améliorer le contrôle de la qualité de l'offre de formation

Bien que la nécessité d'améliorer sans cesse la qualité des programmes de formation semble partout reconnue, les pouvoirs publics des pays examinés sont très loin de faire tous la même place au contrôle de la qualité dans leurs politiques en matière de formation des adultes. L'approche qu'ils adoptent dépend parfois de la part de l'offre et du financement publics dans ce domaine, ou de l'habitude qu'ils ont de définir la cible des dispositifs publics et d'en déterminer les résultats de façon suivie. Il arrive que les pays centrent leur action sur la création d'organismes chargés de veiller à la qualité de l'offre, ou prennent appui sur une approche principalement axée sur le marché. Le Danemark, l'Espagne et le Portugal, entre autres, ont mis en place des instances publiques particulièrement robustes :

- L'Institut portugais pour la qualité de la formation (IQF) est chargé de définir des mesures novatrices en matière de formation initiale et continue et de les faire connaître, ainsi de délivrer les agréments aux établissements d'enseignement privés subventionnés. Le ministère de l'Éducation possède aussi un Bureau pour l'information et l'évaluation du

système éducatif (GIASE), responsable, entre autres, de l'évaluation des résultats et de la qualité des activités d'enseignement.

- En Espagne, le contrôle de la qualité relève pour l'essentiel de l'Institut national des qualifications (INCUAL), qui s'emploie à améliorer les normes en matière de formation et la cohérence du système de formation professionnelle (tant initiale que continue), ainsi qu'à rendre celui-ci plus compréhensible pour le marché. De plus, les instances qui administrent la taxe de formation jouent un rôle important en veillant à la conformité des activités de formation des entreprises subventionnées à l'aide de ce prélèvement aux normes de qualité. Elles fixent notamment des critères pour guider l'élaboration des plans de formation qui doivent faire l'objet des demandes de subventions, et s'assurent qu'il y a bien un lien entre ces plans et le cadre national de certification⁹.
- Au Danemark, où l'offre publique de formation pour adultes tant générale que professionnelle est particulièrement importante, un institut public d'évaluation a été créé pour apprécier la qualité de l'enseignement et de la formation (voir encadré 4.14).

C'est généralement lorsqu'ils contribuent au financement de la formation que les pouvoirs publics sont le plus exigeants en matière de normes de qualité. Au Royaume-Uni, par exemple, tous les prestataires financés par les deniers publics sont censés convenir des résultats à obtenir avec les *Learning and Skills Councils* et avoir une éthique d'amélioration constante de la qualité, une évaluation étant effectuée tous les deux ans par les LSC.

L'*Adult Learning Inspectorate* (ALI) est un organe financé sur fonds publics qui est chargé d'élever le niveau de l'enseignement et de la formation dispensés aux jeunes et aux adultes. À cette fin, il procède à l'inspection des activités de formation offertes, principalement celles qui font l'objet d'un financement de la part du ministère de l'Éducation et des Compétences et du service public de l'emploi (Jobcentre Plus), et rend compte de leur qualité. Les prestataires privés peuvent aussi charger l'ALI d'évaluer la qualité de leur formation. Cent quarante inspecteurs à temps complet et 700 « associés » examinent chaque année des milliers de programmes de formation financés sur fonds publics et présentent les résultats de leurs travaux sur le site Internet de l'ALI. Les

Encadré 4.14. L'Institut danois d'évaluation

L'Institut danois d'évaluation (EVA), établissement indépendant qui relève du ministère de l'Éducation, a été créé en 1999 pour mettre au point des méthodes de suivi de la qualité de l'enseignement et de la formation (tant initiale que continue) fondées sur l'évaluation systématique. Il collabore avec les pouvoirs publics et les établissements d'enseignement, leur donne des conseils au sujet de la qualité et évalue la cohérence des divers programmes d'enseignement.

L'évaluation de la qualité peut porter sur un programme d'études particulier, des matières précises ou des cours généraux, ou sur l'ensemble d'un établissement. L'EVA est chargé d'agréeer les cours et les prestataires privés à l'aide de la procédure définie par le ministère de l'Éducation pour déterminer si les élèves des établissements privés peuvent recevoir des bourses de l'État. Ces dernières ne sont accordées que si l'établissement est conforme aux critères et aux normes fixés par le ministère.

Source : OCDE (2002), « Thematic Review on Adult Learning: Denmark Country Note », Paris.

programmes qui laissent à désirer risquent d'être rayés de la liste des activités bénéficiant d'un financement de l'État. Les inspections durent environ une semaine et sont menées par un à dix inspecteurs¹⁰.

Dans les pays où l'offre de formation pour adultes est le plus souvent privée, des initiatives doivent néanmoins être prises sous la conduite ou avec le soutien des pouvoirs publics pour en assurer et en améliorer la qualité. Pour que les apprenants potentiels prennent leurs décisions à bon escient, le marché doit être transparent. Ils doivent avoir des informations suffisamment précises sur les activités de formation qui y sont offertes, leur qualité et le rapport entre leur prix et les avantages personnels qu'ils peuvent en retirer. Les pouvoirs publics peuvent contribuer à cette transparence en collaborant à la définition de normes de qualité concernant la fourniture des services, en veillant à leur respect par la délivrance d'agrèments et en favorisant la diffusion de l'information sur ces normes et les prestataires. Ils pourraient aussi envisager d'intensifier leurs efforts en matière d'évaluation des activités de formation, afin de faciliter la recherche des plus adaptées et de permettre l'estimation éclairée du rapport coûts-avantages¹¹.

L'Autriche constitue un exemple très intéressant de pays où les normes sont fixées à l'initiative du secteur sans but lucratif, lesquelles sont en l'occurrence représentées par un label de qualité sur lequel les partenaires sociaux se sont accordés avec les grands organismes de formation privés (voir encadré 4.15). L'Allemagne privilégie aussi une approche de l'assurance qualité axée sur le marché. Par exemple, le ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche, en collaboration avec les *Länder*, a récemment mis au point un modèle pour « l'évaluation de la qualité de la formation continue ». Bien que délivré par les pouvoirs publics, ce label de qualité destiné aux organismes d'enseignement et de formation doit passer l'épreuve du marché et rivaliser avec d'autres dispositifs de garantie de la qualité tels qu'ISO 9000 et les règles de la Fondation européenne pour la gestion de la qualité. Le label est considéré comme un moyen d'inciter les prestataires de services de formation à tendre vers une qualité supérieure, et d'améliorer l'information des apprenants potentiels. Les organismes de formation qui décident d'adhérer à ce label s'engagent à respecter les normes y afférentes, à se soumettre à des contrôles de qualité réguliers et à s'améliorer sans cesse.

Cette initiative fédérale fait suite aux programmes de promotion du label de qualité mis en place par certains *Länder* allemands. À Hambourg par exemple, il existe depuis longtemps un dispositif de cette nature (*Weiterbildung Hamburg*) dans le cadre duquel des commissions indépendantes d'experts spécialisés dans la formation professionnelle continue, la formation linguistique, l'enseignement général et l'éducation civique étudient et élaborent en permanence des normes de qualité « sur mesure ». En consultant le site Internet de ce dispositif, les apprenants potentiels peuvent facilement savoir si tel ou tel prestataire a adhéré au label de qualité.

Au Royaume-Uni, le label *Investors in People* (Investir dans les ressources humaines) est une norme de qualité élaborée par le secteur privé qui remonte à quinze ans. Il bénéficie du soutien des pouvoirs publics et des partenaires sociaux et jouit donc d'une reconnaissance non négligeable. Plus de 61 000 entreprises, qui représentent 39 % de la population active, travaillent actuellement avec cette norme, et les *Learning and Skills Councils* (LSC) s'efforcent d'atteindre des objectifs de résultats propres à susciter encore plus d'adhésions. Dans ce système, la formation des adultes s'inscrit dans un cadre dont la finalité est d'améliorer les résultats des entreprises et d'accroître leur compétitivité. Celles

Encadré 4.15. Le label de qualité en Haute-Autriche

Dans le Land de Haute-Autriche, le processus de mise en place du label de qualité a commencé en 1990 à l'initiative du Forum pour la formation des adultes, organisation qui encadre l'ensemble des prestataires à but non lucratif de la région. Le Forum a établi une liste de critères concernant la nature de la formation, les qualifications des dirigeants et des formateurs, le programme, les locaux et les observations des apprenants au sujet de leur formation. À partir de ces critères, des vérificateurs agréés examinent les diverses caractéristiques des organismes de formation désireux d'obtenir un label de qualité. Les quinze membres d'origine du Forum ont tous subi cet examen avec succès, de même que 260 établissements régionaux et locaux qui leur sont affiliés. Le taux de réussite avoisinant les 100 %, le système du label de qualité consiste moins à refuser les agréments qu'à fournir aux organismes de formation des critères à respecter. Depuis 2000, les établissements de formation des adultes privés à but lucratif qui ne sont pas membres du Forum peuvent aussi se prêter à cette vérification afin d'obtenir le label de qualité; c'est ce qu'ont fait 75 d'entre eux en Haute-Autriche. Les critères d'attribution du label font l'objet d'une mise à jour permanente.

Bien que le champ couvert par l'activité du Forum et son label de qualité soit incomplet, le processus d'élaboration de ce label et des critères d'attribution offre un bon exemple de définition de la qualité par consensus entre membres d'un groupe particulier de prestataires, plutôt que d'après les données tirées de l'examen des résultats de la formation ou des agréments délivrés par un organisme public ou une autre instance extérieure.

Comme l'administration du Land tient à ce que le *Bildungskonto*, chèque-formation individuel de création récente, serve à payer des services d'enseignement et de formation de qualité, elle exige qu'il ne soit utilisé qu'auprès d'organismes titulaires du label.

Source : Réunion de l'équipe d'examineurs de l'OCDE avec des représentants de l'administration du Land de Haute-Autriche, mars 2003.

qui adhèrent à cette norme sont tenues d'évaluer le rendement de leur investissement dans la formation et le perfectionnement de leur personnel. Le label *Investors in People* s'est aujourd'hui répandu au-delà des frontières du Royaume-Uni et fonctionne désormais sous licence dans 20 pays. En Pologne, un label semblable dénommé *Investor in Human Capital* (Investir dans le capital humain) est délivré aux entreprises à l'issue d'un concours annuel (ministère polonais de l'Économie et du Travail, 2005).

Les services publics de l'emploi se servent depuis toujours de leurs propres normes de qualité pour diriger les chômeurs vers les stages de formation continue organisés par des prestataires privés. Leur utilisation croissante des fonds publics sous forme de chèques-formation oblige à pousser plus loin encore l'évaluation et la certification, faute de quoi les intéressés risqueraient de choisir un prestataire médiocre parmi tous ceux qui se proposent, d'où un gaspillage des ressources publiques (encadré 4.16).

Évaluation du contenu des programmes et de leurs résultats

Si les normes relatives aux moyens à mettre en œuvre sont importantes, la qualité n'est en définitive garantie qu'à l'aide d'une évaluation efficace des résultats des programmes. L'évaluation peut prendre des formes diverses. Par exemple, l'évaluation du

Encadré 4.16. **Certification de la qualité dans le service public de l'emploi en Allemagne**

En Allemagne, au lieu de diriger les chômeurs vers les organismes de formation, le service public de l'emploi leur donne désormais des chèques-formation qu'ils peuvent utiliser auprès de prestataires de leur choix. La mise en place de ce système s'est accompagnée d'une modification des dispositions légales, qui obligent maintenant les organismes de formation à prouver qu'ils réussissent à assurer la réinsertion de leurs clients sur le segment primaire du marché du travail, et qu'ils souscrivent à un système d'assurance qualité.

D'après un décret administratif, pour que la qualité soit garantie de manière satisfaisante, un instrument moderne qui permette de l'évaluer et de l'améliorer systématiquement doit être élaboré et appliqué de façon rationnelle, l'efficacité de cet instrument devant être renforcée en permanence. La demande de certification doit contenir des informations sur :

- Le mode de définition des objectifs commerciaux et des buts que doit viser la formation, ainsi que les méthodes permettant de déterminer dans quelle mesure les clients ont réussi à se réinsérer sur le marché du travail.
- Les méthodes servant à stimuler le processus d'apprentissage individuel.
- L'évaluation à intervalles réguliers des activités de formation proposées au moyen de méthodes reconnues.
- Les objectifs de résultats, les modalités d'évaluation de leur réalisation et les mesures destinées à améliorer les résultats en permanence.

Source : AZWV (2004), *Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung*, Allemagne.

processus vise à déterminer comment le programme est organisé et mis en oeuvre, tandis que la mesure continue des résultats fait appel à des indicateurs de la réalisation des objectifs du programme. Il peut être important de recenser les points de vue des apprenants et de les porter à la connaissance des concepteurs des programmes. Les études d'impact sont d'un intérêt primordial car elles permettent de déceler les effets d'un programme donné sur ceux qui l'ont suivi et peuvent, dans certaines conditions, en révéler les avantages nets pour le marché du travail ou la collectivité en général. Il est indispensable de disposer, pour les exercices d'évaluation, de groupes témoins (qui ne suivent pas le programme et que les évaluateurs comparent à un groupe d'individus de même profil qui, eux, suivent ce programme) car leur devenir représente ce qui aurait pu arriver en l'absence du programme. En outre, une analyse de l'équilibre général est un élément souhaitable de l'évaluation car elle concerne les effets qui s'exercent de façon indirecte sur des personnes autres que les participants. Dans bien des cas, le simple fait d'adopter une nouvelle méthode d'évaluation (même si elle n'est pas parfaite du point de vue de l'économiste) peut permettre d'obtenir de meilleurs résultats.

Il n'est pas facile de créer une « culture de l'évaluation des résultats » et bon nombre des pays examinés ont encore à cet égard du chemin à faire. Une culture de l'évaluation signifie qu'une série de résultats est systématiquement mesurée, avec au moins deux objectifs. Premièrement, des indicateurs des résultats immédiats (y compris des méthodes d'évaluation du processus) peuvent être mis au point pour guider sur le moment la gestion

du programme et en améliorer la qualité à mesure qu'il se déroule. Deuxièmement, des indicateurs des résultats à plus long terme peuvent être élaborés au moyen de techniques statistiques plus complexes, pour apprécier l'efficacité du programme et éclairer les choix stratégiques, notamment la décision de supprimer, d'améliorer ou de développer certains programmes. S'il y a acceptation générale des indicateurs de résultats, ceux-ci pourront être utilisés pour la détermination du financement en fonction des résultats. Si ces indicateurs manquent de solidité, le financement fondé sur les résultats peut avoir des effets pervers, comme la sélection des personnes les plus aptes à réussir parmi celles qui remplissent les conditions requises pour bénéficier d'un programme (« écrémage »), ou la falsification des indicateurs de résultats. Enfin, une culture de l'évaluation amènerait les décideurs à se fonder sur les meilleures études disponibles, et non sur des considérations de caractère principalement politique, par exemple, et garantirait la réalisation systématique de projets pilotes et l'analyse de leurs résultats avant la mise en place de programmes dont l'efficacité n'est pas connue¹².

Il est particulièrement malaisé d'évaluer les programmes de formation pour adultes car leurs objectifs sont plus variés et plus spécifiques que ceux de l'enseignement ordinaire et des politiques actives du marché du travail. Beder (1999) étudie le problème dans le contexte de l'éducation de base et de l'enseignement secondaire aux États-Unis, mais son analyse pourrait sans doute en grande partie s'appliquer à d'autres pays examinés. Tout d'abord, on ne s'accorde guère au sujet des objectifs qu'il est souhaitable d'assigner aux programmes: parmi les résultats jugés intéressants peuvent figurer les effets sur l'individu (par exemple, plus grande maîtrise des savoirs fondamentaux, entrée dans la formation continue) ou sur la famille, la collectivité et l'économie. Ensuite, l'accès étant libre, les apprenants peuvent entrer ou sortir des programmes à leur gré, de sorte qu'ils y consacrent un nombre d'heures variable et ne continuent pas nécessairement à les suivre. De plus, plusieurs problèmes de mesure (dus notamment aux différences locales ou régionales de contenu des programmes et à la difficulté de constituer des groupes témoins) et les possibilités limitées de collecte des données au niveau local font qu'il est difficile de tirer des conclusions quant à l'efficacité des programmes.

L'analyse consacrée par Beder à 68 études réalisées entre la fin des années 60 et la fin des années 90 sur les résultats ou l'impact de la formation des adultes (principalement l'éducation de base et l'acquisition des savoirs fondamentaux) aux États-Unis, a néanmoins donné des résultats très concluants. Ainsi, la plupart des études montrent que la participation à la formation a des effets positifs sur le plan de l'emploi et de la rémunération, donne aux apprenants une meilleure image d'eux-mêmes, améliore leurs possibilités de suivre d'autres études et retentit favorablement sur l'attention que portent les parents à l'éducation de leurs enfants¹³. Les résultats de l'analyse de Beder ont mis en lumière la nécessité de mettre en place un système national de notification des résultats, ce qui a été fait (encadré 3.1). Ce dispositif permet d'examiner si les fonds publics alloués aux États et à divers prestataires sont utilisés de manière à assurer la réalisation de certains objectifs de résultats de l'administration fédérale (nouvelles compétences acquises, embauches, maintien dans l'emploi).

Au Royaume-Uni, la « culture des objectifs de résultats » suppose aussi que l'utilisation des fonds destinés à la formation des adultes fasse l'objet d'une évaluation régulière, malgré les problèmes de mesure signalés par Beder. Par exemple, les résultats de l'évaluation du dispositif des comptes de formation individuels mis en place dans ce pays ont conduit à sa suppression (York Consulting, 2002). Certaines variantes régionales des

Employer Training Pilots (encadré 4.12) sont actuellement à l'essai pour mettre au point par la suite, grâce à leur évaluation, un modèle national efficace. Il a déjà été question de l'évaluation, en Suède, de l'Initiative pour la formation des adultes menée de 1997 à 2002, laquelle a permis d'aider chaque année près de 130 000 personnes qui suivaient à plein temps un enseignement de niveau primaire et secondaire. Les organismes publics précités qui sont chargés, au Danemark, en Espagne et au Portugal, de contrôler la qualité de l'offre de formation, effectuent aussi des évaluations, tout comme, par exemple, l'Institut allemand pour la formation des adultes (*Deutsches Institut für Erwachsenenbildung*).

Les actions de formation relevant des politiques actives du marché du travail (PAMT) ont fait l'objet de nombreuses évaluations. En ce qui concerne la structure globale des dépenses afférentes aux PAMT dans les 17 pays examinés, la formation en représente toujours le poste le plus important, soit un quart en moyenne. Cela témoigne non seulement du coût élevé des programmes de formation, mais aussi de la volonté des pays de l'OCDE d'améliorer l'employabilité des chômeurs et de mieux réussir l'adéquation entre l'offre et la demande d'emplois¹⁴.

Les États-Unis étaient autrefois très en avance sur les autres pays de l'OCDE pour l'évaluation de l'impact de la formation en tant que composante des PAMT. Cette avance a aujourd'hui sensiblement diminué (encadré 4.17). Dans une grande part des pays examinés, des évaluations de plus en plus nombreuses sont effectuées pour comparer les résultats obtenus sur le marché du travail par les participants aux programmes publics de formation à ceux des non-participants – ou des personnes qui ont pris part à d'autres types d'actions – compte tenu des différences de caractéristiques socioéconomiques et la partialité éventuelle de la sélection des participants. Certaines d'entre elles font apparaître des résultats à court terme très positifs¹⁵.

