



Travailler pour apprendre: une approche holistique de l'éducation et de la formation des jeunes

*Peter Senker
Helen Rainbird
Karen Evans
Phil Hodgkinson
Ewart Keep
Malcolm Maguire
David Raffae
Lorna Unwin*

Introduction

Comment le gouvernement devrait-il adapter le système d'éducation et de formation des jeunes qui achèvent l'école obligatoire entre 16 et 19 ans, afin de le rendre meilleur tant pour les jeunes concernés que pour l'économie et la société dans son ensemble? C'est la question que nous avons examinée dans notre rapport "Working to Learn" (Evans *et al.*, 1997).

Nous estimions en effet que la politique du gouvernement présentait de sérieuses lacunes et qu'il était important de faire le point sur le point de vue des employeurs, des jeunes, des prestataires de formation et d'autres parties concernées, recueillies dans le cadre de nombreuses études, et de les soumettre à l'attention des décideurs politiques. Le rapport "Working to Learn", résumé dans cet article, analyse les lacunes des politiques actuelles et plaide en faveur d'une vaste réforme.

L'approche du gouvernement conservateur britannique semblait reposer sur l'idée que nous allions progressivement dans la bonne direction, et qu'il s'agissait simplement d'affiner la politique mise en œuvre. Le gouvernement travailliste partage pour l'instant une attitude similaire. Il a pris, effectivement, plusieurs initiatives importantes, telles que le *New Deal*, l'*University for Industry* (Université pour l'industrie) et les *Individual Learning Accounts* (Comptes individuels de formation). Un développement important a consisté en la mise en place d'un droit statutaire pour les jeunes de 16 et 17 ans à obtenir un congé-formation rémunéré. Récemment, la *Local Government Associa-*

tion (Association des pouvoirs locaux), le *Further Education Funding Council* (FEFC - Conseil pour le financement de l'enseignement postobligatoire) et les *Training and Enterprise Councils* (TEC - Conseils formation-entreprises) ont décidé d'accorder à toute personne de moins de 25 ans le droit d'obtenir une formation gratuite pendant une période de trois ans (Bright, 1998). Ces mesures comportent un certain nombre de pas qui vont dans la bonne direction. Toutefois, elles sont trop parcellaires pour constituer une stratégie cohérente pour affronter les problèmes de fond qui pèsent sur la formation dans le cadre du travail. Nous estimons qu'il faut une véritable stratégie pour une telle formation, comme nous le montrons dans cet article.

Nous commencerons par souligner les raisons qui nous font penser que de nouvelles propositions sont nécessaires, à la fois pour les jeunes et pour l'économie nationale. En dépit de nombreuses tentatives de réforme, l'offre de formation reste incohérente, et les comparaisons internationales montrent que les jeunes de notre pays qui entrent sur le marché de l'emploi sont souvent plus mal préparés qu'ailleurs.

Nous examinerons ensuite certains des grands changements intervenus au sein de l'économie et du marché de l'emploi des jeunes, auxquels la politique menée jusqu'ici n'a pas réussi à faire face. De nombreuses initiatives souffraient d'une vision trop simpliste des problèmes.

L'inefficacité de cette politique résultait aussi en partie de visions conflictuelles

Les auteurs de cet article estiment que la politique d'éducation et de formation des jeunes de 16 à 19 ans en Grande-Bretagne présentait de sérieuses lacunes. Le rapport "Working to Learn" (Travailler pour apprendre), résumé dans cet article, analyse les lacunes des politiques actuelles et plaide en faveur d'une vaste réforme.



“L’inefficacité de cette politique résultait aussi en partie de visions conflictuelles du développement économique et d’une confusion – les uns soulignant l’importance de la qualification de la main-d’œuvre en tant que seule ressource pour assurer la compétition à long terme, les autres s’intéressant aux avantages que les entreprises obtiendraient si le marché de l’emploi était déréglementé, flexible et plus précaire.”

“De nombreuses initiatives souffraient d’une vision trop simpliste des problèmes à résoudre. D’autre part, les objectifs politiques poursuivis (...) ont été de plus en plus restreints. À plusieurs reprises, des objectifs politiques à l’origine ambitieux ont été revus à la baisse.”

du développement économique et d’une confusion – les uns soulignant l’importance de la qualification de la main-d’œuvre en tant que seule ressource pour assurer la compétition à long terme, les autres s’intéressant aux avantages que les entreprises obtiendraient si le marché de l’emploi était déréglementé, flexible et plus précaire.

Nous discuterons ensuite de l’attitude du gouvernement, qui a longtemps fait fond sur le volontariat, ce qui explique une bonne partie des problèmes. Alors que les employeurs jouent un rôle très important pour tout aspect de l’emploi et de la formation, le volontariat est incapable de tenir compte des intérêts légitimes et fondamentaux d’autres parties concernées. Par exemple, l’intérêt de la société en général exige que les jeunes obtiennent une éducation et une formation plus vastes et plus poussées que celles que la plupart des employeurs pourraient leur fournir, compte tenu de leurs intérêts particuliers, qui concernent plutôt le court terme.

Après avoir souligné l’importance du développement d’une approche holistique pour concevoir une formation de qualité basée sur une relation de travail, nous présenterons un résumé des propositions contenues dans le rapport *“Working to Learn”*. Nous reconnaissons que les coûts directs qu’il faudrait engager pour fournir aux jeunes une éducation et une formation plus vastes et correspondant mieux à leurs besoins seraient beaucoup plus importants que ceux qui sont engagés à l’heure actuelle. Cependant, une bonne partie du financement nécessaire pourrait être trouvé en réduisant les coûts administratifs considérables et excessifs du système actuel, alors qu’il pourrait s’avérer fort coûteux, sur le plan économique et social, de poursuivre dans la voie actuelle.

Pour conclure, nous suggérons que la réforme du système de formation dans le cadre d’une relation de travail constitue une priorité pour fournir de bonnes perspectives d’emploi aux jeunes qui ne suivent pas un enseignement à plein temps, parce que les jeunes doivent pouvoir continuer à apprendre après leur scolarité obligatoire, mais également parce que sans système de formation de qualité basé sur le travail, ils ne disposeront pas des

fondements nécessaires pour pouvoir apprendre tout au long de leur vie.

