

Royaume-Uni

Formation professionnelle : des tentatives répétées pour sortir d'un équilibre de basse qualification

Jacques FREYSSINET¹

L'analyse de la faiblesse de la productivité du travail au Royaume-Uni relativement à ses principaux concurrents constitue un thème récurrent aussi bien dans les travaux de recherche que dans les programmes des gouvernements. Une responsabilité majeure dans ce handicap est attribuée, sur la base de comparaisons internationales, au faible pourcentage de travailleurs qualifiés, notamment au niveau des qualifications intermédiaires. Cet « équilibre de basse qualification² » constituerait le talon d'Achille de la compétitivité britannique. De ce fait, les gouvernements successifs ont affiché d'ambitieux programmes visant à réformer l'appareil de formation³. Dans le domaine de la formation professionnelle postscolaire, il est instructif de mettre en évidence les analogies et les différences

entre les stratégies adoptées successivement par les gouvernements du New Labour (1997-2010) puis, depuis 2010, par les gouvernements conservateurs⁴.

Au moment où notre pays met en œuvre une réforme, présentée comme radicale, de son système de formation professionnelle continue, l'expérience britannique fournit d'utiles enseignements (voir *infra* la conclusion de l'article).

La politique du New Labour (1997-2010)

Arrivé au pouvoir en 1997, le New Labour développe un discours ambitieux sur la création d'une « économie de la connaissance » (*knowledge economy*), d'une « société apprenante » (*learning society*) ou sur des « qualifications de

1. Chercheur associé à l'Ires.

2. Les experts britanniques du marché du travail utilisent ces termes pour indiquer qu'il ne s'agit pas d'un état accidentel mais, comme nous le montrerons plus loin, d'une propriété permanente du système dont il serait difficile de s'écarter sans des actions simultanées portant sur ses différentes composantes.

3. Pour une présentation d'ensemble du système de formation au Royaume-Uni, voir Cuddy et Leney (2005).

4. De 2010 à 2015, il s'agit d'un gouvernement de coalition avec les Libéraux dirigé par les Conservateurs.

classe mondiale » (*world class skills*). Ses projets sont promus dans une série de rapports publiés tout au long de ses mandats (DfEE, 1998 ; DfES, 2003, 2005 ; DIUS, 2007 ; BIS, 2009). Le développement des qualifications ⁵ doit contribuer en premier lieu à l'amélioration de la productivité et de la compétitivité de l'économie britannique, ensuite à la construction d'une société inclusive où chacun bénéficie de perspectives de progrès et enfin à la flexibilité du marché du travail grâce à une capacité d'élimination rapide des désajustements entre offres et demandes de qualifications. L'objectif prioritaire est de répondre aux besoins des employeurs. La mobilisation de l'appareil de formation est au centre de la politique. Elle passe notamment par une réforme du financement public pour inciter les organismes de formation, publics ou privés, à répondre directement aux besoins des employeurs. Enfin, la stratégie est conçue comme un lieu de partenariat entre le gouvernement, les employeurs et les syndicats dans le cadre d'une « alliance nationale pour la qualification » (National Skills Alliance). Cette stratégie est d'abord mise en œuvre par étapes grâce à la réforme ou à la création d'institutions et de dispositifs qui doivent définir les besoins en matière de qualifications et assurer, sur cette base, le développement de la formation professionnelle continue ⁶.

Les « comptes individuels de formation » (*Individual Learning Accounts*)

Annoncé dès 1998, le premier programme de stimulation de la demande

de formation des individus est lancé en septembre 2000 (Thursfield *et al.*, 2002 ; Fletcher, 2003 ; CPA, 2003 ; Gautié *et al.*, 2015). Le principe est simple. Chaque personne peut ouvrir un compte de formation en y plaçant 25 livres (30 euros). Ce compte est automatiquement doté par l'État, une fois pour toutes, de 125 livres (151 euros). Il peut ensuite être alimenté par l'épargne de son titulaire, que l'on veut ainsi stimuler, et par d'éventuels abondements de l'employeur. Le titulaire choisit la formation de son choix à l'exclusion de formations dites récréatives. L'objectif initialement fixé est l'ouverture d'un million de comptes à l'horizon de mars 2002 ; il est atteint dès mai 2001. Le mécanisme est alors modifié : l'ouverture d'un compte donne désormais droit à une réduction de 20 % sur le coût de la formation, la réduction étant portée à 80 % pour les formations aux technologies de l'information et à la numérotechnique. L'explosion des coûts, des abus et des fraudes conduit le gouvernement à clore le programme en novembre 2011 alors que 2,6 millions de comptes ont été ouverts. L'expérience est riche d'enseignements.

En premier lieu, bien que les objectifs initialement annoncés par le gouvernement incluent un ciblage vers les publics les plus éloignés de la formation, la liberté de choix et l'absence d'accompagnement favorisent le jeu des mécanismes sélectifs habituels. Ce sont les mieux formés qui utilisent le mieux le dispositif (CPA, 2003) : 84 % des utilisateurs étaient déjà qualifiés ; dans 54 % des cas il y a eu un simple effet d'aubaine ⁷.