Pour ne citer qu'un seul exemple, en Autriche, une étude de 2002 visant à mesurer les effets de la participation à la formation au traitement électronique des données et à la comptabilité dans le *Burgenland*, a montré que le nombre de jours passés à travailler dans les six mois qui ont suivi la formation avait été deux fois plus élevé qu'au cours des six mois antérieurs à celle-ci, avec une augmentation de la rémunération d'environ 20 % par rapport à un groupe témoin (Riesenfelder, 2002). Plusieurs évaluations effectuées au Royaume-Uni (mais pas toutes, loin s'en faut¹⁶) ont aussi fait apparaître des améliorations importantes et statistiquement significatives dans les résultats en matière d'emploi (Ryan, 2001). En revanche, des évaluations quasi expérimentales portant sur des actions de formation relevant des services publics de l'emploi dans l'est de l'Allemagne, n'ont mis en évidence, malgré le caractère très « intense » de ces actions et leur coût élevé, que peu d'améliorations systématiques et/ou importantes des résultats sur le plan de l'emploi (Fitzenberger et Hujer, 2002 ; Bergemann *et al.*, 2004)¹⁷.

Une dernière remarque s'impose à propos des résultats des programmes destinés aux personnes peu qualifiées. Le plus souvent, l'évaluation a pour seul critère – que ce soit explicitement ou implicitement – l'efficacité économique. Les programmes publics sont évalués d'après leur contribution à la production, ce dont témoigne en principe l'amélioration des possibilités d'emploi et/ou l'augmentation du salaire des participants à la formation, par comparaison avec un groupe témoin et/ou les coûts supportés à travers les ressources utilisées. Les considérations d'efficacité sont certes importantes pour évaluer les programmes, mais s'agissant des politiques conçues pour aider les travailleurs peu qualifiés, notamment en les encourageant à suivre une formation, on peut se

Encadré 4.17. **Étude de la Banque mondiale sur l'impact des programmes actifs du marché du travail**

Dans une étude récente réalisée pour la Banque mondiale, Betcherman et al. (2004) examinent 159 évaluations scientifiques (c'est-à-dire utilisant des groupes témoins) de programmes actifs du marché du travail (dont 72 ont été publiées après une analyse précédente [1999] de la Banque mondiale), parmi lesquelles 49 concernaient des programmes de formation destinés aux chômeurs, et neuf le recyclage de travailleurs touchés par des licenciements collectifs.

Cette nouvelle série d'évaluations confirme l'ambiguïté des résultats de la formation des travailleurs sans emploi. Les actions de formation ont un impact plus positif que les aides financières à l'emploi ou les programmes de création d'emplois, mais elles coûtent aussi plus cher. Les auteurs ont recensé plusieurs programmes qui ont donné des résultats positifs quant à l'amélioration des possibilités d'emploi, mais beaucoup moins bons s'agissant des taux de salaire. La conception des programmes a été jugée déterminante pour leurs résultats. Par exemple, en associant la formation aux stages pratiques ainsi qu'à la participation et au parrainage de l'employeur, on obtient de meilleurs résultats qu'avec la formation donnée en classe et des programmes sans lien avec le secteur privé (Hui et Smith, 2002). Les évaluations tendent aussi à montrer qu'il y a intérêt à relier la formation aux qualifications formelles et à la certification. Certaines observations viennent à l'appui de l'hypothèse du « travail d'abord », selon laquelle les programmes axés sur l'emploi sont généralement plus efficaces que ceux qui privilégient la formation théorique, notamment pour les catégories défavorisées.

Les auteurs notent en outre que i) de nombreuses évaluations laissent encore à désirer parce qu'elles ne recensent pas les résultats des programmes sur une période suffisamment longue ; ii) si elles sont nombreuses à montrer ce qui donne de bons résultats, il en est nettement moins qui posent la question fondamentale des raisons de cette réussite.

Source : Betcherman, G. et al. (2004), « Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations », Social Protection Discussion Paper n° 0402, Banque mondiale, Washington, DC ; Dar, A. et P.Z. Tsannatos (1999), « Active Labour Market Programmes: A Review of the Evidence from Evaluations », Social Protection Discussion Paper n° 9901, Banque mondiale, Washington, DC.

demander si les critères d'efficacité doivent seuls être pris en compte. Quand ces politiques réussissent, elles réduisent les inégalités sociales et accroissent aussi bien la cohésion sociale que l'épanouissement personnel, autant d'effets qui ont une valeur en soi et se distinguent de ce fait totalement des effets sur la production nette.

C'est pourquoi il serait bon de tenir compte des considérations d'équité et d'épanouissement personnel pour juger du caractère « adéquat » de la formation des adultes, surtout celle des personnes peu qualifiées. En Allemagne, à l'occasion de la récente restructuration des dispositifs et des procédures du service public de l'emploi, on a constaté que les programmes de formation pour adultes échouaient de plus en plus souvent au regard des critères d'efficacité (par exemple, taux de réussite de 70 % de la recherche d'emploi durant une certaine période après la formation). Ils sont donc actuellement élargés et réorientés vers l'activation et le placement. Il y aurait toutefois lieu de revoir ces critères d'efficacité à court terme à la lumière des avantages que la formation procure à plus long terme, aussi bien aux personnes peu qualifiées (catégorie pour laquelle

il est impératif de prendre en compte les critères d'équité) qu'à l'ensemble de la collectivité. Ces avantages comprennent la volonté de se former tout au long de la vie, la capacité de s'engager dans la recherche d'un emploi et d'autres compétences qui peuvent, à longue échéance, avoir des effets positifs sur le comportement du marché du travail.

Deux questions peuvent être posées dans ce contexte : i) Faut-il récompenser uniquement l'exercice d'une activité rémunérée ou est-il possible de récompenser aussi d'autres formes de participation à la vie sociale (travail bénévole, développement personnel et intégration) qui peuvent contribuer au bien commun ? ii) Les critères de financement peuvent-ils tenir compte du souci de l'équité en prenant comme référence la valeur ajoutée plutôt que la seule production ? S'il est vrai que les formations proposées aux personnes peu qualifiées ne peuvent que rarement avoir le même rendement que celles qui s'adressent aux plus qualifiées, elles peuvent produire une valeur ajoutée semblable, voire supérieure. En tout état de cause, faute de méthodes plus fines pour déterminer les résultats à viser, « l'écrémage » reste un risque grave et très réel (OCDE, 2005b ; Heckman et Smith, 2003). Il est donc indispensable de poursuivre les efforts, non seulement pour enraciner solidement la culture de l'évaluation dans le domaine de la formation des adultes, mais aussi pour trouver des indicateurs de résultats et des méthodes d'évaluation qui font place à la fois à l'efficience et à l'équité¹⁸.

5. Conclusion

En proposant une formation de qualité, on peut réellement améliorer la participation des adultes à celle-ci. Des approches aussi diverses que complémentaires permettent d'organiser la formation conformément à leurs besoins. Il existe, d'une part, des programmes spécialisés destinés aux personnes peu qualifiées, et d'autre part, des établissements qui visent plus particulièrement à répondre aux besoins spécifiques de diverses catégories d'adultes.

Les stratégies conçues à l'intention des adultes peu qualifiés se sont résolument éloignées du modèle scolaire pour associer autant que possible des modalités et des finalités de formation différentes. Le manque de temps étant une contrainte essentielle de la participation, il serait essentiel de rendre l'apprentissage compatible avec la vie quotidienne des adultes. Les approches intergénérationnelles, comme celle du *Family Literacy Program* aux États-Unis, donnent aux parents l'occasion de reprendre des études en y faisant participer leurs enfants. Ailleurs, on permet l'acquisition des compétences de base en proposant une formation plus pratique, comme dans le cas du dispositif mexicain *Éducation pour la vie et le travail (MEVyT)* ou des formations d'apprenti courtes et intensives organisées en Autriche. Dans plusieurs pays comme la Norvège, la Suède et les États-Unis, des méthodes semblables sont utilisées pour enseigner la langue du pays aux immigrants.

Par ailleurs, des établissements de formation spécialisés se sont créés pour répondre aux besoins divers des adultes. Certains pays ont adopté le système des centres polyvalents ou « guichets uniques » qui regroupent sous un même toit la formation et d'autres prestations. Un large éventail d'autres établissements, tels que les « *community colleges* », les universités populaires et les cercles d'études, proposent une gamme de formules d'apprentissage propres à attirer des catégories de population tout aussi variées.

Une organisation efficace de la formation sur le lieu de travail peut aussi contribuer à augmenter la participation globale. Un engagement important des représentants du

personnel et un dialogue bien structuré entre employeurs et travailleurs sur les questions de formation peuvent contribuer sensiblement à l'amélioration de l'offre dans ce domaine. Ils peuvent rendre moins asymétrique l'information sur les coûts et les avantages, amener les entreprises à proposer des formations de caractère plus général et créer une offre plus équitable de possibilités de formation. Les partenaires sociaux sont bien placés pour définir ensemble des programmes d'enseignement et de formation qui permettent d'obtenir des qualifications reconnues.

Nombre d'employeurs semblent partir du principe qu'ils profiteront davantage de la formation des plus qualifiés et qu'il n'est pas intéressant pour eux d'offrir à ceux qui le sont peu la possibilité d'acquérir des compétences de base. Il serait donc fort utile que les pouvoirs publics mettent au point des mesures d'incitation visant au renforcement de la formation en entreprise des personnes ayant un faible niveau d'instruction et peu qualifiées. Celles-ci représentent encore une catégorie importante dans la plupart des pays de l'OCDE, et elles ont souvent pâti de l'évolution, au cours des dernières décennies, des compétences minimales requises. Les *Employer Training Pilots* mis en œuvre au Royaume-Uni paraissent particulièrement intéressants car ils incitent les entreprises de taille moyenne à investir dans la formation.

La qualité médiocre des programmes et la méconnaissance des résultats des activités de formation peuvent sans nul doute expliquer en partie l'insuffisance de l'investissement et de la participation des adultes à la formation. Il est donc indispensable de faire en sorte que l'assurance qualité et l'évaluation des programmes fassent partie intégrante des systèmes de formation des adultes. Pour améliorer la transparence du marché, il serait bon que les pouvoirs publics élaborent un cadre de référence pour réglementer la concurrence entre prestataires, et mettent à la disposition des usagers l'information relative à leur qualité. Ils peuvent fixer des normes de qualité, en assurer le respect par la délivrance d'agrément et faire connaître au grand public les prestataires qui s'y conforment. Les services publics de l'emploi devraient être encouragés à élever encore le niveau des normes de qualité qu'ils ont eux-mêmes adoptées pour pouvoir diriger les chômeurs vers les stages de formation continue organisés par le secteur privé ou associatif. Le lancement d'appel d'offres auprès des organismes de formation est un moyen de garantir la qualité de la formation proposée.

Parce qu'elle permet de déterminer les programmes qui donnent ou non de bons résultats, et ce pour qui et dans quelles conditions, l'évaluation peut aider à élaborer des politiques plus rationnelles et plus efficaces. L'évaluation des activités de formation des adultes organisées en dehors des programmes du marché du travail peut être sensiblement améliorée. Celle de ces programmes eux-mêmes, si elle a très sensiblement progressé depuis quelques années, est encore confrontée à la difficulté de trouver des indicateurs de résultats et des méthodes d'analyse qui tiennent compte aussi bien du souci d'efficacité que des objectifs d'équité.

Notes

1. L'adoption de cette idée résulte de la Loi de 1998 sur l'investissement dans les ressources humaines (*Workforce Investment Act*).
2. On montre dans OCDE (2005b) que les titres obtenus peuvent prendre de la valeur à l'usage (individus, entreprises et prestataires).

3. En fait, cette allocation a été spécialement conçue pour aider les jeunes ayant un faible niveau d'instruction – inférieur au secondaire – qui sont particulièrement défavorisés sur le marché du travail et ont un taux d'emploi très faible.
4. Cela ne veut pas dire que les employeurs des pays de l'OCDE ne consacrent pas en moyenne des sommes importantes à la formation. Il n'existe malheureusement pas, à l'échelle de la zone de l'OCDE, d'enquêtes harmonisées sur les dépenses de formation des entreprises. Pour l'Union européenne des 15 (nombre des membres à l'époque), l'enquête de 1999 sur la formation professionnelle continue (CVTS) montre que l'investissement des entreprises dans la formation continue se situe entre 0.8 % et 3.6 % de la masse salariale, le Royaume-Uni et le Danemark étant en tête de liste. Cet intervalle s'était élargi par rapport aux 0.7 % à 2.7 % de l'enquête précédente organisée en 1993, d'où également une augmentation de la moyenne de l'Union européenne (passée de 1.4 % à 2 %). En comparaison, les données de référence de l'*American Society for Training and Development* (ASTD), qui portent sur plusieurs centaines d'entreprises des États-Unis, montrent qu'un peu moins de 2 % de la masse salariale ont été dépensés dans ce pays pour la formation, tant initiale que continue.
5. Dans les enquêtes, la raison la plus souvent invoquée par les entreprises pour justifier l'absence d'investissement est que le niveau des compétences des salariés est suffisant et la formation par conséquent inutile. Dans une enquête allemande sur les entreprises, les PME ont aussi déploré bien plus souvent que les grandes entreprises l'absence d'accès aux subventions, ce qui met en évidence le problème du manque d'information (Expertenkommission, 2004).
6. Voir les exemples cités dans Eberts (2004), tels que la Jane Adams Resource Corporation de Chicago et le Wisconsin Regional Training Partnership.
7. L'accord énonce quatre priorités : i) prévoir les besoins en matière de qualifications et de compétences ; ii) reconnaître et valider les compétences et autres acquis ; iii) informer, aider et orienter ; iv) mobiliser les ressources. Les progrès accomplis dans la réalisation de ces priorités sont recensés dans des rapports annuels détaillés établis par les signataires nationaux (voir CES et al., 2003).
8. Comme dans le cas des ETP, la première évaluation fait partie des obstacles à la mise sur pied d'un programme de formation pour les salariés peu qualifiés en activité, car ceux-ci hésitent à révéler l'état actuel de leurs compétences. La confidentialité complète de l'évaluation et le fait que ses résultats ne seront communiqués que si l'intéressé l'autorise, sont des conditions indispensables à la réussite de ces programmes.
9. L'Espagne attache de plus en plus d'importance au contrôle de la qualité depuis la découverte de versements frauduleux de subventions par l'un des organismes chargés d'administrer la taxe de formation (FORCEM).
10. Lors de cet examen, les inspecteurs doivent répondre aux questions essentielles suivantes (www.ali.gov.uk) : a) Quels résultats les apprenants obtiennent-ils ? b) Quelle est l'efficacité de l'enseignement, de la formation et de l'apprentissage ? c) Quel est l'effet des ressources sur les résultats et l'apprentissage ? d) Quelle est l'efficacité de l'évaluation et du suivi de la formation ? e) Dans quelle mesure les cours et les programmes répondent-ils aux besoins et aux intérêts des apprenants ? f) Les apprenants sont-ils bien guidés et soutenus ? g) Dans quelle mesure la direction et l'encadrement réussissent-ils à élever le niveau des résultats et à aider tous les apprenants ?
11. À titre d'exemple, en Allemagne depuis 2002, l'administration fédérale contribue au financement de l'évaluation des organismes et des stages de formation pour adultes par l'intermédiaire d'un service distinct de sa « Fondation pour l'évaluation des produits », système très efficace qui fonctionne depuis plus de quatre décennies (BMBF, 2003b).
12. Il va sans dire que le contrôle de la qualité doit aussi s'appliquer aux évaluateurs, qui sont souvent recrutés par les services de l'État ou sous contrat avec eux, ne serait-ce que pour éviter qu'ils se contentent de donner les réponses que les pouvoirs publics veulent entendre (Smith, 2000).
13. En outre, de nombreuses recherches effectuées aux États-Unis ont porté sur l'effet qu'a l'obtention du diplôme du GED sur le devenir de ses titulaires dans l'enseignement postsecondaire et sur le marché du travail. Les résultats semblent très contrastés. Par exemple, l'obtention du diplôme du GED a peu d'influence sur les taux d'emploi et un effet minime sur le salaire (attribué à d'autres caractéristiques des titulaires de ce diplôme). Voir Boesel et al. (1998) et Carneiro et Heckman (2003).
14. Depuis 1993, sept des 17 pays examinés ont accru la part du PIB consacrée aux dispositifs publics de formation, et neuf ont augmenté la part des dépenses de formation dans l'ensemble des dépenses afférentes aux mesures actives en faveur du marché du travail. Dans deux de ces pays,

les dépenses de formation représentent plus de la moitié de toutes les dépenses relatives aux PAMT.

15. On a déjà examiné, dans OCDE (2003a), les évaluations expérimentales et non expérimentales et leurs résultats divers en matière d'emploi et/ou de salaire, au moyen d'exemples concernant la Finlande, le Danemark, la Suède, la Suisse et le Canada. D'après quelques-unes des conclusions tirées, il serait bon que l'évaluation des programmes de formation continue fasse appel à des méthodes variées, sachant que chacune d'elles est imparfaite et incomplète, donne lieu à l'examen d'un large éventail d'indicateurs de résultats, étudie les effets à long terme sur des périodes plus longues, et ajoute un indicateur de l'équité dans l'analyse de l'impact.
16. Par exemple, l'évaluation du Work-based Learning for Adults Programme par le service britannique de l'emploi ne montre qu'un effet net limité sur les résultats obtenus en matière d'emploi à la suite de la formation financée au titre de ce programme (Anderson et al. ; 2004).
17. Tout en pratiquant l'évaluation scientifique, la Finlande a instauré un système (appelé OPAL) pour recueillir sur l'Internet les observations des apprenants au sujet de tous les stages de formation organisés dans le cadre du marché du travail d'une durée supérieure à deux semaines.
18. Un autre examen des évaluations portant sur l'impact de la formation a été effectué par Dolton (2004).

Bibliographie

- ACAS (2003), *Time Off for Trade Union Duties and Activities. Code of Practice*, Royaume-Uni.
- Anderson, T. et al. (2004), « Work-based Learning for Adults: an evaluation of labour market effects », Department for Work and Pensions, Report 187, Royaume-Uni, disponible sur www.dwp.gov.uk/jad/2004/187rep.pdf.
- AZWV (2004), *Anerkennungs- und Zulassungsverordnung Weiterbildung*, Allemagne.
- Beder, H. (1999), « The Outcomes and Impacts of Adult Literacy Instruction in the United States », National Center for the Study of Adult Learning and Literacy, Cambridge, MA.
- Bergemann, A. et al. (2004), « Evaluating the Dynamic Employment Effects of Training Programs in East Germany Using Conditional Difference-in-Differences », ZEW Discussion Paper, n 04-41.
- Betcherman, G. et al. (2004), « Impacts of Active Labour Market Programs: New Evidence from Evaluations », Social Protection Discussion Paper n° 0402, Banque mondiale, Washington, DC.
- BMBF (2003a), « Lifelong Learning in Germany – Financing and Innovation », rapport établi pour l'OCDE, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn, septembre.
- BMBF (2003b), *Berufsbildungsbericht*, Bundesministerium für Bildung und Forschung, Bonn.
- Boesel, D. et al (1998), *Educational and Labor Market Performance of GED Recipients in the United States*, Educational Testing Service, Princeton, N.J.
- van Buren, M. (2002), « What Works in Workforce Development: an ASTD/AJLMEP Study of Joint Labor-Management Educational Programs », États-Unis, www.workplacelearning.org/pdfs/ASTD_Final.pdf.
- Burt, M. et M. Saccomano (1995), *Evaluating Workplace ESL Programs*, National Center for ESL Literacy Education, Washington, DC.
- Carneiro, P. et J. Heckman (2003), « Human Capital policy », NBER Working Paper, n° 9495, février.
- CES, UNICE, UEAPME (2002), *Cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie*, mars.
- CES, UNICE, UEAPME (2003), *Cadre d'actions pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie: premier rapport de suivi*, mars.
- CINOP (2005), « Education and Training of Low-Qualified Adults in the Netherlands », OECD Thematic Review on Adult Learning: the Netherlands Background Report, rapport de base commandé par le ministère de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, juillet, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- CONEVyT (Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo) (2003), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Mexico Background Report », rapport de base, Mexico www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Conselho Economico e Social (2001), *Acordo sobre politica de emprego, mercado de trabalho, educacao e formacao*, Lisbonne.

