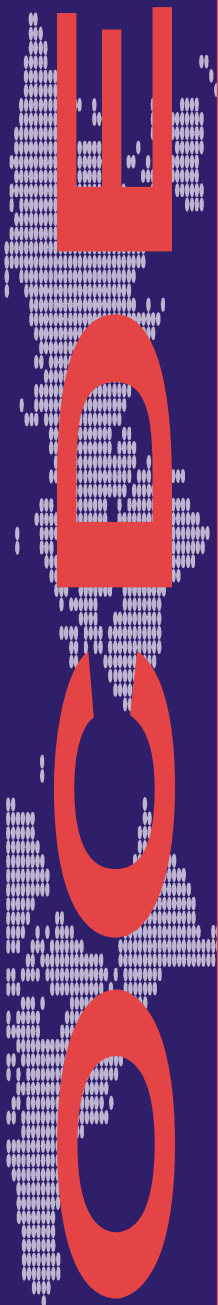


CENTRE POUR LA RECHERCHE ET L'INNOVATION DANS L'ENSEIGNEMENT

**SURMONTER  
L'EXCLUSION  
GRÂCE A  
L'APPRENTISSAGE  
DES ADULTES**



© OCDE, 2000

© Logiciel, 1987-1996, Acrobat, marque déposée d'ADOBE.

Tous droits du producteur et du propriétaire de ce produit sont réservés. L'OCDE autorise la reproduction d'un seul exemplaire de ce programme pour usage personnel et non commercial uniquement. Sauf autorisation, la duplication, la location, le prêt, l'utilisation de ce produit pour exécution publique sont interdits. Ce programme, les données y afférentes et d'autres éléments doivent donc être traités comme toute autre documentation sur laquelle s'exerce la protection par le droit d'auteur.

Les demandes sont à adresser au :

Chef du Service des Publications,  
Service des Publications de l'OCDE,  
2, rue André-Pascal,  
75775 Paris Cedex 16, France.

# SURMONTER L'EXCLUSION GRÂCE A L'APPRENTISSAGE DES ADULTES

ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

## ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1er de la Convention signée le 14 décembre 1960, à Paris, et entrée en vigueur le 30 septembre 1961, l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques (OCDE) a pour objectif de promouvoir des politiques visant :

- à réaliser la plus forte expansion de l'économie et de l'emploi et une progression du niveau de vie dans les pays Membres, tout en maintenant la stabilité financière, et à contribuer ainsi au développement de l'économie mondiale ;
- à contribuer à une saine expansion économique dans les pays Membres, ainsi que les pays non membres, en voie de développement économique ;
- à contribuer à l'expansion du commerce mondial sur une base multilatérale et non discriminatoire conformément aux obligations internationales.

Les pays Membres originaires de l'OCDE sont : l'Allemagne, l'Autriche, la Belgique, le Canada, le Danemark, l'Espagne, les États-Unis, la France, la Grèce, l'Irlande, l'Islande, l'Italie, le Luxembourg, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse et la Turquie. Les pays suivants sont ultérieurement devenus Membres par adhésion aux dates indiquées ci-après : le Japon (28 avril 1964), la Finlande (28 janvier 1969), l'Australie (7 juin 1971), la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973), le Mexique (18 mai 1994), la République tchèque (21 décembre 1995), la Hongrie (7 mai 1996), la Pologne (22 novembre 1996) et la Corée (12 décembre 1996). La Commission des Communautés européennes participe aux travaux de l'OCDE (article 13 de la Convention de l'OCDE).

*Le Centre pour la Recherche et l'Innovation dans l'Enseignement a été créé par le Conseil de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques en juin 1968 et tous les pays Membres de l'OCDE y participent.*

*Les principaux objectifs du Centre sont les suivants :*

- *de poursuivre les travaux de recherche et d'analyse sur les innovations et les indicateurs clés afin de mieux appréhender les problèmes d'enseignement et d'apprentissage existants ou qui se font jour, ainsi que leurs liens avec les autres domaines d'action ;*
- *d'explorer des stratégies d'enseignement et d'apprentissage cohérentes et prometteuses qui tiennent compte de l'évolution du contexte économique, social et culturel aux niveaux national et international ; et*
- *de faciliter la coopération pratique entre les pays Membres et, si nécessaire avec les pays non membres, afin qu'ils recherchent des solutions à des problèmes éducatifs communs et échangeant leurs points de vue sur ces problèmes.*

*Le Centre exerce son activité au sein de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques conformément aux décisions du Conseil de l'Organisation, sous l'autorité du Secrétaire général et le contrôle direct d'un Comité directeur composé d'experts nationaux dans le domaine de compétence du Centre, chaque pays participant étant représenté par un expert.*