5. La distinction dans la langue anglaise entre *skill*, notion concrète proche des savoir-faire, et *qualification*, notion plus abstraite renvoyant généralement à une certification, n'a pas d'équivalent dans la langue française. Nous traduirons dans les deux cas par « qualification ».

6. En parallèle, d'autres réformes tentent, timidement, de réduire la brèche qui, dans la formation initiale, sépare la voie noble de l'enseignement général de celle, dévalorisée, de la formation professionnelle.

7. Les formés ont déclaré qu'ils auraient suivi la formation même en l'absence de financement public.

En deuxième lieu, la gestion des comptes est confiée à une entreprise privée avec un objectif de minimisation de la bureaucratie pour maximiser les résultats. Aucun contrôle n'est effectué sur les organismes de formation ni sur la qualité des formations offertes. Les personnes engagées dans une formation ne bénéficient d'aucun suivi.

Enfin, le « pilotage par le marché » joue pleinement. L'existence d'un financement public potentiellement massif engendre la prolifération d'offres de formation qui mènent une politique commerciale agressive. Parmi les titulaires de comptes, 45 % ont déclaré avoir appris par les organismes de formation l'existence du dispositif. Après la fermeture du programme, un comité du Parlement estime que, sur une dépense de 290 millions de livres (327 millions d'euros), un tiers (97 millions d'euros, soit 109 millions d'euros) correspond à des abus et des fraudes⁸ (CPA, 2003).

En 2007, le gouvernement présente un projet de création de nouveaux « comptes de qualification » (*infra*) pour tirer les enseignements de cet échec.

Le conseil de la formation et de la qualification (Learning and Skills Council)

En avril 2001, le gouvernement supprime les 80 « conseils pour la formation professionnelle et l'entreprise » (Training and Enterprise Councils) qui avaient été mis en place en 1998 au niveau local. Ils étaient contrôlés par les employeurs avec seulement la possibilité d'inviter les syndicats. Ils avaient la responsabilité de promouvoir et de financer des formations de type apprentissage. Le nouveau conseil

a une compétence nationale et pilote un réseau de 47 conseils locaux. L'instance dirigeante réunit des employeurs, des syndicalistes, des représentants des organismes de formation et des organisations non gouvernementales. Le réseau des conseils a la responsabilité de planifier, de gérer et de financer toutes les formations non universitaires à destination des personnes de plus de 16 ans qui reçoivent des fonds de l'État.

Les conseils sectoriels des qualifications (Sector Skills Councils)

À côté des conseils à compétence régionale, le gouvernement met en place progressivement, à partir de la fin de 2001, un réseau d'organes sectoriels qui remplacent d'autres structures antérieures ; les plus récentes étaient les « organisations nationales de formation » (National Training Organisations), au nombre de 71, jugées trop segmentées et peu efficaces. Ces nouveaux organismes sont pilotés par les employeurs et doivent inclure d'autres parties prenantes, dont les syndicats et les organisations professionnelles. Leur rôle est de prévoir les besoins de qualification à tous les niveaux et de réduire les pénuries, notamment par l'amélioration de l'offre de formation. La participation des employeurs se réalise sur une base volontaire.

Les représentants pour la formation (Learning Representatives)

Répondant à une ancienne demande des syndicats qui souhaitaient pouvoir intervenir dans l'entreprise sur les questions de formation, la loi sur l'emploi (Employment Act) du 8 juillet 2002 crée

8. Par exemple, en l'absence de contrôle de qualité, des fournisseurs ont vendu à des prix élevés des formations vides d'intérêt ; la somme des recettes encaissées par certains fournisseurs était hors de proportion avec leurs capacités de formation ; certains fournisseurs ont pu accéder à des comptes inutilisés à l'insu de leurs détenteurs...

des heures de délégation (*time off*) au bénéfice de représentants pour la formation qui sont désignés par les syndicats dans les entreprises où ils sont reconnus par l'employeur⁹. Le nombre d'heures doit être « raisonnable » pour l'accomplissement des tâches dévolues à ces représentants et pour leur propre formation¹⁰. Cette initiative a été précédée par la création en 1998 d'un « fonds syndical pour la formation » (Union Learning Fund) qui permet aux syndicats d'obtenir un financement public pour expérimenter des actions, promouvoir la demande de formation et fournir informations et conseils. L'implantation de représentants pour la formation donne un caractère permanent à ces responsabilités de promotion de la formation, d'analyse des besoins, d'information et de conseil, ainsi qu'un rôle (non obligatoire) de consultation par l'employeur. Les syndicats réclament aussi, sans succès, la création d'un droit au congé éducation rémunéré.

La réforme de l'apprentissage moderne (Modern Apprenticeship)

Dès 2002, le gouvernement établit un diagnostic pessimiste sur l'état de l'apprentissage dont diverses réformes antérieures ne sont pas parvenues à inverser le déclin séculaire. Son objectif est de créer un cycle de formation qui débouche sur des certifications et qui offre des places à tous les jeunes qui le demanderont. En mai 2004, une réforme profonde est annoncée qui

fait perdre à l'apprentissage le qualificatif de « moderne » qui lui avait été accolé lors d'une réforme précédente en 1993 : d'abord, une phase de préapprentissage est ouverte aux élèves de 14 à 16 ans qui consacreront deux jours au travail en restant scolarisés le reste du temps ; ensuite, deux niveaux d'apprentissage proprement dit sont maintenus pour conduire respectivement à des niveaux de qualification 2 (*Apprenticeship*) et 3 (*Advanced Apprenticeship*)¹¹ ; enfin, l'apprentissage est désormais ouvert aux adultes.

