

**A usage officiel**

**DEELSA/ELSA/ED(2001)1**



Organisation de Coopération et de Développement Economiques  
Organisation for Economic Co-operation and Development

**16-Oct-2001**

**Français - Or. Anglais**

**DIRECTION DE L'ÉDUCATION, DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES  
COMITE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES  
COMITE DE L'ÉDUCATION**

**DEELSA/ELSA/ED(2001)1**  
**A usage officiel**

**EXAMEN THÉMATIQUE DE L'APPRENTISSAGE DES ADULTES**

**LES GRANDES LIGNES, LES NOUVELLES QUESTIONS ET LES ENSEIGNEMENTS À CE JOUR**

**JT00114757**

Document complet disponible sur OLIS dans son format d'origine  
Complete document available on OLIS in its original format

**Français - Or. Anglais**

## NOTE DU SECRÉTARIAT

1. L'examen thématique de l'apprentissage des adultes a été lancé par le Comité de l'éducation lors de sa réunion de novembre 1998 [DEELSA/ED(98)13]. Le Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales a également débattu de la proposition d'examen durant sa réunion de mars 1999 au cours de laquelle il a demandé que cet examen soit réalisé conjointement par les deux Comités. Les représentants nationaux se sont réunis à Paris les 16 et 17 juin 1999 pour examiner la version révisée du cahier des charges [DEELSA/ED/WD(99)9/REV1] et faire savoir s'ils souhaitaient participer à cette activité. Une nouvelle version du cahier des charges, tenant compte de leurs observations, a été présentée aux deux Comités à l'automne 1999 [DEELSA/ED/WD(99)10].

2. Neuf pays (le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède et la Suisse) ont confirmé leur volonté de participer à cette activité et à la fin de novembre 2001 auront reçu la visite des examinateurs (jusqu'à présent, c'est le cas de huit d'entre eux). Les rapports de base et les notes de synthèse par pays seront communiqués sur le site de l'examen thématique sur le Web dès qu'ils seront dans leur forme finale.

3. Un rapport d'étape comprenant un bref historique du projet, une synthèse des faits nouveaux depuis le lancement de l'activité, les principaux thèmes de l'examen et les premiers enseignements tirés de l'analyse des grandes caractéristiques des systèmes d'apprentissage des adultes observées dans les pays examinés, a été présenté et débattu lors des réunions d'automne 2000 du Comité de l'éducation et du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales [DEELSA/ELSA/ED(2000)1].

4. Le rapport comparatif est le produit final de cette activité. Il a pour objet de mettre en lumière les grandes tendances et les questions pertinentes, d'analyser les moyens et les stratégies d'action et d'évaluer les enseignements qui peuvent être considérés comme des "pratiques exemplaires" dans la mise en oeuvre des politiques d'apprentissage des adultes. Une version complète du rapport comparatif sera présentée aux réunions de printemps 2002 du Comité de l'éducation et du Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales.

5. Le présent document a pour objet de donner aux Comités une indication des questions autour desquelles s'articulera le rapport comparatif ainsi qu'une vue d'ensemble de son contenu afin d'obtenir des informations en retour dont il sera tenu compte dans la version finale. Rien n'a été fait à ce stade pour tenter d'uniformiser le style de rédaction, tâche qui sera accomplie pour le rapport final. La première partie présente un plan annoté du rapport comparatif. La seconde partie est consacrée à l'analyse de nouvelles questions mises en évidence lors des visites des examinateurs.

6. Le Comité est invité à :

- **NOTER** les développements à ce jour ; et
- **FORMULER DES OBSERVATIONS** sur les deux parties afin de donner des informations en retour utilisables pour le rapport comparatif.

## TABLE DES MATIÈRES

Note du Secrétariat .....	2
<b>EXAMEN THÉMATIQUE DE L'APPRENTISSAGE DES ADULTES LES GRANDES LIGNES, LES NOUVELLES QUESTIONS ET LES ENSEIGNEMENTS À CE JOUR.....</b>	<b>4</b>
<b>INTRODUCTION .....</b>	<b>4</b>
Objectifs et organisation de l'examen thématique .....	4
Synthèse des faits récents.....	5
Contenu du document .....	5
<b>PARTIE I – GRANDES LIGNES DU RAPPORT COMPARATIF.....</b>	<b>6</b>
1. Structure du rapport comparatif.....	6
2. Projet de plan annoté du rapport comparatif.....	7
Chapitre 1 : Introduction .....	7
Chapitre 2 : Pourquoi se polariser sur l'apprentissage des adultes ?.....	7
Chapitre 3 : Modes d'accès et prestations : évaluation des besoins et des priorités .....	8
Chapitre 4 : Vue d'ensemble des stratégies nationales .....	9
Chapitre 5 : Renforcement de l'incitation et de la motivation à apprendre .....	10
Chapitre 6 : Diversifier les prestations et en assurer la qualité.....	11
Chapitre 7 : Une approche intégrée de la prestation d'activités d'éducation et de formation pour adultes et de la participation à ces activités .....	12
Chapitre 8 : Principales conclusions et orientations futures.....	13
Annexes.....	13
1. Liste des experts et des coordinateurs nationaux.....	13
2. Données essentielles concernant les pays participants .....	13
3. Apprentissage des adultes : profils par pays .....	14
4. Codes nationaux utilisés dans les tableaux et les statistiques .....	14
<b>PARTIE II – QUELQUES QUESTIONS SUR L'APPRENTISSAGE DES ADULTES.....</b>	<b>14</b>
1. Motivations et incitations des adultes à apprendre .....	14
1.1. La couverture des besoins de formation générale – un défi.....	15
1.2. Formation organisée dans le cadre du marché du travail.....	27
2. Le marché de l'éducation et de la formation des adultes.....	34
2.1. Le fonctionnement du marché de l'éducation et de la formation des adultes .....	34
2.2. Services de sensibilisation et d'accompagnement.....	34
2.3. Services d'orientation et d'information .....	35
2.4. Questions à examiner.....	35
3. Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale.....	36
3.1. Vers une stratégie globale de l'apprentissage des adultes ? .....	36
3.2. Coordination entre les différents acteurs .....	39
3.3. Le rôle des partenaires sociaux .....	41
<b>BIBLIOGRAPHIE.....</b>	<b>42</b>

## EXAMEN THÉMATIQUE DE L'APPRENTISSAGE DES ADULTES

### LES GRANDES LIGNES, LES NOUVELLES QUESTIONS ET LES ENSEIGNEMENTS À CE JOUR

#### INTRODUCTION

##### Objectifs et organisation de l'examen thématique

1. Lors de leur réunion de janvier 1996, les ministres de l'Éducation des pays de l'OCDE ont affirmé que des changements de grande portée s'imposaient pour faire de l'apprentissage à vie une réalité pour tous. "Les stratégies d'apprentissage à vie exigent l'adhésion sans réserve à des normes, des approches et des objectifs nouveaux, applicables à l'ensemble des systèmes et adaptés à la culture et à la situation de chaque pays". Reconnaissant que les adultes se heurtent à des problèmes particuliers pour participer à des activités d'éducation et de formation tout au long de la vie, les ministres ont invité l'OCDE à « examiner et explorer de nouveaux types d'enseignement et d'apprentissage qui conviennent aux adultes, qu'ils travaillent, qu'ils soient chômeurs ou retraités ». En octobre 1997, les ministres du Travail des pays de l'OCDE ont explicité ce message. Ils ont reconnu que les personnes qui n'ont pas la possibilité d'apprendre à tout âge rencontrent des difficultés sur le marché du travail. Ils ont mis l'accent « sur la nécessité de faire en sorte que toutes les personnes en âge d'être actif aient largement accès aux possibilités d'apprentissage tout au long de la vie afin de conserver et d'accroître leur employabilité ».

2. En 1998, l'OCDE et le *Department of Education* des États-Unis ont organisé conjointement une conférence internationale sur le thème *Les apprenants adultes*, pour examiner les résultats des recherches récemment consacrées aux formes d'enseignement et d'apprentissage adaptées aux besoins des adultes ainsi que les pratiques dans ce domaine (OCDE et *Department of Education* des États-Unis, 1999). L'une des conclusions de la conférence a été qu'un examen thématique international pourrait être un instrument utile pour recenser et analyser les leçons de l'expérience en matière d'éducation et de formation des adultes et pour comprendre comment le cadre d'action et l'environnement institutionnel pourraient être plus propices. À la fin de l'année 1998, le comité de l'Éducation de l'OCDE a lancé cet examen thématique de l'apprentissage des adultes en tant qu'activité menée conjointement avec le comité de l'Emploi, du travail et des affaires sociales.

3. L'objectif de cette activité est d'analyser les options de politiques d'apprentissage des adultes dans différents contextes. Il s'agit d'examiner si les opportunités d'apprendre sont appropriées, comment élargir l'accès et la participation des adultes à l'éducation et à la formation et comment cet apprentissage répond au marché du travail. Les autres questions qui sont analysées sont les suivantes : les particularités de la participation et de la non participation des adultes à l'éducation et à la formation ; le diagnostic des problèmes qui surviennent du fait de ces particularités ; les politiques mises en place et les dispositions institutionnelles utilisées par les états membres de l'OCDE pour développer les opportunités d'apprendre pour les adultes ; les options qui peuvent être considérées comme des "pratiques exemplaires" dans

diverses circonstances institutionnelles et la manière dont elles peuvent être appliquées plus largement à l'intérieur du pays et dans d'autres pays.

4. Une réunion de représentants nationaux a eu lieu à Paris en juin 1999 pour discuter le cahier des charges et identifier les pays intéressés à participer. Suite à cela, neuf participants à l'examen : le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni. Une équipe composée de trois experts, dont un rapporteur, venant de pays différents et de divers horizons (comme la pédagogie, l'éducation, l'économie ou les sciences sociales) et de deux membres du Secrétariat de l'OCDE se rendent dans chaque pays. Chaque visite dure une dizaine de jours et permet aux cinq experts d'étudier les questions relatives à la fois à l'éducation et au marché du travail. Chaque pays prépare un rapport de base rédigé selon le cahier des charges accepté par les représentants des pays et par le Secrétariat de l'OCDE.

5. La visite dans le pays permet aux cinq experts d'analyser l'apprentissage des adultes à partir du rapport de base, de discussions avec des représentants du gouvernement, de l'administration, des employeurs, des syndicats et des professionnels ainsi que grâce à des visites sur le terrain. Après chaque visite, le rapporteur, aidé du reste de l'équipe, prépare une note de synthèse analysant les principaux problèmes posés par l'apprentissage des adultes et les mesures prises pour y faire face. Cette note est structurée à partir de quatre grands thèmes pour faire face aux difficultés qui freinent la participation des adultes aux activités d'éducation et de formation tout au long de la vie : l'inadéquation des incitations et des motivations à apprendre offertes aux adultes ; la complexité des articulations entre les différents dispositifs de formation et l'absence de transparence quant aux résultats que les individus peuvent en attendre, que le cadre de formation soit institutionnalisé ou non ; l'inadéquation des méthodes d'enseignement et de formation ; et l'absence de coordination entre les diverses actions des pouvoirs publics qui influent directement ou indirectement sur l'éducation et la formation tout au long de la vie. Un rapport comparatif final traitera des différentes questions abordées et présentera dans une perspective comparative les réponses possibles en termes de politiques, à partir des éléments récoltés dans les pays participants.

### **Synthèse des faits récents**

6. En novembre 2001, le Secrétariat aura achevé le premier cycle de l'examen thématique après s'être rendu dans neuf pays : le Canada, le Danemark, l'Espagne, la Finlande, la Norvège, le Portugal, la Suède, la Suisse et le Royaume-Uni.

7. Le site de l'examen thématique sur le web regroupe la plupart des documents qui ont été établis aux fins de ce projet. Il est mis à jour en permanence dès que les documents sont prêts. Pour chaque pays examiné, il comprend un rapport de base, une note de synthèse approuvée par les autorités du pays concerné, le programme de la visite, la liste des experts faisant partie de l'équipe ainsi qu'une liste du groupe de pilotage. Il contient aussi un rapport d'étape et cinq bulletins d'information concernant l'examen thématique.

8. S'agissant des pays participants, l'Espagne a souhaité s'associer au projet en janvier 2001. En juillet 2001, les États-Unis se sont retirés du premier cycle de l'examen. Pour des raisons liées au calendrier, le Hongrie est désormais le premier pays qui prendra part à un éventuel second cycle de l'examen.

### **Contenu du document**

9. Ce document présente la trame générale de ce que sera le rapport comparatif final de l'examen thématique de l'apprentissage des adultes. Le rapport comparatif est la synthèse finale de cette activité. Il aura pour objet de mettre en lumière les grandes tendances et les questions de fond, d'analyser les possibilités et stratégies d'action et d'évaluer les enseignements tirés des actions menées ainsi que les options susceptibles d'être considérées comme des "pratiques exemplaires" en matière de politique

d'éducation et de formation des adultes. Il s'inspirera des rapports de base et des notes de synthèse par pays ainsi que d'autres documents utiles, en particulier l'enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS), les enquêtes sur la population active, les données communiquées par les pays ainsi que d'autres éléments rassemblés à l'occasion des visites dans les pays et dans le cadre de travaux de recherche. Une première version complète du rapport comparatif sera présentée au Comité de l'éducation et au Comité de l'emploi, du travail et des affaires sociales lors de leur réunion respective, au printemps 2002.

10. La présente Partie I du document comprend un projet de plan annoté qui indique dans leurs grandes lignes la structure et le contenu du rapport comparatif, et ce avec une double finalité. Premièrement, il serait utile que les Comités communiquent des informations en retour dès que possible, avant que le plan du rapport comparatif et sa teneur générale ne soient arrêtés de façon définitive. Deuxièmement, ce projet de plan constitue un cadre utile permettant aux Comités de passer en revue la Partie II du présent document, qui décrit les travaux en cours et indique certains faits marquants et points nouveaux dégagés jusqu'à présent de l'examen thématique.

## **PARTIE I – GRANDES LIGNES DU RAPPORT COMPARATIF**

### **1. Structure du rapport comparatif**

- **Résumé** Il consistera en un bref survol des principales conclusions du rapport
- **Chapitre 1. Introduction** Ce chapitre fera l'historique de l'examen thématique.
- **Chapitre 2. Pourquoi se polariser sur l'apprentissage des adultes ?** Ce chapitre indiquera les définitions retenues pour l'examen, le cadre dans lequel celui-ci s'inscrit et les raisons qui justifient l'attention spéciale accordée à l'apprentissage des adultes.
- **Chapitre 3. Modes de participation et prestations** Ce chapitre déterminera les modes de participation aux activités d'apprentissage des adultes et évaluera les besoins ainsi que les lacunes dans les activités assurées.
- **Chapitre 4. Vue d'ensemble des stratégies nationales** Ce chapitre résumera les grandes orientations et les priorités actuellement retenues pour l'apprentissage des adultes dans les neuf pays qui ont participé à l'examen thématique.
- **Chapitre 5. Renforcement de l'incitation et de la motivation à apprendre** Ce chapitre analysera différentes pratiques susceptibles de renforcer l'incitation et la motivation à participer à des activités d'éducation et de formation dans différents domaines.
- **Chapitre 6. Diversifier les activités et en assurer la qualité** Ce chapitre examinera les moyens pouvant être utilisés pour améliorer la qualité et les résultats des activités d'apprentissage ; des pédagogies et des modes de prestation des activités d'éducation et de formation appropriés, la préparation des enseignants et l'assurance-qualité.

- **Chapitre 7. Promouvoir une stratégie intégrée de prestation des activités d'éducation et de formation pour adultes** Ce chapitre analysera les possibilités d'action qui s'offrent de résoudre le problème de la dispersion des services assurés et de faire face à l'inadéquation des infrastructures de prestation.
- **Chapitre 8. Principales conclusions et orientations futures** Ce chapitre donnera une vision générale des conclusions, de certains aspects essentiels et des caractéristiques d'un système souhaitable d'apprentissage des adultes ainsi que des enjeux pour l'avenir.
- **Annexes.** Y seront présentés tous les documents donnant une description de l'examen thématique ou fournissant d'autres

## 2. **Projet de plan annoté du rapport comparatif**

### *Résumé*

#### *Chapitre 1 : Introduction*

L'examen thématique analyse les politiques d'apprentissage des adultes possibles dans différents cadres nationaux. Il s'agit d'étudier l'adéquation des possibilités d'apprendre et par ailleurs les options qui s'offrent d'améliorer l'accès et la participation des adultes à des activités d'éducation et de formation ainsi que la qualité et l'efficacité de celles-ci.

##### *1.1. Le champ de l'examen thématique*

L'analyse portera sur les domaines suivants : les modes de participation aux activités d'éducation et de formation des adultes ; le diagnostic des problèmes que ces modes de participation mettent en lumière ; les politiques, les programmes et les dispositifs institutionnels auxquels ont eu recours les pays participants pour élargir les possibilités d'apprendre offertes aux adultes ; les options pouvant être assimilées à des "pratiques exemplaires" dans diverses circonstances institutionnelles et les moyens de les mettre en pratique plus largement à l'échelle internationale et au sein de chaque pays.