Le contexte

Du point de vue de l’économie nationale, les qualifications représentent un facteur de compétitivité important. Du point de vue des jeunes, le passage du monde de l’éducation à celui de l’emploi conditionne leur comportement par rapport à l’apprentissage tout au long de la vie. Nous avons rédigé le rapport *“Working to Learn”* parce que la recherche a mis en évidence les raisons profondes des échecs des politiques suivies par le passé dans ce domaine. De nombreuses initiatives souffraient d’une vision trop simpliste des problèmes à résoudre. D’autre part, les objectifs politiques poursuivis, à l’exception peut-être de certaines parties du programme *Modern Apprenticeship* (Apprentissage moderne), ont été de plus en plus restreints. À plusieurs reprises, des objectifs politiques à l’origine ambitieux ont été revus à la baisse. Dans certains cas, par exemple pour la *New Training Initiative* (Nouvelle initiative de formation), la récession économique et l’augmentation consécutive du chômage des jeunes ont entraîné une pénurie considérable de places de formation. L’effort s’est par conséquent concentré sur la recherche d’un nombre de places suffisant, ce qui a forcément compromis les intentions de départ. À d’autres occasions, la révision à la baisse était même inscrite dans l’approche politique suivie. Par exemple, le développement du système des *National Vocational Qualifications* (NVQ - Qualifications professionnelles nationales) a réduit les contenus et les objectifs des programmes de formation, en mettant l’accent de manière excessive sur les seules qualifications. Pourtant, la recherche a montré que l’obtention d’une qualification ne garantit pas la qualité de l’apprentissage, et que le contexte apprenant, le processus d’apprentissage et la compétence des prestataires d’éducation et de formation sont au moins aussi importants que les structures des qualifications pour la réussite des programmes.

En 1989, le CBI a identifié un ensemble de normes minimales pour la formation de base qui devaient permettre à la main-d’œuvre britannique de devenir compétitive, et il estimait que:



les jeunes sont éduqués et formés de manière inadéquate et insuffisante pour faire face aux besoins de qualification, et la situation actuelle est inacceptable... les employeurs estiment qu'il faut un véritable saut qualitatif dans l'éducation et la formation des jeunes, à la fois pour répondre aux besoins de l'économie britannique et pour pouvoir lutter à armes égales dans la compétition internationale. (1989: 13)

Aucune des normes fixées par le CBI n'a été atteinte. Malgré les attentes suscitées par la mise en place du programme *Youth Training Scheme* (YTS - Programme de formation des jeunes), la majorité des formés abandonnaient ce programme avant la fin de leur formation et ne parvenaient pas à obtenir une pleine qualification; en 1996, 14 % ou plus des jeunes quittant l'école obligatoire n'étaient plus inscrits dans les filières d'enseignement postobligatoire à plein temps ou à temps partiel, et ne percevaient pas de prestations, ni ne suivaient une formation dans le cadre du YTS.

Même à la fin des années 1990, les jeunes peuvent dans les faits mettre fin à leur participation à tout apprentissage formalisé en quittant l'école à l'âge de 16 ans. Nous doutons que les approches actuelles de l'éducation et de la formation des jeunes basées sur le volontariat puissent satisfaire les besoins des jeunes, ou ceux de l'économie. Selon nous, le potentiel de la formation basée sur une relation de travail pour motiver les jeunes et développer leurs talents latents est grossièrement sous-évalué.

Beaucoup de jeunes quittent le système éducatif déçus par l'apprentissage formel: ils se font peu confiance et sont peu motivés par la qualité de la formation qui leur est proposée. Le coût économique et social de cet échec persistant est extrêmement élevé. Tant qu'une éducation et formation de base restera inaccessible à l'ensemble des jeunes, le coût de la formation ultérieure sera excessif et devra largement consister en un rattrapage. Si de nombreux jeunes sont exclus de l'éducation et de la formation, ou si l'offre qui leur est faite est inadéquate ou de mauvaise qualité, leurs perspectives d'emploi seront mauvaises et leur capacité de devenir des citoyens participatifs sera gra-

vement compromise. Malgré la préoccupation actuelle quant au rôle de l'éducation pour la création d'une société plus civilisée, l'absence d'éducation à la citoyenneté sociale reste une grave lacune. La formation des jeunes dans le cadre du travail doit aborder les problèmes plus vastes de justice sociale, et ne ménager aucun effort pour remédier aux handicaps liés au sexe, à l'ethnie, à la classe sociale, à la situation géographique ou à l'orientation sexuelle.

Un problème persistant auquel se heurtent les programmes de formation basés sur le travail pour les jeunes au Royaume-Uni tient à leur faible prestige. Au cours de ces dernières années, alors que le nombre des jeunes poursuivant un enseignement à plein temps a augmenté et que leur taux de participation aux programmes de la formation professionnelle a diminué en conséquence, ce problème s'est sans doute encore intensifié. À l'exception possible du programme *Modern Apprenticeship*, ces programmes s'adressent toujours aux enfants des autres et conduisent à des emplois moins qualifiés, moins cotés et plus précaires.

Pourtant, les programmes de formation basée sur le travail continueront à jouer un rôle important dans la vie d'au moins un jeune Britannique sur cinq, et ce pourcentage sera beaucoup plus élevé dans certaines régions et certains groupes. Les programmes doivent par conséquent être suffisamment bons pour intéresser tout le monde. Ils ont un rôle à jouer pour l'amélioration du niveau de qualification de la main-d'œuvre britannique et pour les progrès à réaliser vers la société cognitive. Ils doivent également contribuer à renforcer la justice sociale et à résoudre les problèmes de l'exclusion des jeunes qui conduit parfois à la délinquance – même si l'amélioration de la formation des jeunes basée sur le travail ne peut pas à elle seule atteindre de tels objectifs.

Les exigences d'emploi et la transformation du marché du travail des jeunes

La modification de la politique suivie pour la formation des jeunes basée sur le tra-

"(...) le potentiel de la formation basée sur une relation de travail pour motiver les jeunes et développer leurs talents latents est grossièrement sous-évalué. (...) Pourtant, les programmes de formation basée sur le travail continueront à jouer un rôle important dans la vie d'au moins un jeune Britannique sur cinq, et ce pourcentage sera beaucoup plus élevé dans certaines régions et certains groupes. Les programmes doivent par conséquent être suffisamment bons pour intéresser tout le monde."



vail s'est accompagnée de changements considérables dans le domaine de l'économie et du marché du travail des jeunes; le déplacement massif et continu de l'emploi du secteur manufacturier vers celui des services; le déclin de l'emploi manuel, souvent masculin, qualifié ou non; la précarisation croissante de l'emploi; la demande croissante d'emploi féminin; l'augmentation très sensible des taux de permanence dans l'enseignement postobligatoire et, enfin, la diminution de la taille du marché de l'emploi des jeunes.

