

# 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 intéressants 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.