- Cutcher-Gershenfeld, J. (2002), « Union-Management Investments in Training and Capability in the United States », manuscrit inédit établi pour l'OCDE, MIT, Cambridge, MA.
- Dar, A. et P.Z. Tsannatos (1999), « Active Labour Market Programmes: A Review of the Evidence from Evaluations », Social Protection Discussion Paper n° 9901, Banque mondiale, Washington, DC.
- Dobischat, R. et H. Seifert (2001), « Betriebliche Weiterbildung und Arbeitszeitkonten », WSI Mitteilungen, février.
- Dolton, P. (2004), « The Economic Assessment of Training Schemes », in J. Geraint et J. Johnes (dir. pub.), *International Handbook on the Economics of Education*, Edward Elgar Publishing Ltd., Massachusetts.
- Eberts, R.W. (2004), « Education and Training for the Low-skilled: Sectoral Initiatives to Train Low-Qualified Incumbent Workers in the United States », Upjohn Institute, Kalamazoo, Michigan.
- EIRO (Observatoire européen des relations industrielles) (2004), « Union Learning Representatives Profiled », *EIRO Observer*, mars.
- EUROSTAT (2002), *Enquête sur la formation professionnelle continue*, base de données New Cronos, Luxembourg.
- Expertenkommission (2004), *Finanzierung Lebenslangen Lernens: Der Weg in die Zukunft – Schlussbericht*, Bonn.
- FIMC (Fashion Industry Modernisation Center) (2005), www.gidc.org/fmic.html.
- Finegold, D. et D. Soskice (1998), « The Failure of British Training, Analysis and Prescription », *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 15, n° 1.
- Fitzenberger, B. et R. Hujer (2002), « Stand und Perspektiven der Evaluation der Aktiven Arbeitsmarktpolitik in Deutschland », ZEW Discussion Paper 02-13.
- Gorard, S., N. Selwyn et L. Madden (2003) « Logged on to Learning? Assessing the Impact of Technology on Participation in Lifelong Learning », *International Journal of Lifelong Education*, vol. 22, n° 3, pp. 281-296.
- Heckman, J. et J. Smith (2003), « The Determinants of Participation in a Social Program: Evidence from a Prototypical Job Training Program », NBER Working Paper, n° 9818, juillet.
- Hillage, J. et H. Mitchell (2003), *Employer Training Pilots: First Year Evaluation Report*, DfES, Royaume-Uni.
- Hocquet, L. (2000), « Vocational Training and the Poaching Externality: Evidence for France », in Heijke, H. et Muyksen, J. (dir.pub.), *Education and Training in a Knowledge-based Economy*, McMillan Press, Londres.
- Hui, S. et J. Smith (2002), « The Labor Market Impacts of Adult Education and Training in Canada », *Education, Skills and Learning Research Papers*, Ottawa.
- Ministère de l'Éducation et de l'Emploi (1999), *A Fresh Start: Improving Literacy and Numeracy* (Moser-Report), DfEE, Londres.
- Ministère polonais de l'Économie et du Travail (2005), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Poland Background Report », rapport de base établi en coopération avec le Département de la politique du marché du travail du ministère de l'Économie et du Travail, Varsovie, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni (2004), « OECD Thematic Review on Adult Learning: England Background Report », www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Moore, M.T. et al. (1998), *Addressing Literacy at Work: Implementation and Impact of Workplace Literacy Programs*, Mathematics Policy Research, Washington, DC.
- OCDE (2002), « Thematic Review on Adult Learning: Denmark Country Note », Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- OCDE (2003a), *Au-delà du discours : Politiques et pratiques de formation des adultes*, Paris.
- OCDE (2003b), *Analyse des politiques d'éducation*, Paris.
- OCDE (2003c), Programme Travailleurs/Employeurs, réunion sur le thème « Des actifs en formation permanente pour l'économie du savoir », rapport final de la réunion, septembre.
- OCDE (2003d), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 5 « Améliorer les qualifications et les compétences des travailleurs », Paris.
- OCDE (2004a), *Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.

- OCDE (2004b), *Orientation professionnelle et politiques publiques : comment combler l'écart*, Paris.
- OCDE (2004c), *Perspectives de l'emploi*, chapitre 4 « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? », Paris.
- OCDE (2005a), « Thematic Review on Adult Learning: Poland Country Note », Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- OCDE (2005b), « L'importance grandissante des systèmes nationaux de certification en tant que ressource pour les politiques de la formation tout au long de la vie », rapport de synthèse final de l'activité sur le rôle des systèmes nationaux de certification pour promouvoir la formation tout au long de la vie, Paris.
- OCDE (2005c), « Thematic Review on Adult Learning: Unites States Country Note », Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- OCDE (2005d), « Thematic Review on Adult Learning: the Netherlands Country Note », Paris, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Ok, W. et P. Tergeist (2003), « Improving Workers' Skills: Analytical Evidence and the Role of the Social Partners », Documents de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n° 10, OCDE, Paris.
- Pont, B. et R. Sweet (2005) « Adult Learning and ICT: How to Respond to the Diversity of Needs? », *Low-skilled Adults and Out-of-school Youth: Is Technology the Answer?*, OCDE, Paris. »
- Ra, Y.-S., J.H. Choi et S.-H. Kim (2005), « OECD Thematic Review on Adult Learning: Korea Background Report », rapport de base commandé par l'Institut coréen pour l'enseignement et la formation professionnels, www.oecd.org/edu/adultlearning.
- Riesenfelder, A. (2002), *Aktive Arbeitsmarktpolitik im Brennpunkt VII: Evaluierung von Kursen im EDV und Kaufmännischen Bereich*, AMS, Vienne, Autriche.
- Ryan, P. (2001), « Publicly Funded Training for Unemployed Adults: Germany, the UK and Korea », in F. Park et al. (dir. pub.), *Labor Market Reforms in Korea: Policy Options for the Future*, KLI, Seoul.
- Smith, J. (2000), « Evaluating Active Labor Market Policies: Lessons from North America », NBER, Cambridge, MA.
- Stevens, M. (1996), « Transferable Training and Poaching Externalities », in A.L. Booth et D.J. Snower (dir. pub.), *Acquiring Skills: Market Failures, Their Symptoms and Policy Responses*, Cambridge University Press, Royaume-Uni.
- Tamkin, P. et al. (2004), « Increasing the Skills of the Low-Qualified: The Regional Implementation of the Employer Training Pilot in the United Kingdom », Institute for Employment Studies, Brighton.
- Wilson, R. et T. Hogarth (2003), « Tackling the Low-skills Equilibrium: A review of issues and some new evidence », DTI Skills Research Programme, Royaume-Uni, novembre.
- York Consulting (2002), *Evaluation of Individual Learning Accounts: Final Report*, Scottish Executive, Edimbourg.

Chapitre 5

Coordonner les politiques et en assurer la cohérence

La formation des adultes est un domaine d'action complexe. Des acteurs divers interviennent dans le processus de conception et d'élaboration des politiques : ministères de l'Éducation, du Travail et de la Protection sociale, partenaires sociaux et autres organismes. Les décisions sont prises aux échelons central, régional ou local, et parfois à plusieurs à la fois. La multiplicité des acteurs et des niveaux d'administration qui y sont associés peut entraîner des conflits d'intérêts, l'adoption de politiques allant à l'encontre de l'objectif d'amélioration des compétences des adultes et un gaspillage des fonds publics. Pour éviter les doubles emplois, garantir l'utilisation efficace des fonds publics et créer des systèmes d'usage facile, il est nécessaire de coordonner la formation des adultes avec les domaines connexes – formation initiale, emploi et autres politiques sociales – où l'action menée sera complémentaire et non antagoniste. La constitution d'instances spéciales pour l'élaboration de la politique relative à la formation des adultes et la mise en œuvre des programmes y afférents, et l'établissement de priorités claires grâce à la fixation d'objectifs sont des moyens efficaces afin que toute une gamme d'acteurs différents poursuive un but commun.

Les systèmes de formation des adultes sont complexes, en particulier parce que les acteurs concernés – ministères fédéraux et des États, secteur privé, ONG et organismes de formation – peuvent tous poursuivre des buts différents. Par conséquent, améliorer la coordination entre eux et entre des objectifs potentiellement antagonistes peut grandement contribuer à renforcer la participation des adultes à la formation. Les tableaux de l'Annex B (troisième colonne) citent les principaux intervenants dans la conception et la mise en œuvre des politiques dans chaque pays. Dans bien des cas, les responsabilités sont partagées. Par exemple, le ministère de l'Éducation peut être chargé de l'éducation de base, et celui du Travail d'une partie au moins de l'enseignement et de la formation professionnels, ce qui comprend les titres et diplômes relatifs à des domaines spécifiques. Les associations d'employeurs et de salariés et les chambres de commerce jouent aussi souvent un rôle. Les organes consultatifs auprès des divers ministères peuvent également intervenir. Il en résulte un paysage extrêmement morcelé où des acteurs différents visent des résultats différents. Au bout du compte, cette hétérogénéité peut retentir sur les apprenants potentiels qui risquent de ne pas avoir une vision claire de la situation en matière de formation.

En fait, dans la plupart des pays ayant participé à l'examen thématique, une importante décentralisation politique et un manque de coordination a été constaté entre les diverses parties prenantes. Qui plus est, peu de liens ont été établis avec les autres domaines d'action des pouvoirs publics, comme l'aménagement régional, le développement des infrastructures ou la protection sociale. Pour éviter les doubles emplois, garantir l'utilisation efficace des fonds publics et créer des systèmes d'usage facile, il est nécessaire de coordonner la formation des adultes avec les domaines connexes – formation initiale, emploi et autres politiques sociales – où l'action menée sera complémentaire et non antagoniste. Définir des structures qui allouent la responsabilité des politiques concernant l'apprentissage des adultes ou établir des cibles clairement identifiées peuvent permettre d'établir des liens entre les acteurs clés dans la formulation des politiques et l'offre de programmes.

1. Coordination des politiques nationales

Préparer les individus à la formation tout au long de la vie dès leur plus jeune âge

Pour accroître la participation des adultes aux activités de formation, il est indispensable de les préparer dès la petite enfance à apprendre tout au long de leur vie. Si l'on investit dans l'éducation de base tout en luttant contre l'arrêt prématuré de la scolarité et l'abandon – trop fréquent – en cours d'études, il sera moins nécessaire de donner aux individus une deuxième chance à l'âge adulte. L'amélioration des résultats scolaires des enfants peut leur ouvrir plus tard des possibilités plus grandes en matière de formation. L'apprentissage est un processus dynamique et il est important d'investir dans ce domaine dès l'enfance plutôt que d'attendre l'âge adulte pour combler les lacunes laissées par la scolarité. Comme l'indique Heckman (1999), il est essentiel d'appréhender les diverses

possibilités d'action des pouvoirs publics dans leur globalité (programmes de formation, politiques scolaires, réforme de l'école et interventions précoces).

La plupart des adultes qui suivent une formation de la deuxième chance ne sont en fait pas allés jusqu'au bout de leur scolarité. La sortie prématurée du système scolaire est un problème dans la majorité des pays de l'OCDE, où 10 % au moins des cohortes âgées de 25 à 34 ans n'ont pas fait d'études secondaires du deuxième cycle. Dans les seuls pays de l'Union européenne, environ 18 % des jeunes âgés de 18 à 24 ans avaient quitté prématurément l'école en 2002, les chiffres allant de 40 % au Portugal à 11 % en Finlande (Tessaring et Vannan, 2004)¹.

Le Mexique tente d'améliorer simultanément le taux de scolarisation des jeunes et la formation des adultes. Chaque année, en dépit des progrès accomplis au niveau de l'enseignement primaire, 800 000 jeunes quittent l'école avant d'avoir achevé leurs études secondaires. Près de 40 % des personnes qui passent par le système de formation des adultes pour faire des études primaires et secondaires ont moins de 24 ans. C'est pourquoi les réformes menées actuellement visent à développer l'éducation préscolaire et à accroître l'offre et la qualité des services d'enseignement primaire et secondaire. En Angleterre, les autorités s'efforcent aussi de lutter contre l'abandon prématuré de la scolarité en proposant aux jeunes une allocation pour les inciter à poursuivre leur scolarité², et avec la *Skills Strategy*, elles tentent d'améliorer les compétences des adultes ayant un faible niveau d'instruction. En Pologne, le « Corps des volontaires », organisme public, s'occupe des jeunes « difficiles » qu'il aide à parachever leurs études en les faisant participer en alternance à des stages d'initiation à la vie professionnelle et à d'autres programmes sociaux.

Compatibilité entre formation et emploi

Les ministères du Travail et de l'Éducation doivent, par leurs efforts conjoints, faire mesurer aux chômeurs et aux inactifs l'importance de la formation tout au long de la vie. Selon la répartition traditionnelle des tâches, le ministère du Travail s'occupe de la formation et de l'emploi des chômeurs, généralement par l'intermédiaire du service public de l'emploi, en apportant parfois aussi un soutien à la formation dans les entreprises ; le ministère de l'Éducation, quant à lui, élabore des stratégies de formation plus générales et s'attache à offrir aux adultes peu qualifiés ou autres la possibilité de suivre un enseignement général ou professionnel. Les établissements d'enseignement proprement dits offrent leurs services à des personnes de profils plus variés et travaillent de plus en plus souvent avec les entreprises. En fait, les programmes offerts dans ces deux domaines peuvent être assez proches, ce qui peut entraîner des dépenses publiques inutiles. En outre, les chômeurs, qui ont généralement un faible niveau d'instruction, peuvent avoir besoin d'acquérir les savoirs de base ou de suivre une formation du niveau du premier cycle de l'enseignement secondaire, ce qu'ils peuvent faire dans le cadre des programmes d'enseignement.

Les programmes du marché du travail offerts par le service public de l'emploi (SPE) et la politique en matière de formation des adultes divergent sur le point suivant : tandis que les premiers privilégient les actions de courte durée visant au placement immédiat, la seconde a pour but d'améliorer le niveau des compétences des chômeurs adultes peu qualifiés. D'où le risque de conflit d'intérêts. Le service public de l'emploi a pour mission de faire baisser le chômage en assurant un retour rapide au travail, et non de donner accès à des formations de caractère général pour permettre une amélioration des compétences

sur le long terme. Il est difficile de concilier les deux logiques et les pays cherchent des solutions. En Allemagne, par exemple, l'accent est mis depuis peu sur « l'activation » des chômeurs de longue durée, avec l'abandon progressif des dispositifs d'amélioration des compétences au profit du placement et des aides à l'embauche.

Le développement des liens entre le SPE et la formation des adultes peut être bénéfique aux chômeurs peu qualifiés. Dans de nombreux pays de l'OCDE, les programmes du marché du travail sont dans les faits indépendants du système éducatif et vice versa. Il y a peu de passerelles entre les dispositifs du service public de l'emploi et les programmes d'enseignement, de sorte que les chômeurs peuvent difficilement faire valider la formation suivie par le biais du SPE en vue d'obtenir un diplôme traditionnel. La multiplication de ces passerelles permettrait aux chômeurs d'accéder non plus uniquement à des emplois relativement peu qualifiés (qui les rendent vulnérables face aux fluctuations conjoncturelles), mais à un parcours d'insertion professionnelle propre à assurer une plus grande stabilité de l'emploi. Ils pourraient par exemple s'engager dans un processus ordonné de développement de leurs compétences en commençant par participer à un programme du marché du travail de courte durée, pour suivre ensuite, à un niveau plus avancé, un programme d'études dans un établissement d'enseignement. Le SPE pourrait diriger les apprenants vers les différents mécanismes d'accompagnement de la formation de la deuxième chance ou de rattrapage qui existent dans de nombreux pays.

De plus, l'expérience acquise par le SPE au travers des programmes actifs, qui offrent des services adaptés aux difficultés particulières des individus au regard du marché du travail, pourrait être exploitée au profit des programmes de formation des adultes auxquels participent des personnes qui ont elles aussi des besoins différents. Les services d'information, d'orientation et de conseil à caractère professionnel pourraient être assurés conjointement dans le cadre des programmes du marché du travail et des programmes d'enseignement.

Associant des acteurs de premier plan des sphères sociale et économique et de la formation, la *Skills Alliance* mise en place au Royaume-Uni offre un exemple de ce type de coopération³. Par ailleurs, les autorités britanniques cherchent actuellement des moyens de rendre la collaboration entre *Jobcentre Plus* (le service public de l'emploi) et le *Learning and Skills Council* (LSC) plus efficace pour l'organisation de la formation liée à l'emploi à l'intention des principales catégories de demandeurs (ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni, 2004).

On trouve des expériences similaires au niveau de la mise en oeuvre. Aux États-Unis, les *One-Stop Career Centers* (centres polyvalents ou « guichets uniques ») administrés par le ministère du Travail ont ajouté à leur liste de services des programmes de formation et d'emploi pour adultes, des programmes axés sur les jeunes, des programmes de formation professionnelle postsecondaire et des programmes de reclassement professionnel. Ces centres travaillent en s'aidant d'indicateurs de résultats, les *Workforce Investment Boards* (conseils pour l'investissement dans les ressources humaines) implantés au niveau des États et à l'échelon local étant chargés de superviser le fonctionnement du système. Chaque programme partenaire doit rendre ses services de base accessibles à tous (voir encadré 2.8). En Espagne, les centres de formation professionnelle étaient autrefois gérés séparément par les ministères de l'Éducation et du Travail. La principale différence entre les deux catégories de centres était la nature de leur clientèle : étudiants suivant une formation professionnelle d'un côté, chômeurs de l'autre. Le manque d'efficacité de ce

système a récemment amené les autorités à fusionner ces structures pour en faire des Centres de formation professionnelle intégrés. Ces derniers offriront des formations qui s'inscriront dans le cadre du système national de certification à tous les demandeurs, quel que soit l'organisme public qui les enverra.

Établir des liens entre la formation des adultes et les dispositifs de protection sociale

Le fardeau croissant qui pèse sur les systèmes de protection sociale d'Europe oblige les pays à analyser de nouvelles options. Étant donné qu'une forte proportion des bénéficiaires de prestations sont peu qualifiés, les chômeurs et les personnes ayant un faible niveau de formation sont susceptibles de devenir partie intégrante de ce fardeau. Pour corriger cette situation, les autorités s'orientent de plus en plus vers des stratégies dites d'activation, qui consistent à renforcer la participation des allocataires au monde du travail et à la vie sociale. L'interaction entre la formation des adultes et la protection sociale est l'un des aspects de cette tendance.

