



Les personnes faiblement qualifiées sur le marché européen du travail: vers une plate-forme minimale d'enseignement?

Introduction

La plupart des marchés du travail européens ont connu des transformations au cours des dernières années. La concurrence accrue émanant des pays en développement, le rôle de plus en plus important joué par les technologies dans la production et les changements dans l'organisation du travail ont entraîné une forte demande en ressources humaines, notamment en termes de hauts niveaux de qualification sur le lieu de travail. Il s'ensuit que la situation sur le marché du travail des travailleurs faiblement qualifiés semble s'être détériorée.

Cette série de trois articles traite des premiers résultats du projet Newskills sur les nouveaux besoins en qualification professionnelle et les personnes faiblement qualifiées, résultats qui semblent indiquer que la meilleure politique pour aider les travailleurs faiblement qualifiés pourrait bien consister à en réduire le nombre accédant au marché du travail. Ce projet examine également l'idée d'une "plate-forme minimale d'enseignement", à savoir une gamme de compétences incluant les qualités requises pour être efficace et apprendre au poste de travail et ailleurs afin de progresser tant dans le monde du travail que dans la société; plate-forme qui pourrait être adoptée en Europe comme cadre d'objectifs pour tous les citoyens.

Les premiers résultats du projet Newskills sont présentés ci-après dans leurs gran-

des lignes, puis discutés dans les deux articles qui suivent. Le premier, rédigé par Arthur Schneeberger, examine les manières par lesquelles on peut garantir que le plus grand nombre possible de jeunes quitte le système éducatif pourvus des connaissances et des compétences minimales nécessaires à leur formation complémentaire et à leur employabilité. Dans le second article, Robert Carneiro considère une plate-forme minimale d'enseignement comme une nécessité et suggère qu'il est nécessaire à cette fin de changer les approches traditionnelles en matière d'éducation et de formation.

Les personnes faiblement qualifiées sur le marché européen du travail

Le projet Newskills, mené avec le soutien du programme "Recherche socio-économique finalisée" (TSER), examine le niveau de qualifications dans un certain nombre de pays européens, ainsi que l'offre et la demande de ces qualifications. La France, les Pays-Bas, le Portugal, la Suède et le Royaume-Uni ont participé à ce projet. De plus, des données concernant l'Allemagne ont été recueillies et incorporées à la recherche chaque fois que cela a été possible. Cette étude a porté essentiellement sur la période 1985-1995 et le projet s'est étendu de 1996 à 1999. Son objectif est de contribuer à établir un cadre de base pour la conception de politiques relatives aux personnes faiblement



Eugenia Kazamaki Ottersten¹

Professeure associée, Conseiller principal en économie de l'éducation auprès de la Banque Européenne d'Investissement, Luxembourg



Hilary Steedman

Centre for Economic Performance, London School of Economics, Londres

débat

Cette série de trois articles traite des premiers résultats du projet Newskills sur les nouveaux besoins en qualification professionnelle et les personnes faiblement qualifiées, résultats qui semblent indiquer que la meilleure politique pour aider les travailleurs faiblement qualifiés pourrait bien consister à en réduire le nombre accédant au marché du travail. Ce projet examine également l'idée d'une "plate-forme minimale d'enseignement", à savoir une gamme de compétences incluant les qualités requises pour être efficace et apprendre au poste de travail et ailleurs, afin de progresser tant dans le monde du travail que dans la société. Une telle plate-forme pourrait être adoptée en Europe comme cadre d'objectifs pour l'ensemble des citoyens.

Rédigé à partir des interventions au Agora IV: Les bas niveaux de qualification sur le marché du travail: prospective et options politiques. Vers une plate-forme minimale d'enseignement, Thessalonique, les 29 et 30 octobre 1998. Cedefop (1999).

¹ Cette article reflète le point de vue de l'auteur, et non celui de la Banque Européenne d'Investissement.



“(…) les résultats du projet à ce jour révèlent que la situation des personnes faiblement qualifiées est moins favorable qu’elle ne l’était il y a dix ans, à l’exception éventuelle du Portugal, en raison de la plus grande valeur attribuée aux ressources humaines.”