Une proportion croissante de jeunes sont employés à temps partiel et sur la base de contrats temporaires et le chômage des jeunes se concentre de plus en plus sur les jeunes hommes faiblement qualifiés. En même temps, la suppression des allocations de chômage pour les 16 et 17 ans, combinée avec le faible prestige dont jouit, parmi ses clients potentiels, une bonne partie de la formation proposée, ont conduit à la disparition de bon nombre de jeunes des statistiques officielles. L'existence de ce groupe "inconnu" mais numériquement important confirme l'inadéquation de l'offre de formation actuelle et souligne la faiblesse des mécanismes existants qui doivent servir à accompagner le passage de l'école à l'emploi.

Le groupe des participants potentiels à une future formation basée sur le travail est sans doute bien plus petit que le public envisagé au départ pour le programme YTS, mais il ne disparaîtra pas. Ce groupe plus petit est volatile et très diversifié. Il comptera beaucoup de jeunes dont les résultats scolaires étaient particulièrement médiocres, mais les expériences pilotes menées dans le cadre du programme *Modern Apprenticeship* ont montré que d'autres jeunes très doués continueront à choisir une formation basée sur le travail, particulièrement peut-être après l'âge de 17 ans. Certains jeunes entreront dans une telle formation et la quitteront, du fait que leur situation et leurs ambitions de carrière se modifieront pendant leur transition vers l'âge adulte.

Les progrès de la formation basée sur le travail pour le groupe d'âge des 16 à 19 ans ne peuvent pas être facilement

distingués des problèmes plus vastes que posent l'acquisition et l'utilisation des compétences dans la main-d'œuvre britannique. La demande de qualifications plus poussées et plus pertinentes est très inégale, et ce qui reste du marché de l'emploi des jeunes constitue un domaine dans lequel une telle demande est peut être la plus faible. Ces problèmes tiennent en partie aux stratégies adoptées par de nombreuses entreprises pour leurs produits et leur marché et à leurs systèmes d'organisation du travail et de conception des postes de travail, qui n'offrent que des perspectives limitées d'utiliser des niveaux plus élevés de compétence. Si la demande de qualifications des entreprises doit augmenter, et si les compétences créées doivent être utilisées de manière productive, il faut que la politique de formation s'interroge sur la manière dont les entreprises pourraient être encouragées à "détayloriser" le travail et à mieux intégrer les qualifications dans leurs stratégies de compétitivité. Les politiques qui partiraient de l'idée que la demande existe et qu'il suffirait de reconfigurer sur le plan institutionnel l'offre de qualification sont vouées à l'échec. Rares sont les employeurs qui s'intéressent à l'amélioration des qualifications de leurs jeunes travailleurs. Ils retirent souvent leurs formés de la formation avant son terme et acceptent qu'ils abandonnent une formation sans avoir obtenu de qualification.

Avant sa défaite lors des dernières élections, le gouvernement conservateur proposait deux visions contradictoires du développement économique. L'une soulignait l'importance d'une main-d'œuvre qualifiée, seul facteur durable de l'avantage compétitif à long terme, l'autre consistait à expliquer aux entreprises que le faible coût de la main-d'œuvre émanant d'un marché de l'emploi fortement déréglementé, flexibilisé et précarisé, conduirait à créer "l'économie d'entreprise" de l'Europe. Cette dernière stratégie ne constitue pas seulement une alternative à la première, mais elle tend également à produire les conditions structurelles au sein du marché de l'emploi qui rendent de plus en plus difficile la formation d'une main-d'œuvre nationale capable d'appliquer une stratégie de compétitivité basée sur un niveau élevé de qualification et d'engagement et un niveau élevé de qualité (Keep et Mayhew, 1996). En tant que

1) Ces jeunes ne sont pas légalement employés, ne bénéficient pas de prestations sociales, ni d'une éducation ou formation. Une étude portant sur le sud du pays de Galles (Istance *et al.*, 1994) a montré que, dans le South Glamorgan, ce groupe représente entre 16 et 23 % de chaque cohorte d'âge, et non pas 1,5 à 4,5 %, comme l'indiquent les estimations officielles du gouvernement. Des recherches menées dans d'autres régions du pays ont produit les mêmes résultats, confirmant l'ampleur et la gravité du problème posé par ces jeunes "en situation d'échec" (Wilkinson, 1995).



nation, nous devons préciser et étayer la vision que nous souhaitons poursuivre.

Un consensus général s'établit souvent autour de la nécessité de disposer d'une main-d'œuvre mieux qualifiée. Si cet objectif doit être pris au sérieux, il faut améliorer les conditions et les incitations qui permettraient d'encourager les entreprises à adopter les stratégies compétitives basées sur une spécialisation poussée, des produits à forte valeur ajoutée et des services requérant une main-d'œuvre fortement qualifiée. De telles stratégies existent dans de nombreux autres pays développés. Elles sont inexistantes en Grande-Bretagne, où l'on pensait que les forces du marché suffiraient pour produire les résultats désirés.

Un programme d'apprentissage basé sur le travail formant partie d'un vaste éventail de politiques visant à améliorer la demande de qualification a davantage de chances de réussir. Sans une demande accrue de qualification plus poussée de la part des jeunes salariés et de leurs employeurs actuels et futurs, il sera difficile de créer les incitations qui conduiraient au succès, et les qualifications développées risqueraient d'être utilisées de manière inefficace, faute de stratégies de produits, de marchés et de compétition mettant l'accent sur la fourniture de biens et de services de grande qualité.

Pour que toute formation basée sur le travail puisse justifier même le niveau actuel de dépense des pouvoirs publics, il faut réévaluer les besoins d'emploi à long terme du pays, en reconnaissant que la société dans son ensemble, et pas seulement les employeurs, y a un intérêt légitime. Cela signifie que d'autres parties concernées, tels les syndicats qui représentent les intérêts des salariés, doivent avoir voix au chapitre dans les instances de régulation.