C'est ce que l'on observe en Suède, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, entre autres pays. En Suède, l'Initiative pour la formation des adultes a été lancée à une époque de chômage élevé, et elle visait expressément à permettre aux adultes privés d'emploi de suivre une formation correspondant aux études secondaires du deuxième cycle. Cette politique répondait donc à la nécessité à la fois de résorber le chômage à court terme et d'améliorer le capital humain à plus long terme.

Les Pays-Bas se montrent très actifs dans ce sens. Une réforme a été engagée en 2002 en vue de réduire le nombre de bénéficiaires de prestations par la mise en œuvre de mesures d'activation sociale et l'amélioration de l'accès au marché du travail. Pour atteindre son objectif, le pays a opté pour une approche intégrée qui consiste à orienter les intéressés vers une activité rémunérée, une formation ou un travail bénévole. La Pologne suit actuellement la même démarche afin d'accroître le taux d'activité des bénéficiaires de prestations et, partant, d'en réduire le nombre. Il faut également signaler le rôle que l'enseignement et la formation peuvent jouer dans le cas des personnes handicapées. Celles-ci reçoivent une attention particulière en Norvège où, en 2004, un tiers environ des 86 000 personnes atteintes d'une incapacité de travail qui étaient inscrites auprès du SPE ont participé à des activités d'enseignement et de formation.

En Angleterre, le ministère du Travail et des Pensions est très attentif aux inactifs qui perçoivent des prestations ou en sollicitent. En particulier, sur les 3,5 millions d'adultes bénéficiaires de prestations destinées aux personnes d'âge actif (autres que l'allocation de demandeur d'emploi et les prestations pour enfants), on estime que 40 % environ ont des difficultés à lire, écrire et compter et une connaissance insuffisante de la langue. Il a donc été préconisé d'adopter à l'intention de ces personnes des mesures « d'activation » consistant à leur offrir des possibilités de formation qui leur servent de marchepied pour s'intégrer dans la société et sur le marché du travail. C'est l'un des objectifs du dispositif *New Deal for Skills* mis en place à l'échelle du Royaume-Uni. Par ailleurs, un projet pilote axé sur les compétences de base (lecture, écriture et calcul) oblige actuellement les chômeurs indemnisés qui ont besoin de développer ces compétences à suivre une formation dans ce but. Ceux qui refusent peuvent perdre deux semaines d'allocations. Il est encore difficile de dire si ces efforts sont efficaces : aucune évaluation n'a été faite pour apprécier l'impact du projet ou déterminer dans quelle mesure la formation a été suivie d'un retour au travail, et en définitive, pour les personnes qui cumulent les problèmes (santé déficiente, isolement

social, etc.), l'objectif n'est peut être pas d'obtenir un emploi rémunéré (ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni, 2004). En outre, un certain nombre de bénéficiaires de l'aide sociale craignent de perdre leurs prestations s'ils participent à une formation, estimant qu'il n'est pas possible de les percevoir en même temps que des allocations de formation.

Collaboration avec les partenaires sociaux

Pour améliorer la participation des adultes à la formation, il est essentiel d'associer les partenaires sociaux à l'élaboration de la politique y afférente. Le chapitre 3 et la section 3 du chapitre 4 ont examiné certains des moyens par lesquels les parties prenantes peuvent prendre part à la conception et à la mise en œuvre des activités de formation. La présente section tente de montrer qu'au niveau des politiques, il y aurait intérêt à structurer davantage leur engagement dans ce domaine.

La participation des partenaires sociaux au processus décisionnel est de nature à faciliter l'élaboration des plans et mesures relatifs aux modes d'organisation de la formation. Par exemple, ils peuvent apporter une contribution utile à la définition et à la mise en œuvre du congé de formation. Lorsque les partenaires sociaux à l'échelon sectoriel ou national disposent d'accords cadres pour déterminer les besoins de formation d'une entreprise ou d'un secteur et définir les plans de formation requis, ils peuvent influencer le degré d'utilisation effective du congé de formation.

Les partenaires sociaux jouent également un rôle dans la reconnaissance et la certification des acquis. Ils peuvent contribuer à la valorisation de l'apprentissage informel et non formel, d'autant que le premier s'effectue en grande partie sur le lieu de travail. Aux Pays-Bas, par exemple, l'État et les partenaires sociaux sont responsables de la reconnaissance des acquis. Au Portugal, la mise en œuvre des centres de RVCC (reconnaissance, validation et certification des compétences) est assurée par des organismes publics et privés solidement établis dans la communauté et dûment habilités pour ce faire, dont des associations de partenaires sociaux.

De même, les partenaires sociaux peuvent apporter une contribution déterminante à l'élaboration des systèmes de certification, ce qu'ils font dans la plupart des pays examinés. Par exemple, en Autriche et en Allemagne, les associations professionnelles et les syndicats définissent ensemble les programmes d'enseignement et les sujets d'examens relatifs aux métiers spécialisés. En Corée, le *Human Resource Development Service* (HRD) et la Chambre de commerce et d'industrie ont mis en place un système national de certification des compétences techniques ; ces deux organismes élaborent et actualisent les normes correspondantes en collaboration étroite avec les partenaires sociaux. Dans certains cas, les partenaires sociaux délivrent eux-mêmes des diplômes. Au Royaume-Uni, les entreprises habilitées peuvent soumettre leurs salariés à des tests en vue d'une reconnaissance de leurs acquis informels dans le cadre du système des NVQ. Dans de nombreux pays, les jurys des tests de compétence organisés à des fins professionnelles comprennent des représentants des entreprises et des salariés.

Cadres centralisés et cadres décentralisés

Il y a quelques années encore, la formation des adultes n'était pas une priorité évidente pour les pouvoirs publics, et les responsabilités en la matière étaient réparties entre des instances diverses situées à des niveaux différents. Il y avait même des cas où les responsabilités relatives à la gestion étaient partagées entre les échelons régional et

national, selon la nature des organismes qui assuraient la formation. Mais récemment, les autorités se sont efforcées de trouver, pour l'élaboration des politiques, des modèles nouveaux alliant cohérence et efficacité, ce qui a consisté dans de nombreux pays à confier davantage de pouvoir de décision aux échelons inférieurs du système.

Le tableau 5.1 décrit les différents cadres de mise en œuvre de l'action des pouvoirs publics dans les pays examinés, classés selon le degré de décentralisation de l'élaboration et de l'application des politiques. Il distingue à cet égard trois catégories : les systèmes centralisés, les systèmes intermédiaires, dans lesquels les échelons inférieurs disposent de pouvoirs plus grands pour la prise de décision ou la mise en œuvre, et les systèmes fédéraux, où l'autorité est exercée par les administrations régionales.

Le système centralisé peut s'appuyer sur des capacités de planification nationales plus importantes, des informations précises concernant les flux de financement, et le savoir-faire d'acteurs de premier plan de la prise de décision. En revanche, il peut se caractériser par une plus grande rigidité et une certaine lourdeur administrative, d'où sa difficulté à reconnaître les besoins locaux et à y répondre. Ainsi, au Mexique, l'un des

Tableau 5.1. **Cadres de mise en œuvre de l'action : systèmes centralisés, intermédiaires et fédéraux**

Système	Responsabilités	Avantages	Inconvénients	Pays
Centralisé	Administration centrale responsable de la législation, de l'élaboration des politiques et de leur financement. Plusieurs ministères sont concernés.	Peut contribuer à réduire les inégalités entre les régions dans la participation des adultes à la formation. Les priorités nationales sont clairement définies. Les stratégies de financement sont claires. La recherche et l'évaluation sont plus faciles.	Problèmes de coordination entre ministères. Les administrations régionales ont affaire à différents organismes nationaux. Lenteur de l'administration des programmes. Reconnaissance insuffisante des besoins locaux.	Corée Hongrie
Intermédiaire	Responsabilités partagées. Administration centrale. Organisme coordonnateur. Mise en œuvre par l'administration régionale. Organisation décentralisée de la formation.	Peut contribuer à réduire les inégalités entre les régions dans la participation des adultes à la formation. Existence de normes et de programmes d'enseignement clairs au niveau national. L'organisation de la formation est bien adaptée aux besoins locaux. L'organisme coordonnateur peut faciliter l'intégration de toutes les parties prenantes. L'expérience locale est prise en compte dans l'élaboration des politiques nationales.	Problèmes de coordination. Les administrations régionales ont affaire à différents organismes nationaux. Nombreuses procédures administratives.	Finlande Pays-Bas Espagne Mexique Norvège Pologne Portugal Suède Royaume-Uni
Fédéral	Administrations régionales. Certains objectifs nationaux peuvent être définis par l'administration fédérale.	Concurrence entre les régions. Potentiel d'innovation. L'organisation de la formation est bien adaptée aux besoins locaux. Allègement de la charge administrative.	Manque de coordination. Risque de fortes disparités régionales. Tensions entre les administrations régionales et l'administration fédérale.	Autriche Canada Allemagne Suisse États-Unis

problèmes rencontrés à l'échelon local et des États a trait à l'orientation et au contenu de certains programmes de formation conçus au niveau national lorsque le système était centralisé. Le manque de coordination ou la méconnaissance des besoins locaux avaient en effet entraîné l'élaboration de programmes de formation inadaptés, consacrés par exemple à la menuiserie alors que la demande de formation en écotourisme était beaucoup plus forte. Le nouveau modèle en vigueur vise à améliorer la coordination entre les différents niveaux d'administration.

Dans les pays examinés, le système intermédiaire est le modèle le plus fréquent. Il offre la possibilité d'améliorer le contrôle financier, de réduire la charge administrative, d'assurer une meilleure prise en compte des besoins locaux et de promouvoir l'innovation. Le plus souvent, les politiques sont définies à l'échelon national, mais les instances régionales ou locales sont libres de choisir comment elles vont procéder atteindre les objectifs définis. Tel est le cas de l'Angleterre, où le financement et la planification de l'enseignement et de la formation (de niveau autre que supérieur) destinés aux personnes de plus de 16 ans relèvent de la responsabilité du *Learning and Skills Council*. Cet organisme fonctionne à travers 47 bureaux locaux qui définissent leurs plans et objectifs annuels avec ses instances nationales. La plupart des pays nordiques ont adopté la même approche.

Dans le système fédéral, les efforts nationaux se portent avant tout sur les considérations d'équité pour éviter les déséquilibres liés à la décentralisation. En général, ce système passe pour assurer une meilleure qualité, davantage d'efficacité et une plus grande adaptation de l'offre aux besoins locaux. Il permet d'expérimenter des idées nouvelles à l'échelon local avant de les étendre à tout le pays, et stimule la concurrence entre les différents prestataires. Néanmoins, la plupart des systèmes fédéraux se heurtent à des problèmes spécifiques : leur structure est très morcelée, avec des acteurs très nombreux et une répartition des responsabilités souvent peu claire. L'approche adoptée pour remédier à ces problèmes consiste à encourager le développement du marché en établissant des normes et des dispositifs d'incitation et en instaurant un système régi par la demande ; c'est ce qu'ont fait l'Allemagne, l'Autriche et la Suisse.

Les systèmes fédéraux doivent constamment faire face au problème de l'équilibre des pouvoirs entre les administrations nationale, régionales et locales. Une politique nationale globale doit définir clairement le rôle et les responsabilités en matière de financement de chaque niveau d'administration, en désignant les domaines dans lesquels le pouvoir de l'administration régionale est prépondérant, et en mettant en balance ses droits et les objectifs nationaux. Le défi est d'instaurer un fédéralisme constructif, où l'administration nationale et les autorités locales travaillent de conserve sur la base de leurs atouts respectifs, en respectant les différences qu'il est normal de trouver entre des administrations infranationales, tout en veillant à élaborer des politiques cohérentes. La création d'une instance centrale chargée de la coordination, de la définition des normes, du contrôle de la qualité, de la certification et de l'évaluation *ex post*, peut être une garantie d'efficacité.

En Autriche, par exemple, la formation des adultes ne relève pas d'une instance unique. Les administrations régionales (*Länder*) et l'administration nationale s'occupent respectivement d'aspects différents des politiques en la matière⁴. Elles apportent aussi leur soutien à certains organismes de formation pour adultes à but non lucratif. Les premières ont mis en place des comptes de formation individuels et des systèmes de chèques-formation qui diffèrent considérablement, par leur fonctionnement et leur niveau de financement, des dispositifs nationaux équivalents. Ces différences peuvent poser

problème aux personnes qui changent de *Land*. L'une des priorités de la politique nationale pourrait donc être d'obtenir de meilleures informations sur ces différences en vue d'élaborer des mesures correctives (notamment financières ou réglementaires) propres à réduire les écarts trop marqués.

Les systèmes décentralisés soulèvent des questions touchant à l'équité. En analysant l'évolution récente du financement à l'échelon municipal dans quatre pays d'Europe orientale, Nam et Parsche (2001) ont constaté que la décentralisation budgétaire était source de problèmes. Ainsi, les petites municipalités se heurtent à des difficultés financières et ne sont pas suffisamment soutenues par l'administration centrale sur ce plan. La question est de savoir si cette décentralisation d'envergure a été bénéfique au système éducatif, et s'il existe des mécanismes de coordination appropriés pour neutraliser ses effets négatifs. En Pologne, par exemple, les bureaux de placement ont été décentralisés et intégrés dans le système régional et local d'administration autonome. Ce changement a rendu plus complexes la définition des objectifs et le suivi de leur réalisation au niveau national, et posé d'évidents problèmes de coordination des politiques nationales et régionales.

2. Mise en œuvre de l'action

Pour concilier des objectifs divers, il faut disposer de mécanismes propres à assurer une mise en œuvre efficace des politiques. La définition de structures qui délimitent clairement les responsabilités stratégiques concernant la formation des adultes ou établissent des objectifs d'action précis, peut permettre de canaliser tout l'éventail des acteurs de façon à mieux circonscrire l'élaboration des politiques et l'exécution des programmes. Cette section analyse la démarche suivie par les pays pour faire davantage de place à la formation des adultes, laquelle a consisté soit à créer des instances spéciales, soit à fixer des objectifs de participation.

Structures dotées de responsabilités stratégiques

Comme on l'a vu ci-dessus, il existe un large éventail d'acteurs et de dispositifs institutionnels qui jouent un rôle dans l'élaboration des politiques et la mise en œuvre des programmes. Ces acteurs ont des objectifs divers qu'il faut concilier et les systèmes de formation des adultes nécessitent l'élaboration de politiques touchant à des domaines aussi variés que la reconnaissance des acquis informels et non formels, l'élaboration d'instruments financiers et le développement des systèmes d'information et d'orientation. Les partenaires doivent donc œuvrer à la définition de buts communs. Soucieux d'adopter une approche cohérente, les pays ont créé des instances spéciales dotées de compétences d'importance variable en matière stratégique.

Ces instances peuvent être divisées en trois catégories :

- Les *instances chargées de l'élaboration des politiques* axent leurs efforts sur l'amélioration de l'offre de services, de la recherche, de l'information et de l'orientation. Elles jouent donc un rôle central dans le domaine de la formation des adultes. Elles sont chargées de définir les priorités nationales en arbitrant entre les programmes d'enseignement et ceux du marché du travail, et les programmes de formation à finalité professionnelle et non professionnelle, et en tenant compte des attributions respectives de l'administration nationale et des administrations locales. Elles fixent aussi les priorités en matière de formation pour certaines populations, comme les femmes et les immigrés,

et en ce qui concerne la mise en place de programmes et services nouveaux. Le *Learning and Skills Council*, au Royaume-Uni, appartient à cette catégorie.

- Les *instances de coordination* s'attachent à élaborer les mécanismes nécessaires pour assurer s'il y a lieu l'organisation et la planification conjointes de la formation. Elles s'efforcent d'améliorer l'information ou la qualité des travaux d'évaluation, et pas simplement d'offrir aux prestataires un cadre où ils puissent échanger des informations sur leurs activités. Aux Pays-Bas, le Conseil des ministres a proposé en 2004 la création d'une Plate-forme interministérielle pour la formation tout au long de la vie, afin de mieux coordonner les initiatives des pouvoirs publics et d'en assurer l'efficacité. Ce dispositif rassemblera tous les acteurs concernés : ministères de l'Éducation, de la Culture et des Sciences, des Affaires sociales et de l'Emploi, de l'Économie et de la Justice, ainsi que les partenaires sociaux.
- Les *instances consultatives*, conçues pour permettre aux divers acteurs d'apporter leur contribution, donnent des avis aux autorités centrales chargées de la formation des adultes ou aux ministères compétents. Elles comprennent généralement les partenaires sociaux, les organismes de formation publics et privés et les responsables du développement local, entre autres.

Dans chacune de ces trois catégories, les pays ont employé des approches différentes (voir encadré 5.1). Le Mexique et le Royaume-Uni ont créé une instance spécialisée dans l'élaboration de la politique en matière de formation des adultes et la mise en œuvre de programmes y afférents. Son objectif principal est d'améliorer le niveau d'instruction des adultes peu qualifiés. Au Mexique, cependant, il existe de nombreux intervenants en plus de l'instance centrale (CONEVyT) chargée de la formation des adultes, ce qui exige un renforcement de la coordination. Les recommandations des examinateurs de l'OCDE ont principalement porté sur la nécessité d'éviter les programmes faisant double emploi et de remédier au manque de synergie, à une réglementation excessive et à une décentralisation insuffisante. Dans cette optique, l'option à privilégier serait d'étendre le rôle et le domaine de compétence du CONEVyT, récemment créé. Il serait ainsi plus facile d'intégrer les diverses stratégies au-delà des strictes frontières ministérielles, et les relations entre les différents niveaux d'administration s'en trouveraient simplifiées.

Définir des objectifs

Assigner des priorités claires à l'action des pouvoirs publics est un autre moyen, complémentaire, de promouvoir la cohérence des politiques. Le fait de fixer des priorités peut contribuer à améliorer la coordination entre tous les partenaires, qui peuvent y trouver un fil conducteur tout en disposant à l'échelon local d'une certaine marge de manœuvre pour les réaliser.

La plupart des pays ont mis en place des politiques qui ont expressément pour but de promouvoir la formation des adultes tout au long de la vie, et surtout de donner une deuxième chance à ceux qui n'ont pas achevé leur scolarité. Dans pratiquement tous les pays examinés, les pouvoirs publics financent des établissements, des programmes et des cours spéciaux au niveau de l'enseignement primaire et secondaire à l'intention de tous les adultes. Certains pays ont arrêté des objectifs quantitatifs clairs et fixé des délais précis pour les atteindre, comme l'indique l'encadré 5.2. La définition de ces objectifs s'est révélée utile pour améliorer la situation générale, faire le point et amener les différents partenaires à orienter leurs efforts dans un sens bien déterminé. En fait, on constate que la

Encadré 5.1. **En quête de cohérence : les instances chargées de la formation des adultes dans différents pays**

Au **Mexique**, le **Conseil national de l'éducation pour la vie et le travail** (CONEVyT) a été créé en 2002 dans le cadre de la double stratégie de lutte contre la pauvreté et de promotion de la croissance économique de l'administration fédérale. Il est chargé d'édifier un système national de formation axé sur le travail et la vie et de coordonner les fonctions des différents prestataires. Il s'occupe également de l'évaluation des programmes et de la recherche en la matière.