##### *1.2. Structure du rapport comparatif*

Cette section résumera les différents chapitres du rapport comparatif et expliquera leur raison d'être. Elle mettra en lumière la nécessité d'agir afin de répondre à quatre questions interdépendantes essentielles : comment améliorer l'incitation et renforcer la motivation à apprendre ; comment dispenser des activités de formation qui soient tout à fait adaptées aux besoins des apprenants ; comment intégrer les différentes formes de prestation pour que tous les besoins de formation soient pris en considération ; et comment élaborer et mettre en œuvre une panoplie de politiques cohérentes et efficaces.

#### *Chapitre 2 : Pourquoi se polariser sur l'apprentissage des adultes ?*

Il s'agira dans ce chapitre d'examiner les types d'apprentissage pour adultes et leur définition. On y étudiera également différentes motivations – projet économique, social et personnel – des adultes pour apprendre et on analysera leur logique et l'importance qu'elles revêtent pour l'élaboration des politiques.

### *2.1. Définitions de l'apprentissage des adultes*

Quelle définition différents pays donnent-ils des apprenants adultes ? Pour assurer la cohérence des données présentées dans l'examen thématique, le groupe de référence sera constitué d'adultes âgés de 25 à 64 ans qui ont terminé leur formation initiale. Toutefois, comme la définition des apprenants dits "adultes" varie selon les pays, les différences de définitions seront examinées dans cette section.

### *2.2. Types d'activités d'éducation et de formation pour adultes*

Cette section passera en revue les différents types d'apprentissage pour adultes c'est à dire, entre autres, l'instruction de base, l'enseignement secondaire du deuxième cycle, l'initiation aux technologies de l'information et des communications, la formation des migrants, la formation professionnelle, la formation sur le tas ou d'autres activités de formation, de type formel ou non, ou encore des activités de formation de type récréatif.

### *2.3. Raison d'être de l'apprentissage des adultes*

Les adultes participent à des activités d'éducation et de formation pour diverses raisons. Pour certains, apprendre est un investissement, pour d'autres un bien de consommation et souvent il n'est pas aisé de distinguer celle de ces deux raisons qui pousse à suivre des activités de ce genre. En effet, les apprenants adultes attendent tantôt un rendement économique, tantôt des avantages d'ordre social (une meilleure santé, une participation plus active à la vie civique, par exemple) et/ou d'autres avantages non monétaires tels qu'un développement personnel. Cette section donnera une vue d'ensemble des résultats des recherches sur les coûts et avantages des différents types d'apprentissage pour adultes. Les notions de capital humain et de capital social seront utilisées pour étudier l'impact de l'éducation et de la formation sur la croissance économique et sur le bien-être social ainsi que la question du sur-investissement ou du sous-investissement dans l'éducation et la formation des adultes.

## ***Chapitre 3 : Modes d'accès et prestations : évaluation des besoins et des priorités***

Dans ce chapitre, on examinera les grandes tendances de l'apprentissage des adultes dans le contexte plus général de l'évolution économique, politique, sociale et démographique dans les pays participants.

### *3.1. Evolution économique, sociale et démographique*

Cette section portera sur le rôle que joue l'évolution économique, sociale et démographique en général dans la détermination du besoin d'éducation et de formation des adultes. Elle portera plus particulièrement sur des questions telles que le taux d'activité des populations adultes, leur taux d'emploi et de chômage, leur niveau de formation, leur niveau de littératie ainsi que sur les pressions que font peser le vieillissement des populations.

### *3.2. Modes d'accès et participation*

S'appuyant sur diverses sources de données (notamment l'enquête sur la littératie des adultes, indicateurs de l'OCDE sur l'éducation, les programmes actifs du marché du travail, les enquêtes sur la population active) y compris sur les données recueillies expressément en vue de l'examen thématique, cette section fournira une vue d'ensemble de la demande et plus particulièrement de divers éléments qui caractérisent la



participation aux activités d'éducation et de formation des adultes, à savoir le volume, la distribution, la qualité et le coût de ces activités. Des données seront communiquées chaque fois que possible sur la participation selon l'âge, le sexe, la situation au regard de l'emploi, le niveau de formation, le niveau de littératie et le type de formation.

### 3.3. *Types de prestations*

Dans cette section, on présentera la diversité des activités offertes sur le marché et le rôle des différents prestataires et acteurs. On examinera les différents types de prestataires, en particulier ceux du secteur privé (dont les entreprises), du secteur associatif et du secteur public. On y soulignera également la place importante des prestations autres que les activités de type classique et l'arrivée sur le marché de nouveaux prestataires dans la formation à distance et la cyberformation.

### 3.4. *Manques dans les prestations*

Cette section évaluera les modes actuels d'accès et de prestation dans l'optique des besoins d'apprentissage non satisfaits ainsi que les différents types de besoins auxquels il faut répondre en priorité.

## ***Chapitre 4 : Vue d'ensemble des stratégies nationales***

Ce chapitre fera la synthèse des grandes orientations et des priorités actuellement retenues pour l'apprentissage des adultes dans les pays participant à l'examen thématique.

### 4.1. *Grandes orientations dans les différents pays*

S'inspirant des rapports de base et des notes de synthèse par pays, cette section évaluera les priorités telles qu'elles ressortent des textes de loi, des dispositifs institutionnels et des déclarations d'orientation.

### 4.2. *Ressources et questions de financement*

Il s'agira dans cette section de passer en revue la situation du financement dans les différents pays (grandes tendances et mécanismes en place). On s'inspirera dans cette section des éléments d'information recueillis pour l'activité de l'OCDE sur le financement de la formation tout au long de la vie.

### 4.3 *Conception et mise en œuvre des politiques*

Cette section étudiera le rôle des mécanismes institutionnels et administratifs dans la conception et la mise en œuvre des politiques d'apprentissage des adultes. Différents mécanismes de coordination et de collaboration employés par divers acteurs dans les pays seront analysés. On examinera également les difficultés dues à la nécessité d'équilibrer les politiques nationales et régionales ainsi que les tendances récentes à la décentralisation.

## ***Chapitre 5 : Renforcement de l'incitation et de la motivation à apprendre***

La faible incitation à investir dans l'acquisition de connaissances et la faible motivation sont les principaux obstacles à la participation à des activités d'éducation et de formation pour adultes. Dans ce chapitre, seront examinées les dispositions que peuvent prendre pour surmonter ces obstacles les pouvoirs publics, les partenaires sociaux, d'autres acteurs s'occupant d'éducation et de formation des adultes ainsi que les apprenants potentiels eux-mêmes. On mettra à profit les observations faites dans les pays examinés afin de décrire les circonstances et les conditions dans lesquelles certaines stratégies nationales se sont révélées plus efficaces que d'autres, méritant par là même la désignation de "pratiques exemplaires". Trois domaines seront traités : l'éducation de base pour adultes, les activités de formation liées à l'emploi et les programmes publics de formation.

### *5.1. Éducation de base pour adultes*

Cette section aura pour objet de repérer les politiques et pratiques visant à renforcer l'incitation et la motivation à participer à des activités d'éducation de base pour adultes. On examinera la situation spécifique des différentes catégories d'apprenants afin de déceler les raisons pour lesquelles certains adultes participent à ce type d'activités et d'autres non. Cette analyse servira à définir le niveau d'éducation de base requis (deuxième cycle du secondaire, maîtrise des savoirs fondamentaux, apprentissage de la langue du pays hôte comme deuxième langue, qualifications de base, capacité d'utiliser les NTIC, etc.) et à déterminer les types d'incitation susceptibles de faire tomber les obstacles à la participation.

### *5.2. Formation liée à l'emploi*

Cette section visera à analyser un certain nombre de mesures propres à renforcer les possibilités de formation, en particulier sur le tas en cours d'emploi :

- A l'échelon de l'établissement/de l'entreprise : les prélèvements obligatoires/ les subventions à la formation ; l'attribution d'une prime aux entreprises particulièrement novatrices, l'évaluation et la reconnaissance des acquis de la formation et d'autres mécanismes financiers.
- A l'échelon du travailleur : les comptes- formation individuels, les systèmes d'évaluation des compétences, l'admission au bénéfice de congés formation subventionnés, les mécanismes de prêt, le portefeuille de compétence couvrant tout le cycle de vie ou le contrat à temps partiel pour permettre la reprise d'études complémentaires.
- A l'échelon sectoriel, mesures prises par les partenaires sociaux : les accord- cadre sur l'éducation et la formation, la définition d'objectifs pour les activités de formation continue basées sur des pratiques exemplaires.

Cette section examinera également l'importance que revêt l'intervention conjointe des différentes parties prenantes -- entreprises, travailleurs, partenaires sociaux et décideurs publics -- pour maintenir le cap sur un niveau élevé de qualification et pour sortir d'une trappe à sous-qualification.

### *5.3. Programmes publics de formation*

Cette section portera sur les disparités d'un pays à l'autre dans le niveau des dépenses publiques et le nombre de participants aux programmes publics de formation s'adressant aux adultes occupés et aux chômeurs, les données provenant de la base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du

travail. Elle comprendra une évaluation des programmes publics récents de formation mis en œuvre dans les pays participants.

On examinera les différents effets possibles de ces politiques – déplacement, aubaine, rétention, motivation ou perfectionnement – en tenant compte de la flexibilité avec laquelle le chômage, la recherche d'un emploi et les activités de formation peuvent être associés. Des évaluations des programmes publics de formation récemment mis en œuvre dans les pays participants seront présentées.

## ***Chapitre 6 : Diversifier les prestations et en assurer la qualité***

Ce chapitre aura pour but d'examiner les mesures qui peuvent améliorer la qualité des activités d'apprentissage et leurs résultats, par l'utilisation d'une diversité de pédagogies et de modes de prestation des activités d'éducation et de formation, et grâce à la préparation des enseignants et au système d'assurance-qualité.

### *6.1. Conception de programmes d'enseignement appropriés*

Contrairement aux jeunes, les adultes ont en général plus de mal à suivre des cours de type scolaire. Si l'utilité de ces cours n'apparaît pas immédiatement aux adultes, les taux d'abandon risquent d'être importants. L'enseignement doit captiver les adultes si l'on ne veut pas être obligé de le leur "faire subir".

### *6.2. Bien doser les apprentissages de type formel et informel*

Cette section sera consacrée à la définition des activités d'apprentissage de type formel, non formel et informel.

### *6.3. Des pédagogies adaptées*

Dans cette section, on passera en revue toutes les méthodes d'enseignement et de formation observées dans les pays visités et on s'efforcera d'évaluer leur valeur respective. On étudiera également la pertinence d'autres systèmes et outils, tels que la modularisation, l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et des communications et la formation à distance.

### *6.4. Titres et diplômes des enseignants et des formateurs*

Très peu de pays ont fait part de la volonté d'établir des programmes spécifiques pour les enseignants et les formateurs d'adultes. Cette section portera sur les éléments d'information limités existants, qui donnent à penser qu'enseigner à des adultes peut exiger des compétences particulières et, par voie de conséquence, une préparation adéquate.

On analysera également dans cette section l'influence qu'exercent les enseignants et les formateurs sur le processus d'acquisition de connaissances. On étudiera ce qu'ils peuvent faire pour atteindre des apprenants potentiels et pour améliorer les résultats des apprenants adultes.

### 6.5. *Assurance-qualité*

L'assurance-qualité s'est révélée être l'une des questions sur lesquelles l'accord est le moins consensuel dans un certain nombre de pays visités. Certains pays ont choisi un système minimaliste, afin de ne pas pénaliser les petites structures fournissant des activités d'éducation et de formation. D'autres conservent encore les systèmes existants (ISO, par exemple). Dans la quasi-totalité des pays, plusieurs systèmes coexistent. On s'efforcera dans cette section d'éclaircir la question et d'indiquer les avantages et les inconvénients des différents systèmes.

### 6.6. *La reconnaissance des acquis*

Il importe que les adultes ne soient pas obligés de repartir à zéro lorsqu'ils souhaitent suivre une formation. Cette section portera sur les multiples questions découlant de la nécessité de reconnaître les connaissances et les qualifications acquises préalablement lorsque celles-ci n'ont pas fait l'objet d'une certification. Les acquis du moment doivent également faire l'objet d'une certification adéquate pour deux raisons : i) pour que les qualifications/compétences acquises puissent être utilisées pour accéder à des activités futures d'éducation et de formation (valeur interne, ou validité du certificat) et ii) pour que chaque personne fasse évaluer ses nouvelles qualifications/compétences sur le marché du travail ou au sein de l'entreprise (valeur externe).

En outre, certaines grandes entreprises (principalement les entreprises de haute technologie) et quelques organisations (notamment la Fondation européenne délivrant le Permis de conduire informatique) délivrent, ou du moins reconnaissent, les certifications privées. Cette section traitera de cette question et évaluera comment les systèmes de certification pourraient évoluer pour en tenir compte.

### 6.7. *Lier l'apprentissage à de bons résultats pour les individus*

Dans la mesure où l'examen thématique est focalisé sur l'acquisition de connaissances au sens large, cette section visera à analyser les différentes expériences et pratiques exemplaires nationales qui établissent un lien entre l'activité d'apprentissage et les résultats considérés dans une optique plus vaste - économique, sociale ou personnelle. Dans le cas des activités de formation liées aux entreprises, il s'agira pour l'essentiel d'examiner les résultats du point de vue du marché du travail, tels que l'avancement, la majoration du salaire ou une plus grande mobilité sur le marché du travail externe.

## ***Chapitre 7 : Une approche intégrée de la prestation d'activités d'éducation et de formation pour adultes et de la participation à ces activités***

Ce chapitre a pour but d'analyser les possibilités d'action qui s'offrent pour résoudre les problèmes que pose la dispersion des services assurés et pour faire face aux insuffisances des infrastructures de prestation.

### 7.1. *Coordination des prestataires : le marché de l'apprentissage pour adultes*

Cette section portera sur le fonctionnement du marché de la formation et de l'éducation pour adultes dans les pays participants : ce marché est-il intégré ou cloisonné? Est-il orienté par l'offre ou par la demande ? Quel est son niveau de transparence ? Les compétences ou les qualifications acquises sont-elles transférables ? La mobilité externe est-elle facilitée ? Différentes possibilités de relation entre les prestataires seront étudiées parmi lesquelles : le partenariat, la coopération/la concurrence, et les obstacles

auxquels se heurtent les nouveaux prestataires. On étudiera le rôle de l'État, ce rôle pouvant varier d'une situation de monopole dans certains pays à celui de prestataire de dernier recours dans d'autres.

### *7.2. Nouveaux caps pour les services d'orientation, de conseil et d'accompagnement*

Les services d'orientation et de conseil sont importants pour atteindre les éventuels apprenants. Il s'agira dans cette section d'analyser les activités des organismes et des institutions s'occupant actuellement des services d'orientation et de conseil à l'intention des apprenants éventuels et des employeurs, et en particulier des nouvelles possibilités et des besoins, de l'établissement de dossiers sur les besoins de compétences de type formel ou non, de l'évaluation des qualifications et des bilans de compétences. On analysera également le rôle potentiel des systèmes d'information intégrés qui s'adressent aux apprenants adultes ainsi qu'aux éventuels apprenants (un effort spécial étant fait en direction des groupes de population défavorisés), et auxquels sont associés les employeurs, les organismes de formation et les décideurs publics nationaux.

Un autre aspect à envisager est la nécessité de mettre en place des services d'accompagnement collatéraux tels que les moyens de transport, les services de garde d'enfants, les services de santé et les groupes de soutien par les pairs. Dans cette sous-section, on évaluera les difficultés types, dont l'insuffisance de ressources et l'absence de coordination, ainsi que la façon dont les pays participant à l'examen les ont surmontées.

### *7.3. Vers une stratégie globale de formation pour adultes ?*

Dans cette section, on analysera la lente évolution vers un concept plus unifié de l'apprentissage pour adultes. Certaines actions expressément axées sur l'apprentissage des adultes y seront examinées. On y étudiera également un certain nombre de facteurs différents susceptibles de contribuer à promouvoir une stratégie globale, tels que les politiques de formation tout au long de la vie, les systèmes nationaux de validation des compétences ou encore les comptes-formation individuels.

## ***Chapitre 8 : Principales conclusions et orientations futures***

Ce chapitre donnera une vision générale des conclusions, de certains aspects essentiels d'un système souhaitable d'apprentissage des adultes ainsi que des enjeux pour l'avenir. Il comprendra des conclusions sur les actions pouvant être qualifiées de politiques cohérentes de formation pour adultes dans différents pays.

### **Annexes**

#### **1. Liste des experts et des coordinateurs nationaux**

#### **2. Données essentielles concernant les pays participants**

Cette annexe, établie à l'appui du chapitre 4, comprendra des éléments d'information sur l'emploi ainsi que sur la situation économique et démographique, qui permettent de mieux comprendre l'apprentissage des adultes.

### **3. Apprentissage des adultes : profils par pays**

Cette annexe présentera une comparaison systématique des principales caractéristiques de l'éducation pour adultes dans chaque pays. Elle indiquera l'historique, la structure actuelle et l'évolution présente de l'apprentissage des adultes dans chaque pays participant à l'examen thématique.