Also available in English under the title:  
OVERCOMING EXCLUSION THROUGH ADULT LEARNING

© OCDE 1999

Les permissions de reproduction partielle à usage non commercial ou destinée à une formation doivent être adressées au Centre français d'exploitation du droit de copie (CFC), 20, rue des Grands-Augustins, 75006 Paris, France, Tél. (33-1) 44 07 47 70, Fax (33-1) 46 34 67 19, pour tous les pays à l'exception des États-Unis. Aux États-Unis, l'autorisation doit être obtenue du Copyright Clearance Center, Service Client, (508)750-8400, 222 Rosewood Drive, Danvers, MA 01923 USA, or CCC Online: <http://www.copyright.com/>. Toute autre demande d'autorisation de reproduction ou de traduction totale ou partielle de cette publication doit être adressée aux Éditions de l'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 Paris Cedex 16, France.

## Avant-propos

Cette étude publiée dans la collection « Des innovations qui marchent » traite de certains problèmes économiques et sociaux importants de notre époque en mettant l'accent sur les initiatives favorisant l'apprentissage. Il s'agit de faciliter l'accès à des ressources et à une activité économique et de favoriser le développement de nombreux aspects de la vie sociale, culturelle et personnelle. Le renouvellement des connaissances et des compétences conditionne de plus en plus la satisfaction des besoins élémentaires, la participation aux activités économiques et plus généralement à une citoyenneté pleine et active. Cet apprentissage s'acquiert au cours d'activités formelles et organisées que l'on appelle « l'éducation ». Par ailleurs, pour les adultes en particulier, cet apprentissage se situe pour une grande part en dehors du cadre institutionnel, dans une large gamme de dispositifs.

La série « Des innovations qui marchent » diffère des autres activités de l'OCDE concernant l'éducation dans la mesure où elle se déroule pendant une courte période (environ une année depuis le début du travail de terrain jusqu'à la publication), avec néanmoins des visites sur le terrain dans les différents pays\*. Pour chacun des pays examinés, l'accent est mis sur des initiatives spécifiques qui se sont avérées particulièrement efficaces ou originales dans le domaine étudié. Cette analyse est complétée par une information sur le contexte et les politiques de chaque pays.

Six pays (ou régions) ont participé à cette activité : la Belgique (Communauté flamande), le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni (Angleterre). L'étude est fondée sur :

- Des rapports de base préparés par des experts nationaux désignés par chaque pays participant.

---

\* Les études dans la série « Des innovations qui marchent » ont déjà porté sur les thèmes suivants : en 1993 *L'École : une affaire de choix* (des politiques visant à accroître les choix scolaires ont été mises en œuvre dans six pays) ; en 1994 *Gros plan sur les écoles* (évaluation des écoles dans sept pays) ; en 1995 *Choisir son avenir – les jeunes et l'orientation professionnelle* (orientation scolaire et professionnelle dans sept pays) ; en 1996 *Les parents partenaires de l'école* (relations entre familles et écoles dans neuf pays) ; en 1997 *L'École à la page – Formation continue et perfectionnement professionnel des enseignants* (huit pays).

- Des visites aux six pays effectuées par des membres du Secrétariat de l'OCDE et/ou par des consultants. Dix-neuf initiatives ont été étudiées en détail dans ces pays. Leurs expériences et les conclusions qui peuvent en être tirées du point de vue des innovations en matière d'apprentissage et de leur efficacité pour lutter contre l'exclusion constituent l'essentiel de cette étude. Des entretiens avec les bénéficiaires ont permis d'entendre leur voix et de recueillir leurs points de vue.
- Des rapports antérieurs de l'OCDE et d'autres travaux de recherche.

Comme pour d'autres rapports de cette série, la première partie fait une synthèse des principaux problèmes, tendances et conclusions de l'analyse détaillée des situations nationales et des initiatives locales ; elle est suivie par une deuxième partie contenant les études de cas par pays. Ce rapport s'est particulièrement attaché à recueillir le point de vue des adultes visés par ces activités, et pas seulement celui des organisateurs, des administrateurs et des observateurs.

Sous la responsabilité du Secrétariat du CERI, ce rapport a été préparé par deux consultants : M. Ian Nash du *Times Educational Supplement* et M. John Walshe de l'*Irish Independent*. Au sein du Secrétariat, Motoyo Kamiya et David Istance ont supervisé ce travail et ont également participé à sa rédaction.

Le rapport est publié sous la responsabilité du Secrétaire général de l'OCDE.