En **Angleterre**, le **Learning and Skills Council** (2001) est responsable de la planification et du financement de l'enseignement et de la formation (non compris l'enseignement supérieur) destinés aux personnes âgées de 16 ans et plus. Son action porte notamment sur la formation continue, la formation des jeunes en milieu de travail, la formation du niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire, le perfectionnement de la main-d'œuvre, la formation des adultes et la formation de proximité, les liens entre le système éducatif et les entreprises, ainsi que l'offre de services d'information, de conseil et d'orientation aux adultes. Il coopère avec les partenaires locaux à travers ses 47 bureaux locaux.

Créé en **Hongrie** en 2002, l'**Institut national pour la formation des adultes** (*Nemzeti Felnőttképzési Intézet*) est une instance indépendante du ministère de l'Emploi et du Travail, principalement issue de l'Institut national pour l'enseignement professionnel (*Nemzeti Szakképzési Intézet*).

La **Finlande** a mis en place en 2000 le **Conseil pour l'éducation des adultes**, organe spécialisé du ministère de l'Éducation dont les membres sont nommés par le Conseil d'État pour une période de trois ans. Il exécute les tâches que lui confie le ministère, notamment des activités de recherche, et soumet aux autorités et à d'autres instances des propositions sur le développement de l'éducation des adultes.

Le **Danemark** a récemment créé deux organismes consultatifs où siègent des représentants des partenaires sociaux : le **Conseil chargé des besoins éducatifs généraux des personnes ayant un faible niveau d'instruction** (2003), qui donne au ministère de l'Éducation des avis concernant les besoins en matière d'éducation de base, et le **Conseil pour l'enseignement et la formation professionnels destinés aux adultes** (2004), qui émet des avis sur le développement des compétences dans le cadre de la formation professionnelle.

plupart des pays affichant des taux de participation élevés, comme le Royaume-Uni, la Finlande et la Suède, ont défini des objectifs de cette nature.

L'Union européenne a récemment apporté une contribution à cette démarche en fixant deux objectifs prioritaires à atteindre d'ici à 2010 (programme « Éducation et formation 2010 »). Au moins 85 % des jeunes de 22 ans de l'Union européenne devront avoir fait des études secondaires complètes, et chaque mois, au moins 12.5 % des adultes des pays membres devront être en formation continue. Étant donné que les personnes qui prennent part à la formation continue ont généralement un niveau d'instruction élevé (voir chapitre 1), ce dernier objectif risquent cependant d'aggraver les inégalités dans la participation des adultes à la formation.

Encadré 5.2. Certains pays fixent des objectifs de participation

Finlande : le programme Noste a pour but de relever le niveau de formation de la population finlandaise en venant en aide aux adultes âgés de 25 à 59 ans n'ayant pas reçu d'éducation de base, et aux adultes en activité âgés de 30 à 59 ans n'ayant pas fait d'études au-delà de la scolarité obligatoire. Il devrait permettre à 10 000 personnes d'entamer une formation chaque année entre 2003 et 2007.

Pays-Bas : l'objectif est de faire en sorte que tous les travailleurs possèdent une « formation de base » d'ici à 2010. À cette fin, il faudra en principe donner à 500 000 personnes la possibilité d'acquérir ce niveau. Le pays a défini pour ce faire des trajectoires d'apprentissage et des structures de financement. Il a également mis en place un Plan d'action national pour l'alphabétisation des autochtones néerlandais (2002-2006).

Suède : l'Initiative pour la formation des adultes (1997-2002) permettait d'effectuer gratuitement le deuxième cycle de l'enseignement secondaire à toutes les personnes qui n'avaient pas atteint ce niveau, avec un objectif annuel de 100 000 places.

Royaume-Uni (Angleterre) : les initiatives conjointes *Skills for Life* et *Skills Strategy* visent à accroître le nombre d'adultes ayant les aptitudes requises pour occuper et garder un emploi et à leur permettre d'élever leur niveau de formation, en réalisant les objectifs suivants : i) améliorer les compétences de base de 2.25 millions d'adultes de 2001 à 2010, avec un objectif intermédiaire de 1.5 million d'adultes en 2007), et ii) réduire d'au moins 40 % d'ici à 2010 le nombre d'adultes actifs qui n'ont pas de formation correspondant au niveau 2 des NVQ. Les autorités ont fixé un objectif intermédiaire de 1 million d'adultes actifs qui devront atteindre le niveau 2 entre 2003 et 2006.

Union européenne : 12.5 % au moins des adultes devront participer chaque mois à la formation continue dans les États membres.

En Suède, l'Initiative pour la formation des adultes (1997-2002) comportait des objectifs consistant en substance à offrir la possibilité d'effectuer gratuitement le deuxième cycle de l'enseignement secondaire à temps plein, principalement aux chômeurs. Environ 800 000 personnes ont bénéficié de ce dispositif, qui a permis d'améliorer le niveau d'instruction global de la population suédoise. En Angleterre, le but de la stratégie *Skills for Life* (2001) est d'aider 1.5 million d'adultes à améliorer leurs compétences en lecture, écriture et calcul et leur connaissance de la langue d'ici à 2007, et 2.25 millions d'ici à 2010. En 2004, 750 000 adultes avaient obtenu au moins un diplôme en lecture, écriture, calcul ou langue. Au Mexique, le programme MEVyT, mis en place dans 21 États, a été mis à profit par plus de 650 000 jeunes et adultes.

3. Conclusion

La formation des adultes est un domaine d'action complexe. Des acteurs divers interviennent dans le processus de conception et d'élaboration des politiques : ministères de l'Éducation, du Travail et de la Protection sociale, partenaires sociaux et autres organismes. Les décisions sont prises aux échelons central, régional ou local, et parfois à plusieurs à la fois. La multiplicité des acteurs et des niveaux d'administration qui y sont associés peut entraîner des conflits d'intérêts, l'adoption de politiques allant à l'encontre de l'objectif d'amélioration des compétences des adultes et un gaspillage des fonds publics.

La définition du cadre d'action doit donner lieu à une coordination avec toutes les parties prenantes, laquelle doit :

- Porter sur la politique de l'éducation en vue de réduire les taux de sortie prématurée du système scolaire et de préparer les jeunes à la formation tout au long de la vie.
- Viser à articuler entre eux les objectifs d'action concernant l'éducation et l'emploi de façon que la formation pour adultes aide les chômeurs à trouver du travail.
- Servir à relier la formation des adultes aux dispositifs de protection sociale, afin que les bénéficiaires de prestations puissent aussi améliorer leurs compétences.
- Permettre d'instaurer une collaboration avec les partenaires sociaux pour définir les besoins en matière de qualifications et développer les possibilités de formation.

En outre, les différences de systèmes politiques – fédéraux, centralisés et intermédiaires – ont un impact évident sur la possibilité de définir et mettre en œuvre une politique de formation des adultes. La plupart des pays ont adopté le modèle intermédiaire, qui offre peut-être la réponse la plus efficace aux besoins de formation des adultes. Les systèmes fédéraux sont également proches de ce modèle pour ce qui est de la conception et de la mise en œuvre, ce qui leur permet de mieux répondre aux besoins locaux et d'assurer la définition de politiques claires au niveau national.

Pour créer un système de formation des adultes cohérent, deux approches peuvent être envisagées : la constitution d'instances spéciales pour l'élaboration de la politique relative à la formation des adultes et la mise en œuvre des programmes y afférents, et l'établissement de priorités claires pour l'action sous la forme d'objectifs. Les pays qui affichent des taux de participation élevés à la formation, tels que le Royaume-Uni et certains pays nordiques, ont adopté l'une de ces approches ou les deux. D'un côté, les instances de coordination peuvent fixer des priorités, définir des mécanismes d'incitation financière appropriés pour renforcer la participation, contribuer à la définition des systèmes d'information et d'orientation, et renforcer la qualité de l'offre en permettant aux différents partenaires de collaborer. De l'autre, la fixation d'objectifs quantitatifs concernant les effectifs à former et les résultats à obtenir est un moyen efficace d'amener des acteurs très divers à oeuvrer ensemble à la réalisation de buts communs.

Notes

1. Pour faire face à ce problème, les ministres de l'Éducation des pays de l'Union européenne se sont entendus sur une série d'objectifs à atteindre d'ici à 2010 : a) ramener ce taux à 10 % ; et b) faire en sorte que 85 % au moins de tous les jeunes de 22 ans aient effectué des études secondaires complètes.
2. Ce dispositif (*Education Maintenance Allowance*) donne aux jeunes de 16 ans dont les parents ont un revenu inférieur à 30 000 GBP par an la possibilité de percevoir une allocation hebdomadaire, sous conditions de ressources, de 10, 20 ou 30 GBP, ainsi qu'une prime d'assiduité trimestrielle et une prime de résultats de 100 GBP.
3. Ses membres comprennent le ministre de l'Éducation et des Compétences, le ministre du Commerce et de l'Industrie, la *Confederation of British Industry* (CBI), le *Trade Union Congress* (TUC), le *Small Business Council* (SBC), le *Learning and Skills Council* (LSC) et la *Sector Skills Development Agency* (SSDA).
4. De l'administration nationale relèvent les cours du soir pour les salariés, la majeure partie du financement des programmes des *Fachhochschulen* destinés aux adultes, les formations universitaires pour adultes, l'université de formation continue de Krems et les programmes du marché du travail.

Bibliographie

Heckman, J. (1999), « Policies to Foster Human Capital », NBER Working Paper, n° 7288, Cambridge, MA, août.

Nam, Chang Woon et R. Parsche (2001), « Municipal Finance in Poland, the Slovak Republic, the Czech Republic and Hungary: Institutional Framework and Recent Development », CESifo Working Paper, n° 447, Allemagne

Ministère du Travail et des Pensions du Royaume-Uni (2004), « OECD Thematic Review on Adult Learning: the United Kingdom (England) Background Report », www.oecd.org/edu/adultlearning.

Tessaring, M. et J. Vannan (2004), « La formation et l'enseignement professionnels – une clé pour l'avenir », Étude de Maastricht – synthèse du Cedefop, Luxembourg.

ANNEXE A

Taux de participation ajusté (TPA) à la formation pour adultes : définition et calcul d'un nouvel indicateur

L'indicateur classique de la participation à la formation pour adultes présente deux inconvénients pour la comparaison internationale. Premièrement, il ne tient pas compte des différences dans la durée de la formation suivie. Deuxièmement, la période de référence sur laquelle ce taux est calculé est variable d'un pays à l'autre¹. Il est possible d'y remédier en calant les statistiques de la formation des adultes sur un nouvel indicateur commun que nous avons dénommé taux de participation ajusté (TPA). Les paragraphes ci-dessous donnent la définition du TPA et indiquent comment il est calculé.

Définition

Le taux de participation ajusté mesure la fraction de temps consacrée par un individu moyen aux activités de formation pendant l'année. Il paraît raisonnable de retenir une période de référence d'un an, car elle est suffisamment longue pour que l'on puisse prendre en compte plusieurs épisodes de formation et déterminer le nombre d'heures qui leur a été consacré, et elle peut être utilisée en liaison avec les indicateurs classiques du marché du travail. Le TPA est donc un indicateur de la participation des adultes à la formation sur une année complète en équivalents temps plein qui permet de comparer non seulement la fréquence mais aussi l'intensité des efforts de formation d'un pays à l'autre. Le taux classique peut en fait constituer une forme particulière de TPA, les deux taux étant identiques lorsque tous les participants à la formation ont consacré à celle-ci le maximum de temps dont ils disposaient potentiellement.

Calcul

Le calcul du TPA ne présente pas de difficultés lorsque l'on s'appuie sur des données d'enquêtes précisant aussi bien la fréquence des activités de formation que le nombre d'heures qui leur a été effectivement consacré sur une période de référence de 12 mois, c'est-à-dire les deux éléments qu'il est nécessaire de connaître pour déterminer le nombre total d'heures passées en formation sur l'année. Pour convertir ce dernier nombre en équivalents temps plein, on le divise par le nombre d'heures de formation correspondant au « nombre annuel maximum potentiel d'heures de formation », considéré ici comme étant de 35 heures par semaine sur une période de 52 semaines². Par exemple, le TPA des États-Unis pour 2001 a été calculé d'après a) un taux classique de 52.1 % et b) le nombre hebdomadaire moyen d'heures de formation par participant adulte en équivalents temps

plein, qui est égal à 0.063 (2.2 heures hebdomadaires en moyenne selon les indications des participants, sur la base d'un nombre hebdomadaire maximum potentiel de 35 heures de formation). Le TPA correspond donc à 0.521 fois 0.064, soit 3.3 %.

S'agissant des enquêtes fondées sur une période de référence de quatre semaines, le calcul du TPA est plus complexe. L'Enquête européenne sur les forces de travail (EEFT) rend compte de la fréquence de la formation et du nombre d'heures qui lui est habituellement consacré en utilisant sept catégories de durée possibles pour une période de référence de quatre semaines au printemps de chaque année³. Pour annualiser ces données, il faut convertir le nombre habituel d'heures de formation en nombre d'heures effectif et partir de l'hypothèse que la participation des adultes à la formation n'a pas de caractère saisonnier⁴. Le TPA est ensuite calculé selon la méthode indiquée ci-dessus pour les États-Unis. Par exemple, le TPA du Royaume-Uni pour 2002 a été calculé sur la base a) d'un taux classique de 22.3 % et b) du nombre d'heures hebdomadaires moyen par participant adulte en équivalents temps plein, qui est égal à 0.308 (10.8 heures hebdomadaires en moyenne selon les indications des participants, sur la base d'un nombre hebdomadaire maximum potentiel de 35 heures de formation). Il convient de noter que l'on a calculé le nombre effectif moyen de 10.8 heures de formation en appliquant un coefficient d'ajustement de 0.81 au nombre hebdomadaire habituel de 13.2 heures déclaré dans l'EEFT. On suppose que ce coefficient d'ajustement est équivalent à la fraction moyenne de la semaine ouvrable qui a été consacrée à la formation (au cours des quatre dernières semaines), laquelle est elle-même estimée d'après les réponses à une question distincte de l'enquête concernant la durée globale des activités de formation. Le TPA équivaut donc à 0.223 fois 0.308, soit 6.9 %.

Notes

1. Parce qu'il tient compte des différences de périodes de référence, le TPA permet de comparer les taux de participation des pays qui utilisent une période de référence de 12 mois (comme les États-Unis) et ceux des pays qui se servent d'une période de 4 semaines (comme l'Allemagne).
2. Un apprenant à temps plein est supposé consacrer 35 heures (ou plus) par semaine aux activités de formation. Le choix de 35 heures a été dicté en partie par les limites que présentent les données (dans certains pays, les heures de formation ne sont pas comptabilisées au-delà de 35), mais les résultats ne sont pas tributaires de cette hypothèse. Si l'on utilisait comme référence une durée de 45 heures, il y aurait une simple diminution du TPA et le classement des pays resterait identique.
3. Dans le questionnaire utilisé pour l'EEFT, il est demandé aux personnes interrogées de choisir entre les durées suivantes : 1) moins d'une semaine ; 2) d'une semaine à moins d'un mois ; 3) d'un mois à moins de trois mois ; 4) de trois mois à moins de six mois ; 5) de six mois à moins d'un an ; 6) d'un an à moins de deux ans ; 7) deux ans ou plus. A partir des informations ainsi obtenues est calculé un coefficient d'ajustement qui servira ensuite à dégager du nombre d'heures hebdomadaires habituel de formation le nombre d'heures hebdomadaires effectif sur la période de référence de quatre semaines.
4. En d'autres termes, il n'y a pas de mois particuliers durant lesquels la participation des adultes à la formation est plus large et plus fréquente que les autres mois. Pour les pays qui utilisent une période de référence de quatre semaines, cette hypothèse sous-entend que les caractéristiques de la participation durant ces quatre semaines sont représentatives de celles de la participation au cours des douze derniers mois.

ANNEXE B

*Les principales approches suivies par les pays examinés
dans le domaine de la formation des adultes*

Allemagne

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Encourager la concurrence entre les prestataires et l'autonomie de décision chez les participants. • Remédier aux problèmes sociaux et au manque de motivation qui dissuadent les adultes de suivre une formation. • Accroître le nombre de places en formation d'apprenti. • Améliorer la coopération entre les bureaux de placement, les centres sociaux locaux et les organismes de formation. • Adapter les programmes de formation aux besoins d'une société vieillissante. 	<p><i>Réforme de la Loi fédérale sur la formation professionnelle (2004) :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • améliore les liens entre la formation initiale et la formation continue ; détermine un ensemble de qualifications complémentaires et intermédiaires certifiables, au-delà de la formation d'apprenti et jusqu'au niveau de la maîtrise. • <i>Loi Job-ACTIV</i> : aide les salariés qui prennent un congé de formation pour obtenir un diplôme professionnel. • <i>La formation dans les régions</i> : établir des réseaux régionaux d'initiatives pour l'enseignement et la formation. • « <i>Lois Hartz</i> » : formation davantage axée sur le marché. Abandon progressif des formations longues pour les personnes déjà qualifiées au profit de l'activation sur le marché du travail et des formations plus courtes. 	<ul style="list-style-type: none"> • Structure fédérale décentralisée : les <i>Länder</i> exercent les principales responsabilités. • Collaboration étroite entre le ministère fédéral de l'Économie et du Travail (BMWA) et le ministère fédéral de l'Éducation (BMBF). • Service fédéral de l'emploi (<i>Bundesagentur für Arbeit</i>) : réinsertion sur le marché du travail. • Chambres de Commerce : participent à la définition de la réglementation et du contenu de la formation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation de base et enseignement secondaire. • Programmes de la deuxième chance portant sur les études secondaires des premier et deuxième cycles. • Amélioration de la formation pour les personnes exerçant un emploi. • Cours d'allemand pour les immigrés. • Formation en informatique et autoformation. • Procédure de qualification modulaire. • Passeport de qualification : consigne l'expérience et les qualifications acquises hors du système d'enseignement et de formation ordinaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Accès gratuit à la formation de la deuxième chance, en particulier pour les chômeurs de longue durée. • La politique encourage le cofinancement associant l'État et l'individu. • Formation financée par le service public de l'emploi, à l'aide de chèques-formation. • Financement par l'employeur de la formation sur le lieu de travail. • Congé de formation financé par l'employeur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Les écoles supérieures publiques (<i>Volkshochschulen</i>) assurent des cours de rattrapage et des cours généraux. • Universités/universités de sciences appliquées. • Prestataires sans but lucratif. • Établissements privés, entreprises à but lucratif. • Syndicats. • « Guichets uniques » tels que le <i>Job Kompass (Modèle de Cologne)</i>. • Modèles <i>Kombilohn</i> (prestations liées à l'exercice d'un emploi) incluant les qualifications, comme dans le modèle de promotion de l'emploi de Hambourg. 	<ul style="list-style-type: none"> • Évaluation des programmes de formation financés par le SPE. • Statistiques et recherche (Institut allemand de formation des adultes, <i>Deutsches Institut für Erwachsenenbildung</i>). • Études périodiques sur la participation des adultes à la formation financées par le BMBF (<i>Berichtssystem Weiterbildung</i>).