### **4. Codes nationaux utilisés dans les tableaux et les statistiques**

## **PARTIE II – QUELQUES QUESTIONS SUR L'APPRENTISSAGE DES ADULTES**

### **1. Motivations et incitations des adultes à apprendre**

11. Le premier ensemble de questions que l'examen thématique de l'apprentissage des adultes s'est fixé comme but de chercher à analyser est celui des motivations et incitations à apprendre des adultes. Or, si les motivations initiales des individus qui apprennent sont sans doute non ambiguës – ils savent toujours pourquoi ils commencent – il semble de plus en plus difficile, après que la formation ait eu lieu, de discerner clairement entre les individus qui n'avaient que des motivations personnelles et ceux qui n'avaient que des motivations professionnelles<sup>1</sup>. Ceci est d'autant plus vrai que le temps a passé et que les individus rationalisent leurs décisions passées du fait d'événements plus récents. Tout est infiniment plus compliqué qu'une simple dichotomie entre buts personnels ou professionnels et, par exemple, une formation initiée à des fins personnelles peut très bien déboucher sur un nouvel emploi, voire sur un changement d'orientation professionnelle. Dans la même veine, un employeur peut avoir besoin d'initier son personnel aux rudiments de la lecture du fait de l'arrivée de nouvelles machines dont les modes d'emploi nécessitent une maîtrise correcte de la lecture dans sa propre langue. Toutefois, parce que les besoins des employeurs, et du marché du travail en général, sont plus spécifiques, souvent mieux définis, les incitations et motivations des individus qui se forment à des fins spécifiquement professionnelles sont abordées à part, dans la section 1.2.

12. C'est la raison pour laquelle la section 1.1 se concentre sur un pan entier de l'apprentissage des adultes ; celui des besoins *a priori* non immédiatement professionnels. Le rapport comparatif qui suivra ce document présentera un ensemble bien plus conséquent et homogène de résultats et d'analyses. Pour l'heure, les pages qui suivent mettent en évidence ce qui peut apparaître comme le cadre général dans lequel doit s'inscrire la réflexion.

---

1. Pour simplifier, on parlera de formation générale dans le premier cas et de formation professionnelle dans le second.

## 1.1. *La couverture des besoins de formation générale – un défi*

### 1.1.1. *Les individus qui ont besoin de formation ne le savent pas ou... le nient*

13. Parler des besoins des adultes en matière d'apprentissage pourrait supposer que l'on ait, au préalable, repérer les ambitions de ces mêmes adultes. Une partie de la littérature sur la pédagogie et l'andragogie<sup>2</sup> explique bien la nécessité de faire construire un projet aux adultes qui apprennent ou, à tout le moins, de les aider à définir une finalité à leur démarche d'apprentissage (Pédagogie du projet<sup>3</sup>). Sans nier le bien fondé de ces travaux, cette section part d'un constat bien en amont, et assez consensuel, qui est que certains besoins sont basiques et qu'ils ne sont pas forcément liés à une quelconque ambition, personnelle ou professionnelle, ni à un projet particulier. Précisément, ces besoins ne sont pas forcément conscients. On sait d'ailleurs qu'ils le sont rarement. Une des thèses défendues ici est qu'un certain nombre de besoins sont indépendants de toute forme de logique de projet et sont juste nécessaires pour fonctionner dans les pays couverts par l'examen thématique (OCDE et Statistique Canada, 2000). On peut en effet imaginer une multitude de situations où une bonne maîtrise de la lecture, par exemple, ou du calcul élémentaire va devenir vitale (lire le mode d'emploi d'un extincteur lors d'un incendie ou la posologie sur une notice de médicaments très actifs pour un enfant en bas âge...). Sans aller jusqu'à de telles situations d'urgence, nombreux sont les cas de figure où les besoins des adultes en compétences de base sont juste nécessaires, indépendamment de tout projet concret, même s'ils sont inattendus et insoupçonnés de la part de l'adulte lui-même. La suite s'attache précisément à essayer de démontrer que ces besoins ne sont pas toujours reconnus comme tels par tous les adultes. On rappelle aussi que l'ensemble de la section 1.2 aborde l'apprentissage à des fins professionnelles – la notion de projet doit y trouver du sens – et que le rapport comparatif revient plus en détail sur les questions d'andragogie<sup>4</sup>.

14. Décrire les motivations à apprendre des adultes est un des exercices les plus difficiles parmi ceux qu'il revient à l'examen thématique de l'apprentissage des adultes de mener à bien. En fait, cet exercice est double. Il s'agit bien sûr de décrire les motivations de ceux qui apprennent. Mais il s'agit aussi de comprendre pourquoi ceux qui n'apprennent pas, ne le font pas. Or, dans ce dernier cas, les sources d'information et les données sont plutôt rares puisque précisément, les institutions en charge de la formation des adultes touchent peu ce public. En tout état de cause et, finalement assez naturellement, peu d'occasions se sont présentées de rencontrer des adultes qui ne peuvent pas ou ne veulent pas apprendre, lors des visites dans les neuf pays couverts par l'examen thématique.

15. Le problème est en partie un problème d'observation, certes, mais il est sans doute encore plus profond qu'il n'y paraît puisque l'on sait aussi, d'ailleurs, que les adultes qui ont le plus besoin d'accéder à des activités de formation, sont aussi ceux qui le nient le plus. L'enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS) montre par exemple que les individus les plus en bas de l'échelle de littératie construite pour l'enquête (niveaux 1 et 2) sont assez nombreux à ne pas percevoir le besoin de se former (Tableau 1.1) : au niveau 1 de littératie en prose – que l'on peut considérer comme le critère le plus proche de la capacité à lire – ils sont plus nombreux à répondre que leur capacités en lecture sont « excellentes » (12.88 %) que « faibles » (10.62 %) ; au niveau 2 de cette même échelle de prose, 80.77 % déclarent avoir des capacités en lecture « bonnes » ou « excellentes ». Il semble donc que beaucoup d'adultes surestiment leur capacité réelle à comprendre un texte et à en induire des comportements ou des décisions adéquates. Dans le même sens, parmi ceux qui pensent que leurs capacités en lecture sont « excellentes », 26.12 % sont de niveau 1 ou 2 sur l'échelle prose et à peine plus (31.02 %) sont de niveau 4 ou 5. Le manque d'objectivité des

---

2. Pédagogie pour adulte.

3. Voir, par exemple, Chioussé (2001).

4. Voir la partie I pour un plan détaillé du rapport comparatif à venir.

individus sur leur niveau en lecture – par exemple mais des données complémentaires dans d'autres dimensions montrent des tendances similaires quant aux capacités en écriture ou en calcul – est encore plus flagrant pour ceux qui déclarent que leurs capacités sont bonnes : la moitié sont de niveau 1 ou 2 contre à peine 13 % au niveau 4 ou 5 (Tableau 1.2<sup>5</sup>).

Tableau 1.1. **Réponse à la question d'auto évaluation de ses capacités en lecture selon le niveau de littératie (Prose)**

	Excellentes	Bonnes	Moyennes	Faibles	NSP/RR	% en ligne
<b>Niveau 1</b>	12.88*	33.18	33.13	10.62	10.2	16.54
<b>Niveau 2</b>	32.68	48.09	16.33	0.93	1.98	28.24
<b>Niveau 3</b>	51.52	39.95	6.37	0.37	1.8	36.18
<b>Niveau 4</b>	69.45	27.16	2.10	0.06	1.22	17.27
<b>Niveau 5</b>	84.29	15.25	0.10	0.00	0.37	1.77
% en colonne	43.48	38.48	12.76	2.16	3.12	100/100

Par exemple, parmi les individus de niveau 1 sur l'échelle Prose, 12.88 % jugent excellentes leurs capacités en lecture.  
*Source* : IALS (traitement par les auteurs)

Tableau 1.2. **Niveau de littératie (Prose) selon la réponse à la question d'auto évaluation de ses capacités en lecture**

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	% en ligne
<b>Excellentes</b>	4.90*	21.22	42.86	27.59	3.43	43.48
<b>Bonnes</b>	14.26	35.29	37.56	12.19	0.70	38.48
<b>Moyennes</b>	42.95	36.14	18.05	2.85	0.01	12.76
<b>Faibles</b>	81.26	12.09	6.16	0.48	0.00	2.16
% en colonne	16.54	28.24	36.18	17.27	1.77	100/96.886

Par exemple, parmi les individus qui jugent excellentes leurs capacités en lecture, 4.90 % sont de niveau 1 sur l'échelle Prose.  
*Source* : IALS (traitement par les auteurs).

16. L'enquête IALS permet d'aller un peu plus loin dans cette partie du diagnostic sur les éventuels besoins de formation des adultes. Il semble que les individus ayant le plus besoin de formation ne perçoivent pas non plus de gêne dans l'avancement de leur carrière ou dans la recherche d'un nouvel ou d'un autre emploi du fait d'une insuffisance de leurs compétences de base. Parmi ceux qui déclarent ne pas être limités du tout dans leur possibilité d'emploi – promotion ou mobilité – 40.15 % sont de niveau 1 ou 2 contre seulement 21.22 % de niveau 4 ou 5 (Tableau 1.3).

- 
5. Tous les tableaux proposés dans ce document seront présentés sous forme de graphiques dans le document final.
  6. Certains individus n'ont pas voulu, pu ou su répondre à la question d'auto évaluation (3.12 %).



Tableau 1.3. Niveau de littératie (Prose) selon la réponse à la question sur les limites éventuelles dans les possibilités d'emploi

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5	% en ligne
<b>Limitent énormément</b>	55.69*	21.97	19.53	2.75	0.06	2.29
<b>Limitent quelque peu</b>	39.73	37.85	18.98	3.39	0.05	9.10
<b>Ne limitent pas du tout</b>	12.76	27.39	38.63	19.20	2.01	87.66
% en colonne	16.54	28.24	36.18	17.27	1.77	100/99.05 <sup>7</sup>

Par exemple, parmi les individus qui jugent que leurs capacités en lecture limitent énormément leurs possibilités d'emploi, 55.69 % sont de niveau 1 sur l'échelle Prose.

Source : IALS (traitement par les auteurs)

16. Ces constats, bien que convergents, sont certes délicats à utiliser puisqu'ils renvoient à un certain nombre de questions complexes et notamment à la littérature sur l'auto évaluation de leurs performances par les individus<sup>8</sup>. Il est clair aussi que l'on peut trouver beaucoup d'explications à la deuxième série de résultats sur l'emploi (Tableau 1.3) ; la plus immédiate ayant trait à la structure des qualifications. Assez naturellement en effet, les individus les moins qualifiés sont aussi ceux qui occupent des emplois qui nécessitent le moins de qualification(s) et donc le manque n'est pas patent pour eux. Cela veut surtout dire, si l'on extrapole, que ce sont ceux qui cherchent le moins la promotion professionnelle puisqu'ils déclarent ne pas souffrir d'un quelconque handicap de ce côté là dans une grande proportion. On pourrait presque avoir l'impression d'une tautologie si on ne connaissait aussi l'impact de l'élévation du niveau de compétences sur la croissance économique, sur le bien-être des individus et sur un ensemble de paramètres qui vont de la citoyenneté à la vie en société.

17. Le premier ensemble de résultats (Tableaux 1.1 et 1.2) est intéressant puisqu'il montre que les populations cibles naturelles de l'action publique en faveur des compétences de base (lecture et écriture par exemple) ne sont pas des demandeurs naturels et spontanés de celle-ci. Ce fait établi de manière directe par l'enquête IALS est confirmé par un ensemble d'observations de terrain faites lors des visites pour l'examen thématique<sup>9</sup>. Nombreux sont les praticiens et agents de terrain, dans tous les pays visités, qui ont déclaré, lors d'entretiens avec les équipes d'experts, que les individus que l'on sait avoir besoin de revenir vers un apprentissage de base de leur propre langue, par exemple, ne veulent pas en entendre parler pour tout un ensemble de raisons que, précisément, l'examen thématique a permis d'identifier.

18. Ces constats mettent aussi au premier plan la nécessité d'expliquer correctement aux adultes nécessitant une formation les enjeux en matière de bénéfices à en tirer. La deuxième nécessité est de trouver le bon système d'incitations. Enfin, plus intéressant est de remarquer les différences entre pays (Tableau 1.4). À l'évidence, les convertis à la nécessité d'apprendre sont très inégalement répartis et s'il existe une dimension culturelle de l'acte d'apprendre ou de la volonté d'apprendre, on peut la lire pour partie dans ces résultats par pays. La question intéressante, alors, n'est pas tant celle de la comparaison des

7. Certains individus n'ont pas voulu, pu ou su répondre à la question des limites éventuelles pour l'emploi (0.95 %).

8. Par exemple, en l'occurrence, ne pas penser que ses possibilités de promotion dans son emploi ou de nouvel emploi sont limitées n'est pas forcément un manque de lucidité quant à soi-même puisqu'un tiers des individus reconnaît avoir des capacités en lecture faibles mais ne pense pas pour autant qu'elles limitent leurs opportunités d'emploi. C'est juste que l'emploi occupé ne requiert que peu de compétences de base ou que les individus eux-mêmes sont dénués d'ambition professionnelle.

9. Il est aussi très présent dans la littérature sur ce thème.

pays mais plutôt celle de savoir quelle est l'inertie attachée à ces dispositions d'esprit de la population. Sans qu'il n'existe véritablement de réponse à cette question, retenons que si l'on peut convertir les populations le plus en manque de formation dans des délais raisonnables, inférieurs à la décennie par exemple, alors la politique à mettre en place n'est sûrement pas la même que si l'on parle du long ou très long terme : c'est donc dans quelle type de perspective temporelle que l'action doit prendre place qu'il importe de concevoir.

19. L'exemple de la tradition de la lecture en Suède, venue de la nécessité pour les jeunes qui voulaient se marier d'être capable de lire la bible, ne date pas d'hier... Elle est inscrite dans le long terme. On peut noter au passage que la tradition d'écrire est beaucoup moins nette en Suède, ce qui montre clairement qu'il n'y a pas de fatalité ni de culture *ex nihilo* de l'apprendre mais plutôt, toujours, un système cohérent et convaincant d'incitations ! Enfin, toujours pour rester en Suède, une des explications, régulièrement avancée pour expliquer la bonne performance de la Suède sur l'échelle de littératie (enquête IALS notamment) est que les films étrangers que l'on peut y voir sont toujours en version originale sous-titrée en suédois, obligeant ainsi ce qui veulent comprendre le film à lire les sous titre dans... leur propre langue (sans même aborder donc la question de l'apprentissage d'une langue étrangère, fût-elle orale). C'est une manière aussi de réfléchir à l'aspect historique et culturel de tel ou tel état de fait : ici, on a deux explications qui se succèdent sans vraiment se superposer (la bible, le cinéma) mais qui contribuent clairement à une tradition de la lecture...

20. En résumé, l'idée que certains pays aient une culture de l'apprendre, et pas d'autres, est une idée reçue. Elle est probablement fautive. Tout d'abord, il y a une gradation dans l'avidité d'apprendre chez les individus et c'est ce continuum qui se perçoit bien lorsque l'on visite des pays aussi différents les uns des autres que ceux de l'examen thématique. Ensuite, ce continuum est tout aussi présent à l'intérieur d'un même pays qu'il ne l'est entre deux pays différents. Ce sont les volumes relatifs qui changent d'un pays à l'autre. Ensuite, rien n'est scellé à jamais dans ce domaine : les dispositions d'esprit viennent par la force des choses. Les dispositions d'esprit changent parce que l'on a su mettre en place un système convaincant d'arguments. Changer les mentalités est sans doute trop long pour que l'on puisse faire l'économie de la création de ce système d'incitations qui fait souvent défaut.

Tableau 1.4<sup>10</sup>. Niveau de littératie (Prose) selon la réponse à la question d'auto évaluation de ses capacités en lecture

		Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
<b>Finlande</b>	Excellentes ou bonnes	3.49 *	21.32	45.81	26.28	3.09
	Moyennes ou faibles	16.51	41.95	36.73	4.81	0.00
<b>Norvège</b>	Excellentes ou bonnes	3.58	21.07	54.32	19.55	1.48
	Moyennes ou faibles	23.66	36.37	35.70	4.28	0.00
<b>Danemark</b>	Excellentes ou bonnes	6.25	34.68	51.55	7.44	0.09
	Moyennes ou faibles	32.48	45.84	21.68	0.00	0.00
<b>Canada</b>	Excellentes ou bonnes	6.49	24.11	39.71	25.84	3.84
	Moyennes ou faibles	47.24	27.47	23.31	1.98	0.00
<b>Royaume-Uni</b>	Excellentes ou bonnes	10.49	28.13	38.31	21.22	1.85
	Moyennes ou faibles	42.77	37.91	15.69	3.62	0.01
<b>Suisse</b>	Excellentes ou bonnes	9.87	37.19	42.64	9.95	0.35
	Moyennes ou faibles	61.51	25.96	11.54	0.83	0.15
<b>Portugal</b>	Excellentes ou bonnes	25.77	35.71	30.51	7.27	0.74
	Moyennes ou faibles	67.70	24.17	7.77	0.36	0.00

Les pays sont ordonnés par ordre de croissant de proportion dans la cellule « Excellentes ou bonnes » et « Niveau 1 ».