“L’examen effectué dans le cadre du projet Newskills sur l’évolution de la proportion de bas niveaux de qualification dans la population en âge de travailler permet de conclure qu’à moyen terme, l’arrivée de jeunes plus qualifiés parmi la population en âge de travailler ne résoudra pas le problème des bas niveaux de qualification.”

qualifiées, en premier lieu en rendant compte de leurs perspectives sur le marché du travail et, en second lieu, en proposant des moyens efficaces pour leur permettre d’acquérir les compétences nécessaires dans la société.

Le projet définit les personnes faiblement qualifiées comme celles ne possédant que les qualifications acquises dans le cadre de l’enseignement secondaire obligatoire, à savoir du niveau 2 de la Classification internationale type de l’éducation (CITE). Tous les individus classés dans ce groupe ne sont pas à proprement parler faiblement qualifiés mais, lorsque nous avons confronté cette catégorie aux données de l’EIAA (Enquête internationale sur l’alphabétisation des adultes), nous avons constaté qu’entre 50% et 65% du groupe classé dans le niveau 2 de la CITE est également classé aux niveaux 1 et 2 de l’EIAA. Le niveau 2 de la CITE regroupe pratiquement tous ceux qui sont classés au niveau 1 de l’EIAA, qui est le plus bas niveau d’alphabétisation.

En résumé, les résultats du projet à ce jour révèlent que la situation des personnes faiblement qualifiées est moins favorable qu’elle ne l’était il y a dix ans, à l’exception éventuelle du Portugal, en raison de la plus grande valeur attribuée aux ressources humaines. Dans la structure traditionnelle du marché du travail, il s’agissait essentiellement de trouver un candidat adéquat pour pourvoir un poste, en d’autres termes de faire coïncider main-d’œuvre et emploi. Sur le marché du travail actuel, le concept d’adéquation peut être évalué dans un cadre légèrement modifié: il s’agit maintenant de faire coïncider une somme de ressources humaines et une conception spécifique de postes, qui est en mutation permanente en raison de la dynamique propre au marché du travail. Des caractéristiques différentes chez les travailleurs doivent coïncider avec des emplois aux caractéristiques également différentes. Le principal atout d’un individu dans sa recherche d’un emploi est son capital humain, qui se compose de son capital personnel, par exemple son éducation et son expérience, et de son capital social, par exemple son aptitude à travailler en équipe. En raison du rythme de plus en plus soutenu des transformations organisationnelles et de la mondialisation, certains segments du

marché du travail connaissent une érosion rapide des ressources humaines. Ces transformations exigent des individus qu’ils adaptent en permanence leurs compétences et qu’ils en acquièrent sans cesse de nouvelles.

Les résultats de la recherche Newskills font apparaître que les personnes faiblement qualifiées partagent un certain nombre de caractéristiques communes. Il s’agit pour la plupart d’adultes dont 50% à 65% ont un emploi. L’examen des ratios emploi/population par niveau d’éducation chez les personnes âgées de 25 à 64 ans qui possèdent un niveau inférieur au second cycle du secondaire fait apparaître des taux de participation au marché du travail plus faibles et des taux de chômage plus élevés, et ce dans tous les pays considérés à l’exception du Portugal, où le marché du travail est en transition mais intègre encore les travailleurs faiblement qualifiés. De plus, les personnes qui se situent au niveau le plus bas de qualification sont plus exposées au chômage ou à l’inactivité économique que celles appartenant aux autres groupes, notamment en Allemagne et en Suède.

La détérioration de la situation des personnes faiblement qualifiées est attestée par l’augmentation des écarts de salaires entre elles et les personnes possédant un niveau de qualification plus élevé. Dans chaque économie, le nombre de secteurs dans lesquels les personnes faiblement qualifiées peuvent trouver un emploi est en diminution, à l’exception du Portugal. Les emplois faiblement qualifiés représentent une part de plus en plus réduite de l’emploi, même dans les secteurs en expansion tels que le commerce de détail, l’hôtellerie et les services publics et sociaux. En Allemagne et aux Pays-Bas, on observe une importante concentration de travailleurs faiblement qualifiés dans un nombre limité de secteurs, tandis qu’au Portugal et en Suède, les personnes faiblement qualifiées sont employées dans un plus grand nombre de secteurs.