Autriche

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Développement de l'enseignement supérieur. • Amélioration de la perméabilité horizontale et verticale du système éducatif. • Accroissement de l'activité des femmes. • Amélioration des compétences des travailleurs âgés. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Plan d'action pour l'enseignement, la formation et la jeunesse</i> (2003), pour une coopération accrue entre les ministères, les <i>Länder</i>, les municipalités et les partenaires sociaux et une place plus grande au premier cycle du secondaire. • Le gouvernement envisage la création d'un groupe consultatif pour la coordination des filières de la formation tout au long de la vie. 	<ul style="list-style-type: none"> • Système fédéral : les <i>Länder</i> sont compétents pour la mise en œuvre (principe de subsidiarité). • Ministère fédéral de l'Éducation : formation des adultes dans les écoles et les universités, soutien aux cours dispensés par les <i>Fachhochschulen</i> et aux établissements de formation des adultes. • Ministère fédéral de l'Économie et du Travail : formation professionnelle et qualifications utiles sur le marché du travail. • Les établissements d'enseignement disposent d'une grande liberté pour élaborer leurs stratégies. • Les partenaires sociaux jouent un rôle majeur. • Conférence autrichienne des établissements de formation des adultes (KEBÖ). 	<ul style="list-style-type: none"> • Programmes « de deuxième chance » permettant d'effectuer des études secondaires du premier ou du deuxième cycle ; préparation aux examens. • Formation professionnelle. • Reconnaissance des acquis informels dans le cadre de la formation d'apprenti ; reconnaissance des diplômes étrangers. • Formation à distance et cyberformation (eFit-Austria 2001-2003). • Amélioration des compétences des travailleurs. 	<ul style="list-style-type: none"> • Administration fédérale : écoles secondaires classiques, écoles et établissements d'enseignement supérieur professionnels, universités, soutien financier aux <i>Fachhochschulen</i> et aux organismes de formation des adultes sans but lucratif. • <i>Länder</i> : aide complémentaire aux organismes de formation des adultes sans but lucratif. Chèques-formation individuels (ex., <i>Bildungskonto</i>, Haute-Autriche). • Aides publiques pour la fréquentation de cours du soir, d'universités ou de <i>Fachhochschulen</i> – déductions fiscales pour les personnes suivant une formation complémentaire. • Incitations fiscales aux entreprises qui organisent de la formation. • Service public de l'emploi (AMS) financé par les employeurs et les salariés. • Financement privé par les entreprises et les individus. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cours du soir. • Établissements gérés par les partenaires sociaux (WIFI, BFI et LFI). • Organismes de formation des adultes sans but lucratif (par ex., les universités populaires). • <i>Fachhochschulen</i> assurant un enseignement de niveau supérieur à finalité professionnelle. • Universités (cours pour adultes et université de Krems entièrement consacrée à la formation des adultes). • Enseignement et formation dans les entreprises. • Collaboration entre les entreprises et les établissements d'enseignement (<i>Unternehmen-Bildung</i>). 	<ul style="list-style-type: none"> • Le ministère de l'Éducation et l'AMS ont lancé des études longitudinales. • <i>Bildungsdokumentationsgesetz</i> (2002) : cette loi prévoit des analyses statistiques sur les écoles les universités et les <i>Fachhochschulen</i>. • KEBÖ : statistiques annuelles sur la participation.

Canada

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Faire de l'émergence d'une population active très qualifiée, plurielle et mobile et de l'établissement d'un marché du travail efficient des priorités nationales : Accès à l'enseignement postsecondaire, réduction des obstacles non financiers. Formation des chômeurs, des personnes sous-employées et des actifs occupés. Amélioration des savoirs de base. Évaluation et reconnaissance des acquis. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Stratégie de développement du capital humain</i> (depuis 2004) : aider les adultes à trouver du temps ou des ressources pour améliorer leurs compétences. Mécanismes d'incitation financière individuelle. Amélioration de l'accès aux prêts pour les apprenants à temps partiel. Collaboration avec les Provinces et les Territoires pour élaborer et mettre en œuvre des programmes d'aide financière aux apprenants. Renforcement et développement des partenariats avec les employeurs, les syndicats, les prestataires et le secteur bénévole pour promouvoir la formation sur le lieu de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> Administration fédérale : Ressources humaines et développement des compétences Canada (RHDC). Secrétariat national à l'alphabetisation. Conseil des ministres de l'Éducation (Canada) (CMEC). Forum des ministres du marché du travail (FMMT). Administrations des Provinces et des Territoires. Principales parties prenantes : employeurs, syndicats, organismes de formation et organismes associatifs. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation de base pour adultes, y compris l'alphabetisation. Éducation de base spéciale pour adultes (minorités et autochtones). Attention particulière à l'enseignement postsecondaire. Formation liée à l'emploi, notamment dans les métiers spécialisés via la formation d'apprenti. Formation professionnelle pour les chômeurs (système d'assurance-emploi). 	<ul style="list-style-type: none"> Administration fédérale : investissement indirect, aide financière à l'enseignement postsecondaire (soutien à la recherche et à l'innovation, mesures fiscales, financement global via le Transfert canadien en matière de programmes sociaux, TCPS). Attention marquée aux mécanismes favorisant l'initiative et le choix individuels (prêts et bourses). Forte variation des niveaux de dépenses entre les Provinces. Système d'assurance-emploi (formation de courte durée). Taxe des employeurs, 1 % de la masse salariale (au Québec). Établissements d'enseignement postsecondaire publics. 	<ul style="list-style-type: none"> Établissements d'enseignement postsecondaire publics et privés (universités, « collèges communautaires », centres de formation des syndicats et organismes de formation). Organismes associatifs, notamment les Réseaux d'apprentissage communautaires. Partenariats divers entre le secteur public et le secteur privé. Conseils sectoriels, etc. Organismes commerciaux. 	<ul style="list-style-type: none"> Recherche. Évaluation. Projets pilotes. Consultation des parties prenantes.

Corée

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Le système éducatif est axé sur les jeunes. Amener davantage de femmes dans les programmes de formation tout au long de la vie. Faire face au problème – récemment reconnu – de l'analphabétisme. Soutenir les exclus tels que les personnes âgées, handicapées et à très faible revenu. Encourager l'initiative privée. 	<p><i>Loi sur la promotion de la formation professionnelle des travailleurs</i> (1999) visant à renforcer le secteur privé.</p> <p><i>Loi sur la promotion de la formation tout au long de la vie</i> (1999) : énonce les règles de base pour la délivrance des agréments.</p> <p><i>Plan global de promotion de la formation tout au long de la vie</i> (2003) : met l'accent sur l'insertion des groupes les plus vulnérables.</p> <p>– Le Service de développement des ressources humaines (HRD) et la Chambre de Commerce et d'Industrie évaluent la qualité de la formation professionnelle (normes techniques nationales) en coopération avec les secteurs du commerce et de l'industrie.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Ministère du Travail : responsable de la formation professionnelle et des normes y afférentes. Ministère de l'Éducation et du Développement des Ressources humaines : responsables de la formation des adultes peu qualifiés. Le Centre national pour la formation tout au long de la vie (NCLE), qui relève de l'Institut coréen de développement de l'éducation (KEDI), effectue des recherches sur la formation tout au long de la vie et gère le système d'unités capitalisables. Le KRIVET (Institut coréen de recherche sur l'enseignement et la formation professionnels) effectue des recherches sur l'enseignement et la formation techniques et professionnels assurés dans le cadre de la formation tout au long de la vie. Commission présidentielle sur la réforme de l'éducation. 	<ul style="list-style-type: none"> Cours d'alphabétisation. Système national de certification et système d'unités capitalisables permettant de reconnaître les unités de valeur délivrées par différents établissements d'enseignement. Développement des aptitudes professionnelles (VADT) des travailleurs. Formation destinée aux chômeurs. Cours spéciaux pour les personnes âgées. Informatique : encourager la créativité dans le domaine des technologies de l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> Volume élevé des dépenses privées de formation. Système d'assurance-emploi : verse des subventions à la formation et est financé par des contributions des employeurs et des salariés (les entreprises de plus de 1 000 salariés versent 0.7 % de leur masse salariale pour la formation). Le ministère de l'Éducation finance les droits afférents à l'enseignement obligatoire suivi par les groupes vulnérables. Financement public des congés de formation rémunérés. 	<ul style="list-style-type: none"> « Para-écoles » destinées aux personnes peu qualifiées (écoles « citoyennes » et écoles de métiers). Formation dans l'entreprise et formation des chômeurs (Programme de développement des aptitudes professionnelles). Programmes d'enseignement de la deuxième chance (enseignement secondaire à distance, « cybercolleges »). Université ouverte nationale. ONG. Centre national pour la formation tout au long de la vie: centres d'information en ligne et autres. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Éducation et du Développement des ressources humaines. Ministère du Travail.

Danemark

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Offrir aux adultes de tous niveaux un système d'enseignement et de formation de base, complémentaires et continus financé par l'État. Accès universel (droit légal des adultes à la formation générale). Offrir des possibilités de développement des compétences générales et des aptitudes liées au travail. Garantir la reconnaissance des compétences par les individus, les employeurs et la société en général. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Réforme de l'éducation des adultes</i> (2001) : réforme destinée à axer davantage la formation sur la demande. Modifications récentes : Assurer une offre cohérente en établissant un système national de certification incluant la formation pour adultes. Cofinancement par les participants ou les employeurs. <i>Réforme de la formation professionnelle des adultes</i> (2003) : Changement d'approche en faveur de la définition et de la description de compétences cohérentes fondées sur les résultats pour certaines professions ou certains secteurs, qui soient communes à la formation professionnelle des adultes (AMU) et à une sélection de cours portant sur une matière précise et relevant de la formation et de l'enseignement professionnels. 	<ul style="list-style-type: none"> Responsabilité partagée entre les administrations centrale, régionales et locales. Ministère de l'Éducation : enseignement et formation. Ministère de la Science, de la Technologie et de l'Innovation : enseignement universitaire comprenant des programmes pour adultes. Partenaires sociaux : coopération sur l'enseignement professionnel. Participation aux conseils nationaux et aux comités sur la formation professionnelle et spécialisée. Conseil pour la formation continue des personnes peu qualifiées (partenaires sociaux, administrations locales et régionales, autres organisations). 	<ul style="list-style-type: none"> Éducation de base pour adultes (savoirs fondamentaux, premier et deuxième cycles du secondaire). Formation générale des adultes (non qualifiante). Enseignement général et professionnel (qualifiant), y compris la reconnaissance des acquis non formels et informels. Danois seconde langue. Formation spéciale pour les adultes handicapés. Formation professionnelle des adultes (AMU) destinée aux actifs occupés (notamment reconnaissance des acquis) et des chômeurs. Programmes de formation d'apprenti pour adultes (notamment reconnaissance des acquis). Enseignement à distance et cyberformation. 	<ul style="list-style-type: none"> Offre publique et financement (selon le système du <i>taximètre</i>) des activités de formation agréées. Cofinancement par les participants ou les employeurs à travers le paiement de droits (formation professionnelle et universités populaires). Mécanismes de compensation de la perte de salaire subie pendant le congé de formation pour les compétences reconnues. Achat de services de formation pour les chômeurs adultes par le service public de l'emploi. Formation liée à l'emploi payée par l'employeur ou par des caisses bilatérales. 	<ul style="list-style-type: none"> Centres de formation des adultes. Universités populaires. Enseignement préparatoire pour adultes (FVU) : interactions avec la vie quotidienne/le lieu de travail des participants. Centres de formation professionnelle des adultes (AMU), dont la plupart ont fusionné avec les établissements d'enseignement et de formation professionnels. Cours spécialisés offerts dans le cadre des programmes d'enseignement et de formation professionnels, de l'enseignement supérieur général et du « Système d'éducation des adultes », aux adultes à temps partiel au titre de la loi sur l'éducation ouverte. 	<ul style="list-style-type: none"> Institut national d'évaluation (EVA). Réglementation faisant reposer l'assurance qualité sur l'autoévaluation. Loi sur la transparence et l'ouverture (2002) (les établissements doivent rendre l'information accessible au public par l'Internet). Gestion des résultats.

Espagne

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Permettre aux adultes d'accéder à l'éducation à tous les niveaux : Droit à l'éducation, à la formation professionnelle et au développement personnel par la formation, le travail et l'accès aux ressources culturelles. Faciliter l'acquisition ou l'amélioration des compétences professionnelles et des aptitudes requises pour participer à la vie sociale, culturelle, politique et économique. Harmoniser les niveaux d'enseignement et de certification avec les normes de l'UE. Faire en sorte que la formation professionnelle soit plus en phase avec les besoins de l'économie. 	<ul style="list-style-type: none"> Réorganisation du système d'enseignement public. <i>Troisième accord national pour la formation continue</i> (2000-2004) : accord tripartite pour le financement de la formation continue. <i>Projet de loi sur la formation et les qualifications professionnelles</i> (2002) : création d'un système national de certification répertoriant l'ensemble des titres et diplômes et reconnaissant les acquis informels/non formels. Examens à candidature libre au niveau de l'enseignement secondaire obligatoire. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Éducation et de la Science : formation de base des adultes, formation professionnelle, programmes de garantie sociale, cours de langues. Système public de l'emploi (INEM), ministère du Travail et des Affaires sociales : formation professionnelle. Partenaires sociaux (par le biais de la Fondation tripartite pour la formation au travail, ex-FORCEM). Départements de l'éducation et du travail des Communautés autonomes. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation de base des adultes. Enseignement primaire et secondaire et développement personnel. Programmes de garantie sociale. Cours de langues. Cours d'espagnol pour les immigrés. Programmes de formation professionnelle pour les chômeurs. Formation professionnelle (ateliers des écoles d'artisanat, écoles professionnelles, ateliers sur l'emploi). Formation professionnelle continue pour les actifs occupés. 	<ul style="list-style-type: none"> Éducation de base gratuite pour les adultes financée par le budget général de l'administration centrale ou des administrations régionales et par l'UE (FSE). Subventions aux centres de formation privés. Activités de formation pour les actifs au chômage et occupés financées principalement par une taxe de formation professionnelle acquittée par les employeurs et les salariés (0.7 % de la masse salariale). Contributions du FSE et des administrations régionales. 	<ul style="list-style-type: none"> Établissements spéciaux pour la formation de base et l'alphabétisation pour adultes. Les centres de formation ordinaires sont accessibles aux adultes. Centres de formation privés cofinancés par les services publics de l'emploi. Centres de formation professionnelle nationaux. « Aula Mentor », système de formation gratuit et ouvert accessible par l'Internet. Enseignement en milieu carcéral. Université nationale à distance (UNED). Université ouverte de Catalogne (UOC). Enseignement universitaire destiné aux personnes d'un certain âge. ONG. 	<ul style="list-style-type: none"> Inspection chargée de l'éducation à l'échelon national.

États-Unis

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Au niveau fédéral : priorité à l'intégration des personnes peu qualifiées dans la société et sur le marché du travail. • Améliorer les connaissances de base des immigrants pour accroître leurs possibilités d'emploi. • Promouvoir à la fois l'égalité d'accès et l'excellence en matière d'éducation. • Améliorer les possibilités de perfectionnement professionnel des formateurs d'adultes. • Renforcer la responsabilité et promouvoir l'utilisation de pratiques issues de la recherche. 	<p><i>Workforce Investment Act</i> (1998) : enseignement de la deuxième chance pour adultes et création de centres polyvalents proposant des services essentiels, notamment de formation.</p> <p><i>Adult Education and Family Literacy Act</i> (1998) : insertion des personnes peu qualifiées et soutien au développement des savoirs fondamentaux.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Système décentralisé : l'éducation relève principalement de la compétence des États. • Ministère de l'Éducation : œuvre pour l'égalité d'accès et l'excellence en matière d'éducation. • Ministère du Travail : réinsertion sur le marché du travail par le biais de la formation. • Ministère de la Protection sociale : programmes éducatifs obligatoires pour les titulaires de l'aide sociale. • National Institute for Literacy. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cours d'anglais seconde langue (ESL) pour les immigrants, parfois avec des cours d'instruction civique. • Programmes d'alphabétisation pour les familles. • Programmes d'alphabétisation sur le lieu de travail. • Cours de lecture, écriture et calcul, associés à une formation sur les logiciels informatiques visant à réduire la « fracture numérique ». • Enseignement de base et secondaire pour adultes. • Formation en informatique. • Acquisition de compétences professionnelles en milieu carcéral, formation professionnelle pour faciliter la réinsertion des délinquants sur le marché du travail. • Examens du dispositif <i>General Education Development</i> (GED) permettant d'obtenir un titre équivalent à un diplôme de fin d'études secondaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • 90 % des dépenses consacrées à la formation des adultes sont effectuées au niveau des États ou par des sources privées. • Le budget du ministère de l'Éducation représente 2.9 % du budget fédéral total. • Les fonds sont alloués en fonction des résultats du recensement, les États ayant atteint les objectifs fixés recevant une enveloppe supplémentaire. 	<ul style="list-style-type: none"> • Établissements d'enseignement supérieur (universités, « colleges »). • Le programme de formation diplômante à distance permet aux personnes ayant montré leur aptitude à la vie active d'acquérir un diplôme de fin d'études secondaires. • Unités mobiles (Transformer Bus). • Organismes associatifs. • Organisations bénévoles nationales d'alphabétisation. • Organisations confessionnelles, bibliothèques, écoles de langues privées. • Formation à distance et autoformation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Études et évaluation des résultats des programmes. • <i>Workforce Investment Act</i> : les États sont tenus d'évaluer les résultats des programmes locaux selon les critères du système national d'information (National Reporting System).

Finlande

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Offrir des formations qui favorisent le développement de la personnalité, consolident les valeurs démocratiques, préservent la cohésion sociale et encouragent l'innovation et la productivité. Viser les personnes sans formation initiale ou qui n'ont pas fait de bonnes études secondaires. Développer des trajectoires de formation individuelles pour les adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Programme Noste (2003-2007)</i> : donner à tous les adultes la possibilité d'obtenir au moins un diplôme professionnel ou de fin d'études secondaires. <i>Plan de développement de l'enseignement et de la recherche (2003-2008)</i> : revalorisation de la formation générale pour adultes (cohésion sociale et besoins éducatifs d'une population vieillissante). Congé d'alternance et pour études. Octroi de pouvoirs plus grands aux organismes de formation municipaux, des comtés et privés. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Éducation : formation au service du changement ou pour l'acquisition de compétences générales. Ministère du Travail : formation pour l'emploi. Municipalités : responsables des établissements d'enseignement. Départements « marché du travail » des Centres pour le développement de l'économie et de l'emploi (unités régionales mixtes du ministère du Commerce et de l'Industrie, du ministère du Travail et du ministère de l'Agriculture et des Forêts) pour la formation liée au marché du travail. Participation des partenaires sociaux à différents niveaux. 	<ul style="list-style-type: none"> Enseignement universel et gratuit pour adultes, préparant à l'obtention de certificats ou de diplômes. Qualifications identiques à celles des jeunes. Structure spécifique de l'enseignement offert aux adultes pour l'obtention de diplômes, l'amélioration des compétences et le développement personnel. Reconnaissance des acquis informels au moyen de tests de compétence en vue de l'obtention de diplômes professionnels. 	<ul style="list-style-type: none"> Financement public de l'enseignement préparant les adultes à l'obtention de certificats et de diplômes. Dispositif d'assurance pour l'enseignement et la formation : aide financière pour les travailleurs adultes suivant des études à temps plein et à temps partiel, financement de toute la formation continue. La loi sur le congé pour études prévoit une aide aux salariés qui suivent des études à temps plein. Congé d'alternance : les salariés en congé sont remplacés par des chômeurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Grande diversité d'organismes d'enseignement et de formation pour adultes. Les adultes peuvent participer à des programmes de formation professionnelle initiale leur donnant les mêmes qualifications qu'aux jeunes. Centres de formation professionnelle spéciale pour adultes et établissements nationaux spécialisés. Enseignement supérieur. Centres de formation continue. Université ouverte. Écoles polytechniques ouvertes. Établissements de formation générale. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquêtes servant à planifier l'offre. Des données annuelles sur les apprenants et l'enseignement/la formation sont recueillies auprès de l'ensemble des établissements d'enseignement et de formation.