Des programmes d'apprentissage basés sur le travail et financés par l'État devraient viser un objectif plus vaste que la satisfaction des besoins d'emploi du pays, aussi importants soient-ils. De tels programmes ont également un rôle à jouer pour aider les jeunes à réussir leur passage à la vie adulte et pour résoudre les problèmes de justice sociale. Les programmes basés sur le travail présentent un

potentiel énorme pour développer les occasions d'apprentissage des jeunes. Cet objectif plus vaste correspond à l'intérêt des jeunes eux-mêmes et de la société dans son ensemble. Il exige que les programmes de formation comportent un volet de culture générale afin de développer les capacités et les perspectives des jeunes, lors de leur transition de l'école à la vie adulte et professionnelle. Cela devrait être le cas pour toutes leurs aptitudes, alors que les propositions de Dearing (1996) semblent vouloir réserver aux plus doués cette approche plus vaste.

Beaucoup de jeunes de 16 à 19 ans sont coupés de l'éducation et de la formation. Certains occupent des emplois précaires où aucune formation n'est proposée. D'autres, parfois qualifiés de "statut 0", ne figurent plus dans les statistiques officielles, n'étant plus présents ni dans l'emploi ni dans l'éducation, ni dans la formation. Dans le climat économique et social que connaissent actuellement l'Angleterre et le pays de Galles, un nombre important de ces jeunes ne voient pas d'intérêt à adhérer au système officiel, étant davantage attirés par le travail informel et la délinquance (Istance *et al.*, 1994). Nous devons offrir à ces jeunes des occasions d'apprentissage qui soient accessibles et utiles, qu'ils soient ou non capables d'obtenir un emploi régulier. Il est déraisonnable d'attendre des employeurs qu'ils assument la pleine responsabilité de ces aspects plus vastes d'un programme de formation basé sur le travail.

Les problèmes du volontariat

Pour les employeurs, le volontariat prend diverses formes. Les employeurs sont libres de choisir de s'engager ou non dans les programmes de formation de jeunes. Ils sont libres de choisir de former ou non les jeunes qu'ils emploient. Ils sont libres de mettre fin à toute relation d'emploi et/ou de formation, à condition de respecter le droit du travail, et ils sont de plus en plus libres de déterminer la nature de la formation des jeunes qui leur sont confiés. Mais il n'est pas dans l'intérêt national que les employeurs fournissent des emplois à plein temps sans formation aux

“Un programme d'apprentissage basé sur le travail formant partie d'un vaste éventail de politiques visant à améliorer la demande de qualification a davantage de chances de réussir. Sans une demande accrue de qualification plus poussée de la part des jeunes salariés et de leurs employeurs actuels et futurs, il sera difficile de créer les incitations qui conduiraient au succès, et les qualifications développées risqueraient d'être utilisées de manière inefficace, faute de stratégies de produits, de marchés et de compétition mettant l'accent sur la fourniture de biens et de services de grande qualité.”



jeunes de moins de 19 ans. Il est nécessaire d'adopter une législation rendant illégal l'emploi de jeunes à raison de plus de trois jours par semaine, sauf dans le cas d'un programme de formation approuvé. Une formation complémentaire devrait être fournie à ceux qui sont employés à temps partiel. Ainsi, tous les employeurs seraient placés sur un pied d'égalité, et le nombre des emplois sans formation pour les jeunes de 16 à 19 ans en Grande-Bretagne diminuerait.

Il serait injuste et irréaliste de retirer aux employeurs le droit de mettre fin à une relation d'emploi ou de formation. Cependant, les jeunes devraient être protégés par rapport à des situations dans lesquelles ils seraient empêchés de poursuivre leur formation sans faute de leur part. Tout jeune de 16 à 19 ans devrait par conséquent avoir le droit de participer à un programme de formation, qui devrait se poursuivre indépendamment des transformations de l'environnement.

Il ne serait pas réaliste d'attendre des employeurs qu'ils mettent en place un système de formation aussi vaste sur une base purement volontaire. Il faut que le gouvernement incite les petites et moyennes entreprises – qui représentent une partie très importante de l'emploi – à offrir davantage d'occasions de formation basée sur le travail, et de meilleure qualité. Les éléments éducatifs plus vastes d'un tel programme devraient être financés par les pouvoirs publics, et le droit des formés à obtenir une formation spécifique, professionnelle, et un enseignement général devrait être garanti dans le cadre d'accords nationaux basés sur des lois. Par exemple, la formation à la citoyenneté et la formation professionnelle plus vaste supposent que tous les jeunes devraient avoir accès à une formation en dehors du poste de travail, que très peu de patrons de petites et moyennes entreprises pourraient fournir directement. Par ailleurs, de nombreux jeunes formés dans des petites entreprises auraient besoin d'une seconde place de formation pour acquérir une expérience plus vaste. Même si la bonne volonté des employeurs peut permettre d'offrir à certains jeunes de telles possibilités, celles-ci ne peuvent être garanties à tous. Un système basé sur le volontariat comporte le risque que les employeurs qui souhaitent fournir une

formation plus vaste et plus flexible soient désavantagés par rapport aux autres, si leurs coûts de formation sont plus élevés que ceux de leurs concurrents qui forment moins cher ou qui ne forment pas du tout. La législation pourrait apporter des garanties aux jeunes et placer les employeurs concernés sur un pied d'égalité.

Il s'agirait donc de mettre en place des structures permettant aux employeurs de déterminer le niveau de leur engagement, ainsi que des mécanismes pour apporter la formation complémentaire en cas de besoin. Le droit de choisir son niveau d'engagement devrait aller de pair avec le respect d'un certain nombre de normes adoptées au plan national et local pour la formation, de sorte que les intérêts des jeunes, des employeurs en général et de l'État puissent être préservés. Cela supposerait que le contrôle de l'employeur sur la formation soit remplacé par des structures de partenariat au sein desquelles les employeurs, mais aussi d'autres parties concernées, telles que les représentants du monde de l'éducation et les syndicats par exemple, devraient avoir un rôle clé.