Par exemple, en Finlande, parmi les individus qui jugent excellentes ou bonnes leurs capacités en lecture, 3,49 % sont de niveau 1 sur l'échelle Prose.

Source : IALS (traitement par les auteurs)

### 1.1.2. Les adultes qui apprennent sont des convertis de longue date

21. Bien que très difficile, cet exercice de décrire les motivations des apprenants et des non apprenants n'en est pas moins essentiel pour autant puisqu'il doit permettre de donner les clefs d'une amélioration de la participation des adultes à des activités d'apprentissage, quelle que soit leur nature (Tableau 1.5).

22. Avant de proposer une description et une analyse des motivations des différents groupes de la population devant l'apprentissage, il faut remarquer que cette distinction entre les adultes convaincus du bien fondé de l'apprentissage – les convertis – et ceux qui ne le sont pas est sans doute une des différences les plus pertinentes pour l'ensemble de la réflexion sur l'apprentissage des adultes et donc, pour ce document. Il existe bien d'autres façons de rendre compte des problèmes de l'apprentissage des adultes. Celle qui consiste à reconnaître qu'une fraction de la population est velléitaire alors que l'autre l'est beaucoup moins, voire pas du tout, renvoie à des enjeux en termes de forme de la formation, de mode de financement, de lieux de la formation et de nature de l'offre de formation parce que l'obligation de résultats est plus forte pour des gens que l'on a eu du mal à convaincre d'essayer ou, en tous cas, qui ne sont pas venus spontanément sur le lieu de la formation. Le premier prétexte sera souvent le bon pour abandonner et les entretiens que les équipes d'experts de l'examen thématique ont pu avoir sur le terrain le confirment : ce n'est pas tant d'amener les adultes vers l'apprentissage qui est l'enjeu le plus fort mais

10. Le tableau 1.4 est comparable au tableau 1.2 pour lequel on aurait agrégé les capacités des adultes en deux classes au lieu de quatre.

c'est souvent de faire rester le peu d'adultes que l'on a pu, ou su, convaincre d'essayer. Tout ceci vaut quelles que soient les finalités de l'apprentissage : professionnelles ou personnelles.

23. La prise en charge des besoins annexes (garde d'enfant, transport...) s'imposent pour des individus peu velléitaires, parce que tout est infiniment plus compliqué à mettre en place pour des individus qui, de nouveau, utiliseront la première occasion pour arrêter. Il faut aussi que ces adultes, peu convaincus au demeurant, réalisent très vite l'utilité de ce qu'ils font sous peine de les voir se plaindre et/ou disparaître. Pour toutes ces raisons, les enjeux en termes d'utilité, de financement, de motivations, de cohérences de la politique publique, de rendement de la formation sont bien plus forts pour des populations *a priori* hostiles... Et le mot n'est pas trop fort. Les récits de certains des adultes rencontrés au détour d'un centre de formation, sont clairs : il existe parfois une hostilité envers l'apprentissage pour des individus qui sont en rupture avec l'institution scolaire, avec le système en général et avec la forme traditionnelle de l'apprentissage qui met en scène un qui sait et qui transmet et d'autres qui ne sont pas censés savoir, ou pas complètement, et qui reçoivent, souvent trop passivement<sup>11</sup>.

24. Dans toute la suite, plus que la différence entre formation générale et formation professionnelle, cette distinction entre convertis et non convertis<sup>12</sup> aux bienfaits de la formation sera utilisée de manière transversale, même si le découpage en sections ne reflète pas directement l'existence de cette dichotomie.

---

11. Cet argument est en fait un peu plus compliqué qu'il n'y paraît parce que la passivité peut parfois procurer un sentiment de confort à des adultes peu enclins à se mettre en avant, ou à être mis en avant, dans un contexte qu'ils maîtrisent mal.

12. Doublée, parfois, d'une distinction entre les « convertissables » et les irrémédiablement hostiles.

Tableau 1.5. Participation à des activités de formation entre 25 et 64 ans selon le type de formation et le statut d'emploi, 1994-1998, (%)

	Ensemble	Employés	Chômeurs	Inactifs
<u>Tout type de formation</u>				
Canada	36.4	41.9	30.1	23.1
Danemark	56.2	60.7	51.1	39.0
Finlande	58.2	69.9	29.4	32.1
Norvège	48.4	54.1	*33.2	21.8
Portugal	13.0	16.7	*9.8	*4.7
Royaume-Uni	44.9	56.0	33.1	14.3
Suisse	41.5	45.7	32.3	27.3
Suède	54.3	60.1	45.6	28.7
<i>Moyenne de l'enquête IALS (20 pays)</i>	<i>34.9</i>	<i>42.8</i>	<i>26.4</i>	<i>13.6</i>
<u>Formation professionnelle **</u>				
Canada	29.6	37.5	22.0	9.9
Danemark	48.7	54.6	38.8	26.9
Finlande	40.0	51.1	*11.6	15.8
Norvège	44.4	50.9	*26.7	14.5
Portugal	-	-	-	-
Royaume-Uni	39.7	51.8	24.0	7.0
Suisse	26.3	31.8	*26.9	6.0
Suède	-	-	-	-
<i>Moyenne de l'enquête IALS (20 pays)</i>	<i>29.3</i>	<i>37.6</i>	<i>21.4</i>	<i>6.9</i>

Moins de 30 individus par case. \*\* Non disponible pour le Portugal et la Suède

° Par exemple, en Allemagne 18.1 % de la population déclarent participer à des activités de formation. Ce taux monte à 26.7 % si ils sont chômeurs et descend à 6.1 % s'ils sont inactifs.

Source : IALS (traitement par les auteurs).

### 1.1.3. Les besoins a priori non professionnels à couvrir – Les populations concernées

25. Comme il a été dit plus haut, la section 1 est découpée selon le but *a priori* identifié de la formation qui peut être professionnelle (section 1.2) ou non (section 1.1). Même s'il a été aussi rappelé que la différence est parfois ténue, on s'attache ici à essayer de définir les besoins des adultes qui n'auraient pas toutes les cartes en main pour évoluer dans leur propre société et dans un environnement de plus en plus demandeur en compétences de bases. Elle montre surtout le sens de la démarche initiée à juste titre dans plusieurs pays et qui place la formation de base comme socle de toute progression, même celle qui sera initiée à des fins directement professionnelles. Dissocier l'apprentissage des adultes de sa finalité, générale ou professionnelle, permet, dans un premier temps, de rappeler aussi que de même que l'école ne doit pas forcément préparer pour le marché du travail mais pour la vie, l'apprentissage des adultes a des mérites très au-delà de l'emploi. Lors des visites dans les pays, les équipes d'experts ont pu en effet noter que les acteurs rencontrés ont tout à fait conscience du fait que l'apprentissage des adultes a des conséquences sur le fonctionnement de la société dans son ensemble (démocratie, citoyenneté...) et non pas seulement dans l'entreprise.

26. Parmi les enjeux forts de l'apprentissage des adultes, il y a les compétences de base que constituent la lecture, l'écriture et le calcul élémentaire. Les faiblesses mises en évidence dans ce domaine par l'enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS) ne peuvent pas être niées. Les ordres de grandeurs sont discutables, le classement et les différences absolues entre les pays le sont sans doute aussi mais le fait est là et il est difficile à ignorer : une fraction non négligeable de la population des huit pays couverts par l'enquête<sup>13</sup> présente des difficultés dans la manipulation de leur langue. Il ne s'agit pas, dans la plupart des cas, de difficultés à déchiffrer mais plutôt à inférer correctement à partir de la lecture d'un document pouvant contenir du texte, des images et/ou des chiffres. À partir de l'enquête IALS, on parle d'un quart de la population adulte, au minimum, qui ne serait pas à même de tirer véritablement parti des avantages que leur offre la société dans laquelle ils évoluent (Tableau 1.6). Les travaux menés au Royaume-Uni établissent que 6 % de la population a un niveau très bas en lecture et en écriture et que 13 % supplémentaires ont un niveau bas. « Approximativement, un adulte sur cinq a un faible niveau de littératie » (Moser, 1999). Ces chiffres sont assez proches de ceux que l'on peut trouver dans les études nationales des pays couverts par l'examen thématique<sup>14</sup> même si le chiffre de 10 % est le plus couramment avancé. Ce dernier doit cependant être pris plus pour un point de repère que comme une grandeur scientifiquement attestée. En effet, tous les pays ne retiennent pas la même définition et surtout, il y a une grande hétérogénéité dans la nature des problèmes et donc, dans les remèdes pour les traiter.

27. Si les différents travaux évoqués ne mesurent clairement pas la même chose, ils sont en tous cas concordants sur la dimension du problème. L'éducation de base doit donc être une des priorités de l'action publique. Il pourra être intéressant par la suite, et pour plusieurs raisons, de scinder la population qui nécessite une éducation de base en celle qui n'a jamais eu la chance d'accéder à cette instruction – on parle de seconde chance ou de rattrapage – et celle qui a su mais a quelque peu oublié du fait d'une absence quasi complète de pratique.

28. Un objectif un peu plus ambitieux peut être de viser le niveau de l'enseignement secondaire supérieur. Le niveau que l'on atteint à l'âge de 18 ans en moyenne et qui donne accès, dans la plupart des pays, à l'enseignement tertiaire est un excellent point de repère de même qu'un objectif précis. Il est de ceux qui donnent une valeur interne au niveau acquis parce qu'il ouvre les portes vers d'éventuelles formations additionnelles de haut niveau, là aussi, générales ou professionnelles, au cours de la vie. De fait, tous les pays visités qui légifèrent en ce moment, ont plus ou moins explicitement le niveau de la fin de l'enseignement secondaire comme cible (Norvège, Suède). Il s'agirait de donner le droit, et parfois les moyens et donc les moyens financiers, à tous les adultes de (re)commencer à apprendre pour atteindre ce niveau. Cet objectif a de nombreuses vertus. On peut retenir tout d'abord que le niveau atteint à la fin de l'enseignement secondaire supérieur correspond, plus ou moins, au niveau 3 sur l'échelle de littératie de l'enquête IALS, par exemple. Le niveau 3, dans cette enquête, est considéré comme un minimum convenable pour composer avec les exigences de la vie quotidienne et du travail dans une société complexe et évoluée<sup>15</sup> (OCDE et Statistique Canada, 2000). C'est ensuite un objectif clair et qui semble faire consensus. Il prépare à la société de la connaissance puisqu'il ouvre les portes sur l'enseignement tertiaire et sur des formations à haut contenu technique.

29. Il a aussi des inconvénients justement parce que c'est un objectif très ambitieux. Il ne pourra pas être atteint dans le court, ni même dans le moyen, terme. Il va être très coûteux dans les pays où une

---

13. L'Espagne n'a pas participé à l'enquête IALS.

14. Même si il y a autant de chiffres que de définitions ou d'institutions à les calculer...

15. Il dénote à peu près le niveau de compétences nécessaire pour terminer des études secondaires et entrer dans l'enseignement supérieur. Comme les niveaux plus élevés, il exige la capacité d'intégrer plusieurs sources d'information et de résoudre des problèmes plus complexes.

fraction très importante de la population n'a pas encore ce niveau (Portugal<sup>16</sup>). Il nécessite, justement pour minimiser les coûts financiers et la démotivation des adultes autodidactes, une politique parallèle de reconnaissance des acquis antérieurs. Enfin, et surtout, le niveau de la fin du secondaire supérieur est un niveau très au dessus du niveau des population concernées par les problèmes d'illettrisme abordés plus haut. Pour ces populations là, le niveau secondaire supérieur n'est ni un objectif raisonnable ni un objectif crédible. Il pourrait générer beaucoup de démotivation du fait de l'écart, par trop patent, entre niveau de départ et niveau visé. On sait aussi, avec les travaux sur l'andragogie, que l'adulte doit pouvoir croire en l'objectif qu'il se fixe.

Tableau 1.6. Niveau de littératie dans 8 des 9 pays de l'examen thématique

	Niveau 1	Niveau 2	Niveau 3	Niveau 4	Niveau 5
Suède	7.5	20.3	39.7	26.1	6.4
Norvège	8.5	24.7	49.2	16.4	1.1
Danemark	9.6	36.4	47.5	6.5	0.1
Finlande	10.4	26.3	40.9	20.0	2.4
Canada	16.6	25.6	35.1	20.0	2.7
Suisse	18.9	35.2	36.7	8.8	0.3
Royaume-Uni	21.8	30.3	31.3	15.3	1.2
Portugal	48.0	29.0	18.5	4.2	0.3

Les pays sont ordonnés par ordre de croissant de proportion au niveau 1. L'Espagne n'a pas participé à l'enquête.

Par exemple, en Suède, 7.5 % de la population est au plus bas niveau de littératie (niveau 1) sur l'échelle Prose.

Source : IALS (traitement par les auteurs)

30. Parmi les grands enjeux du moment même si c'est un enjeu important dans certains pays (Finlande) plus que dans d'autres, figurent la maîtrise des nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC). Cette étape relève souvent plus de l'apprentissage des compétences de base au même titre que la lecture, l'écriture et le calcul, du moins dans les 8 pays visités jusqu'à présent dans le cadre de l'examen thématique. Elle ne vient pas forcément après les étapes décrites plus haut. Elle représente un travail parallèle à l'éducation de base, ne serait-ce que parce qu'une façon actuelle de solutionner la pénurie d'offre de formation dans tel ou tel endroit reculé du monde ou son inadaptation aux rythmes de la vie moderne, est d'avoir recours à la formation par des moyens électroniques. C'est désormais une compétence de base dans les pays de l'examen thématique parce qu'il y est difficile d'éviter l'électronique en général (distributeur de billets, télévision interactive...) et l'ordinateur en particulier. Il est intéressant de remarquer que l'électronique a remis l'écrit au goût du jour (Pont et Werquin, 2001) parce qu'il faut écrire pour utiliser le courrier électronique ou Internet mais il est encore plus intéressant de remarquer que la maîtrise des NTIC précède parfois celle de la lecture, de l'écriture et du calcul. Et de citer ce jeune norvégien illettré dans sa propre langue qui maîtrisait totalement l'ordinateur sur lequel il était en train de réapprendre la lecture et l'écriture du norvégien et qui, incidemment, ... parlait parfaitement l'anglais !

16. Il faut absolument faire une distinction entre le nombre d'années de scolarité dont peuvent éventuellement se prévaloir les adultes et le niveau de qualification professionnelle qu'ils ont atteint : le Portugal en est une parfaite illustration. Si une fraction non négligeable des adultes y ont 3 (femmes) à 4 (hommes) ans de scolarité, beaucoup d'entre eux ont acquis des compétences professionnelles de très haut niveau. Incidemment, cela rend le débat sur la reconnaissance des acquis absolument central.

31. Les NTIC ouvrent aussi bien sur l'économie de l'information que sur la société du même nom et l'absence de leur maîtrise peut compromettre l'exercice de ses droits et devoirs fondamentaux de citoyens. On considérera donc ici qu'il est légitime de s'interroger sur une offre de formation généralisée aux adultes dans le domaine des NTIC même si, à l'évidence, l'urgence et la nature des problèmes ne sont pas du tout les mêmes que pour les trois compétences de base (lecture, écriture, calcul élémentaire) évoquées plus haut.

32. Souvent présentés comme une forme de panacée, les NTIC et la cyberformation<sup>17</sup> doivent toutefois être replacés dans un cadre plus général qui évoque les avantages de la méthode mais en rappelle aussi les inconvénients. Parmi les 8 pays visités, beaucoup sont de très grands pays et/ou sont des pays à très faible densité de population. Une proportion démesurée de Canadiens vit sur la toute petite fraction du pays qui longe la frontière avec les États-Unis. On retrouve les mêmes ordres de grandeur en Finlande où la quasi totalité de la population est concentrée sur la côte sud. La Suède et la Norvège sont aussi des pays très peu densément peuplés. Sans que ce ne soit vraiment une coïncidence, le facteur climatique ajoute aux difficultés d'implantation de centres de formation pour adultes à des distances raisonnables de chacun des citoyens de ces pays. La formation à distance en général et la cyberformation en particulier sont donc des outils tout à fait adaptés pour couvrir les déficits de l'offre locale de formation, d'autant plus que lorsqu'elle est à caractère général, cette formation est peu souvent soutenue par les employeurs qui seraient éventuellement retirés dans des zones éloignées pour des raisons fiscales, économiques ou spécifiques à leur type de production (gisements et exploitations forestières). Il faut toutefois revenir sur les inconvénients de ces outils lorsqu'il s'agit de formation générale.