Hongrie

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Élargissement de la participation des adultes à la formation. Obtention par les jeunes des premières qualifications requises sur le marché du travail. Amélioration des compétences en langues étrangères. Amélioration des compétences de base : lecture, écriture, calcul et résolution de problèmes. Accroissement de la qualité de l'enseignement par l'amélioration des infrastructures de l'éducation. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Loi sur la formation des adultes</i> (2001) : Création d'organismes de conseil, de soutien et de surveillance au niveau national. Instruments pour l'enregistrement des établissements et la délivrance d'agrément. Examen d'une nouvelle loi regroupant toutes les dispositions relatives à la formation des adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> Structure centralisée. Ministère de l'Emploi et du Travail : formation pour les chômeurs. Ministère de l'Éducation : enseignement de base et professionnel, cours de langues étrangères. Ministère du Patrimoine culturel national : universités populaires. Conseils nationaux : pour l'éducation des adultes, la formation professionnelle, l'enseignement à distance et la formation professionnelle supérieure. Conseils de l'emploi et du travail au niveau du comté. Institut national pour la formation des adultes : organisme de délivrance des agréments. Représentation des intérêts des différentes parties prenantes, par ex. l'Association des organismes de formation pour adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation de base des adultes. Cours de langues étrangères. Compétences entrepreneuriales (enseignement secondaire et supérieur et formation des adultes). Formation professionnelle (modulaire). Programme de transition vers l'emploi : amélioration des compétences liées à l'emploi et soutien socio-psychologique des chômeurs. Programmes de cyberformation. Évaluation des acquis de l'expérience et autres. 	<ul style="list-style-type: none"> Contributions du Fonds social européen. Fonds publics répartis entre le système formel et la formation non formelle des adultes. Contribution obligatoire des associations d'entreprises à la formation professionnelle. Une partie des cotisations des employeurs et des salariés est consacrée à la formation. Déductions fiscales. Fonds publics disponibles uniquement pour les organismes agréés. 	<ul style="list-style-type: none"> Organismes de formation administrés par l'État : écoles secondaires pour adultes et écoles secondaires professionnelles spécialisées pour les adultes qui n'ont pas fait d'études secondaires ou ont quitté prématurément le système scolaire. Universités populaires : connaissances en agriculture. Bureaux de placement. Établissements gérés par les collectivités locales. Entreprises commerciales. Organisations sans but lucratif. 	<ul style="list-style-type: none"> Office central de statistique de la Hongrie : analyse de la participation des adultes à la formation. Organisme de délivrance des agréments pour la formation des adultes (2002), supervisé par l'Institut national pour la formation des adultes.

Mexique

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Principale priorité : formation de base des jeunes adultes (à partir de 15 ans), surtout les groupes marginalisés. • Lutte contre la pauvreté et promotion de la croissance économique par l'amélioration du capital humain et de la qualité de l'éducation. • Répartition plus égale des possibilités de formation. • Formation technique des populations rurales, des propriétaires de petites entreprises et des travailleurs indépendants pour les aider à se préparer à l'évolution technologique. • Processus de décentralisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Programme de développement national</i> 2001-06 : • Droit de tous les citoyens à l'éducation. • Dispositif <i>Éducation pour la vie et le travail</i> (MEVyT), met l'accent sur des modes de formation plus pratiques, tenant compte des exigences de la vie active. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secrétariat à l'enseignement public. • Secrétariat au travail et à la sécurité sociale. • Conseil national de l'éducation pour la vie et le travail (CONEVyT) : système éducatif national, évaluation et recherche. • INEA : instance nationale décentralisée spécialisée dans l'éducation des adultes. • Secrétariat à l'agriculture, aux ressources naturelles et à la pêche : accent sur le développement rural. • Secrétariats à l'économie et au développement social. • Mouvements sociaux liés à la lutte pour la démocratisation de la société, les droits des femmes et des populations autochtones et le développement durable. • Les bénévoles jouent un rôle important. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alphabétisation. • Enseignement primaire et secondaire de base pour les adultes. • Programmes d'alphabétisation pour les autochtones et les travailleurs journaliers émigrants. • Programmes d'enseignement bilingues et mobiles pour les autochtones. • Enseignement à distance. • Formation liée au travail, associant souvent un enseignement de base à l'acquisition de compétences pratiques et à une aide à la création d'entreprise. • Artisanat. • Informatique. 	<ul style="list-style-type: none"> • Soutien public : financement de l'État : 3.5 % du total des dépenses d'éducation sont consacrés à la formation des adultes. • Soutien financier des administrations régionales : environ 11.3 % des dépenses sont consacrés à la formation des adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> • MEVyT : programmes modulaires élaborés par des établissements locaux. • Cercles d'études et points de rencontre. • <i>Plazas Comunitarias</i> : centres communautaires proposant une formation de base, des programmes axés sur les métiers et le travail ; apprentissage dans une salle de classe, par la télévision et par l'Internet. • CEBAS : centres d'éducation de base pour adultes, financés par l'État. • IDEAS : organisme d'aide aux futurs entrepreneurs, qui leur offre à la fois une formation et du microcrédit. • Syndicats : dispensent une formation liée à l'emploi. • <i>Oportunidades</i> : formation dans les zones très marginalisées. • CONALEP : formation mobile pour les zones rurales déshéritées. • Systèmes de normalisation et de certification des compétences professionnelles et <i>Acuerdo 286</i> : reconnaissance des acquis informels et non formels. 	<ul style="list-style-type: none"> • INEA. • Secrétariat à l'enseignement public. • Système de certification des compétences professionnelles. • <i>Acuerdo 286</i>. • Quelques études ministérielles.

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Relever le niveau d'instruction de toute la population adulte. • Répondre aux besoins du marché du travail en matière de compétences et de qualifications. • Répondre aux besoins des individus en matière de développement personnel et professionnel. • Valoriser l'apprentissage non formel et informel par rapport à l'apprentissage formel. • Faire du lieu de travail un lieu d'apprentissage. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Réforme des compétences</i> (1999) : initiative à long terme visant à développer les possibilités d'apprentissage pour tous les adultes, à élaborer une stratégie de formation tout au long de la vie et à améliorer l'interaction entre l'éducation et le lieu de travail. • Droit à l'éducation de base (2002). • Droit aux études secondaires du deuxième cycle (2000). • Droit d'accéder au deuxième cycle de l'enseignement secondaire après évaluation des acquis non formels (pour les personnes nées avant 1978) et, pour les personnes de 25 ans et plus n'ayant pas fait d'études secondaires du deuxième cycle, d'entrer à l'université ou autres établissements d'enseignement supérieur. • Réorganisation du système d'enseignement public. • Projet sur la motivation, l'orientation et l'information. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Éducation et de la Recherche (UFD), responsable du système éducatif et de la politique nationale de l'éducation. • Ministère du Travail et des Affaires sociales (ASD), responsable de la politique de l'emploi. • Ministère du Commerce et de l'Industrie (NHD), responsable de la politique industrielle. • Municipalités et comtés, responsables de l'enseignement formel pour adultes. • Partenaires sociaux (rôle important). 	<ul style="list-style-type: none"> • Enseignement obligatoire, notamment primaire et secondaire. • Éducation visant à répondre à des besoins spéciaux. • Éducation pour les immigrés. • Formation liée au marché du travail pour les chômeurs, axée sur les immigrés, les adultes jeunes et plus âgés, les chômeurs de longue durée, les personnes à risque et ayant un faible niveau d'instruction. • Formation dans l'entreprise. 	<ul style="list-style-type: none"> • Octroi d'un soutien public (prêts et bourses) pour la plupart des types d'enseignement et de formation, en particulier jusqu'au deuxième cycle du secondaire. • Cours gratuits jusqu'à l'enseignement secondaire et formation liée au marché du travail gratuite pour les immigrés. • Subventions globales aux municipalités (administration centrale). • Quelques aides aux établissements privés et aux ONG. • Exonérations fiscales pour la formation financée par l'employeur. • Congés pour études et formation financée par l'employeur. 	<ul style="list-style-type: none"> • Municipalités : enseignement obligatoire. • Comtés : enseignement secondaire du deuxième cycle. • Universités populaires. • Établissements d'enseignement supérieur (formation complémentaire et continue). • Organismes privés. • Associations d'études : tradition d'éducation populaire. • ONG. 	<ul style="list-style-type: none"> • L'action future sera fondée sur l'analyse des besoins en ressources sur le lieu de travail et dans la société. • Différents établissements de recherche.

Pays-Bas

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Garantir l'obtention de qualifications de base. Faciliter l'entrée sur le marché du travail. Favoriser l'insertion sociale et l'activation par le biais de l'éducation, notamment pour les immigrés. Développer le sens de la responsabilité individuelle pour améliorer l'employabilité et encourager l'autoformation. Élaborer des trajectoires d'apprentissage individuelles, assurer un « soutien humain » personnel. Améliorer la coordination entre les différents organismes œuvrant dans le domaine de l'éducation des adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Plan d'action national pour la formation tout au long de la vie</i> (1998) : Préserver la compétitivité de l'économie dans le contexte de la société du savoir. Approches préventives : éducation préscolaire destinée aux groupes à risque, suivi des élèves qui ont abandonné leurs études. <i>Het nieuwe leren</i> (le nouvel apprentissage) : les partenaires sociaux néerlandais recommandent une plus grande « marchandisation » du système de formation des adultes. <i>Plan d'action pour la formation tout au long de la vie</i> (2005) : Mesures d'incitation à la formation visant les individus (reconnaissance des acquis, cofinancement). Approches personnalisées pour certains groupes cibles (illettrés, immigrés, personnes peu qualifiées, chômeurs de longue durée). 	<ul style="list-style-type: none"> L'administration centrale est chargée de l'élaboration des politiques, la mise en œuvre s'effectue à l'échelon local. Ministère de l'Éducation, de la Culture et de la Science : formation initiale et formation générale des adultes. Ministère des Affaires sociales et de l'Emploi : formation pour les demandeurs d'emploi. Ministère de l'Économie : formation pour les actifs occupés. Fondation pour le travail : organisations nationales d'employeurs et de salariés. Les partenaires sociaux jouent un rôle important. 	<ul style="list-style-type: none"> Cours d'alphabétisation pour les immigrés et les autochtones néerlandais. Cours d'instruction civique (langue, compétences sociales, orientation vers le travail et soutien pédagogique) pour les immigrés : obligatoires pour certains groupes. Formation professionnelle de niveau secondaire. Formation pour la réinsertion : obligatoire pour les chômeurs de longue durée. Formation en faveur de la cohésion sociale : programmes d'activation pour les bénéficiaires de l'aide sociale. Reconnaissance des acquis (de l'expérience). 	<ul style="list-style-type: none"> Soutien public décentralisé, confié aux collectivités locales. Comptes de formation individuels (mis en place en 2001 à titre expérimental, maintien incertain) cofinancés par l'État et les entreprises/municipalités. Les employeurs doivent financer la formation de leurs salariés et alimenter des caisses de formation obligatoires. Déductions fiscales. Partenaires sociaux et individus. 	<ul style="list-style-type: none"> Centres régionaux de formation (ROC) : formation des adultes et cours d'instruction civique. Prestataires à but lucratif (organismes privés de formation commerciale, professionnelle et à la gestion, et organismes privés de réinsertion). Universités populaires (cours de développement personnel et de formation socioculturelle). Organismes sans but lucratif, centres communautaires et de quartier (alphabétisation). « Ambassadeurs », qui recrutent des apprenants en effectuant des visites à domicile ou à travers des contacts informels. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquêtes menées par l'Office statistique des Pays-Bas. Recherche.

Pologne

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Création d'une société fondée sur le savoir par le biais de l'enseignement, de la formation et de l'emploi. • Amélioration des taux d'achèvement des études secondaires et supérieures chez les jeunes. • Lutte contre le chômage. • Harmonisation avec les normes de l'UE. • Établissement de partenariats à l'échelon local, dans le cadre d'une administration territoriale autonome, de la décentralisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Éducation nationale et des Sports : <i>Stratégie de développement de la formation continue jusqu'en 2010</i> (2003) : développement du concept de formation tout au long de la vie. • Ministère du Travail et de la Politique sociale : <i>Stratégie pour l'emploi et le développement des ressources humaines 2000-2006</i> (2000) : améliorer les taux d'activité. • Programme UE Phare 2000 : projets concernant le système national de formation professionnelle. 	<ul style="list-style-type: none"> • Système décentralisé. • Ministère de l'Éducation nationale et des Sports : enseignement général. • Ministère du Travail et de la Politique sociale : formation des chômeurs. • Ministère des Finances : décide des déductions fiscales. • Administrations régionales et locales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation de base pour adultes. • Formation professionnelle axée sur les besoins du marché du travail. • Formation utile aux entreprises (ventes et marketing, comptabilité, informatique, droit, protection de l'environnement). • Possibilité de faire reconnaître les connaissances acquises de façon informelle en passant des examens externes pour l'obtention d'un diplôme professionnel. • Langues étrangères. • Cyberformation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Fonds social européen, fonds structurels européens, Banque mondiale. • Aide publique à la formation des adultes. • Caisse pour la main-d'œuvre : alimentée par un versement de 2.4 % des salaires bruts de la part des employeurs, et par des transferts budgétaires de l'État ; couvre la formation liée au marché du travail. 	<ul style="list-style-type: none"> • Centres d'éducation des adultes pour l'enseignement primaire et secondaire général et professionnel (Centres de formation continue et pratique). • Écoles supérieures (cours du jour, du soir et extérieurs). • Les services publics de l'emploi proposent des formations aux chômeurs. • Secteur à but non lucratif : <i>Corps des volontaires</i> (formation pour les jeunes et les personnes défavorisées), universités populaires, associations. • Entreprises. • Organismes à but lucratif. 	<ul style="list-style-type: none"> • Enquêtes dans le cadre du programme Phare 2000 de l'UE.

Portugal

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Renforcer la compétitivité, la cohésion sociale et la citoyenneté active. • Améliorer les compétences des adultes ayant un faible niveau d'instruction. • Lutter contre le chômage au moyen des politiques actives du marché du travail. • Assurer la reconnaissance et la validation des acquis non formels et informels. • Mobiliser la société autour d'actions de proximité au service de la formation tout au long de la vie. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Stratégie de développement de l'éducation des adultes (1998) Formation continue : rapport d'évaluation (1998).</i> • <i>Accord sur l'emploi, le travail, l'enseignement et la formation (2001) : développer la formation en entreprise et mettre en place un système de reconnaissance et de validation des acquis non formels et informels (RVCC) axé sur les adultes peu qualifiés (occupés ou au chômage).</i> • <i>Stratégie de formation tout au long de la vie – Plan d'action national pour l'emploi (2001) : améliorer les qualifications ainsi que l'enseignement et la formation professionnels, mettre en place le système national de RVCC et développer les compétences liées aux TIC.</i> • Restructuration du ministère de l'Éducation (2002) : création de la Direction générale de l'enseignement et de la formation professionnels (DGFV) pour remplacer l'Agence nationale de l'enseignement et de la formation pour adultes (ANEFA). 	<ul style="list-style-type: none"> • Partage des responsabilités entre les échelons national, régional et local/sectoriel. • Articulation et coordination des stratégies : DGFV, ministère de l'Éducation, enseignement et formation professionnels initiaux, Institut pour l'emploi et la formation professionnelle (IEFP) et ministère de l'Économie et du Travail pour la formation professionnelle et la formation à l'emploi. • L'Institut pour la qualité de la formation (IQF) (2004) a remplacé l'INOFOR pour la délivrance des agréments aux organismes de formation. • Organismes publics/privés locaux agréés : développement des compétences, mise en évidence et validation des acquis informels et non formels. • Partenariats avec les entreprises, les associations culturelles et de développement local/régional et les associations municipales, les municipalités et les syndicats. • Partenaires sociaux (rôle important). 	<ul style="list-style-type: none"> • Éducation de base et formation professionnelle pour les adultes peu qualifiés. • Stages de formation pour adultes : acquisition/renforcement des compétences essentielles (langue et communication, mathématiques, TIC, exercice de la citoyenneté et employabilité), et formation professionnelle pour les adultes peu qualifiés en activité. • Formations courtes (<i>Saber +</i>) : développement des compétences dans des secteurs spécifiques. • Reconnaissance, validation et certification des acquis non formels et informels. • Formation continue des adultes. • Formation des adultes au chômage. • Droit des travailleurs à un minimum de 20 heures de formation certifiée par an depuis 2003, qui passera à 35 heures d'ici à 2006. 	<ul style="list-style-type: none"> • Prélèvement indirect pour la formation : 4.2 % du budget de la sécurité sociale, financé par une taxe de 33 % sur les salaires. • Gratuité. • Fonds social européen (FSE). 	<ul style="list-style-type: none"> • Accords avec des organismes publics/privés locaux agréés pour l'offre de formation aux adultes : écoles publiques pour l'éducation de base et l'enseignement secondaire, centres de formation professionnelle, associations de développement régional et local, associations professionnelles, syndicats. • Cours du soir (publics et privés) dans le cadre de la formation continue des adultes (niveau enseignement secondaire des premier et deuxième cycles). • Centres de formation professionnelle/IEFP : formation professionnelle. • Les organisations de quartier et les ONG offrent des programmes d'alphabétisation et d'éducation de base. • Réseau national des centres de RVCC. 	<ul style="list-style-type: none"> • IQF, ministère de l'Économie et du Travail : diagnostics pour la formation. • Inspection chargée de l'éducation au niveau national : évaluation de la formation continue des adultes. • DGFV, ministère de l'Éducation : suivi et évaluation de l'activité du Réseau national des centres de RVCC et des formations pour adultes relevant de la DGFV. • Centres de RVCC : autoévaluation. • Programmes PRODEP et POEFDS : évaluation des résultats des activités de formation pour adultes. • Enquête du Centre interdisciplinaire pour les études économiques (CIEDEC).