La perplexité des commentateurs porte sur le point de savoir quels leviers nouveaux pourraient modifier les comportements réticents ou opportunistes des employeurs, point sur lequel ont échoué toutes les réformes précédentes.

Des programmes globaux

Ces différentes mesures sont d'abord annoncées séparément puis regroupées dans une succession d'ambitieux programmes.

En 2003, une stratégie des « qualifications pour le XXI^e siècle », 21st Century Skills (DfES, 2003), promeut une logique de partenariat avec le patronat et les syndicats qui se traduirait notamment par la création des Sector Skills Councils et par l'extension du réseau des *Union Learning Representatives* (*supra*).

En 2005, un livre blanc intitulé *Skills: Getting on in Business, Getting on at Work*¹² (DfES, 2005) contient

9. Rappelons que juridiquement l'employeur est libre de reconnaître ou non un ou plusieurs syndicats dans l'entreprise et, dans ce cas, de déterminer avec eux les questions qui seront l'objet de négociations. Il existe toutefois, depuis 1999, dans des conditions très restrictives, la possibilité pour les syndicats de faire reconnaître leur représentativité par une autorité publique avec une obligation pour l'employeur de négocier sur des thèmes restreints qui n'incluent pas la formation.
10. En cas de litige sur ce point, c'est le tribunal de l'emploi (Employment Tribunal) qui tranche.
11. Le Royaume-Uni distingue cinq niveaux de qualification, le niveau 2 correspondant approximativement à notre niveau V (par exemple, CAP) et le niveau 3 à notre niveau IV (par exemple, Bac Pro).
12. Traduction difficile : « Qualifications : faire des progrès dans l'entreprise, faire des progrès au travail ».

notamment l'annonce de l'introduction, à partir de 2007, d'un « programme national de formation pour les employeurs ¹³ » qui financera des formations gratuites sur les lieux de travail afin d'acquérir des compétences de base (*basic skills*, voir *infra*) ou d'accéder à un niveau 2 de qualification en fonction des besoins définis par les employeurs.

En 2007, à la suite d'un rapport demandé à Lord Leitch (Leitch, 2006), un nouveau programme global est présenté pour atteindre des niveaux de qualification de « classe mondiale », World Class Skills (DIUS, 2007). Il annonce, en particulier, la création de « comptes universels de qualification » (Universal Skill Accounts) qui font suite à l'échec catastrophique des « comptes individuels de formation » (*supra*). Sur la base des enseignements tirés d'expérimentations menées en 2007-2008, toute personne à partir de 19 ans pourra ouvrir et alimenter un compte qui pourra être abondé par son employeur et par l'État. Elle l'utilisera librement pour des formations qualifiantes, mais il est tenu compte de l'expérience précédente : les personnes bénéficieront d'informations et de conseils sur les formations qui correspondraient à leurs besoins et seront aidées dans les démarches d'inscription. De plus, un contrôle de qualité fixera une liste d'établissements agréés. Aucune indication n'est alors donnée sur l'apport financier de l'État.

En novembre 2009, un nouveau Livre Blanc (BIS, 2009) redéfinit la stratégie de développement des qualifications dans la perspective d'une sortie de la récession économique. Il met l'accent, d'une part, sur la nécessaire simplification du système, d'autre part, sur l'adoption d'objectifs quantitatifs ambitieux, en particulier

dans le domaine de l'apprentissage. Ce texte constitue le testament de la période des gouvernements du New Labour.

Nous avons, pour chacun de ces livres blancs ou programmes gouvernementaux, cité celles des mesures nouvelles sur lesquelles ils mettent l'accent, mais il faut souligner que tous ces textes ont un caractère global et reprennent inlassablement le projet d'une action convergente de tous les acteurs pour une politique de formation qui assure une élévation massive des niveaux de qualification afin d'assurer la compétitivité des entreprises, la promotion des travailleurs et l'inclusion sociale. Le fait que les gouvernements travaillistes aient affiché pendant 13 ans les mêmes objectifs tout en modifiant à plusieurs reprises les modalités de leur réalisation indique la puissance des inerties et/ou l'inadéquation des stratégies adoptées. Les gouvernements conservateurs, à partir de 2010, sont confrontés aux mêmes difficultés (Lupton *et al.*, 2016 ; Payne, Keep, 2011).

La politique des gouvernements conservateurs (depuis 2010)

Dès le mois de novembre 2010, le gouvernement présente sa stratégie pour le développement des qualifications au service d'une croissance soutenable, « Skills for Sustainable Growth » (BIS, 2010). Si elle reprend le diagnostic pessimiste de tous les documents précédemment cités, elle contient des inflexions notables (Lupton *et al.*, 2016 ; OECD, 2015).