33. Au nombre des inconvénients, il y a tout d'abord le coût. Cet argument est double. Premièrement, contrairement à beaucoup d'idées reçues, l'infrastructure n'est pas encore complètement en place et elle est assez coûteuse à développer. Deuxièmement, en matière de cyberformation, le coût marginal d'un étudiant supplémentaire est assez proche du coût moyen. Le premier argument est un peu délicat à manipuler du fait des inégalités criantes entre les pays étudiés mais, si l'on comprend bien que les NTIC puissent être une solution adéquate pour des formations de haut niveau ou pour des formations professionnelles d'une certaine nature, on a du mal à concevoir que cela puisse fonctionner, dans un avenir proche du moins, pour les populations qui relèvent de l'éducation de base ou qui ont des besoins généraux d'apprentissage. Lors des visites dans les pays les plus avancés en termes de taux d'équipement, les experts ont pu constater que, même là, non seulement une fraction non négligeable de la population n'avait pas accès à un ordinateur, mais que ceux qui y avaient accès ne disposaient pas forcément d'une connexion sur le réseau des réseaux (Tableaux 1.7 et 1.8)<sup>18</sup>. Le deuxième argument, jamais franchement abordé de face par les tenants de cette solution, consiste à remarquer que dans l'enseignement ou la formation traditionnelle, qui repose sur l'idée qu'un groupe de personnes profite du savoir d'un éducateur, d'un enseignant ou d'un formateur, ajouter un apprenant supplémentaire est assez souvent très peu coûteux<sup>19</sup>. Il est vrai que lorsque la formation est très pointue ou nécessite un outillage très cher, multiplier les apprentis nécessite aussi de nouveaux crédits. Ceci est assez peu souvent le cas pour la formation générale. En tout état de cause, la cyberformation, elle, nécessite toujours autant d'ordinateurs et/ou d'heures de connexion que d'utilisateurs. Au-delà, le problème se pose en termes d'éducateurs. Il est clair, après avoir visité de nombreux sites de cyberformation que le

---

17. Formation en autonomie, ou à distance, au moyen d'outils électroniques comme l'ordinateur, Internet et/ou le courrier électronique. Comme il s'agit à l'évidence d'un néologisme qui correspond directement à celui de *e-learning* en anglais, le terme de cyberéducation ne sera pas utilisé ici, bien qu'il ait sans doute plus de sens dans cette section sur les besoins généraux d'éducation des adultes.

18. Il reste aussi à aborder la question du coût de la connexion qui est très très souvent proportionnelle au temps de connexion, et ceci d'autant plus que l'on est dans une zone éloignée, ce qui, somme toute, est totalement contre productif, voire antinomique.

19. Il est fréquent que, dans les débats sur ce thème, les notions de coût moyen et de coût marginal par étudiant soient confondues à tort.



contact entre l'apprenant et l'éducateur est toujours considéré comme nécessaire, fût-il sur une base hebdomadaire ou mensuelle plutôt que quotidienne. Multiplier les apprenants poserait aussitôt le problème du nombre d'ordinateurs et d'éducateurs, pour ne citer que les questions matérielles les plus immédiates. Le problème du coût rend difficile la solution de la cyberformation comme solution universelle. On conçoit bien qu'elle soit d'un grand attrait dans quelques cas, elle doit être considérée avec précaution dans tous les autres.

34. Ensuite, il existe des inconvénients plus culturels, pour rester dans la teneur des arguments développés plus haut, toujours à l'encontre de la cyberformation. D'une part, il y a l'appréhension des apprenants qui sont souvent peu familiers avec l'ordinateur. Ces barrières sont d'autant plus fortes que les individus sont de bas niveau d'éducation. Pour le dire autrement, la cyberformation nécessite un minimum d'apprentissage de l'outil lui-même et l'on risque de tomber sur des situations inextricables où on ne peut pas éduquer certains adultes parce qu'ils ne connaissent pas, ou pas assez, l'ordinateur mais où on ne peut pas non plus les former à l'ordinateur parce qu'ils ne sont pas assez éduqués. C'était la partie matériel. Dans la même veine, il faut aussi former les adultes à la partie programme et à Internet lui-même. Si l'*hypertexte* est un outil incontestablement intuitif et si Internet est, sans contestation possible, très convivial, il reste que les barrières sont là pour une fraction importante de la population, celle de bas niveaux d'éducation, qui se trouve être celle dont traite cette section. En outre, et ce n'est pas un problème trivial, il y a un problème de temps que l'individu peut, ou veut, consacrer à sa formation. En empilant un apprentissage du matériel, une formation aux programmes et la formation réelle initialement ciblée, on est relativement certains de déboussoler assez vite les candidats les plus velléitaires et donc, de travailler à contre emploi<sup>20</sup>.

Tableau 1.7. **Ménages ayant accès à un ordinateur à leur domicile (%)**

	1999	2000
Danemark	60	65
Suède	57	60
Canada	50	nd
Finlande	43	47
Royaume-Uni (1)	39	46
Espagne (2)	27	30

1. Dernier trimestre 2000.

2. Données provisoires.

Source: OCDE, tableau de bord STI, à partir de la base de données ICT, juillet 2001.

20. On doit aussi rappeler qu'il y a souvent contradiction entre la vitesse de la machine et la lenteur du processus d'assimilation. Les NTIC nécessite décidément un niveau minimum assez élevé pour que l'on puisse en tirer véritablement parti.

Tableau 1.8. **Ménages ayant un accès à Internet (%)**

	1999	2000
Suède	42	48
Danemark	33	46
Canada	29	40
Royaume-Uni <sup>(1)</sup>	20	33
Finlande	25	30

1. Dernier trimestre 2000.

2. Pour le Danemark et le Royaume-Uni, accès par un ordinateur au domicile ; pour les autres, accès quelque soit le moyen (ordinateur, téléphone, télévision, etc.).

Source: OCDE, tableau de bord STI, à partir de la base de données ICT, juillet 2001.

35. Il reste enfin une immense quantité de besoins d'apprendre qui relèvent de tout ce que l'on peut imaginer être utile, agréable ou nécessaire à un adulte et qui ne rentrent pas forcément dans le cadre construit jusqu'ici. Parce que cette catégorie est difficile à définir, elle sera abordée en situation dans les nombreux thèmes couverts dans la suite de ce document. On y trouve des cours de langue pour préparer des vacances, des cours de golf... On y trouve tout ce qu'il est difficile d'identifier *a priori* et donc de classer avec certitude. On peut en revanche illustrer le débat en rappelant celui qui a eu lieu au Royaume-Uni il y a quelques temps : s'agissant de financer des activités de formation pour adultes, beaucoup d'observateurs ou d'acteurs ont trouvé difficile à accepter que le financement de cours de plongée sous-marine se fasse sur des fonds publics ou dans le cadre de la formation professionnelle. Or, tout bien réfléchi, il semblerait que, compte tenu des nouveaux modes de consommation des individus, le loisir puisse devenir un bien non négligeable dans la fonction d'utilité des individus et que, somme toute, enseigner la plongée sous-marine peut déboucher sur des opportunités non négligeables de rendre employable la fraction sportive de la population... Pour finir sur un des points d'entrée de cette section, on rappelle donc qu'une des hypothèses sous-jacentes à ce document est qu'une formation n'est jamais initiée à des fins multiples : le but initial est supposé unique, même s'il n'est pas forcément clair, ni explicite ni même conscient pour l'individu. En revanche, les opportunités qu'il procure peuvent être multiples, privées ou professionnelles, et c'est là où réside toute la complexité du système d'incitations dont il est fait mention plus haut.

36. Si l'entrée en matière par les besoins que les adultes peuvent ressentir en termes d'apprentissage est très fructueuse, celle par les groupes concernés renvoie à des préoccupations tout à fait complémentaires. Les visites dans les 8 pays de l'examen thématique ont révélé l'existence de plusieurs groupes distincts de la population. Celui des individus dotés d'un haut niveau de qualification a volontairement été laissé hors du champ de l'examen thématique en général (OCDE, 2000). Certains pays, comme le Portugal, ont fait le choix courageux de ne se concentrer que sur les individus de bas niveaux de qualification, au risque de faire apparaître leur situation nationale comme moins brillante qu'elle ne l'est en réalité. Il n'est pas dans les attributions de l'examen thématique de définir toutes les populations du point de vue de leur niveau de qualification. Néanmoins, il est intéressant, dans ce chapitre sur les motivations des adultes qui apprennent, de remarquer que le groupe des individus qualifiés est généralement bien pris en charge, soit par l'entreprise soit par des systèmes mixtes d'aide à la formation. Les plus démunis sont aussi, d'une certaine manière, assez souvent pris en charge par la collectivité (l'État, les mouvements associatifs ou caritatifs...). Ce qui a pu frapper les experts, en revanche, dans des pays comme le Canada ou la Finlande<sup>21</sup>, par exemple, c'est que le groupe immédiatement au-dessus de celui des très démunis,

21. Une difficulté particulière, due à la forme même de l'exercice qu'est une visite de terrain, émerge : il est en effet toujours difficile de savoir si les opinions que les experts se forment suite à la visite résultent d'une

n'est pas forcément assez au centre des préoccupations. Or, ce groupe là est très important. On y trouve les gens qui travaillent mais qui sont dans la sphère des bas salaires ou du salaire minimum ; on y trouve une grande partie des chômeurs pris en charge par le système d'assurance chômage ou par celui de la solidarité... En résumé, on y trouve des populations pas forcément en situation d'urgence, en matière de formation, du point de vue des critères habituels mais dont on peut penser qu'une proportion pas forcément négligeable relève justement d'une forme légère d'illettrisme ou aurait besoin de se former aux rudiments des NTIC, à titre d'exemples. Il est vraisemblable, pour conclure, que lorsque le débat actuel se focalise sur les réservoirs de main-d'œuvre disponible, ces populations là sont à prendre en considération pour limiter les goulots d'étranglement et le manque de travailleurs qualifiés. Mais ceci est abordé dans la section 1.2.

37. Il reste à décrire les caractéristiques des apprenants et des non apprenants. On le rappelle : même si la formation à des fins professionnelles est explicitement traitée dans la section 1.2, les descriptions et analyses présentées ici, sur les motivations des apprenants et la manière de les inciter, ont parfois des vertus transversales et couvrent souvent l'ensemble de la population et des formes possibles d'apprentissage. Il est décidément difficile de tracer une ligne claire entre les deux type d'apprentissage.

## **1.2. Formation organisée dans le cadre du marché du travail**

38. Dans cette section, des éléments marquants et des questions nouvelles à développer dans la version finale du rapport comparatif sont présentés selon deux axes : la formation liée à l'emploi et les programmes publics de formation. L'objectif est de savoir comment accroître l'incitation et la motivation de la population active adulte à participer à des activités de formation continue liées à l'emploi.

### *1 2.1. Formation liée à l'emploi*

39. Dans les pays de l'OCDE, une forte majorité des activités de formation des adultes sont liées à l'emploi. Si l'on en croit les résultats de l'Enquête internationale sur la littératie des adultes (IALS), à la fin des années 90, parmi les adultes âgés de 25 à 64 ans suivant une formation, 84 % participaient à des activités liées à l'emploi. Dans la plupart des cas, l'employeur est le financeur de ces activités (O'Connell, 1999). Lorsque les employeurs ne financent pas la formation, dans les petites entreprises par exemple, ce sont les salariés eux-mêmes qui très vraisemblablement financent leur propre formation. Quatre questions importantes sont mises en évidence à ce stade : le risque de sous-investissement dans les entreprises, la complémentarité de la formation initiale et de la formation liée à l'emploi ; le renforcement mutuel de la formation initiale et de la formation continue au niveau national ; au-delà des explications d'ordre culturel, l'existence au niveau macro-économique d'un équilibre de basse qualification/faible qualité. Enfin, certaines questions seront ensuite présentées pour discussion.

### *Risque de sous-investissement dans les entreprises*

40. Les entreprises risquent de ne pas investir suffisamment dans la formation, mais il est difficile d'évaluer dans quelle mesure. Elles tendent à sélectionner uniquement les investissements dont elles attendent un rendement élevé. Cet état de fait entraîne visiblement de grandes inégalités devant l'accès à la formation. On observe des avantages cumulés en chaîne pour les travailleurs déjà très instruits et

---

observation adéquate de la situation du pays, ou s'il y a un biais dû au fait que, par définition, les experts ne voient qu'une infime fraction des activités et des acteurs de l'apprentissage des adultes... Les pays d'accueil ont tous fait de leur mieux, et même au-delà, pour faciliter la tâche des experts mais il est clair aussi que l'on doit faire des choix, au moment de construire un programme de visite, et il ne peut pas être exhaustif. La question porte donc sur la nature du biais introduit.

appartenant aux catégories professionnelles de niveau relativement élevé dans les grandes entreprises et des désavantages cumulés en chaîne pour les travailleurs faiblement qualifiés et relativement âgés, ceux qui travaillent dans de petites entreprises ou ont des contrats temporaires. Même dans le cas des travailleurs hautement qualifiés, le rendement des investissements des entreprises est risqué et, compte tenu de la possibilité de "débaucher" la main-d'œuvre qualifiée dans des marchés du travail imparfaits, les entreprises préfèrent souvent "acheter" de la main-d'œuvre qualifiée plutôt que d'investir dans la formation.

41. Ainsi, la quantité d'activités de formation proposées n'est peut-être pas optimale du point de vue de la société (Arnal *et. al.*, 2001). Les niveaux d'investissement actuels sont jugés trop faibles pour assurer le renouvellement du stock de personnel qualifié dans une économie faisant davantage appel aux connaissances et compte tenu du vieillissement de la population active. Il n'existe pas de solution unique, mais des formes d'intervention sur le marché semblent se justifier en faveur de la formation. Il est de toute évidence indispensable de renforcer le capital humain pour remédier à la pénurie naissante de certaines professions et qualifications. L'acquisition de qualifications est désormais, il est vrai, une nécessité publique de premier rang et un problème fondamental pour les gouvernements, mais si ces derniers laissent peu à peu le secteur privé se charger de ce domaine et s'inclinent devant les priorités du secteur privé, ils risquent de ne plus avoir les moyens de répondre aux préoccupations de la collectivité (Crouch, Finegold et Sako, 1999). Ce qui en découle, c'est que l'action de l'État ne se limite plus qu'à former les chômeurs, ce qui limite encore plus les capacités qu'ont les organismes publics de jouer un rôle pilote dans une politique de relèvement des qualifications.

#### *Complémentarité entre la formation initiale et la formation liée à l'emploi*

42. Les éléments d'information recueillis dans les pays examinés donnent à penser que plus les travailleurs sont instruits, plus ils obtiennent des activités de formation liée à l'emploi. Autrement dit, la formation initiale et la formation professionnelle continue se complètent. On peut alors se poser la question suivante : est-il toujours productif que les travailleurs plus instruits investissent dans leur formation ? Dans une publication récente, Brunello (2001) laisse entendre que la formation procure un rendement plus élevé -- mesuré par l'accroissement des gains salariaux -- aux individus relativement plus instruits ayant une expérience professionnelle courte qu'à ceux qui ont la même expérience professionnelle mais sont moins instruits. En revanche, les personnes très instruites avec une expérience professionnelle plus longue (autrement dit qui ont travaillé plus de 14 ans) obtiennent un rendement plus faible d'une activité de formation que les travailleurs moins instruits ayant la même expérience professionnelle. Il est donc établi que la formation initiale et les activités ultérieures de formation ne se complètent dans la production de capital humain que pour les personnes ayant une expérience relativement courte du monde du travail. L'une des raisons est peut-être que la formation initiale très spécialisée devient de plus en plus obsolète avec le temps. Pour les travailleurs moins instruits, c'est-à-dire ceux qui n'ont pas fait d'études supérieures, le rendement privé d'une formation continue ne semble pas varier quelle que soit leur expérience professionnelle.

43. Dans le cas des travailleurs instruits, la formation liée à l'emploi se justifie dans un *souci d'actualisation des connaissances*. En raison certes des progrès technologiques mais aussi des changements d'emploi que toute personne est susceptible de connaître, les qualifications peuvent devenir obsolètes et doivent être mises à jour pour permettre à celui qui les possède d'être correctement armé pour travailler et participer à la vie sociale. Toutefois, une large fraction de personnes qui n'ont pas bénéficié d'une formation initiale adéquate durant leur jeunesse, peuvent obtenir une deuxième chance d'acquérir des compétences et des qualifications dans la *perspective d'un rattrapage*. L'idée que les activités de formation liée à l'emploi pourraient se substituer à la formation initiale plutôt qu'uniquement la compléter fait actuellement l'objet d'un débat "passionné". D'un côté, les investissements dans la formation des personnes faiblement qualifiées ne se justifient pas économiquement. Comme le dit Heckman (1999), "l'absence

d'intérêt que les entreprises privées montrent pour la formation des travailleurs défavorisés témoigne de la difficulté de la tâche et de la faiblesse probable des taux de rendement de cette activité (p. 105)". De l'autre, comme cela a été récemment démontré (voir l'analyse faite dans OCDE, 1999a), les activités de formation procurent des avantages salariaux élevés aux travailleurs moins instruits. Ces derniers constituent par ailleurs la catégorie bénéficiant, semble-t-il, le moins de ces activités. Les politiques de formation visant en priorité les travailleurs peu qualifiés pourraient donc avoir pour double effet de réduire les inégalités sociales et d'améliorer les performances des entreprises (Boyer, 2000).