La formation interentreprises pourrait contribuer davantage à encourager la formation dans les petites et moyennes entreprises. Elle s'est rapidement développée à la fin des années 60, à l'incitation des *Industry Training Boards* (Conseils de formation sectoriels) – et notamment l'*Engineering Industry Training Board*. Leur rôle premier n'était pas de dispenser une formation, mais de servir de département de formation pour les petites entreprises qui n'en disposaient pas. Les instances de formation interentreprises aidaient les petites entreprises à recruter et à sélectionner leur formés et à concevoir leurs programmes de formation (Senker, 1992). Au cours de ces dernières années, ces instances se sont transformées en institutions de formation privées. Beaucoup exercent encore la fonction de "département de formation" pour de petites entreprises, sur une base commerciale, les aidant par exemple à obtenir les subventions des TEC pour la formation et l'évaluation des normes NVQ, en les assistant pour le travail administratif, mais également en formant et en fournissant des contrôleurs et des évaluateurs externes. Cependant, depuis longtemps déjà, ces



instances sont surtout soucieuses de se faire concurrence sur le marché de la formation.

Pour satisfaire les besoins sociaux plus vastes des jeunes formés, il conviendrait d'encourager ces instances à consacrer des ressources au développement de partenariats avec les employeurs, afin d'inciter ces derniers à répondre aux besoins de formation d'un nombre beaucoup plus important de jeunes. Par ailleurs, il convient d'encourager et de soutenir la création et le développement d'un nombre beaucoup plus important de telles instances. Pour l'instant, elles restent concentrées sur des secteurs spécifiques, notamment l'ingénierie, alors que les services qu'elles proposent doivent être beaucoup plus largement disponibles pour stimuler la demande de formation. La disponibilité actuelle de ces services reflète la demande du marché, mais ne traduit pas de manière adéquate le rôle important que ces instances pourraient jouer au profit de la société. Il reste toujours difficile de placer des jeunes dans les régions de faible emploi, ainsi que ceux qui ont besoin d'une assistance particulière et/ou d'un environnement de travail protégé. Dans ces cas, le coût social de l'absence de mesures spéciales est plus élevé que celui qu'il faudrait engager pour leur trouver un placement dans le cadre de formes adéquates d'activités sociales, sportives ou récréatives comportant un volet de travail. Le secteur bénévole est un fournisseur potentiel de premier plan pour de tels placements dans la formation ou l'emploi.

La nécessité d'une approche holistique

La motivation pour développer une formation de bonne qualité basée sur le travail procède de la reconnaissance du fait que le poste de travail peut être un lieu créatif et motivant pour l'apprentissage, et qu'il faut pour cela une approche intégrée et globale afin de permettre aux jeunes de combiner des expériences d'apprentissage dans l'emploi et en dehors de l'emploi.

Le concept de "communauté de pratique" constitue un modèle utile pour envisager

la participation complémentaire de divers partenaires sur une telle approche (Lave, 1991). Au centre de cette communauté se trouvent les jeunes qui combinent savoir théorique et pratique et qualifications afin de transformer leur pratique. Dès lors, tant le poste de travail que l'apprentissage en dehors de l'emploi doivent être organisés de manière à permettre aux jeunes de mettre en œuvre leurs qualifications et savoirs et d'en acquérir de nouveaux, pour exprimer ainsi leur véritable potentiel, à la fois en tant que salariés et formés. Une formation de qualité basée sur le travail devrait transcender les frontières entre la salle de classe traditionnelle et l'atelier/bureau, et pour cela, nous sommes favorables à l'élaboration de nouvelles approches pédagogiques. Celles-ci pourraient comprendre une pédagogie du travail (Fuller et Unwin, 1996), permettant d'établir des liens judicieux entre l'apprentissage, la production et l'organisation du travail. L'approche de l'apprentissage devrait être vaste, pour que les jeunes soient incités à s'interroger sur les pratiques du poste de travail.

Les propositions contenues dans le rapport "Travailler pour apprendre" visent à fournir aux jeunes une expérience d'apprentissage vaste et basée sur le travail pour les préparer à un avenir changeant et les aider à grandir et à se développer en tant que personnes. De nouvelles formes d'apprentissage basé sur le travail pour les jeunes ont davantage de chances d'être efficaces si la politique nationale adopte une direction et un style nouveaux. Un modèle vaste et holistique de formation basée sur le travail doit être encouragé par les autorités législatives. Un tel programme devrait se construire autour de partenariats au niveau local et national dans le cadre desquels les intérêts parfois conflictuels mais légitimes des différents acteurs puissent s'exprimer et être pris en compte. À côté des jeunes et des employeurs, d'autres acteurs ont un intérêt légitime à développer la formation basée sur le travail, et notamment les syndicats, l'État et les instances professionnelles de formation et d'orientation.

Au niveau national, l'éducation et la formation basées sur le travail devraient être dispensées dans le cadre de partenariats entre des groupements sectoriels et/ou professionnels et des instances de forma-

"La motivation pour développer une formation de bonne qualité basée sur le travail procède de la reconnaissance du fait que le poste de travail peut être un lieu créatif et motivant pour l'apprentissage, et qu'il faut pour cela une approche intégrée et globale afin de permettre aux jeunes de combiner des expériences d'apprentissage dans l'emploi et en dehors de l'emploi."

"De nouvelles formes d'apprentissage basé sur le travail pour les jeunes ont davantage de chances d'être efficaces si la politique nationale adopte une direction et un style nouveaux. Un modèle vaste et holistique de formation basée sur le travail doit être encouragé par les autorités législatives. Un tel programme devrait se construire autour de partenariats au niveau local et national (...)"



“Le partenariat est également important au niveau des jeunes et des employeurs, et les nouvelles structures devraient prendre en compte les exigences légitimes des différents partenaires. Dans ce contexte, la notion de droit est essentielle.”

tion approuvées au niveau local. Les groupements professionnels seraient particulièrement importants pour les qualifications trans-sectorielles (par exemple pour les professions de secrétariat), et il serait nécessaire de créer un consortium national de partenaires chargé de faire le point sur les divers secteurs et d'aider à éviter la duplication des efforts et des offres de formation. Des secteurs et/ou professions pourraient créer des modèles sectoriels de formation en partenariat avec d'autres parties intéressées. Dans le cas des secteurs comportant beaucoup de petites entreprises, les NTO (organismes nationaux de formation) pourraient être incités à mettre en place des systèmes de formation groupée.