En premier lieu, la régulation étatique, avec des objectifs quantitatifs et un pilotage par le financement, est abandonnée au profit d'une concurrence entre les

13. National Employer Training Programme.

organismes de formation qui sera éclairée par une information sur la qualité des formations.

En second lieu, dans le cadre d'une politique d'austérité budgétaire, avec une réduction de 25 % des crédits pour la formation continue à l'horizon du budget 2014-2015, une contribution financière croissante est attendue d'abord des entreprises en fonction de leur intérêt bien compris, mais aussi des personnes demandeuses de formation, sauf pour les moins qualifiées. Le gouvernement leur facilitera l'accès au crédit. De manière générale, le principe d'un co-investissement entre l'État, les entreprises et les formés est privilégié¹⁴.

Enfin, malgré la réduction de l'enveloppe globale de la formation continue, le gouvernement augmentera le budget de l'apprentissage. Cette modalité occupe désormais une place prioritaire avec d'ambitieux objectifs d'accroissement des effectifs (75 000 places supplémentaires d'ici 2014-2015). La réalisation implique, ici encore, une contribution accrue des entreprises. L'apprentissage doit désormais permettre d'atteindre non seulement les niveaux 2 et 3 de qualification, mais aussi le niveau 4¹⁵.

Au cours des années suivantes, plusieurs mesures partielles sont annoncées pour augmenter le financement et améliorer la qualité de l'apprentissage. Le

gouvernement s'appuie sur des études qui montrent un effet positif de l'apprentissage sur la productivité et les profits des entreprises et sur la place privilégiée que celles-ci accordent aux filières d'apprentissage dans leurs choix de recrutement. L'optimisme est toutefois tempéré lorsqu'on examine les résultats des enquêtes statistiques. Par exemple, celle réalisée au quatrième trimestre 2012 (BIS, 2013) révèle qu'en Angleterre 29 % des apprentis reçoivent moins que le salaire minimum d'apprentissage fixé par le gouvernement¹⁶. Par ailleurs, 19 % des apprentis déclarent ne recevoir aucune formation, ni en situation de travail, ni hors travail.

En 2013, le gouvernement présente une nouvelle réforme de l'apprentissage. Ce dernier durera au moins un an et devra comprendre au moins 20 % de temps de formation théorique hors de l'entreprise. Pour le reste, son contenu sera fixé par les entreprises. En 2016, le gouvernement annonce pour 2017 la création d'une taxe d'apprentissage ; elle est de 0,5 % de la masse salariale pour les entreprises où cette masse dépasse annuellement 3 millions de livres (3,3 millions d'euros). En pratique, l'entreprise reçoit un montant équivalent à la taxe qu'elle paie, abondé de 10 % par l'État, sous la forme de bons (*vouchers*) qu'elle verse, à son choix, à un centre d'apprentissage agréé¹⁷. Cette

14. Le Trades Union Congress (TUC) souligne l'irréalisme de l'hypothèse d'accroissement des dépenses individuelles de formation alors que la récession a engendré une réduction durable des salaires.

15. Le niveau 4 correspond approximativement au niveau III en France (Bac +2).

16. Ce salaire minimum, spécifique à l'apprentissage, était alors de 2,65 livres (3,13 euros). En avril 2018, dans le cadre du National Living Wage pour les 25 ans et plus et du National Minimum Wage pour les moins de 25 ans, les taux sont les suivants : >25 ans : 7,50 livres (8,42 euros) ; 21-24 ans : 7,05 livres (7,91 euros) ; 18-20 ans : 5,60 livres (6,28 euros) ; <18 ans : 4,05 livres (4,55 euros) ; apprentis : 3,50 livres (3,93 euros). Le taux spécifique des apprentis ne s'applique que pendant la première année d'apprentissage ou pour les apprentis de moins de 19 ans. Les autres ont droit au salaire minimum de leur tranche d'âge.

17. « Apprenticeship Funding: How it Works », Department for Education, Updated July 4, 2018, <https://goo.gl/dRmv1Z>.

décision marque une rupture avec la tradition du « volontarisme » qui supposait que les entreprises rationnelles devaient percevoir spontanément que leur intérêt était d'investir dans la formation de leurs salariées et salariés. Il s'agit de lutter contre la politique du passager clandestin (*free rider*) où l'entreprise évite les dépenses de formation en recrutant les travailleuses et travailleurs que d'autres ont formés. Ce financement forcé devrait permettre d'atteindre l'objectif de 3 millions d'apprentis en 2019. Cependant, à la fin de 2017, les premières enquêtes révèlent un démarrage difficile : une part importante des entreprises ignorent le mécanisme mis en place et se bornent à payer ce qu'elles considèrent comme une taxe de plus ; la majorité des entreprises n'envisagent pas pour l'instant d'utiliser les *vouchers* auxquels elles ont droit. Le nombre des apprentis s'effondre en 2017 relativement à 2016.

En novembre 2017, le gouvernement annonce la mise en œuvre d'un partenariat avec l'organisation patronale, la Confederation for British Industry (CBI), et le Trades Union Congress (TUC) pour un programme national de retour en formation (National Retraining Scheme). On retrouve l'éternel discours sur la révolution technologique, la productivité, les pénuries de qualifications. L'élément nouveau réside dans l'affichage d'un tripartisme, encore flou, pour le pilotage du programme.