*Renforcement mutuel de la formation initiale et de la formation continue à l'échelon national*

44. Le rapport entre le niveau d'instruction et la fréquence des activités de formation varie-t-il sensiblement d'un pays à l'autre ? La réponse est dans l'ensemble affirmative mais une polarisation croissante s'observe aussi bien à l'intérieur des pays qu'entre eux (OCDE, 1999a). Les activités de formation tendent à accentuer les écarts de qualification résultant de la durée inégale de la participation à la scolarité dans l'ensemble des pays. En outre, les adultes ayant un niveau de qualification et d'instruction relativement élevé bénéficient en général d'un plus grand nombre d'activités de formation dans les pays où le niveau d'instruction global est en moyenne plus élevé ainsi que dans les pays consacrant une part plus importante de leur PIB à la recherche et au développement et obtenant de très bons résultats commerciaux dans les activités de "haute technologie". Il semblerait donc que l'évolution de la formation initiale et l'accroissement de la formation continue se renforcent mutuellement du fait que les entreprises tendent à se spécialiser dans des activités économiques exigeant un niveau plus élevé de qualification de l'ensemble de la population active.

*Au-delà des explications culturelles : la persistance potentielle au niveau macro-économique d'un équilibre de basse qualification/faible qualité*

45. Il est largement admis que les qualifications et le savoir constituent tout simplement un élément important d'une matrice beaucoup plus vaste de facteurs qui contribuent à favoriser des niveaux élevés de performance économique. Toutefois, selon la littérature sur ce thème, c'est la formation professionnelle qui a le rôle central en générant des « externalités » pour favoriser la croissance (Boyer, 2000). Dans leur hypothèse d'équilibre de basse qualification / faible qualité, Finegold et Soskice (1988) dépassent les explications d'ordre culturel et analysent l'échec au niveau des "systèmes" dans lesquels les employeurs réagissent rationnellement à tout un ensemble d'incitations proposées institutionnellement et à des attitudes établies depuis toujours. Il a été soutenu qu'en raison de l'interaction entre l'offre et la demande, il peut s'établir un équilibre de basse qualification, dans lequel aussi bien l'offre que la demande de qualifications intermédiaires sont limitées. Les chefs d'entreprise focalisent leur attention sur des rendements rapides et rivalisent sur la base d'un faible coût et d'un faible prix. L'employeur qui investit dans un renforcement des qualifications n'utilisera pas nécessairement ces nouvelles qualifications. De même, les investissements réalisés dans de nouvelles technologies et dans des restructurations structurelles, qui exigent un personnel plus qualifié, pourraient être réduits à néant si l'offre de ce personnel est insuffisante. La concurrence sur le marché s'exerce plus largement par les prix que par la qualité. Si ces arguments se vérifient, une politique axée uniquement sur l'offre de personnel qualifié pourrait ne pas être très efficace. Les personnes qui relèvent leur niveau de compétences continueraient malgré tout d'effectuer les mêmes tâches qu'auparavant. Leurs nouvelles qualifications leur procureraient des avantages limités et les incitations à investir dans l'acquisition de qualifications nouvelles seraient réduites dans la mesure où il serait difficile de retirer des avantages suffisants de ces investissements.

46. Dans ce contexte, Ashton et Green (1997) soutiennent qu'un scénario basé sur un niveau de qualification élevé exige la transformation simultanée du système de formation initiale et du système de

formation et de qualification professionnelle. Cela suppose l'engagement des principales parties prenantes : les individus, les praticiens, les partenaires sociaux et les décideurs publics. Une amélioration sensible des qualifications des travailleurs exige que l'on s'attache autant à la demande de personnel qualifié émanant des employeurs qu'à l'offre de travail qualifié. Les deux auteurs établissent six conditions à remplir pour préserver le scénario des qualifications élevées et sortir du piège des basses qualifications :

1. Les pouvoirs publics doivent être attachés au principe d'un niveau élevé de qualification.
2. Le système de formation initiale doit assurer des niveaux élevés de compétences scolaires de base.
3. Les groupes influant d'employeurs doivent être convaincus de la nécessité de la formation d'un personnel hautement qualifié sur le lieu de travail.
4. Une certaine forme de réglementation et de transparence s'impose dans le processus de formation de personnel qualifié sur le lieu de travail.
5. Les travailleurs doivent être incités à participer à des formations qualifiantes et à se perfectionner sans cesse sur le lieu de travail.
6. Les activités de formation sur le tas et hors poste de travail doivent être coordonnées.

#### *Questions à examiner*

47. *Incitations à la formation pour les entreprises.* Les entreprises étant souvent faiblement incitées à assurer une formation liée à l'emploi, il y a lieu d'accroître la transparence des investissements dans les ressources humaines et, par exemple, d'appliquer aux dépenses de formation un régime fiscal adéquat, tel que la déduction pour amortissement du capital humain. A l'échelon de l'établissement/de l'entreprise, il faut évaluer minutieusement les effets qu'ont certains mécanismes (notamment les prélèvements obligatoires, les primes octroyées aux entreprises particulièrement novatrices telles que celles qui ont adhéré au programme *Investors in People* (IiP) au Royaume-Uni, l'évaluation et la reconnaissance des effets de la formation). Outre les mécanismes financiers, il est possible de ménager une plus grande souplesse (par le travail en équipe, la rotation d'un emploi à un autre, les équipes polyvalentes, etc.) pour tenir compte des réalités du lieu de travail et faire de celui-ci un lieu d'apprentissage. A l'échelon local ou sectoriel, les entreprises pourraient constituer des réseaux pour mettre en commun leurs activités de formation. Des pratiques exemplaires seront à cet égard présentées dans le rapport comparatif.

48. *Les incitations à la formation pour les travailleurs.* Une fois prises en considération les caractéristiques de la formation initiale des travailleurs adultes, il semble exister un fossé très marqué dans l'accès à la formation selon le sexe, la tranche d'âge considérée (les 25-34 par rapport aux 55-64 ans), la taille de l'entreprise, le secteur d'activité, la profession. Trouve-t-on dans les différents pays les mêmes catégories de travailleurs qui bénéficient le moins d'activités de formation ? Existe-t-il des pratiques exemplaires qui peuvent contrebalancer ces effets ? Comment répondre aux besoins de groupes de travailleurs particuliers tels que les travailleurs peu qualifiés, peu payés ou âgés ? Pour compléter et évaluer les facteurs de motivation, on pourrait renforcer les incitations financières par divers moyens : les comptes individuels de formation, les dispositifs d'assurance-compétence, les plans de formation dans les entreprises, les droits aux congés formation subventionnés, les possibilités de formation pour les chômeurs, les portefeuilles de compétences établis sur une base continue et les contrats à temps partiel pour permettre de reprendre des études.

49. *Incitations à la formation au niveau macro-économique.* A l'échelon sectoriel et national, les partenaires sociaux ont un rôle important à jouer en négociant des accords en vue du cofinancement de la formation des salariés et en fixant des objectifs pour les activités de formation continue à partir de pratiques exemplaires. Ils pourraient également promouvoir l'assouplissement de l'aménagement du temps

de travail pour que la participation à des activités de formation soit possible en pratique. Les pouvoirs publics ont un rôle essentiel à jouer en définissant le cadre général dans lequel promouvoir la formation liée à l'emploi. Il y a également lieu de définir la répartition des financements et des responsabilités avec les partenaires sociaux (voir par exemple l'accord intitulé *L'apprentissage tout au long de la vie et son intégration dans la vie active*, conclu en novembre 2000 en Finlande, qui figure en annexe des toutes dernières négociations tripartites, et l'accord tripartite sur les politiques de l'emploi, du marché du travail, de l'éducation et de la formation conclu en février 2001 au Portugal).

### 1.2.2. Programmes publics de formation

50. Les programmes publics de formation ont leur point de départ dans les activités du Service public de l'emploi (SPE). Dans la plupart des pays, le SPE fournit ou achète des places de formation pour les chômeurs afin d'améliorer les chances qu'ont ces derniers de trouver un emploi et afin de leur donner les moyens de soutenir la concurrence pour obtenir des postes situés plus haut dans la hiérarchie des professions. Les activités de formation pour les chômeurs s'inscrivent dans des programmes habituellement jugés plutôt actifs que passifs (autrement dit, plutôt conçus pour aider le chômeur à retrouver du travail qu'axés sur le versement d'une indemnité de chômage), même si en pratique cette distinction s'estompe. En fait, comme le note Robinson (2000), l'une des caractéristiques essentielles des programmes actifs est que la participation ou la non-participation à ces programmes de formation joue de plus en plus un rôle dans l'admission au versement d'une indemnité. Le SPE met également à la disposition des employeurs des programmes de formation afin d'améliorer la qualification de leurs salariés et empêcher les pénuries de main-d'œuvre. On observe des pratiques exemplaires au Danemark dans les établissements publics de formation professionnelle (AMU) et les différents Conseils régionaux du travail. Trois aspects seront développés dans la présente section : les grandes disparités d'un pays à l'autre dans les dépenses publiques et dans la participation aux programmes publics de formation ; l'incompatibilité potentielle des différents objectifs ; et les effets contrastés mis en lumière par les études d'évaluation. Certaines questions nouvelles à inclure dans le rapport comparatif au sujet des politiques visant à améliorer les programmes publics de formation seront alors présentées.

#### *Les grandes disparités d'un pays à l'autre dans les dépenses publiques et dans la participation aux programmes publics de formation*

51. En moyenne, les neuf pays examinés ont dépensé en 2000 0.3 % du PIB au titre de programmes publics de formation (tableau 2.1). Les dépenses de formation ont tendance à diminuer lorsque le chômage baisse (OCDE, 2001), sauf au Danemark, en Espagne et, dans une moindre mesure au Portugal et en Suisse. Les activités de formation représentent d'ordinaire la principale part des dépenses en mesures actives : en moyenne, les neuf pays considérés y ont consacré 28 % de leurs dépenses publiques actives. La situation varie cependant considérablement selon les pays. En 2000, la part des dépenses publiques au titre de mesures actives consacrée à la formation a oscillé entre 11 % en Norvège et 54 % au Danemark.

52. Le nombre de participants à des programmes de formation par rapport à l'effectif de la population active a atteint 5 % en 2000 en moyenne dans les neuf pays considérés. S'il est vrai que les dépenses de formation n'ont augmenté que légèrement en proportion du PIB, le nombre de nouveaux participants a augmenté beaucoup plus rapidement. En 2000, le nombre d'adultes accédant à un programme de formation était plus de trois fois plus élevé qu'il ne l'était en 1985 et il avait augmenté de près de 50 % par rapport à 1992. Ces chiffres reflètent très probablement le recours plus grand à des formations de durée plus courte et l'intérêt moindre accordé aux programmes coûteux tels que les formations longues. Le nombre des participants varie sensiblement d'un pays à l'autre allant de 0.1 % de la population active en Suisse à 15.8 % au Danemark.

Tableau 2.1. Programmes publics de formation : dépenses, part des mesures actives et nombre de participants

	Dépenses pour les programmes publics (en % du PIB)			Dépenses pour les programmes publics (en % de mesures actives)			Nouveaux participants : (en % de la population active)		
	1985	1993	2000	1985	1993	2000	1985	1993	2000
Canada <sup>a</sup>	0.35	0.31	0.17	54.62	46.97	34.61	1.74	2.76	1.61
Danemark	0.43	0.47	0.84	38.91	26.94	54.27	5.59	11.19	15.78
Finlande	0.26	0.47	0.35	29.26	27.50	32.74	1.24	2.80	3.40
Norvège	0.10	0.33	0.08	16.34	28.61	10.51	0.75	3.53	1.05
Portugal <sup>b</sup>	0.18	0.25	0.30	51.39	29.93	40.50	0.21	1.33	9.92
Espagne	0.02	0.11	0.29	6.68	22.75	30.13	0.50	3.00	9.93
Suède	0.50	0.75	0.31	23.68	25.56	22.27	1.86	4.22	2.87
Suisse	0.01	0.06	0.09	6.50	16.24	18.11	0.32	1.03	0.07
Royaume-Uni <sup>c</sup>	0.07	0.15	0.05	9.23	26.41	12.96	..	1.28	0.51
Moyenne non pondérée	0.22	0.32	0.28	26.29	27.88	28.46	1.53	3.46	5.02
Moyenne non pondérée OCDE	0.17	0.22	0.20	22.50	27.45	26.25	0.57	2.72	3.80

Source: Base de données de l'OCDE sur les programmes du marché du travail.

.. non disponibles

a) Dernière mise à jour en 1997.

b) Dernière mise à jour en 1998.

c) Dernière mise à jour en 1999.

Notes: Canada, Danemark, Finlande, Norvège et Suède : 1986 et non 1985; Portugal 1987 et non 1985.

### *L'incompatibilité potentielle des différents objectifs*

53. Les programmes publics de formation ont pour objectif à la fois d'améliorer les chances qu'ont les participants d'obtenir un emploi et de leur donner les moyens de soutenir la concurrence afin de s'élever dans la hiérarchie des professions. Le SPE subventionne les formations pour prévenir l'insuffisance des investissements, en particulier dans les formations techniques, et pour accroître l'égalité des chances. On peut penser que les programmes publics de formation visent à atteindre pareillement trois objectifs macro-économiques distincts : 1) la réduction du chômage ; 2) la réduction ou la prévention des pénuries de personnel qualifié ; et 3) le relèvement du niveau d'études ou de qualification. Ces objectifs peuvent être contradictoires. Les programmes visant à mettre rapidement un terme à l'indemnisation du chômage ne permettent pas à leurs bénéficiaires de mener à bien des formations complètes et donc de relever leur niveau de qualification. Le problème se pose avec une plus grande acuité lorsque l'économie est en pleine croissance et enregistre une pénurie de main-d'œuvre car les stagiaires sont souvent obligés d'abandonner leur programme de formation parce qu'ils ont trouvé un emploi. Certains soutiennent qu'à long terme, cela représente une perte de qualifications pour la société.

### *Les effets contrastés mis en lumière par les évaluations*

54. Les évaluations des programmes publics de formation réalisées dans les pays de l'OCDE font apparaître des résultats très contrastés [voir Martin (2000) qui donne une vue d'ensemble des enseignements tirés d'expériences récentes dans les pays de l'OCDE]. Selon les estimations faites, certains programmes ont un rendement faible, voire négatif pour les participants si l'on compare leurs effets sur les salaires ou l'emploi avec le coût à supporter pour obtenir ces effets. Toutefois, il y a certains programmes publics de formation qui marchent. On remarque que les résultats sont presque toujours positifs dans le cas des femmes adultes et qu'ils sont moins favorables dans le cas des hommes adultes. Une évaluation récente



de l'effet des programmes de formation subventionnés par l'Etat au Canada sur la transition sur le marché du travail de jeunes adultes défavorisés montre que leur participation à des activités de formation durant leur période d'indemnisation leur permet une meilleure insertion dans un emploi (Gilbert *et. al*, 2001). En revanche, pour les hommes peu instruits qui participent à des activités de formation dans le cadre de l'aide sociale, les effets sont pires que pour ceux qui ne participent pas même si l'on tient compte de l'hétérogénéité de la population considérée.

55. Ces résultats ont été obtenus, pour la plupart, par une méthode d'évaluation "expérimentale" basée sur une répartition aléatoire des participants entre les groupes témoin afin d'éliminer les biais liés à l'autosélection et de déterminer l'impact moyen véritable des formations. Ham et Lalonde (1996), contestant cette approche, ont affirmé que même si cette méthode permettait effectivement d'établir l'impact moyen véritable à court terme des formations, elle ne garantissait pas que l'impact moyen à long terme soit exempt de toute erreur systématique. Dans la plupart des pays de l'OCDE, seule une évaluation non expérimentale des programmes de formation est possible faute de données appropriées dans la mesure où il n'est pas concevable de mettre en œuvre de façon aléatoire les programmes sociaux (Baslé, 2000).

#### *Questions nouvelles à examiner dans le rapport comparatif*

56. *La formation assurée aux chômeurs de longue durée.* Alors que dans un marché du travail tendu le taux de chômage diminue, le groupe restreint de personnes restant sans activité se compose de plus en plus souvent de personnes qui sont très loin d'être employables. Souvent, il leur manque une formation initiale de base et ils n'atteignent qu'un faible niveau de maîtrise des savoirs fondamentaux. Parallèlement, les ministres du Travail consacrent moins de ressources aux dépenses de formation puisque le nombre de chômeurs fléchit. Comment peut-on alors accroître efficacement l'employabilité des chômeurs de longue durée puisqu'ils ont besoin de formations plus intensives pour surmonter de graves difficultés d'apprentissage ?

57. *Evaluation.* Pourquoi des programmes publics de formation semblent être efficaces pour certains groupes cibles et ne pas l'être pour d'autres ? Il est capital d'apporter des réponses à cette question afin de concevoir des programmes efficaces surtout à l'intention du noyau irréductible de chômeurs. Martin (2000) a déjà mis en évidence trois aspects décisifs dans la conception des programmes publics de formation : *i)* les participants doivent être rigoureusement ciblés ; *ii)* la taille des programmes doit rester relativement petite ; et *iii)* le programme doit comprendre un volet important de formation sur le tas et par là même établir des liens étroits avec les employeurs locaux. Cette question doit continuer à être explorée : d'autres aspects importants ont-ils été repérés dans les pays examinés et quelles sont les principales difficultés liées aux politiques de formation ciblées sur les chômeurs adultes de longue durée ?