Une autre recherche effectuée pour le projet Newskills confirme que l’offre de personnes faiblement qualifiées diminue dans tous les pays étudiés. Une constatation générale est que les cohortes plus jeunes (25-28 ans) sont mieux qualifiées que l’ensemble de la population en âge



de travailler, ce qui s'explique en partie par le fait que la participation à l'enseignement postobligatoire a augmenté dans la plupart des pays. Même si les pays présentent des écarts considérables entre eux, tous ont vu la proportion de personnes faiblement qualifiées, c'est-à-dire d'un niveau de qualification inférieur au niveau 3 de la CITE (inférieur au deuxième cycle du secondaire), diminuer dans la population active au cours de la période 1985-1996. Néanmoins, certains pays comme la France (43%), le Royaume-Uni (53%) et le Portugal (77%) ont toujours quelque 50% ou plus de leur population active qui possèdent un niveau d'éducation égal ou inférieur au niveau de l'enseignement obligatoire (niveau 2 de la CITE). Même si les taux actuels d'augmentation du nombre d'individus ayant suivi le deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou une formation professionnelle ou les deux (niveau 3 de la CITE) demeurent inchangés, la plupart des pays européens auront toujours en 2010 une proportion importante, d'environ 10%, de personnes faiblement qualifiées (selon la définition ci-dessus).

L'examen effectué dans le cadre du projet Newskills sur l'évolution de la proportion de bas niveaux de qualification dans la population en âge de travailler permet de conclure qu'à moyen terme, l'arrivée de jeunes plus qualifiés parmi la population en âge de travailler ne résoudra pas le problème des bas niveaux de qualification.

Une plate-forme minimale d'enseignement: une option politique

D'après les résultats de la recherche, il serait recommandé au plan politique de réduire l'offre nette des personnes faiblement qualifiées entrant sur le marché du travail. La formation offerte par l'employeur améliore la compétence mais ne compense pas le déficit créé par un enseignement et une formation initiale inadéquats.

Comment en réduire le nombre? L'étude Newskills suggère qu'en ce qui concerne les jeunes, la première solution est de persuader un plus grand nombre d'entre

eux de poursuivre l'enseignement du second cycle du secondaire, une formation professionnelle, ou les deux. Il convient en conséquence de stimuler la performance au cours de la scolarité obligatoire. Une analyse des déterminants de la participation à l'enseignement postobligatoire effectuée dans le cadre du projet révèle que la variable explicative dominante est la réussite préalable au niveau de la scolarité obligatoire plus, pour les hommes, les avantages liés à un niveau d'éducation plus élevé en termes de rémunération et les revenus réels qui peuvent être "dépensés" pour l'éducation. Le taux de chômage des jeunes et la disponibilité de places dans les programmes de formation ne semblent jouer qu'un rôle mineur.

La recherche a également porté sur la définition d'une "plate-forme minimale d'enseignement" et d'un profil d'éducation et de formation. Par "plate-forme minimale d'enseignement", nous entendons une gamme de compétences que l'individu est en mesure d'utiliser et d'appliquer efficacement. Cette gamme de compétences comprend ce qui est désormais souvent appelé "employabilité", à savoir les qualités requises pour être efficace au poste de travail. Mais le concept de "plate-forme minimale d'enseignement" englobe également toutes les compétences supplémentaires nécessaires pour apprendre au poste de travail et ailleurs, afin de progresser dans la société en tant que travailleur et en tant que citoyen.

L'émergence d'une option?

Dans un certain nombre de pays, il existe déjà un intérêt certain pour un "niveau minimal". Bien entendu, le terme utilisé n'est pas toujours le même, mais on observe des similitudes frappantes entre les pays.