Les obstacles et les risques

Dans le domaine de la formation professionnelle postsecondaire, le Royaume-Uni se caractérise, au moins depuis deux décennies, par la permanence du contenu des diagnostics et des axes prioritaires donnés aux réformes. Dès lors, la multiplicité et l'instabilité de ces dernières

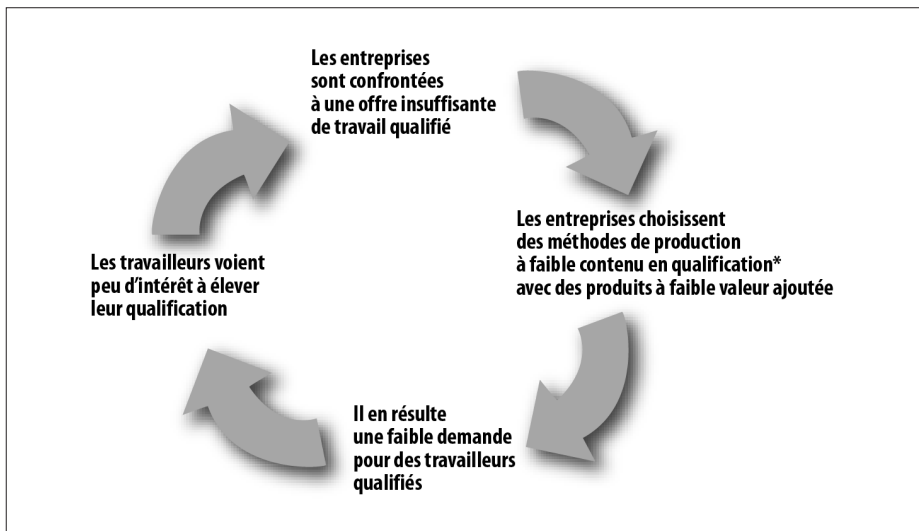
conduisent à s'interroger sur l'existence de facteurs de blocage plus structurels ou de contre-tendances lourdes qui feraient obstacle à l'efficacité des politiques mises en œuvre. Deux aspects ont été particulièrement analysés : l'inertie des équilibres de basse qualification et le changement de nature des qualifications requises.

Une clarification est nécessaire. Il est évident qu'il existe au Royaume-Uni des secteurs de haute qualification avec un système élitiste de formation initiale qui répond bien à leurs besoins. Il est clair aussi que l'immigration a fourni une réponse partielle aux pénuries de qualifications intermédiaires, par exemple pour les personnels de santé. Le problème se situe dans l'approfondissement du dualisme aussi bien dans les niveaux technologiques des secteurs d'activité que dans les cursus de formation initiale et continue. En dépit de toutes les politiques qui se sont succédé, la majorité de la main-d'œuvre appartient toujours à des catégories inférieures de qualification. Tel est le phénomène qui mérite d'être approfondi.

L'inertie des équilibres de basse qualification

De longue date, les économistes du travail britanniques ont mis en évidence le risque que le Royaume-Uni ne s'enferme dans un équilibre à basses qualifications et bas salaires (*low-skill, low-wage equilibrium*). Au début des années 2000, un rapport d'expertise pour le gouvernement décrit une nouvelle fois cet enchaînement circulaire (schéma 1) : les entreprises sont confrontées à une offre insuffisante de travail qualifié ; elles choisissent des méthodes de production à faible contenu en qualification avec des produits à faible valeur ajoutée ; il en résulte une faible demande pour des travailleurs qualifiés ; les travailleurs voient alors peu d'intérêt à élever leur qualification.

Schéma 1. Un équilibre à basses qualifications et bas salaires



* Les employeurs adoptent des stratégies produit et un positionnement marketing qui requièrent de faibles qualifications.

Source : PIU (2001:25).

Cet équilibre fait système et ne peut être brisé par une action isolée qui ne porterait que sur l'une de ses composantes. Il faut, comme le répètent tous les rapports, les livres verts et les livres blancs, une politique mobilisant tous les acteurs et mettant en œuvre des dispositifs complémentaires bien articulés. Dans la problématique de libéralisme brutal des gouvernements conservateurs et de libéralisme social du New Labour, le discours officiel fait de la formation la clé de résolution du problème. L'avantage est de proposer un objectif consensuel ; le problème réside dans les moyens d'action. Le respect absolu de la liberté d'action des entreprises ne donne guère de moyens au gouvernement pour les conduire à adopter le modèle de développement à haute qualification et haute productivité qu'il préconise et ceci, d'autant plus qu'une succession de réformes a assuré une flexibilité quantitative quasi parfaite du marché du travail.