Royaume-Uni

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> Faire en sorte que toutes les personnes d'âge actif ou plus âgées aient les compétences nécessaires pour répondre aux exigences de l'emploi et mener une vie enrichissante et épanouissante. Développer les compétences de haut niveau nécessaires à une économie fondée sur le savoir florissante et novatrice. Relever les normes en matière d'enseignement et d'apprentissage à tous les niveaux du système d'enseignement et de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> Livre blanc <i>Learning to Succeed (1999)</i> : expose la réforme du cadre de mise en œuvre, notamment avec la création du Learning and Skills Council (LSC) chargé d'assurer la planification stratégique de la formation tout au long de la vie de manière à stimuler la demande et la participation à la formation. <i>Skills for life (2001)</i> : stratégie nationale visant à améliorer les compétences de base des adultes (lire, écrire, compter). <i>21st Century Skills (2003)</i> : assurer un niveau de compétences élevé chez les adultes d'âge actif. Inclut les dispositifs <i>Skills for Life</i> et <i>Skills Strategy (2002)</i> : qui visent à assurer une formation professionnelle du niveau du deuxième cycle de l'enseignement secondaire à tous les adultes. 	<ul style="list-style-type: none"> Ministère de l'Éducation et des Compétences (DfES) : formation tout au long de la vie. Ministère du Travail et des Pensions (DWP) : aide aux chômeurs et aux inactifs. Learning and Skills Council (LSC) : soutien à l'enseignement et à la formation pour les plus de 16 ans. Sector Skills Councils (SSC). Jobcentre Plus (JC+) : soutien aux bénéficiaires de prestations et offre de formation aux chômeurs. Investors in People UK. 	<ul style="list-style-type: none"> Formation tout au long de la vie. Alphabétisation et développement des compétences de base. Modalités de formation souples. Formation continue. Formation générale ou professionnelle. Formation liée au marché du travail pour les chômeurs. Amélioration des compétences pour les actifs occupés. NVQ (National Vocational Qualifications). Initiation aux technologies de l'information. Formation en ligne : informatique, commerce, compétences de base et multimédias. Formations courtes. Formation en milieu de travail. 	<ul style="list-style-type: none"> Mécanismes de soutien financier. Soutien financier aux étudiants sous la forme de prêts dont le remboursement est fonction du revenu. Adult Learning Grant (allocation de formation pour adultes, aide hebdomadaire aux adultes qui étudient à temps plein). Formation continue : les établissements reçoivent des subventions pour les étudiants. Réduction de frais de scolarité. Prêts et bourses. Gratuité. Soutien à la formation assurée par l'entreprise. Financements de l'UE. 	<ul style="list-style-type: none"> Université ouverte. Ufi/LearnDirect : plate-forme d'enseignement à distance (information, conseil et orientation). Centres de formation continue. Internat universitaire. National Extension College (formation à distance). Cours de la BBC. Entreprises. ONG. Représentants syndicaux spécialistes de la formation. 	<ul style="list-style-type: none"> Études et évaluation des résultats des programmes. National Qualification Framework (NQF). Enquêtes sur la participation des adultes à la formation.

Suède

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> • Soutien à la formation des adultes pour la redistribution des richesses et la croissance. • Remédier aux disparités de niveau d'instruction, promouvoir la croissance économique, renforcer la démocratie et répondre aux aspirations des individus. • Éducation populaire : promouvoir le bien-être social et renforcer les valeurs démocratiques et la vie culturelle. • Privilégier les besoins individuels. • Activités de sensibilisation. 	<ul style="list-style-type: none"> • <i>Initiative pour la formation des adultes</i> (1997-2002) : Organisation d'un enseignement du niveau du deuxième cycle du secondaire (environ 100 000 places par an) ; effort poursuivi à travers l'apport de nouveaux financements de l'État aux municipalités et aux universités populaires (2003-2005). • La formation des adultes et son développement dans l'avenir (Projet de loi 2000/01:72). • Soutien plus souple à la formation individuelle, visant à adapter la forme et le contenu aux besoins individuels. • Offre d'une large gamme d'aides financières, y compris des subventions spéciales pour les chômeurs et les personnes à risque ou les personnes handicapées. • Mise en place d'infrastructures permettant d'assouplir les modalités de la formation. • Développement des possibilités de validation des compétences pour les individus. • Intégration de l'enseignement professionnel supérieur (2002) dans le système général d'enseignement et de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Ministère de l'Éducation, de la Recherche et de la Culture. • Agence suédoise pour l'éducation. • Agence suédoise pour l'amélioration du système scolaire. • Agence suédoise pour l'enseignement professionnel supérieur. • Agence suédoise pour la flexibilité dans la formation. • Conseil suédois pour l'éducation des adultes. • Municipalités (rôle important dans la mise en œuvre). 	<ul style="list-style-type: none"> • Existence d'un système public d'enseignement et de formation pour adultes bien développé : • Formation de base des adultes correspondant au premier cycle (obligatoire) et au deuxième cycle du secondaire. • Enseignement professionnel supérieur. • Éducation populaire. • Formation liée au marché du travail. • Formation en cours d'emploi. • Programmes d'enseignement complémentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Allocations d'études pour les formations suivies à l'université et dans d'autres établissements d'enseignement supérieur ou postsecondaire et dans les universités populaires, les cours municipaux pour adultes et autres formations équivalent à l'enseignement obligatoire et du deuxième cycle du secondaire. • Bourses d'études (2003) pour les personnes dans le besoin et handicapées. • Dans le cadre de la politique du marché du travail, l'État accorde des bourses d'études aux personnes en formation. • Une partie de la formation en cours d'emploi et du développement des compétences pendant la vie professionnelle est financée par les fonds structurels de l'UE. • Nouveaux financements publics pour les cours municipaux destinés aux adultes et les universités populaires (2003-2005). • Cours municipaux gratuits pour les adultes. • Enseignement professionnel supérieur cofinancé par l'État, l'industrie et les individus. • Nouveaux financements publics pour la création d'infrastructures permettant d'assouplir les modalités de formation. 	<ul style="list-style-type: none"> • Cours municipaux pour adultes. • Cours aux adultes souffrant de handicaps fonctionnels. • Cours de suédois pour les immigrés. • Enseignement professionnel supérieur. • Universités populaires. • Cercles d'études. • Formation liée au marché du travail (par des organismes de formation privés et publics). • Programmes d'enseignement complémentaires. 	<ul style="list-style-type: none"> • Suivi et évaluation des formations pour adultes financées sur fonds publics. • Différents organismes sont responsables des divers types de formation.

Suisse

Objectifs	Mesure ou réforme	Principaux acteurs de l'élaboration et de la mise en œuvre des politiques	Contenu ou caractéristiques de la formation pour adultes	Financement	Modes d'organisation	Évaluation
<ul style="list-style-type: none"> La politique fédérale met l'accent sur le développement des compétences à des fins professionnelles. Pour les cantons : la formation des adultes est considérée comme un tout, il n'y a pas d'objectifs spécifiques. Formation professionnelle : l'accent porte sur les qualifications nécessaires à l'activité professionnelle. Des efforts sont en cours pour élaborer un système propice au perfectionnement professionnel et au développement personnel, ainsi qu'à l'insertion sociale et professionnelle, qui assure l'égalité des chances entre les régions et entre les sexes. 	<ul style="list-style-type: none"> <i>Loi sur l'enseignement professionnel</i> (2004) : affaiblit la distinction entre l'enseignement professionnel et l'enseignement général pour adultes. Politiques actives du marché du travail : formation pour les chômeurs. <i>EduQua</i> : dispositif d'assurance qualité. Cantons : diverses politiques. 	<ul style="list-style-type: none"> Système fédéral et principe de subsidiarité en matière de formation des adultes. La Confédération est chargée de la formation professionnelle en coopération avec les cantons. Secrétariat d'État à l'économie (Seco) : formation pour les chômeurs. Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) : formation professionnelle initiale et continue. Office fédéral de la culture : enseignement général pour adultes. <i>Forum Weiterbildung</i> : coordination des politiques et des stratégies de financement nationales. Rôle important du secteur privé et des organismes à but non lucratif. Les cantons soutiennent la formation continue en subventionnant les groupes, les associations et les écoles secondaires et professionnelles. 	<ul style="list-style-type: none"> Langues. Cours de préparation à des diplômes (<i>maturité</i> ou examen d'entrée dans l'enseignement supérieur pour les adultes). Titres et diplômes fédéraux. Enseignement secondaire des premier et deuxième cycles. Formation en entreprise. Nouvelles technologies. Formation aux loisirs. 	<ul style="list-style-type: none"> Grande variété de dispositifs. Financement public réparti entre la confédération et les cantons. Avec les fonds reçus de la Confédération, les cantons distribuent des bourses aux personnes qui souhaitent terminer leurs études secondaires ou supérieures. Subventions aux organismes qui forment les chômeurs. Financement du matériel et de la formation des enseignants. Financement par les entreprises et les individus. Autres financements aux organismes privés. 	<ul style="list-style-type: none"> Écoles secondaires. Écoles professionnelles et écoles professionnelles supérieures. Universités. Organismes de formation ou écoles de commerce privés. Établissements privés agréés par l'État, associations (sans but lucratif). Établissements à caractère confessionnel, syndical, politique ou éthique. Associations locales, groupes communautaires et entreprises du secteur de l'économie sociale. Universités populaires. Organismes privés poursuivant des objectifs d'intérêt public. « Écoles-clubs » Migros. Employeurs. 	<ul style="list-style-type: none"> Enquêtes régulières de l'Office fédéral de la statistique (OFS) sur la participation aux formations pour adultes.

Note : Pour de plus amples informations concernant les approches spécifiques des pays, consulter les rapports de base et les notes par pays.

Source : Examen thématique de la formation des adultes – Rapports de base et notes par pays (www.oecd.org/edu/adultlearning).

ANNEXE C

Glossaire

AMS	<i>Arbeitsmarktservice</i> (Service public de l'emploi, Autriche)
BFI	<i>Berufsförderungsinstitut</i> (Institut de la promotion professionnelle, Autriche)
CEBAS	<i>Centros de Educación Básica</i> (Centres d'éducation de base pour adultes, Mexique)
CONALEP	<i>Colegio Nacional de Educación Profesional</i> (École nationale d'enseignement professionnel, Mexique)
CONEVyT	<i>Consejo Nacional de Educación para la Vida y el Trabajo</i> (Conseil national de l'éducation pour la vie et le travail, Mexique)
DGB	<i>Deutscher Gewerkschaftsbund</i> (Fédération des syndicats allemands, Allemagne)
FHS	<i>Fachhochschule</i> (enseignement tertiaire non universitaire, Autriche)
GED	General Education Development (Dispositif pour le développement des connaissances générales, États-Unis)
INEA	Institut national d'éducation des adultes (Mexique)
Land/Landër	Gouvernement régional ou provincial, Allemagne et Autriche
LFI	<i>Ländliches Fortbildungsinstitut</i> (Institut pour l'éducation des adultes dans les zones rurales, Autriche)
MEVyT	<i>Modelo de Educación para la Vida y el Trabajo</i> (Éducation pour la vie et le travail, Mexique)
NVQ	<i>National Vocational Qualification</i> (Royaume-Uni)
ONG	Organisations non gouvernementales
PME	Petites et moyennes entreprises
RVCC	<i>Reconhecimento, Validação e Certificação de Competências</i> (Centres pour la reconnaissance, la validation et la certification des compétences, Portugal)
SEP	Service public de l'emploi
SVU	<i>Statens Voksenuddannelsesstøtte</i> (Don pour l'aide à l'éducation, Danemark)
TIC	Technologies de l'information et des communications
UE	Union européenne
VEU	<i>Voksen- og efteruddannelse</i> (Éducation et formation permanente des adultes, Danemark)
VHS	<i>Volkshochschule</i> (Université populaire, Autriche/Allemagne)
WIFI	<i>Wirtschaftsförderungsinstitut</i> (Institut de promotion économique, Autriche)

ANNEXE D

*Coordinateurs nationaux et membres
des équipes d'examineurs***AUTRICHE****Coordinateurs nationaux**

M. Ernst Koller

Ministère fédéral de l'Éducation, de la Science et de la Culture

Département de l'Éducation

Vienne, Autriche

M. Helmut Höpflinger

Ministère fédéral de l'Économie et du Travail

Département de la politique internationale de l'emploi

Vienne, Autriche

Examineurs de l'OCDE (visite du 4 au 13 mars 2003)

M. Norton Grubb (Rapporteur)

David Gardner, Chaire d'enseignement supérieur, School of Education, Université de Californie à Berkeley, États-Unis

Mme Beatriz Pont

Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

M. André Schlaefli

Directeur

Fédération suisse pour l'éducation des adultes (SVEB)

Suisse

Mme Hanne Shapiro

Directrice

Institut de technologie, Centre pour les compétences, les technologies de l'information et l'analyse

Danemark

M. Peter Tergeist

Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

ALLEMAGNE

Coordinatrice nationale

Mme Helga Reinhardt
Division de la formation continue
Ministère fédéral de l'Éducation et de la Recherche
Bonn, Allemagne

Examineurs de l'OCDE (visite du 8 au 12 décembre 2003)

Mme Elena Arnal
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

M. Paul Ryan (Rapporteur)
Maître de conférences, Faculté d'économie et de politique, Membre du King's College,
Université de Cambridge (*depuis janvier 2004*: Professeur d'économie du travail,
Management Centre, King's College, Londres)
Royaume-Uni

M. Peter Tergeist
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et
des affaires sociales, OCDE

CORÉE

Coordinateurs nationaux

Mme Youngsun Ra
Chercheuse universitaire
Institut coréen de recherche sur l'enseignement et la formation professionnels (KRIVET)
Séoul, Corée

M. Namchul Lee
Directeur
Études et coopération internationales
KRIVET
Séoul, Corée

Examineurs de l'OCDE (visite du 26 au 30 janvier 2004)

M. Gerhard Bosch (Rapporteur)
Professeur de sociologie, Université de Duisburg-Essen, Vice-Président de l'Institut
pour le travail et la technologie
Gelsenkirchen, Allemagne

M. Koji Miyamoto
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et
des affaires sociales, OCDE

M. Patrick Werquin
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

HONGRIE**Coordinateur national**

M. György Szent-Léleky
Ministère de l'Emploi et du Travail
Budapest, Hongrie

Examineurs de l'OCDE (visite du 18 au 26 mars 2004)

M. Koji Miyamoto
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

Mme Irina Radevska
Ministère de l'Éducation et de la Science (Département de la politique de l'enseignement supérieur)
Chargée de cours à temps partiel, Université de Sofia
Sofia, Bulgarie

Mme Evelyn Viertel (Rapporteur)
Fondation européenne pour la formation
Turin, Italie

M. Patrick Werquin
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

MEXIQUE**Coordinateurs nationaux**

M. Ramón de la Peña
Directeur
Institut national d'éducation des adultes (INEA)

M. Rene Gonzalez Cantú
Directeur du département de la planification, INEA

Mme Ana del Toro Martinez
Département de la recherche sur l'éducation, INEA
Mexico, Mexique

Examineurs de l'OCDE (visite du 17 au 27 septembre 2003)

M. Peter Dolton
Sir David Dale, Professeur d'économie, Université de Newcastle
Chargé de recherche au Centre for Economic Performance, London School of Economics
Royaume-Uni

M. Koji Miyamoto
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

M. Kjell Rubenson (Rapporteur)
Professeur d'éducation, Université de Colombie-Britannique
Co-directeur du Centre for Policy Studies in Higher Education and Training
Colombie-Britannique, Canada

M. Patrick Werquin
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

PAYS-BAS

Coordinateurs nationaux

M. Toon Janssen
Ministère de l'Éducation
La Haye, Pays-Bas

Mme Anneke Westerhuis
Centre national pour l'innovation dans l'enseignement et la formation (CINOP)
Pays-Bas

Examineurs de l'OCDE (visite du 9 au 13 février 2004)

M. Ides Nicaise (Rapporteur)
Professeur et Directeur de recherches à l'Institut supérieur d'études du travail (HIVA),
Université de Louvain
Louvain, Belgique

Mme Elena Arnal
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

M. Koji Miyamoto
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et
des affaires sociales, OCDE

POLOGNE

Coordinatrice nationale

Mme Magdalena Nojszewska-Dochev
Département du marché du travail
Ministère de l'Économie et du Travail
Varsovie, Pologne

Examineurs de l'OCDE (visite du 13 au 21 mai 2004)

Mme Beatriz Pont
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

M. Peter Tergeist
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et
des affaires sociales, OCDE

M. Stefan Wolter (Rapporteur)
Directeur
Centre suisse de coordination pour la recherche en éducation (CSRE), Aarau, Suisse

M. Helmut Zelloth
Fondation européenne pour la formation
Turin, Italie

ROYAUME-UNI (ANGLETERRE)**Coordinateur national**

M. Del Jenkins
Jobseeker Analysis Division (JAD)
Ministère du Travail et des Pensions
Londres, Angleterre

Examineurs de l'OCDE (visite du 26 au 30 avril 2004)

Mme Åsa Sohlman (Rapporteur)
Consultante, Sohlman Senior Consultants
Stockholm, Suède

Mme Beatriz Pont
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

M. Peter Tergeist
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

ÉTATS-UNIS**Coordinateur national**

M. Michael Jones
Ministère de l'Éducation des États-Unis
Washington DC, États-Unis

Examineurs de l'OCDE (visite du 20 au 24 octobre 2003)

M. Robert Boyer (Rapporteur)
Directeur de recherches, Centre national de la recherche scientifique (CNRS)
Paris, France

M. Peter Tergeist
Division de l'analyse et de la politique de l'emploi, Direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales, OCDE

M. Patrick Werquin
Division des politiques d'éducation et de formation, Direction de l'éducation, OCDE

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16
IMPRIMÉ EN FRANCE
(81 2005 14 2 P) ISBN 92-64-01094-7 – n° 54128 2005

Promouvoir la formation des adultes

La formation des adultes peut largement contribuer à la croissance économique ainsi qu'au progrès social et à l'épanouissement personnel. Mais elle reste l'un des maillons faibles du processus de la formation tout au long de la vie. Elle permet pourtant de renforcer le capital humain, tant au niveau des personnes que des pays. Elle peut être source d'avantages importants pour la collectivité car elle renforce la participation à la vie civique et la cohésion sociale. De même, elle a des effets bénéfiques sur la santé des individus, leur bien-être et leur confiance en soi. Or, malgré ces effets positifs, les adultes prennent insuffisamment part à la formation. Ceux qui le font appartiennent généralement à des catégories bien précises : les jeunes, les personnes ayant un niveau d'instruction élevé et les salariés des grandes entreprises. Si les membres des groupes défavorisés sont peu nombreux à y participer, c'est principalement par défaut de motivation et à cause d'autres obstacles comme le manque de temps et les contraintes financières, ainsi que le manque de programmes de formation de qualité.

Cet ouvrage présente des orientations pratiques sur un domaine qui ne retient l'attention des pouvoirs publics que depuis quelques années. Il réunit les principaux enseignements qui se dégagent de l'expérience de 17 pays de l'OCDE, en fournissant des informations concrètes sur les stratégies mises en œuvre pour améliorer la participation des adultes à la formation. Il s'intéresse aux problèmes susceptibles de faire obstacle à celle-ci, ainsi qu'aux mesures propres à y remédier. Ces dernières consistent entre autres à renforcer et mettre en avant les avantages que procure la formation des adultes, afin de les rendre plus visibles et plus aisément reconnaissables. Parmi les autres moyens d'action possibles figurent les incitations économiques et les mécanismes de cofinancement, qui peuvent accroître l'efficacité de l'offre de formation et assurer la fourniture de services de qualité adaptés aux besoins des adultes. Enfin, il est possible d'améliorer l'élaboration des politiques en renforçant la coordination et la cohérence dans un domaine caractérisé par une grande diversité d'acteurs, dont font partie les ministères de l'Éducation et les ministères du Travail.

Le texte complet de cet ouvrage est disponible en ligne aux adresses suivantes :

<http://www.sourceocde.org/enseignement/9264010947>

<http://www.sourceocde.org/emploi/9264010947>

Les utilisateurs ayant accès à tous les ouvrages en ligne de l'OCDE peuvent également y accéder via :

<http://www.sourceocde.org/9264010947>

SourceOCDE est une bibliothèque en ligne qui a reçu plusieurs récompenses. Elle contient les livres, périodiques et bases de données statistiques de l'OCDE. Pour plus d'informations sur ce service ou pour obtenir un accès temporaire gratuit, veuillez contacter votre bibliothécaire ou SourceOECD@oecd.org.

www.oecd.org



ÉDITIONS OCDE

ISBN 92-64-01094-7
81 2005 14 2 P