58. *Au-delà du critère classique d'efficience.* Même si certains programmes sont évalués sur le papier comme étant efficaces par rapport aux coûts, le processus de mise en œuvre est très important. Certains dispositifs peuvent dissuader certains groupes de participer. A titre d'exemple, Gray (2000) énumère pour le Royaume-Uni les effets très démobilisateurs découlant d'un système de financement des organismes de formation en fonction des résultats obtenus, ce qui aboutit à la disparition ou à la réduction des formations qualifiantes, l'objectif étant un placement immédiat. Des taux de succès à court terme – par exemple 60 % des participants ayant trouvé un emploi deux mois après la formation – peut empêcher tout chômeur défavorisé d'être sélectionné pour suivre une formation. L'employabilité est de toute évidence un résultat essentiel de toute activité de formation réussie, mais il convient de s'efforcer de trouver un juste milieu entre l'emploi et les objectifs sociaux plus vastes tels que l'intégration sociale. Au-delà du critère classique de l'efficience et de l'impact à court terme, faut-il envisager des critères d'équité ? Comment évalue-t-on leurs effets généraux et à long terme sur la collectivité ?

## **2. Le marché de l'éducation et de la formation des adultes**

59. Dans cette section, on présente certains éléments essentiels et certaines questions nouvelles qui seront analysés dans la version finale du rapport comparatif. Les pays examinés comptent une grande diversité d'institutions dont la principale vocation est d'assurer une éducation aux adultes. Dans certains pays, principalement dans les pays nordiques, ces institutions sont pour la plupart profondément ancrées dans la société. Les années 90 ont été marquées par une ouverture relative du marché de l'éducation et de la formation des adultes en raison de l'apparition de nouveaux prestataires. Les *Polytechnics* en Finlande constituent un bon exemple de ce nouveau type de prestataires qui offre une formation à vocation professionnelle, à la frontière entre la formation initiale et l'éducation des adultes dans un marché compétitif tout en bénéficiant de subventions publiques.

60. Trois caractéristiques seront mises en lumière : le fonctionnement du marché de l'éducation et de la formation pour adultes ; les activités de sensibilisation et d'accompagnement ; et l'orientation et l'information. Une dernière sous-section traite de certaines questions à examiner dans la discussion.

### **2.1. *Le fonctionnement du marché de l'éducation et de la formation des adultes***

61. Dans les pays examinés, le marché de l'éducation et de la formation pour adultes peut être qualifié de privé, de public ou des deux à la fois. En Suisse, ce marché est pour l'essentiel privé ; en revanche, dans les pays nordiques, les activités privées non subventionnées sont négligeables. Ce qu'il importe, semble-t-il, de noter c'est que dans la plupart des pays examinés, le marché de l'éducation et de la formation des adultes a de tout temps été fondé sur l'offre bien qu'une certaine réorientation s'observe vers un marché davantage induit par la demande, coïncidant avec l'apparition des stratégies de formation tout au long de la vie. Lorsque les listes d'attente pour suivre une formation sont longues, c'est la preuve que l'offre ne répond pas correctement à la demande. C'est en particulier le cas pour les adultes sans instruction de base au Canada ou les adultes chômeurs de longue durée en Finlande.

62. Dans la plupart des pays, compte tenu de la décentralisation et de la privatisation opérées au cours des trois dernières décennies, un plus grand nombre d'organismes de formation s'efforce de rivaliser à l'échelle locale pour fournir les mêmes types de cours. Les écarts de coûts pour les mêmes services dispensés dans divers organismes de formation ont suscité des inquiétudes ainsi que leur absence de transparence pour les participants. Les questions suivantes ont souvent été posées dans les pays participants : comment stimuler les partenariats et la coopération dans un secteur concurrentiel ? Alors que les organismes privés tentent d'attirer les meilleurs candidats, le rôle de l'Etat est-il d'agir en tant que prestataire de dernier recours pour les participants défavorisés ?

### **2.2. *Services de sensibilisation et d'accompagnement***

63. Même lorsque l'offre de formation vise à répondre à la demande des apprenants, la participation à ces activités ne peut s'élargir indéfiniment. Les politiques mises en œuvre ne peuvent répondre qu'à la demande explicitement formulée et ne peuvent atteindre l'apprenant potentiel, lequel est invisible puisqu'il ne se présente pas ou n'a aucune motivation. Ce problème se pose en particulier pour les adultes défavorisés. Il y a donc un problème de sensibilisation à résoudre. Il est peut-être nécessaire de faire un travail plus efficace de sensibilisation et notamment de s'efforcer avec plus d'énergie d'atteindre les adultes sur les lieux de travail, dans les associations, dans les églises, dans les syndicats ainsi que dans d'autres institutions publiques ou locales et de leur proposer une démarche plus personnalisée en passant en revue avec eux les différentes solutions possibles et les itinéraires potentiels de formation. Les associations locales se prêtent bien au travail de sensibilisation en assurant des services d'information et d'orientation et en proposant des programmes transitoires (l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, par exemple) et un

soutien (le tutorat par exemple). L'atelier de lecture et d'orthographe géré par l'Association de formation des travailleurs (AOF) en Norvège est un bon exemple à cet égard. Quelle que soit la solution retenue, il est nécessaire de ne pas se contenter d'informer afin d'éviter la situation actuelle dans laquelle, d'après les prestataires de services, le recrutement des élèves se fait de bouche à oreille et beaucoup de ceux des adultes qui ont le plus besoin d'une formation continue ne se présentent pas.

64. La mise en œuvre d'une stratégie propice à la formation des adultes exige également que les prestataires actuels fournissent parallèlement des services d'accompagnement pour réduire les obstacles à la participation, et en particulier des moyens de transport, des services de garde d'enfants et des services de santé. En général, les adultes ayant des obligations familiales rencontrent moins de difficultés pour suivre des formations dans les pays où l'Etat, par diverses mesures, et les entreprises, par des dispositions favorables à la famille, encouragent une plus grande participation des parents salariés à ce type d'activité (OCDE, 2001a). L'absence de services d'accompagnement figure souvent parmi les obstacles cités à la participation à des activités de formation en Suisse et au Portugal.

### **2.3. Services d'orientation et d'information**

65. En matière de formation des adultes, chaque pays se heurte invariablement au problème de l'information au sujet des programmes qui sont mis à leur disposition. A la différence de l'enseignement élémentaire et secondaire, qui est obligatoire et universel, les formations proposées aux adultes sont très diverses et un manque de transparence s'observe à leur sujet. Les services d'orientation et de conseil sont principalement assurés par les agences pour l'emploi ou par certains établissements d'enseignement et des centres de formation. Les services existants sont dispensés par des professionnels mais uniquement aux personnes qui se présentent spontanément. Les pays participants ne disposent pas pour la plupart, tant s'en faut, d'un service d'orientation plus global et anticipatif, proposé de façon récurrente tout au long du cycle de vie et spécialement ciblé sur les chômeurs de longue durée, ainsi que sur les personnes peu instruites et peu motivées.

### **2.4. Questions à examiner**

66. *Le marché de l'éducation et de la formation des adultes.* S'il est vrai que l'offre de formations doit être variée pour répondre aux diverses demandes des adultes, quels modes d'organisation du marché de l'éducation et de la formation des adultes offrent les meilleures perspectives d'en faire un dispositif intégré ? Comment peut-on trouver concilier au mieux l'instauration de partenariats entre les différents prestataires et leur mise en concurrence ? Le rôle de l'Etat se limite-t-il à celui de prestataire de dernier recours pour les adultes défavorisés ?

67. *Services de sensibilisation et d'accompagnement.* Quels efforts sont déployés pour informer la population et atteindre les personnes qui ignorent peut-être leurs besoins ou qui ne chercheront pas de leur propre chef à obtenir de l'aide ? Est-il courant de créer un "guichet unique" où les adultes puissent trouver des informations et des conseils sur tout un éventail d'aspects sociaux ou de questions liées à l'éducation et à l'emploi ? De quelle attention particulière bénéficient les personnes vivant dans des zones rurales excentrées ou encore les adultes relativement âgés pouvant hésiter à demander eux-mêmes des renseignements ? Lorsque les services d'accompagnement font défaut, quelles sont les stratégies novatrices mises en œuvre par les différents acteurs ?

### 3. Améliorer la cohérence et l'efficacité de l'action gouvernementale

68. Dans cette section, il s'agit de se demander dans quelle mesure la cohérence des politiques d'éducation des adultes peut contribuer à l'efficacité globale des activités éducatives proprement dites. Pour que l'éducation des adultes atteigne ses objectifs, il importe que la ligne de conduite des différents acteurs concernés soit cohérente, homogène et coordonnée<sup>23</sup>. Cet aspect est directement lié à un certain nombre de questions soulevées dans l'examen thématique, où l'on tente d'y répondre en se plaçant dans la perspective de l'action gouvernementale. Les incitations à apprendre, l'intégration du dispositif de prestations et l'efficacité des différents types et méthodes d'apprentissage dépendent de la façon dont la politique de formation des adultes est conçue et mise en œuvre. On analyse ci-dessous certaines tendances et questions liées à la cohérence et à la coordination de l'action menée par les différents partenaires qui interviennent dans la conception et la mise en œuvre de l'éducation pour adultes.

69. Les expériences recueillies dans les différents pays révèlent que l'apprentissage des adultes est peu à peu intégré dans les politiques normalement conduites en matière d'éducation et de ressources humaines, grâce à des efforts accrus en faveur de politiques cohérentes, homogènes et coordonnées. Toutefois, ce processus d'intégration est variable selon les pays et dépend énormément de l'évolution dans le temps de leur système éducatif ainsi que de leur structure politique. Le présent chapitre a pour but d'analyser comment la politique de l'éducation pour adultes s'élabore dans les pays participant à l'examen thématique. La première section est consacrée à l'évolution générale vers une stratégie globale de formation des adultes et étudie les différentes démarches suivies pour atteindre cet objectif. Dans la deuxième section, on examine les différents mécanismes institutionnels et administratifs que les pays ont mis en place pour instaurer la coopération entre les institutions et partenaires qui participent à l'élaboration des politiques à l'échelle nationale et régionale. Les tendances récentes à la décentralisation y sont également analysées. La troisième section porte sur le rôle des partenaires sociaux dans la conception et la mise en œuvre des politiques de formation des adultes.

#### 3.1. *Vers une stratégie globale de l'apprentissage des adultes ?*

70. S'il est vrai que les dispositifs institutionnels en matière d'apprentissage des adultes se différencient par leur forme et leur structure d'un pays à l'autre de l'OCDE, c'est au stade de la définition des concepts que la globalisation ou l'intégration s'observent le plus. Jusqu'à une date récente, les politiques d'éducation des adultes étaient le fruit d'efforts isolés et quelque peu dispersés visant à répondre à des besoins spécifiques des adultes, et se traduisaient par une instruction de type scolaire, d'autres méthodes classiques d'enseignement et parfois des formations à distance ou des pratiques plus novatrices. Aucun effort soutenu n'avait été fait pour intégrer la formation des adultes dans la politique de l'éducation générale. Dans un certain nombre de pays, cette formation se limitait à l'acquisition des savoirs de base et d'une instruction élémentaire. De plus, dans les politiques du marché du travail, les adultes formaient un groupe cible distinct. Toutefois, la progression des taux de chômage au début des années 90, la demande croissante de personnel hautement qualifié en liaison avec l'avènement de l'économie de la connaissance, et la prise de conscience accrue de l'importance que revêt le capital humain ont peu à peu fait passer l'apprentissage des adultes au premier plan des préoccupations politiques. L'éducation et la formation des adultes ont de ce fait revêtu une importance grandissante dans les programmes d'action gouvernementale et

---

<sup>23</sup> Il est tout d'abord nécessaire d'expliquer les concepts : la cohérence suppose que par des efforts conjoints les ministères et administrations publiques définissent des lignes de conduite qui se renforcent mutuellement à l'appui de la réalisation d'un objectif donné. L'homogénéité renvoie à l'impact que telle ou telle action gouvernementale, de par sa conception et sa mise en œuvre, a sur un objectif concret. La coordination concerne les mécanismes institutionnels et administratifs par lesquels la cohérence s'établit entre les diverses parties prenantes. Ces concepts peuvent s'appliquer à un certain nombre d'actions gouvernementales et s'appliquent directement aux politiques de formation des adultes.

les différents partenaires politiques et sociaux sont convenus jusqu'à un certain point d'améliorer les qualifications et les compétences des adultes.

71. Dans le cadre de cette globalisation, la notion d'éducation des adultes a récemment évolué vers celle d'apprentissage des adultes. La notion d'éducation s'étant élargie, elle englobe désormais les connaissances acquises dans le système éducatif proprement dit mais aussi en dehors de celui-ci (autrement dit "les acquis formels, informels et non formels"), renvoie également à un large éventail de stratégies éducatives, et le modèle traditionnel de l'éducation pour adultes est remplacé par celui de l'apprentissage. Cette approche offre une vision plus systémique de l'acquisition de connaissances et englobe dans un système tout entier la demande et l'offre de possibilités d'apprentissage dans toute leur diversité. Elle place l'apprenant au centre et couvre les différents types d'éducation et de formation entrepris par l'adulte. Elle embrasse également les multiples objectifs visés par les adultes qui font la démarche d'apprendre, qu'ils soient d'ordre professionnel, personnel ou social.

72. Cette stratégie globale d'apprentissage des adultes est liée à l'éducation et à la formation tout au long de la vie. Les pays essaient de faire en sorte que chaque personne ait les connaissances et qualifications nécessaires pour participer pleinement à la société et s'emploient à répondre aux besoins éducatifs de la population "du début à la fin de la vie". L'enseignement obligatoire étant généralisé dans la plupart des pays de l'OCDE et les jeunes arrivant dans leur quasi-totalité à la fin des études secondaires, la population adulte est désormais la principale cible de formation tout au long de la vie. En fait, initialement on assimilait cette notion au fait de donner aux adultes accès à une instruction de type scolaire dans les établissements d'enseignement (OCDE, 2001). Toutefois, cette notion s'est élargie et couvre, dans une vision plus globale, toutes les activités d'acquisition de connaissances, du début à la fin de la vie, qu'elles soient ou non de type scolaire. A l'heure actuelle, l'idée que les adultes doivent avoir la possibilité d'actualiser en permanence leurs qualifications et leurs compétences est dans une certaine mesure au cœur d'un certain nombre de projets gouvernementaux de formation tout au long de la vie.

73. Les politiques d'éducation et de formation tout au long de la vie et les politiques d'apprentissage des adultes se recoupent à certains égards. Dans certains pays, il s'agit de deux types distincts de politique alors que dans d'autres l'éducation des adultes constitue l'un des volets de la formation tout au long de la vie. Cela dit, dans un troisième groupe de pays, seuls existent des politiques ou des plans de formation pour adultes. En Finlande, en Norvège, au Royaume-Uni et en Suède, l'éducation des adultes s'inscrit dans la stratégie plus vaste de formation tout au long de la vie. Au Danemark, la formation tout au long de la vie fait partie de la stratégie d'apprentissage pour adultes. L'Union européenne a également joué un rôle actif à cet égard. En 1997, la Stratégie européenne pour l'emploi a préconisé une stratégie de formation tout au long de la vie mais la mise au point d'une stratégie globale n'a, il est vrai, guère progressé. Dans son tout récent Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, en date du 30 octobre 2000 (SEC(2000)1832), la Commission présente une stratégie qui vise à sensibiliser les gouvernements des pays de l'Union européenne à la nécessité d'assurer une formation pour adultes.

### *3.1.1. Mesures spécifiquement axées sur la formation des adultes*

74. Qu'elle s'intègre ou non à la stratégie de formation tout au long de la vie, l'apprentissage des adultes se trouve cependant désormais au premier plan des préoccupations politiques et devient peu à peu un aspect important des décisions publiques. Ces dernières années, les pays participant à l'examen thématique ont pour la plupart pris des mesures spécifiques à l'échelon national. Ces diverses dispositions comprennent à la fois des plans d'action générale en faveur des adultes, des efforts visant à relever le niveau de qualification, des mesures focalisées sur certains sous-groupes d'adultes ou des initiatives législatives qui définissent l'apprentissage des adultes. Un certain nombre de ces réformes visent à améliorer l'ensemble des performances des politiques de formation des adultes dans une approche plus

globale. Des efforts ont été faits en vue de définir des objectifs communs, d'améliorer la coordination entre les différents partenaires, de mettre en place un cadre général pour les initiatives nouvelles et d'indiquer les structures utilisées avec le maximum d'efficacité pour assurer la formation des adultes.

75. On a indiqué ci-après des exemples de mesures prises par les pays participant à l'examen thématique : au Canada, le Forum des ministres du marché du travail (FLMM), organisé en 2001, a donné l'occasion d'étudier certains volets d'un programme d'action destiné à doter les Canadiens des qualifications nécessaires pour soutenir la concurrence dans une économie en mutation. Au Danemark, la réforme de l'éducation des adultes (mai 2000) a pour objet de donner la priorité aux travailleurs ayant un faible niveau d'instruction et, à la faveur d'une formation complémentaire, d'améliorer les débouchés qu'ont ces derniers sur le marché du travail. En Finlande, une stratégie nationale de formation tout au long de la vie a été adoptée en 1997 et constitue conjointement avec d'autres réformes, tout un dispositif qui renforcera la construction de parcours de formation personnalisés pour les adultes. La réforme norvégienne sur les compétences (1999) définit également un projet à long terme dont l'objectif est d'élargir les possibilités d'apprentissage s'offrant aux adultes. Au Portugal, les partenaires sociaux et les gouvernements ont conclu un accord sur l'emploi, le marché du travail, l'éducation et la formation (2001), dans lequel ils proposent une stratégie cohérente pour relever le niveau de qualification. En Espagne, le gouvernement et les partenaires sociaux ont récemment signé l'accord tripartite sur la formation professionnelle des travailleurs (2000-2004). La Suède a récemment voté une nouvelle loi sur la formation des adultes et a généralisé le projet de formation des adultes, qui a pour but d'aider ce groupe de population à atteindre le deuxième cycle de l'enseignement secondaire. Au Royaume-Uni, le nouveau projet de loi sur les qualifications et la formation (*Skills and Learning Bill*) a pour but de relever le niveau de qualification des adultes.