Pour la majorité des secteurs, notamment dans les services, le recours croissant au temps partiel, aux contrats à zéro heure et aux travailleurs pseudo-indépendants est, à court terme, un moyen plus efficace d'assurer leur rentabilité que de s'engager dans un programme à moyen-long terme de transformation du contenu du travail et des organisations productives accompagné de la formation de travailleurs qualifiés. Cette dernière politique existe bien, mais seulement pour la minorité des secteurs et des tâches qui exigent le recours à une main-d'œuvre hautement qualifiée comme condition de compétitivité sur des marchés globalisés. De manière symétrique du côté des individus, les dotations ou les incitations à la formation continue ne sont efficaces que pour la minorité des travailleurs à niveau éducatif élevé qui peuvent répondre au portrait de l'individu libre, rationnel et responsable capable d'investir dans son employabilité à long terme.

Une nouvelle conception des qualifications

Le concept de *skill*, longtemps caractéristique des aptitudes de l'ouvrier de métier, a ensuite été étendu à l'ensemble des connaissances et savoir-faire mis en œuvre dans le travail par les diverses catégories d'employés, de techniciens, de professionnels et d'ingénieurs qui, dans les nomenclatures, étaient distinguées des *non skilled et semi skilled*. Avec le programme de généralisation de la formation professionnelle continue, une nouvelle étape est franchie pour que le concept puisse s'appliquer à l'ensemble de la population active et des postes de travail (Payne, 1999). À partir des années 1970, face aux transformations accélérées du contenu du travail et aux exigences de flexibilité productive, l'accent central est progressivement déplacé vers les notions de qualifications de base (*basic skills, core skills, key skills*) qui ont un caractère générique et transférable entre les métiers et qui relèvent dans une large mesure des valeurs, des comportements et des attitudes de la main-d'œuvre : il s'agit de la capacité de communiquer, de coopérer, de résoudre des problèmes, de maîtriser les technologies de l'information. Dans la mesure où la période voit parallèlement la croissance des nouveaux emplois tertiaires précaires et non qualifiés et où ces *basic skills* ne comportent que des niveaux d'exigence assez faibles, Jonathan Payne (*ibid.*, p. 9) se demande si « elles ne peuvent être comprises que comme une tentative pour créer une réserve de main-d'œuvre bon marché, malléable, soumise et semi-qualifiée ¹⁸ ».

Revendications et politiques syndicales

Deux traits dominent l'attitude des syndicats à l'égard des projets de réforme de la formation professionnelle continue. En premier lieu, ils dénoncent le caractère profondément inégal de tout le système de formation, initiale et continue (Lindsay *et al.*, 2013 ; Sutherland, 2016). Ils demandent une politique de réduction de ces inégalités grâce à la reconnaissance de droits à la formation, en particulier pour les bas niveaux de qualification. En second lieu, ils revendiquent des droits collectifs pour pouvoir intervenir dans l'orientation et la mise en œuvre de la politique non seulement au niveau national mais aussi dans l'entreprise alors que la tradition britannique attribue ce domaine au seul pouvoir de décision des managers ¹⁹. Pour progresser, les syndicats doivent convaincre leurs adhérents et leurs instances de décision de placer les questions de formation au cœur de leurs priorités alors que l'absence de droits et de responsabilités dans ces domaines les avaient souvent conduits à les négliger. Vingt années de réformes ont eu de ce point de vue des effets contrastés.

L'absence de droits individuels

De longue date, les syndicats ont demandé le rétablissement d'une taxe sur les entreprises pour financer la formation professionnelle continue ²⁰ et la reconnaissance de droits individuels à des formations qui seraient rémunérées comme du temps de travail. Ils se sont heurtés aux refus des gouvernements successifs.

18. « *They could only be understood as an attempt to create a cheap pool of malleable, submissive, semi-skilled labour.* »

19. Si l'on fait exception du contrôle que les syndicats de métier ont longtemps exercé sur l'apprentissage.

20. Une telle obligation a existé à partir de 1964 dans le cadre sectoriel des Industrial Training Boards. Ces derniers ont été supprimés par le gouvernement de Margaret Thatcher.

Après le fiasco de la réponse alternative que constituaient les comptes individuels de formation (*supra*), la seule disposition retenue a été le financement public d'un accès gratuit à des formations de niveau 2. Dans le cas des jeunes de 16-17 ans en emploi qui ne sont pas titulaires d'un niveau 2, le gouvernement du New Labour a créé un droit à congé rémunéré pour atteindre ce niveau. Toutefois, en cas de refus de l'employeur, le jeune devait s'adresser au Tribunal de l'emploi (Employment Tribunal), ce qui exerçait un effet dissuasif déterminant. Le taux d'utilisation de ce droit a été évalué à 3 % (Clough, 2007).

Des partenariats à faible effectivité

Avec le gouvernement du New Labour, la place des syndicats dans les nouvelles instances de la formation professionnelle (Learning and Skills Council, Sector Skills Councils – *supra*) a été institutionnellement consacrée, mais elle est réduite le plus souvent à un seul représentant face aux représentants des employeurs. Au niveau national, la démarche partenariale est promue par les gouvernements sans que l'on puisse mettre en évidence une influence significative des syndicats sur les orientations retenues (Clough, 2007).