Le partenariat est également important au niveau des jeunes et des employeurs, et les nouvelles structures devraient prendre en compte les exigences légitimes des différents partenaires. Dans ce contexte, la notion de droit est essentielle. Le programme *Working to Learn* se concentrerait sur le développement de compétences spécifiques à un poste de travail, comme le font les programmes de formation actuels et le programme *Modern Apprenticeship*. Cependant, il devrait aller beaucoup plus loin. Les jeunes se préparant à des qualifications du programme *Working to Learn* bénéficieraient d'une diversité d'expériences d'apprentissage, sur le poste de travail, à proximité ou en dehors de ce dernier. Il s'agirait de trouver un équilibre en tenant compte des besoins des différents acteurs et des possibilités au niveau local. L'apprentissage en dehors du poste de travail pourrait avoir lieu dans les locaux de l'employeur ou ailleurs.

Chaque formé suivrait sa formation sur au moins deux postes de formation pour acquérir une expérience suffisamment vaste. Dans de grandes entreprises, il pourrait s'agir de passer une certaine période dans plusieurs départements. Dans d'autres situations, un passage temporaire auprès d'un second employeur pourrait s'avérer nécessaire. En reconnaissant que les jeunes changent, que leurs choix initiaux en matière de formation peuvent cesser de leur convenir et qu'un objectif central du programme *Working to Learn* consisterait à encourager le développement personnel, chaque jeune devrait

pouvoir changer d'emploi au moins une fois, sans que lui-même, l'employeur ou l'institution de formation ne soient pénalisés. Par ailleurs, tous les jeunes devraient disposer d'une période pour pouvoir découvrir différents métiers, le cas échéant.

La formation doit être vaste pour permettre le développement personnel et la préparation aux futurs changements de carrière et d'emploi. Elle devrait développer l'aptitude à la communication et la culture générale tout en allant bien plus loin. Il serait utile que les formés découvrent le mode d'organisation de leur entreprise et le rôle des syndicats. Ils devraient également pouvoir suivre des études de leur choix.

Il conviendrait de mettre en place des mécanismes pour répartir les formés sur les différentes institutions de formation et pour s'assurer que les dispositions prises pour la formation et le poste de travail soient satisfaisantes. Cette fonction pourrait être exercée par le *Careers Service*. Une forme flexible de plan de développement pour un programme de formation individuel devrait dans ce contexte jouer un rôle central. Ce plan serait différent des plans d'action actuels, qui ont freiné le développement de la formation, tendant à être trop bureaucratiques et “paperassiers”. Le plan de développement se concentrerait sur l'évaluation des expériences passées et présentes et sur l'autogestion de l'apprentissage en vue d'anticiper les actions futures. Un mentor apporterait au jeune orientation et soutien et prendrait en cas de besoin la place du jeune, par exemple en intervenant comme sponsor ou défenseur ou en négociant les dispositions de la formation. Les mentors devraient avoir le pouvoir d'intervenir si un jeune est formé de manière inadéquate, ou si un formé ne se comporte pas de manière correcte vis-à-vis de son employeur ou d'une autre instance de formation.

L'apprentissage d'une profession consiste pour une large part à acquérir une vaste expérience de cette dernière. Pour cette raison et pour permettre de dispenser une formation plus vaste, la formation à plein temps devrait porter sur un minimum de deux ans, avec la possibilité de l'étendre à trois ans en cas de besoin. Ceux qui apprennent vite devraient pouvoir déve-



lopper davantage leurs compétences, leurs connaissances et leur compréhension, plutôt que d'achever prématurément leur formation.

Des programmes cadres seraient développés sur le plan national, mais c'est sur le plan local que seraient élaborés les détails des programmes individuels. Nous envisageons la création de partenariats sectoriels locaux entre les employeurs et d'autres prestataires de formation, dont l'équilibre dépendrait de la capacité et de la disponibilité des employeurs individuels à fournir une formation de grande qualité et ampleur. Beaucoup d'employeurs, et notamment de petits patrons, ne peuvent faire face à la complexité même des programmes étroits actuels, et encore moins de programmes qui poursuivraient les objectifs plus vastes que nous défendons ici. Leur rôle est et doit rester central, mais il faut mettre en place des structures pour encourager ces employeurs à apporter la contribution qu'ils peuvent raisonnablement apporter.

Au niveau local, des unités locales de coordination de l'apprentissage (LLCU) seraient les principales responsables de la prise en compte des exigences des différents partenaires d'un programme de formation, tout en donnant la priorité aux besoins légitimes des jeunes formés. Les fonctions de financement et de réglementation seraient exercées au niveau local par le biais des LLCU. Nous envisageons quatre types de prestataires de formation travaillant avec les LLCU: les employeurs, un réseau étendu d'instances de formation interentreprise coopérant avec les petites entreprises, des institutions privées de formation et les établissements d'enseignement postobligatoire (*Further Education Colleges*). Ces trois derniers acteurs devraient établir des relations avec l'employeur par le biais du LLCU. Les prestataires de formation détacheraient un mentor adéquatement qualifié auprès de chaque formé.

La réglementation serait confiée à des conseils sectoriels ou professionnels chargés de fixer des normes pour les cours de formation et les placements dans le cadre de leur mandat. Il s'agirait de dispositions relatives aux formations et placements conduisant à des qualifications reconnues, et, pour les employeurs inter-

venant en tant que prestataires de formation, il pourrait s'agir également de programmes de placement structurés, du recrutement de formateurs reconnus et/ou du respect de normes conformes à celles prévues par le programme *Investors in People* (Investir dans les ressources humaines).

Les distorsions dans le financement: comment utiliser les ressources plus efficacement

Les propositions formulées ci-dessus auraient un coût bien plus important que les dispositions actuelles, du moins en ce qui concerne les coûts directs de l'éducation et de la formation des jeunes. Cependant, la complexité, l'inefficacité et l'inefficience des dispositifs administratifs actuels sont telles, qu'il est probable que le coût de nos propositions pour les pouvoirs publics serait minime, voire nul.

Les méthodes de financement du système britannique d'éducation et de formation pour les plus de 16 ans sont beaucoup trop complexes. Le gouvernement finance l'éducation et la formation des jeunes de 16 à 19 ans à travers quatre systèmes principaux:

- a. les *Sixth form schools* (classes de première et de terminale) relevant d'une Autorité éducative locale (LEA - *Local Education Authority*) sont financés par le biais du système de gestion locale des établissements scolaires (LMS - *Local Management of Schools*);
- b. les *Sixth form schools* (classes de première et de terminale) subventionnés sont financés par l'Agence de financement des établissements scolaires (*Funding Agency for Schools*);
- c. les établissements d'enseignement postobligatoire et les lycées comportant les classes de première et de terminale sont financés par le *Further Education Funding Council* (FEFC - Conseil pour le financement de l'enseignement postobligatoire);
- d. les prestataires de formation sur le poste de travail obtiennent un finance-

“Des programmes cadres seraient développés sur le plan national, mais c'est sur le plan local que seraient élaborés les détails des programmes individuels. Nous envisageons la création de partenariats sectoriels locaux entre les employeurs et d'autres prestataires de formation, dont l'équilibre dépendrait de la capacité et de la disponibilité des employeurs individuels à fournir une formation de grande qualité et ampleur.”