Aux Pays-Bas, un débat politique est engagé depuis cinq ans sur le sujet d'une "qualification minimale de débutant". L'idée initiale est que tout citoyen néerlandais doit posséder le niveau minimal de qualifications requis pour s'engager dans la vie active. Une partie du débat porte sur la question de savoir si l'obligation scolaire liée à l'âge doit être remplacée par une obligation scolaire liée aux compétences.

"Comment réduire le nombre de personnes faiblement qualifiées entrant sur le marché du travail?" L'étude Newskills suggère qu'en ce qui concerne les jeunes, la première solution est de persuader un plus grand nombre d'entre eux de poursuivre l'enseignement du second cycle du secondaire, une formation professionnelle, ou les deux. Il convient en conséquence de stimuler la performance au cours de la scolarité obligatoire."

"Par "plate-forme minimale d'enseignement", nous entendons une gamme de compétences que l'individu est en mesure d'utiliser et d'appliquer efficacement. Cette gamme de compétences comprend ce qui est désormais souvent appelé "employabilité", (...) mais (...) englobe également toutes les compétences supplémentaires nécessaires pour apprendre au poste de travail et ailleurs, afin de progresser dans la société en tant que travailleur et en tant que citoyen."

"Dans un certain nombre de pays, il existe déjà un intérêt certain pour un "niveau minimal". Bien entendu, le terme utilisé n'est pas toujours le même, mais on observe des similitudes frappantes entre les pays."



“La détermination de l'importance des compétences personnelles et sociales, ou “compétences transversales”, pour l'efficacité au poste de travail a été au cours de ces dix dernières années l'un des thèmes clés du débat concernant la plate-forme minimale d'enseignement. (...) Ces mêmes questions ont suscité un débat dans de nombreux pays, qui ont proposé leurs propres définitions de ce nouveau type de compétences. On peut déjà observer certains points de convergence dans les pays considérés. La communication sous toutes ses formes, (...) une solide base de compétences linguistiques et des connaissances de base en mathématiques, (...) l'aptitude à travailler dans une langue étrangère, (...) des compétences de base en technologies de l'information et de la communication (TIC). Les compétences personnelles et sociales sont de plus en plus précieuses.”

En Suède, le concept traditionnel est que les programmes d'études dans le cadre de la scolarité obligatoire doivent inculquer aux individus les compétences nécessaires dans la vie de tous les jours plutôt que celles requises par la vie active. Bien qu'il ne s'agisse pas là d'une reconnaissance officielle en tant que niveau minimal, environ 80% des jeunes achèvent le second cycle du secondaire.

Au Portugal, le profil souhaité d'un jeune à la fin de 12 ans d'éducation a été défini. Ce profil souligne les qualités de citoyen et les compétences sociales qui doivent s'ajouter au niveau d'éducation générale atteint et a servi de guide pour le développement des programmes d'études. La demande ici n'est pas formulée en termes de compétences minimales spécifiques, mais plutôt en tant que nécessité pour tous les jeunes de recevoir à l'issue de leur scolarité obligatoire au moins une ou, mieux, deux années de formation professionnelle dispensée en partie dans un établissement éducatif et en partie au poste de travail.

En France, un rapport très critique vis-à-vis de la formation et de l'enseignement obligatoires et postobligatoires a été publié en 1996. Le rapport Fauroux a souligné la nécessité de donner la priorité aux *savoirs primordiaux*, c'est-à-dire à ce que l'on pourrait appeler les “compétences de base” ou “outils d'apprentissage de base”, ainsi qu'à l'intégration d'une part importante d'apprentissage et d'expérience au poste de travail dans l'offre d'enseignement et de formation initiale. Plus récemment, un débat d'envergure s'est engagé autour de sept “propositions” formulées par le Conseil national du patronat français (CNPF), qui est la principale organisation d'employeurs en France. Ces propositions portent en priorité sur le rôle primordial de la “compétence”, à savoir l'aptitude à mettre en pratique une qualification ou un savoir dans un contexte donné, en tant qu'élément principal de l'employabilité. Ce débat reprend le point de vue de Fauroux, selon lequel le système éducatif ne peut à lui seul produire des travailleurs “opérationnels”. Il ne peut qu'en fournir les éléments de base.