Des ressources pour l'action syndicale

Les principaux éléments nouveaux résultent, après 1997, de l'attribution de ressources qui permettent une action autonome des syndicats (*supra*), soit grâce à leurs représentants sur les lieux de travail chargés de la formation (*Learning Representatives*), soit grâce à leur capacité de financer des programmes de

formation (Union Learning Fund). Certains observateurs portent une appréciation critique sur cette expérience en y voyant un moyen de transformer les syndicats en simple agence de mise en œuvre de la politique publique (McIlroy, 2008). Cependant, les syndicats qui se sont le plus fortement engagés dans cette expérience ainsi que les équipes d'enseignants qui les ont accompagnés présentent des évaluations positives (Findlay, Warhurst, 2011 ; LRD, 2018 ; Munro, Rainbird, 2004).

En premier lieu, les actions de formation, outre celle des représentants qui en sont chargés, ont été ciblées sur les catégories à bas niveaux de qualification. Elles ont créé simultanément une offre et une demande de formation et engendré un haut niveau de satisfaction chez les bénéficiaires.

En second lieu, les salariés ont reconnu la qualité du nouveau service qui leur était rendu par les syndicats avec, en retour, une plus forte implication de leur part dans les activités syndicales. Les initiatives en matière de formation auraient donc contribué à la politique de revitalisation développée par le TUC.

En troisième lieu, ces initiatives ont engendré un changement d'attitude des employeurs à l'égard des syndicats dont ils ont reconnu l'utilité de l'intervention. Parfois des programmes conjoints ont été mis sur pied. Cependant, l'impact sur la négociation collective est resté limité.

Des îlots de négociation collective

Des exploitations approfondies ont été réalisées sur l'enquête Workplace Employment Relations Survey (WERS) de 2004 ²¹ en ce qui concerne les liens entre la négociation collective et la

21. Équivalent de l'enquête Relations professionnelles et négociations d'entreprise (REPOSE) en France.

formation dans les lieux de travail. Elles donnent deux résultats principaux (Simms, 2009 ; Stuart, Robinson, 2007).

Il existe des corrélations positives entre, d'une part, la reconnaissance par l'employeur du syndicat dans l'entreprise, la présence de *Learning Representatives*, l'existence d'une négociation d'entreprise sur la formation et, d'autre part, le pourcentage des bénéficiaires de formation, la durée moyenne de ces formations, leur ciblage sur les catégories les moins qualifiées²².

En revanche, la négociation sur la formation demeure rare. Parmi 29 % des établissements où les syndicats sont reconnus, la formation ne figure que dans 9 % des cas parmi les thèmes négociés, soit au total environ 3 % des entreprises où l'on négocie sur la formation.

Conclusion

Les réformes profondes récemment adoptées en France pour la formation professionnelle continue rendent utile une réflexion sur l'expérience du Royaume-Uni dans ce domaine. Celle-ci nous enseigne qu'un apparent consensus entre tous les acteurs politiques, économiques et sociaux sur la priorité à accorder au développement des qualifications grâce à la formation ne garantit pas la mise en œuvre de politiques efficaces. En effet, des contradictions et des ambiguïtés multiples se sont manifestées depuis la fin des années 1990.

Affirmer comme un *leitmotiv* que la formation doit répondre aux « besoins des entreprises » laisse dans l'ombre le fait que la nature de cette demande est déterminée par les choix qu'opèrent les

entreprises en termes de modèle productif et de modèle d'organisation. En l'occurrence, les ambitieux programmes adoptés depuis plus de 20 ans se sont heurtés à l'équilibre de bas salaires et de basses qualifications associé à la précarisation de l'emploi qui s'est imposé dans de nombreux secteurs.

Doter l'individu, grâce à un compte personnel, des ressources financières qui lui permettent d'assumer la responsabilité de son employabilité, et donc des choix de formation qu'elle exige, engendre des processus amplificateurs d'inégalités en l'absence de dispositifs institutionnels d'accompagnement des démarches individuelles et de lutte contre la sélectivité.

La garantie pour les salariés d'un libre exercice individuel de droits collectifs suppose que leurs représentants ne soient pas marginalisés dans des fonctions consultatives ou cantonnés dans la mise en œuvre isolée de programmes expérimentaux.

Sources :

BIS (2009), *Skills for Growth. The National Skills Strategy*, London, Department for Business, Innovation and Skills, November, <https://goo.gl/8cTy8A>.

BIS (2010), *Skills for Sustainable Growth. Strategy Document*, London, Department for Business, Innovation and Skills, November, <https://goo.gl/7wPA2Y>.

BIS (2013), *Apprenticeship Pay Survey 2012: Research Findings*, London, Department for Business, Innovation and Skills, October, <https://www.gov.uk/government/publications/apprenticeship-pay-survey-2012>.

Clough B. (2007), « From Voluntarism to Post-voluntarism. The Emerging Role of Unions in the Vocational Education and Training System », *Research Paper*, n° 5, Unionlearn, June, <https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/5.pdf>.

22. Notons cependant que l'une des études (Hoque, Bacon, 2008) conclut que ces effets, qui étaient avérés lors des recherches antérieures, seraient devenus faibles ou partiels en 2004.