“Les établissements d’enseignement postobligatoire et les instances de formation privées participent chaque année à une bataille pour obtenir un financement adéquat à partir d’un budget du ministère de l’Éducation et de l’Emploi qui se réduit en permanence. Cette foire d’empoigne annuelle conduit à planifier à court terme et n’encourage pas le développement d’une infrastructure solide pour la formation basée sur le travail.”

“Les prestataires de formation sont obligés de proposer des formations exigeant peu de ressources et pouvant pour l’essentiel être dispensées en salle de classe. Le financement basé sur les résultats incite également les prestataires de formation à se tourner vers les formations qui ne présentent pas de risques, c’est-à-dire celles que les formés réussiront et qui coûteront le moins de temps. (...) Le principal moyen de contrôler la qualité de la formation dispensée consiste à mesurer le taux d’obtention de qualifications spécifiées et d’attraction de nouveaux clients. Les normes NVQ sont inadéquates pour garantir le niveau des programmes de formation (...) Ces facteurs pris ensemble entraînent des distorsions importantes dans les priorités du financement et ne permettent pas de répondre aux besoins de l’économie locale et de fournir aux jeunes une identité et un statut professionnel adéquats.”

ment de la part de leur Conseil formation-entreprises (TEC - *Training and Enterprise Council*) local.

Chacun de ces systèmes fonctionne de manière indépendante, même si certains des cours et des qualifications dispensés sont les mêmes. Les établissements d’enseignement postobligatoire et les instances de formation privées participent chaque année à une bataille pour obtenir un financement adéquat à partir d’un budget du ministère de l’Éducation et de l’Emploi qui se réduit en permanence. Cette foire d’empoigne annuelle conduit à planifier à court terme et n’encourage pas le développement d’une infrastructure solide pour la formation basée sur le travail. Par ailleurs, du fait que le financement est lié aux résultats, les priorités financières prennent le pas sur le souci de qualité de l’apprentissage.

L’une des principales conséquences de ce mode de financement et des réductions budgétaires est que les prestataires de formation ne peuvent pas investir dans l’équipement en capital nécessaire pour former dans des matières telles que l’ingénierie ou le bâtiment. Les prestataires de formation sont obligés de proposer des formations exigeant peu de ressources et pouvant pour l’essentiel être dispensées en salle de classe. Le financement basé sur les résultats incite également les prestataires de formation à se tourner vers les formations qui ne présentent pas de risques, c’est-à-dire celles que les formés réussiront et qui coûteront le moins de temps. Dans le climat de compétition actuel, il est plus facile pour les prestataires de formation d’accroître leur rentabilité en réduisant les coûts qu’en améliorant la qualité de leurs programmes et en répondant mieux aux besoins de leur marché de l’emploi local. Par conséquent, les aspects pédagogiques, professionnels, locaux et sociaux de la communauté de pratique, identifiés par Fuller et Unwin (1999), sont peu pris en compte. Le principal moyen de contrôler la qualité de la formation dispensée consiste à mesurer le taux d’obtention de qualifications spécifiées et d’attraction de nouveaux clients. Les normes NVQ sont inadéquates pour garantir le niveau des programmes de formation, et les jeunes ainsi que de nombreux employeurs ne choisissent pas un programme de forma-

tion en fonction de sa qualité ou de son absence de qualité (Steedman et Hawkins, 1994). Ces facteurs pris ensemble entraînent des distorsions importantes dans les priorités du financement et ne permettent pas de répondre aux besoins de l’économie locale et de fournir aux jeunes une identité et un statut professionnel adéquats.

Pour le point qui nous intéresse ici, les deux principaux systèmes de financement sont ceux qui sont gérés par le FEFC et les TEC, du fait que tous deux fournissent des ressources pour la formation basée sur le travail. La différence essentielle entre les TEC et les *colleges* (établissements d’enseignement postobligatoire) se situe au niveau de la liberté de financement dont ils disposent pour opérer en tant qu’organisations individuelles. Tous les *colleges* doivent respecter la méthode nationale retenue pour le financement par le FEFC, alors que chaque TEC négocie ses propres dispositifs de financement avec le Bureau régional du gouvernement (GRO - *Government Regional Office*).

Bien qu’ils travaillent sur la base de dispositifs de financement différents, les *colleges* et les TEC doivent coopérer au niveau local pour mettre en place une formation basée sur le travail. Les *colleges* par exemple peuvent agir en tant qu’agents gestionnaires pour le programme YT (*Youth Training*) et tous les *colleges* proposent une formation en dehors de l’emploi aux participants des programmes YT et *Modern Apprenticeship*. Les TEC contrôlent un budget national de quelque vingt millions de livres auquel les *colleges* peuvent recourir pour tenter de satisfaire les besoins des marchés de l’emploi locaux. Les TEC et les *colleges* peuvent également coopérer dans le cadre de demandes de financement de la part du *Single Regeneration Budget* ou du Fonds social européen.

Le système actuel est à l’évidence inefficace et conduit à gaspiller des sommes importantes dans les lourdeurs administratives. Nous estimons qu’il peut y avoir assez d’argent dans le système actuel pour permettre à chaque jeune de 16 ans de se former jusqu’au niveau NVQ 3, en nous basant sur un coût moyen par formation de 6 500 £. Pour dégager ce financement,



il faudrait cependant modifier considérablement les dispositifs actuels. La réforme structurelle du système pourrait permettre de réaliser des économies qui permettraient à leur tour d'apporter une contribution importante au financement des coûts supplémentaires liés à certaines de nos propositions.

Par ailleurs, le régime actuel de financement conduit à rendre inefficace sur le plan économique une bonne partie de l'effort de formation, puisqu'il revient à dispenser des compétences qui sont relativement peu coûteuses plutôt que des compétences qui sont demandées et nécessaires pour améliorer la productivité de l'économie.