La détermination de l'importance des compétences personnelles et sociales, ou “compétences transversales”, pour l'effi-

cacité au poste de travail a été au cours de ces dix dernières années l'un des thèmes clés du débat concernant la plate-forme minimale d'enseignement. Si des niveaux adéquats en lecture, écriture et mathématiques sont désormais considérés comme indispensables pour l'employabilité, ils ne sont considérés comme réellement efficaces qu'en combinaison avec un éventail de “compétences transversales”. Au Royaume-Uni, les organisations d'employeurs ont été les premières à souligner l'importance de ce type de compétences et le débat a abouti à l'incorporation d'un éventail de compétences personnelles et sociales dans les nouvelles qualifications professionnelles offertes aux jeunes, introduites au début des années 90. Ces mêmes questions ont suscité un débat dans de nombreux pays, qui ont proposé leurs propres définitions de ce nouveau type de compétences. On peut déjà observer certains points de convergence dans les pays considérés.

La communication sous toutes ses formes, y compris la compréhension de textes au contenu quantitatif et les compétences de présentation, est désormais considérée comme nécessaire pour l'employabilité. Ces qualités requièrent une solide base de compétences linguistiques et des connaissances de base en mathématiques. Dans les pays non anglophones, l'aptitude à travailler dans une langue étrangère, généralement l'anglais, est de plus en plus fréquemment exigée de la plupart des salariés, qui sont de plus en plus nombreux à satisfaire à cette exigence. Dans tous les pays, des compétences de base en technologies de l'information et de la communication (TIC) sont requises. Les compétences personnelles et sociales sont de plus en plus précieuses. Ces compétences incluent l'aptitude à apprendre de manière autonome, la capacité de réagir efficacement à l'incertain et à l'imprévu dans l'environnement professionnel, la capacité de gérer les relations interpersonnelles et la capacité de gérer son temps et son propre travail de manière autonome.

Un certain nombre de points doivent être pris en considération lors de l'examen de la recherche et des conclusions du projet Newskills. Le groupe des bas niveaux de qualification est très hétérogène et l'on peut observer que le champ de la défini-



tion des personnes faiblement qualifiées, à savoir jusqu'au niveau 2 de la CITE, est relativement limité. En effet, cette définition ne prend en compte que les niveaux atteints au sein du système formel d'enseignement et de formation et n'offre aucune indication directe quant à la performance ou aux autres dimensions importantes des compétences, notamment en termes de ce que l'on appelle compétences "transversales" ou "de base", comme les compétences personnelles et sociales. En outre, il est important de reconnaître les effets de cohorte dans le groupe des bas niveaux de qualification. Les cohortes de jeunes qui, au cours des dernières décennies, ont quitté l'école sans qualification ou avec un bas niveau de qualification s'y sont généralement résolu parce qu'ils ont été exclus des parcours éducatifs traditionnels au cours d'étapes successives de sélection et que ces jeunes exclus proviennent souvent de milieux défavorisés. En revanche, les personnes appartenant à des cohortes plus âgées (généralement 45 ans et plus) ont souvent quitté l'école dès la fin de la scolarité obligatoire, car cette dernière était alors perçue comme un niveau de qualification acceptable pour entrer sur le marché du travail. Dans certains pays européens, les obstacles formels, tels que les frais de scolarité postobligatoire et les critères d'admission extrêmement sélectifs dans l'enseignement postobligatoire, ont empêché de nombreux individus très prometteurs de poursuivre leurs études. Dès lors, le niveau d'aptitudes de ces cohortes est très certainement différent de celui des cohortes plus jeunes. De plus, beaucoup sont susceptibles d'avoir acquis dans le cadre de leur vie professionnelle de nombreuses compétences qui n'ont jamais été formellement certifiées.