### 3.1.2. *Des processus aux résultats : systèmes nationaux de validation des compétences*

76. La création de systèmes nationaux de validation des compétences est un autre moyen auquel les pouvoirs publics ont eu recours pour définir une stratégie globale de formation. La tendance à privilégier désormais plutôt les résultats des processus éducatifs que les processus eux-mêmes peut être considérée sous cet angle. La définition de critères communs applicables aux résultats des processus de formation professionnelle constitue un outil important pour amener les différentes institutions à travailler à la réalisation des mêmes objectifs, les institutions et les personnes disposant alors de la souplesse nécessaire pour concevoir des parcours personnalisés d'apprentissage. Il est admis que les systèmes de validation des compétences constituent de puissants mécanismes de pilotage permettant de renforcer l'ouverture et l'efficacité des systèmes de formation tout au long de la vie et d'accroître la flexibilité et la transparence des marchés du travail. Alors que les adultes sont de plus en plus obligés de se recycler ou d'améliorer leurs qualifications et, que les possibilités de formation et les modes de certification se multiplient, un système cohérent dans son intégralité peut faciliter les choses. Grâce aux mécanismes de validation des compétences, les parcours de formation peuvent être progressifs et les équivalences sont possibles au sein du système éducatif et du marché du travail (DEELSA/ED(2000)3).

77. Un certain nombre de pays se sont dotés d'une sorte de dispositif de validation des compétences. La Finlande dispose depuis 1994 d'un système de ce genre, qui repose sur une évaluation des compétences, quel que soit le lieu où les connaissances et les qualifications ont été acquises. Le Portugal et l'Espagne sont en train de définir des systèmes nationaux de validation et des compétences. Au Royaume-Uni, le *National Vocational Qualification* (NVQ) est un système unifié qui permet de valider les acquis professionnels. Les Britanniques s'efforcent actuellement de regrouper dans un seul système unifié les titres et diplômes délivrés dans les filières générales et professionnelles. La modularisation, autrement dit le fractionnement des titres et diplômes, s'inscrit dans ce cadre et on estime que cette pratique joue un rôle extrêmement positif pour l'apprentissage des adultes. Ces formules permettent de personnaliser le rythme des apprentissages et d'individualiser les "profils de compétences".

### 3.2. *Coordination entre les différents acteurs*

78. Après l'évolution récente vers une conception globale de la formation des adultes, des efforts ont été déployés pour remédier à l'absence de coordination entre les différents partenaires jouant un rôle dans la mise au point et la planification des activités liées à ce type de formation. Les différences de structure institutionnelle et administrative dépendent dans une large mesure de la configuration politico-administrative de l'État considéré, qu'elles reflètent également largement, de même qu'elles reflètent l'évolution ou l'absence d'évolution dans le temps de ce type d'apprentissage.

#### 3.2.1. *Collaboration entre institutions*

79. La cohérence de l'action gouvernementale peut dépendre dans une large mesure de la convergence des vues des différentes institutions participant à l'éducation et à la formation des adultes et de la coordination de leurs activités. Dans la plupart des pays, les ministères de l'Éducation ou les organismes responsables de l'enseignement en général s'occupent aussi de la formation des adultes. Toutefois, jusqu'à présent, ils ont fait porter leur effort sur l'instruction de base des adultes, l'enseignement des savoirs fondamentaux et d'autres types d'enseignement de base et de formation professionnelle. Les ministères du Travail, quant à eux, ont ciblé leur action sur les programmes de formation mis en place dans le cadre du marché du travail spécifiquement à l'intention des chômeurs ou des actifs occupés. Dans la plupart des pays, ces deux ministères ont peu coopéré. De tout temps, chaque ministère a mis au point et dispensé ses propres activités de formation sans tenir compte de l'offre émanant d'autres organismes ou institutions.

80. Cela dit, les ministères de l'Éducation et du Travail ne sont pas les seuls à mettre au point des politiques de formation pour adultes. D'autres institutions prennent également part à ce processus. Les ministères ou les administrations chargés du développement régional, les ministères de l'Industrie et les ministères de la Santé et/ou des Services sociaux mettent également en œuvre des programmes et des politiques de formation à l'intention de divers groupes de population.

81. Des exemples empruntés à deux pays peuvent illustrer la diversité des institutions qui conçoivent des politiques de formation pour adultes : en Suisse, les instances fédérales et cantonales n'ont pas les mêmes compétences en matière d'éducation et de formation des adultes ; en effet, la Confédération, l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT), le Département fédéral de l'intérieur, le Département fédéral des affaires étrangères, la Fondation Pro Helvetia ainsi que les gouvernements à l'échelon régional ont la responsabilité d'un large éventail de politiques de formation. En Suède, si la formation des adultes est intégrée, la conception et l'évaluation des politiques dans ce domaine relèvent d'un certain nombre d'institutions telles que l'Office national de l'enseignement, l'Administration nationale du marché du travail, l'Office national de l'enseignement supérieur ou encore le Conseil national de l'éducation des adultes et le ministère de l'Industrie.

82. Non seulement dans tous les ministères, mais également au sein de chacun d'eux, de très nombreux acteurs et institutions prennent part à la définition et à la mise en œuvre des politiques de formation pour adultes. Ainsi, en Norvège, trois institutions relevant du ministère de l'Éducation assument une responsabilité particulière dans ce type de formation : l'Institut norvégien d'éducation des adultes (NVI), l'Institution nationale d'enseignement à distance (NFU) et le Centre national d'éducation des adultes (SRV). Ces divers organismes ont récemment fusionné en une seule institution par suite de la réforme sur les compétences. Cette nouvelle institution s'occupera de la mise en place des activités d'éducation pour adultes, de l'affectation des subventions, des activités de R-D et des relations internationales.

### 3.2.2. *Différents modèles de coopération*

83. Sachant qu'une stratégie plus unifiée peut faciliter la cohérence et l'homogénéité de leur action, les pouvoirs publics se sont efforcés de créer ou d'améliorer les mécanismes de coopération entre les différents ministères ou administrations compétentes.

84. L'un des moyens d'atteindre cet objectif a été de créer un nouvel organe ou office, ayant expressément pour mission d'élaborer la politique d'apprentissage des adultes. Dans sa réforme de l'éducation des adultes, le Danemark a défini trois structures dont les partenaires sociaux sont censés faire partie et qui ont spécifiquement pour objectif d'améliorer la coordination entre les ministères (le Conseil de l'éducation des adultes, le Conseil de l'éducation générale des adultes et l'Institution du marché du travail pour le financement de l'éducation et de la formation). La création au Portugal de l'ANEFA en 2000 répond en partie à la nécessité de coordonner les activités du ministère de l'Éducation et du ministère du Travail et de la solidarité au service d'un objectif commun. Se rangeant également dans cette catégorie, le *Learning and Skills Council* (LSC) pour l'Angleterre, est normalement chargé d'assurer à partir d'avril 2001 toutes les activités d'enseignement et de formation s'adressant aux personnes âgées de plus de 16 ans.

85. Les pouvoirs publics ont également fait face à ce besoin de coordination en fusionnant différentes institutions s'occupant d'éducation et/ou de formation. C'est le cas du gouvernement de la Norvège qui a fusionné le NVI, le NFU et le SRV.

### 3.2.3. *Tendance à la décentralisation ?*

86. Ce processus de globalisation s'est accompagné dans différents pays d'une tendance à décentraliser la conception et la prestation des services d'éducation pour adultes. Un certain nombre de raisons peuvent expliquer cette évolution : les gouvernements nationaux n'ayant pas axé leur action sur l'éducation des adultes, ce sont les administrations régionales et locales qui ont mis en place les politiques dans ce domaine. Cela montre également que dans les États à structure fédérale, le niveau local a joué un rôle très actif dans l'élaboration de ces politiques. Cette stratégie correspond également à une tendance générale à mieux adapter les prises de décision aux exigences et besoins locaux.

87. La décentralisation a facilité la coopération entre les différents partenaires. A l'échelon local, il est plus aisé de réunir les autorités de l'éducation et du marché du travail ainsi que les services sanitaires et sociaux qui œuvrent pour la réalisation des mêmes objectifs. Il arrive souvent que les centres de formation des adultes se situent au même endroit et que les antennes compétentes des services sociaux puissent orienter les personnes vers des programmes de formation. La focalisation de l'attention sur les adultes a abouti à la mise en place de systèmes qui offrent à cette catégorie de population des services intégrés, qu'ils concernent la santé, la formation ou d'autres types de demandes.

88. Les marchés locaux du travail jouent un rôle très important en cas de décentralisation des politiques d'éducation des adultes. Dans la mesure où un certain nombre de programmes de formation sont conçus pour aider les personnes à trouver un emploi, les relations instaurées avec les entreprises locales sont de la plus haute importance du point de vue des activités de formation, des formations en alternance ou des possibilités d'emploi des apprenants adultes.

89. La décentralisation comporte un certain risque qui concerne les objectifs d'équité et le contrôle de la qualité. En fait, cette situation s'observe dans un certain nombre de pays. Au Canada, par exemple, ce sont les provinces qui contrôlent la qualité et qui fixent les normes en la matière. Certaines laissent le marché jouer tout à fait librement et il y a eu des cas problématiques de centres de formation pour adultes qui ferment et abandonnent leurs élèves à mi-parcours de l'année scolaire.



90. La Suède a procédé à la décentralisation de l'élaboration de sa politique d'éducation des adultes. Le système antérieur de direction centrale a été remplacé en 1991 par un système de gestion par objectif, laissant aux instances locales une large autonomie. Les municipalités ont été chargées de l'organisation, du personnel et des ressources des établissements scolaires. Dans ce pays, le Parlement (*Riksdag*) et le gouvernement fixent les objectifs et les lignes directrices à l'échelon national pour la prise en charge des enfants, l'enseignement scolaire et l'éducation des adultes. Dans la loi sur l'école et dans différents arrêtés, des dispositions définissent les contenus de la prise en charge des enfants ainsi que les programmes d'enseignement scolaire et garantissent l'égalité devant l'éducation quel que soit l'endroit du pays où le service est assuré. Dans un souci d'équité nationale, l'Office national de l'éducation est chargé de définir les programmes d'enseignement nationaux et de fixer les critères d'admission dans telle ou telle année d'études (Rapport de base de la Suède).

### 3.3. *Le rôle des partenaires sociaux*

91. Du fait qu'un très grand nombre d'activités de formation des adultes se déroulent dans l'entreprise, il est capital que les employeurs et les syndicats participent à l'élaboration des politiques et à la mise en œuvre des programmes. Les pouvoirs publics associent, plus ou moins selon les pays, les partenaires sociaux à la planification et à la conception des politiques. L'instauration d'accords tripartites est un modèle qui a été suivi par un certain nombre de pays. Au Danemark, par exemple, un large consensus intervient à de nombreux niveaux de coopération et n'exige pas de dispositions institutionnelles spécifiques. En revanche, les partenaires sociaux siègent dans un très grand nombre de comités et de conseils. Leur rôle, en ce qui concerne les filières d'enseignement et de formation professionnels (à la fois la formation initiale et la formation pour adultes) consiste à assumer la responsabilité conjointe directe de recenser des besoins de formation et de mettre en place les programmes d'enseignement et de formation voulus. Il leur incombe également, conjointement avec les pouvoirs publics, de veiller à ce que les compétences acquises par les participants aux activités de formation soient celles demandées par les employeurs et qu'elles soient en général reconnues sur le marché du travail. Ils participent également aux activités de conseil intéressant le contenu, l'offre, la qualité, etc. des activités de formation continue pour adultes à la fois professionnels et non professionnels (Rapport de base du Danemark). En Norvège, une solide coopération tripartite existe également et la réforme sur les compétences est le fruit d'un effort tripartite qui vise à renforcer les compétences individuelles et auquel aussi bien les employeurs et les salariés que les pouvoirs publics ont contribué activement. Le Portugal et l'Espagne ont eux aussi signé des accords tripartites applicables à la formation des adultes et à la formation professionnelle.

92. D'autres pays sont dotés d'organes ou d'instances consultatives opérant à différents niveaux d'administration, auxquels les partenaires sociaux participent. Le *National Advisory Council for Education and Training Targets* (NACETT) au Royaume-Uni est l'exemple d'un organisme piloté par les employeurs qui conseille les pouvoirs publics sur les politiques d'éducation et de formation.

## BIBLIOGRAPHIE

- ARNAL, E., OK, W. et TORRES R. (2001), "Knowledge, Work Organisation and Economic Growth", *Labour Market and Social Policy Occasional Papers* n° 50, OCDE.
- ASHTON, D. et GREEN, F. (1997), *Education, Training and the Global Economy*, Edward Elgar
- BASLÉ, M. (2000), "Comparative Analysis of quantitative and qualitative Methods in French non-experimental Evaluation of regional and local policies. Three Cases of Training Programmes for Unemployed Adults", dans *Evaluation*, vol. 6, Partie 3, pp. 323-334.
- BOYER, R. (2000), "La formation professionnelle au cours de la vie. Analyse macroéconomique et comparaisons internationales", dans Gauron (éd.), *Formation tout au long de la vie*, Conseil d'analyse économique auprès du Premier Ministre, La Documentation Française, Paris.
- BRUNELLO, G. (2001), "On the Complementarity between Education and Training in Europe", Discussion Paper n° 309, Institute for the Study of Labor (IZA), Bonn, juin.
- COMMISSION EUROPÉENNE (2000), *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Bruxelles.
- CHIOUSSE, S. (2001), Pédagogie et apprentissage des adultes à l'aube du 3ème millénaire. État des lieux et recommandations, polycopié.
- CROUCH, C., FINEGOLD, D. et SAKO, M. (2001), *Are Skills the Answer? The Political Economy of Skill Creation in Advanced Industrial Countries*, Oxford University Press, première publication en 1999.
- FINEGOLD, D. et SOSKICE, D. (1988), "The Failure of Training in Britain: Analysis and Prescription", *Oxford Review of Economic Policy*, p. 21-53.
- GILBERT, L., KAMIONKA, T. et LACROIX, G. (2001), "The Impact of Government-sponsored Training Programmes on the Labor Market Transitions of disadvantaged Men", Working Paper n° 2001-15, 37 p., Centre de recherche en économie et statistique (CREST), Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE), Paris.
- GRAY, A. (2000), "The comparative Effectiveness of Different Delivery Frameworks for Training of the Unemployed", *Journal of Education and Work*, vol. 13, n° 3, pp. 307-324.
- HAM, J.C. et LALONDE, R.J. (1996), "The effect of sample selection and initial conditions in duration models: Evidence from experimental data on training", *Econometrica*, 64(1), pp. 175-205.
- HECKMAN, J. J. (1999), "Doing it right: job training and education", *The Public Interest*, pp. 86-107.

- MARTIN, J. (2000), “Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l’expérience des pays de l’OCDE”, Revue économique n° 30, OCDE, Paris.
- MOSER, C. (1999), “Improving literacy and numeracy : A fresh start.”, rapport du groupe de travail présidé par Sir Claus Moser, Basic Skills Agency, Londres.
- O’CONNELL, P. (1999), “Adults in Training: An International Comparison of Continuing Education and Training”, CERI/WD(99)1, OCDE, Paris.
- OCDE (1999a), “Formation des travailleurs adultes dans les pays de l’OCDE : mesure et analyse”, *Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (1999b), Examen thématique de l’apprentissage des adultes : cahier des charges, DEELSA/ED(99)10.
- OCDE (2000), Examen thématique de l’apprentissage des adultes Rapport d’étape, DEELSA/ELSA/ED(2001)1.
- OCDE (2001a), *Perspectives de l’emploi*, Paris.
- OCDE (2001b), *Tableau de bord de l’OCDE de la science, de la technologie et de l’industrie 2001*, Paris.
- OCDE et U.S. DEPARTMENT OF EDUCATION (1999) *How Adults Learn*, Actes de la Conférence des 6, 7 et 8 avril 1998, Washington D.C., Department of Education, Washington.
- OCDE et STATISTIQUE CANADA (2000), *La littératie à l’ère de l’information, Rapport final de l’enquête internationale sur la littératie des adultes*, Paris et Ottawa.
- PONT, B. et WERQUIN, P. (2001), « Nouvelles compétences : vraiment ? », *L’observateur de l’OCDE*, n° 225, mars.
- ROBINSON, P. (2000), “Active Labour-Market Policies: A Case of Evidence-Based Policy-Making?”, *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 16, n° 1, pp. 13-26