Il est également important de tenir compte d'aspects plus vastes liés aux coûts et avantages sociaux de la formation. Le *Prince's Trust* a estimé que le coût moyen pour le budget public d'un délit commis par un jeune (de 10 à 20 ans) était de 2 620 £ en 1994. Du fait que 44 % de tous les délits sont commis par des jeunes, la facture pour 1994 était de 5 500 millions de livres. En aidant davantage de jeunes à suivre une éducation et une formation intéressantes visant à satisfaire les besoins de l'économie et en contribuant, même de manière modeste, à réduire la délinquance juvénile et ses coûts énormes, la formation basée sur le travail que nous avons décrite ci-dessus pourrait représenter un investissement particulièrement judicieux des deniers publics.

Conclusions

Pour développer une formation de bonne qualité basée sur le travail, il faut tout d'abord reconnaître que le poste de travail peut être un lieu créatif et motivant d'apprentissage et qu'il y a lieu d'instaurer une approche holistique pour permettre aux jeunes de combiner des expériences d'apprentissage sur le poste de travail et en dehors de l'emploi. Toute une série de facteurs profonds et interdépendants expliquent l'incapacité de notre pays à mettre en place pour les jeunes un système d'éducation et de formation cohérent, global et de bonne qualité. Tout d'abord, il faut mentionner le système éducatif qui détourne définitivement certains jeunes de tout apprentis-

sage formalisé; il y a également la société, qui fait peu confiance à bon nombre de ces jeunes, estimant implicitement que beaucoup d'entre eux seront chômeurs ou exerceront des emplois faiblement qualifiés ne nécessitant qu'un faible niveau de préparation; ensuite il y a un cynisme (souvent justifié) quant à la qualité de l'offre de formation proposée par le gouvernement aux chômeurs; il faut également citer les nombreux emplois proposés aux jeunes qui n'offrent que peu ou pas d'occasions de formation; enfin, il y a le fait que les employeurs britanniques sont peu soucieux d'améliorer le niveau de qualification de la main-d'œuvre. Par voie de conséquence, la formation basée sur le travail proposée aux jeunes visait principalement ceux qui avaient le moins bien réussi dans le système scolaire. Beaucoup de jeunes, notamment dans les groupes défavorisés, sont tombés à travers les mailles du système et se cantonnent dans l'inactivité. Réformer notre système d'apprentissage basé sur le travail pour offrir des perspectives de bonne qualité aux jeunes qui ne suivent pas un enseignement à plein temps constitue une priorité, à la fois parce que tous les jeunes doivent avoir l'occasion de continuer à apprendre au-delà de la période de la scolarité obligatoire et parce que sans un système de formation de qualité basée sur le travail, les jeunes n'auront pas l'occasion d'acquérir les fondements nécessaires à la formation tout au long de la vie.

S'il existait une solution simple à ces problèmes, elle aurait été découverte et mise en œuvre depuis bien longtemps. Les aspects de la formation des jeunes sont généralement complexes, parfois même insolubles. Par ailleurs, les circonstances économiques et politiques ainsi que l'histoire institutionnelle et politique récente limitent fortement les pistes possibles pour le développement de la formation. L'héritage des échecs passés conditionne notre perception de ce qui est possible, et les efforts investis pour la mise en place de mécanismes institutionnels et d'une offre de formation, abandonnés par la suite, ont conduit à un désenchantement et à un certain cynisme sur les possibilités d'évolution future.

Aucun progrès important ne semble possible si nous n'avons pas la volonté de relever ces défis et de les aborder de

“L'héritage des échecs passés conditionne notre perception de ce qui est possible, et les efforts investis pour la mise en place de mécanismes institutionnels et d'une offre de formation, abandonnés par la suite, ont conduit à un désenchantement et à un certain cynisme sur les possibilités d'évolution future.”



manière plus vaste et plus coordonnée que par le passé. S'il est important de s'appuyer sur les points forts de la formation basée sur le travail qu'incarne la tradition de l'apprentissage, il ne suffit pas de simplement bricoler les mécanismes institutionnels. Si nous ne parvenons pas à engager une réforme plus vaste basée sur

des attentes plus élevées, la notion de droit à la formation et de partenariat actif entre toutes les parties concernées par la création d'occasions de formation pour les jeunes, dans dix ans nous continuerons encore à nous plaindre de l'inadéquation de la formation des jeunes qui arrivent sur le marché de l'emploi.

Bibliographie

Bright M. (1998), "Free lessons will stretch youth education further", *The Observer*, 17 mai.

CBI (1989), "Towards a Skills Revolution - A youth charter", CBI, Londres.

Dearing R. (1996), "Review of Qualifications for 16-19-year-olds", SCAA, Londres.

Evans K., Hodkinson P., Keep E., Maguire M., Raffe D., Rainbird H., Senker P. et Unwin L. (1997), *Working to learn: A work-based route to learning for young people*, Institute of Personnel Development, Londres.

Fuller A. et Unwin L. (1996), "Reconceptualizing the work-based route: the potential of the Modern Apprenticeship", document présenté à la conférence inaugurale du réseau *Work and Learning*, Département de l'Éducation, Université de Sheffield, 14 novembre.

Fuller A. et Unwin L. (1999), "Apprenticeship: Towards a new paradigm of Learning" édité par Patrick Ainley et Helen Rainbird, publié par Kogan Page Ltd, Londres.

Istance D., Rees G. et Williamson H. (1994), *Young People Not in Education, Training or Employment in South Glamorgan*, South Glamorgan Training and Enterprise Council, Cardiff.

Keep E. et Mayhew K. (1996), "Evaluating the assumptions that underlie training policy", in *Acquiring Skills*, dir. A. Booth and D. J. Snower, Cambridge University Press, Cambridge.

Lave J. (1991), "Situated learning in communities of practice", in *Perspectives on Socially Shared Cognition*, dir. L. Resnick, J. Levine and S. Behrend, American Psychological Association, Washington DC.

Senker P. (1992), *Industrial Training in a Cold Climate: An assessment of Britain's training policies*, Avebury Press, Aldershot.

Steedman H. et Hawkins J. (1994), "Shifting foundations: the impact of NVQs on Youth Training for the building trades", *National Institute Economic Review*, août, p. 93-102.

Wilkinson C. (1995), *The Drop-out Society: Young people on the margin*, Youth Work Press, Leicester.