Il est également reconnu qu'il existe un manque de cohérence dans les méthodes utilisées dans l'Enquête européenne sur les

forces de travail pour mesurer les résultats d'apprentissage. Certains pays mesurent en effet les résultats sur la base des années de scolarité et d'autres sur la base des qualifications acquises. Dans la plupart des pays, il existe une minorité d'individus qui ne parviennent à aucun niveau utile d'éducation ou de compétence, bien qu'ils aient suivi la totalité de la scolarité obligatoire – généralement 9 ou 10 ans.

En outre, il se pourrait bien que le volume de l'emploi faiblement qualifié soit sous-estimé. Les emplois faiblement qualifiés sont de plus en plus souvent occupés par des personnes (dont beaucoup sont des immigrés en situation irrégulière) qui ne figurent pas dans les statistiques officielles. Cela pourrait indiquer que les statistiques officielles surestiment la baisse des emplois de travailleurs faiblement qualifiés.

Néanmoins, dans la recherche de solutions aux problèmes des personnes faiblement qualifiées, la discussion s'est déplacée des grands principes égalitaires et globaux, selon lesquels les individus doivent recevoir la même éducation et suivre le même processus éducatif, vers un système où des êtres humains différents passent par des processus différents de formation en fonction de leurs besoins, de façon à ce que tous arrivent au même point. L'importance d'instaurer des pratiques nouvelles comme celles visant à reconnaître et à certifier les acquis non formels est de plus en plus évidente, ainsi que le fait que la formation n'est pas uniquement un facteur de développement professionnel, mais également de développement personnel et d'ouverture sociale. Enfin, malgré le coût élevé de réalisation d'une plate-forme minimale d'enseignement, il serait encore bien plus coûteux de ne pas la mettre en œuvre et de voir se développer un noyau d'individus marginalisés.

"(...) dans la recherche de solutions aux problèmes des personnes faiblement qualifiées, la discussion s'est déplacée des grands principes égalitaires et globaux, selon lesquels les individus doivent recevoir la même éducation et suivre le même processus éducatif, vers un système où des êtres humains différents passent par des processus différents de formation en fonction de leurs besoins, (...)"

Bibliographie

Documents produits dans le cadre du projet Newskills .

Kazamaki Ottersten E., (1998), "Labour demand: an institutional approach", mimeo, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Kirsch, (1998), "Devenir des bas niveaux de qualification: comparaison des situations nationales" mimeo, CEREQ, Marseille.

Lages M., (1998), "Some questions on the differential success of Portuguese students", mimeo, CEPCEP, Universidade Catolica Portuguesa, Lisbonne.

Lages M., (1997), "The output of the school system in Portugal: facts, figures and issues", Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.



Leuven E. et Oosterbeek H. (1998), "The quality of new jobs for the low-skilled in Europe" mimeo, Faculty of Economics, Université d'Amsterdam.

Leuven E., Oosterbeek H., et van Ophem H. (1998), "Explaining international differences in male wage inequality by differences in demand and supply of skill", Centre for Economic Performance, document de discussion n° 392, mai.

Leuven E. et Oosterbeek H. (1997), "Demand and supply of work-related training: evidence from four countries", Tinbergen Institute, document de discussion du 13/3.

McIntosh S. (1998b), "The demand for post-compulsory education in four European countries", Centre for Economic Performance, documents de discussion n° 393, mai.

McIntosh S. (1998a), "Job quality in the United Kingdom, 1985-95", document de travail n° 981, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

McIntosh S. (1999), "The determinants of vocational training across Europe", mimeo, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Mellander (1998), "Technology and the derived demand for labour by education", mimeo, Industriens Utredningsinstitut, Stockholm.

Murray A. et Steedman H. (1998), "Growing skills in Europe: the changing skill profiles of France, Germany, the Netherlands, Portugal, Sweden and the UK", Centre for Economic Performance, document de discussion n° 399, juillet.

Steedman H. (1999), "Looking into the qualifications black box: what can international surveys tell us about basic competence?", mimeo, Centre for Economic Performance, London School of Economics and Political Science.

Pour plus d'informations:
<http://cep.lse.ac.uk/homepage/tser/>