- CPA (2003), *Individual Learning Accounts*, Third Report, London, Parliament UK, <https://publications.parliament.uk/pa/cm/200102/cmselect/cmmeduski/561/56104.htm>.
- Cuddy N., Leney T. (2005), « La formation et l'enseignement professionnels au Royaume-Uni : une brève description », *Cedefop Panorama Series*, n° 113, Luxembourg, Office des publications officielles des Communautés européennes, http://www.cedefop.europa.eu/files/5159_fr.pdf.
- DfEE (1998), *The Learning Age. A Renaissance for a New Britain*, London, Department for Education and Employment, February, http://dera.ioe.ac.uk/15191/6/9780101379021_Redacted.pdf.
- DfES (2003), *21st Century Skills. Realising Our Potential. Individuals, Employers, Nation*, London, Department for Education and Skills, July, <https://goo.gl/7supzx>.
- DfES (2005), *Skills: Getting on in Business, Getting on at Work*, London, Department for Education and Skills, March, <https://goo.gl/mLo9ee>.
- DIUS (2007), *World Class Skills: Implementing the Leitch Review of Skills in England*, London, Department for Innovation, Universities and Skills, July, <https://goo.gl/PnJATB>.
- Findlay P., Warhurst C. (2011), « Union Learning Funds and Trade Union Revitalization: A New Tool in the Toolkit? », *British Journal of Industrial Relations*, n° 49, p. s115-s134, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2010.00817.x>.
- Fletcher M. (2003), « Individual Learning Accounts. Lessons Learned from the English Experience », Presented at the International Policy Seminar on Making Lifelong Learning a Reality, IEEP/KRIVET/UNESCO, Seoul.
- Gautié J., Maggi-Germain N., Perez C. (2015), « Fondements et enjeux des "comptes de formation" : les regards croisés de l'économie et du droit », *Droit social*, n° 2, p. 169-180.
- Hoque K., Bacon N. (2008), « Trade Unions, Union Learning Representatives and Employer-Provided Training in Britain », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 46, n° 4, p. 702-731, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2008.00681.x>.
- Leitch (2006), *Prosperity for All in the Global Economy – World Class Skills*, Leitch Review of Skills, Final Report, London, HM Treasury, December, <https://goo.gl/vV5r1A>.
- Lindsay C., Canduela J., Raeside R. (2013), « Polarization in Access to Work-related Training in Great Britain », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 34, n° 2, p. 205-225, <https://doi.org/10.1177/0143831X12442576>.
- LRD (Labour Research Department) (2018), « Union-supported Learning at Work Brings Widespread Benefits », *Workplace Report*, n° 166, March, p. 18-19.
- Lupton R., Unwin L., Thomson S. (2016), « Further and Higher Education and Skills », in Lupton R., Burchardt T., Hills J., Stewart K., Vizard P. (Eds.), *Social Policy in a Cold Climate: Policies and their Consequences since the Crisis*, Bristol, Policy Press, p. 81-102.
- Mcllroy J. (2008), « Ten Years of New Labour: Workplace Learning, Social Partnership and Union Revitalization in Britain », *British Journal of Industrial Relations*, vol. 46, n° 2, p. 283-313, <https://doi.org/10.1111/j.1467-8543.2008.00678.x>.
- Munro A., Rainbird H. (2004), « Opening Doors as well as Banging on Tables: An Assessment of UNISON/Employer Partnerships on Learning in the UK Public Sector », *Industrial Relations Journal*, vol. 35, n° 5, p. 419-433, <https://doi.org/10.1111/j.1468-2338.2004.00324.x>.
- OECD (2015), *Employment and Skills Strategies in England, United Kingdom*, OECD Reviews on Local Job Creation, Paris, OECD Publishing, <https://doi.org/10.1787/9789264228078-en>.
- Payne J. (1999), « All Things to All People: Changing Perceptions of "Skills" Among Britain's Policy Makers Since the 1950s and their Implications », *SKOPE Research Paper*, n° 1, University of Warwick, August, <http://www.skope.ox.ac.uk/wp-content/uploads/2014/04/SKOPEWP01.pdf>.
- Payne J., Keep E. (2011), « One Step Forward, Two Steps Back? Skills Policy in England under the Coalition Government », *SKOPE Research Paper*, n° 102, Cardiff University, July, <https://orca-mwe.cf.ac.uk/25001/1/WP102.pdf>.
- PIU (2001), *In Demand. Adult Skills in the 21st Century*, Workforce Development Report, London, Performance and Innovation Unit.
- Simms M. (2009), « UK: Collective Bargaining and Continuous Vocational Training », EurWORK, <https://goo.gl/WvEaqE>.
- Stuart M., Robinson A. (2007), « Training, Union Recognition and Collective Bargaining:

Findings from the 2004 Workplace Employment Survey », *Research Paper*, n° 4, Unionlearn, June, <https://www.unionlearn.org.uk/sites/default/files/publication/4.pdf>.

Sutherland J. (2016), « Inequalities in the Distribution of Training in Britain », *Economic and Industrial Democracy*, vol. 37, n° 3, p. 469-491, <https://doi.org/10.1177/0143831X14546241>.

Thursfield D., Smith V., Holden R., Hamblett J. (2002), « Individual Learning Accounts: Honourable Intentions, Ignoble Utility? », *Research in Post-Compulsory Education*, vol. 7, n° 2, p. 133-146, <https://doi.org/10.1080/13596740200200128>.