## Remerciements

Nous remercions les experts nationaux suivants pour leur contribution : le Dr Dirk Van Damme (Belgique), le Professeur John Field (Royaume-Uni), Mme Ana Ma. Méndez Puga (Mexique), le Professeur Max Van der Kamp (Pays-Bas), Mme Margreth Steen Hernes (Norvège) et le Professeur Rojerio Roque Amaro (Portugal). Nous remercions également pour leurs contributions les consultants suivants : le Professeur Stephen McNair, le Professeur John Field, le Professeur Denis Kallen et M. Donald Hirsch.

Cette étude a pu être réalisée grâce aux contributions financières volontaires du ministère de l'Éducation de Belgique (Communauté flamande) ; du ministère de l'Éducation du Mexique ; du ministère de l'Éducation des Pays-Bas ; du ministère de l'Éducation, de la Recherche et des Affaires religieuses de Norvège ; du ministère de l'Éducation du Portugal ; et du ministère de l'Éducation et de l'Emploi (Division des relations internationales) du Royaume-Uni.

# Table des matières

<b>Introduction</b> .....	11
---------------------------	----

## Partie I

### DISCUSSION THÉMATIQUE

<b>Chapitre 1. L'exclusion sociale et l'apprentissage des adultes : concepts et dimensions</b> .....	17
--	----

L'exclusion sociale de plus en plus présente dans les esprits .....	17
Diverses conceptions de l'exclusion sociale .....	17
L'apprentissage des adultes et l'exclusion sociale : relations et dimensions .....	23

<b>Chapitre 2. L'apprentissage des adultes au service de la lutte contre l'exclusion dans six pays</b> .....	29
--	----

L'action des pouvoirs publics .....	29
Éléments d'action visant à lutter contre l'exclusion grâce à l'instruction .....	31
Études de cas : problèmes abordés et population visée .....	33
Principales modalités d'organisation des projets .....	35
Initiatives locales et politiques nationales .....	40

<b>Chapitre 3. L'innovation, son efficacité et les leçons apprises</b> .....	41
--	----

Introduction .....	41
Coûts, rentabilité et partenariats .....	42
Innovation et efficacité .....	44
Les incidences pour la recherche .....	51
Principales considérations à prendre en compte par les pouvoirs publics .....	52

## Partie II

### RÉSUMÉS PAR PAYS

<b>Belgique (Flandre)</b> .....	59
Contexte .....	59
Les problèmes de l'exclusion en Belgique (Flandre) .....	59



Apprentissage des adultes et exclusion sociale .....	61
Principales orientations des politiques .....	63
Études de cas .....	65
Innovations et efficacité .....	76
Commentaire.....	76
 <b>Mexique</b> .....	 81
Contexte.....	81
Les problèmes de l'exclusion au Mexique.....	82
Apprentissage des adultes et exclusion sociale .....	84
Principales orientations des politiques.....	85
Études de cas.....	87
Commentaire.....	98
 <b>Pays-Bas</b> .....	 103
Contexte.....	103
Les problèmes de l'exclusion aux Pays-Bas.....	104
Apprentissage des adultes et exclusion sociale .....	106
Principales orientations des politiques.....	107
Études de cas.....	109
Innovation et efficacité .....	120
Commentaire.....	121
 <b>Norvège</b> .....	 125
Contexte.....	125
Les problèmes de l'exclusion en Norvège.....	127
Apprentissage des adultes et exclusion sociale .....	129
Principales orientations des politiques.....	130
Études de cas.....	132
Innovation et efficacité .....	142
Commentaire.....	143
 <b>Portugal</b> .....	 147
Contexte.....	147
Les problèmes de l'exclusion au Portugal.....	148
Apprentissage des adultes et exclusion sociale .....	150
Principales orientations des politiques.....	152
Études de cas.....	156
Innovation et efficacité .....	166
Commentaire.....	167
 <b>Royaume-Uni (Angleterre)</b> .....	 171
Contexte.....	171
Les problèmes de l'exclusion au Royaume-Uni.....	172
Apprentissage des adultes et exclusion sociale .....	175

Principales orientations des politiques .....	176
Études de cas .....	178
Innovation et efficacité.....	190
Commentaire .....	191
<b>Bibliographie .....</b>	<b>193</b>

## Introduction

A la veille du <sup>xxi</sup>e siècle, l'exclusion sociale est devenue un problème de première importance dans de nombreux pays de l'OCDE. Si le niveau global de la richesse matérielle a continué de croître, des pans entiers de la population n'en ont pas bénéficié. Pour certains, les perspectives d'avenir sont plus sombres que jamais. L'exclusion n'est pas seulement un problème de niveau de revenu ; elle se définit également par le degré d'intégration sociale et par rapport au sentiment d'appartenance à une communauté. A cet égard, on peut à juste titre être préoccupé de constater que les modes de vie souffrent d'une fragmentation croissante et sont de moins en moins intégrés. De plus, la situation risque d'empirer du fait des principaux facteurs structurels qui sont en jeu. Le développement de la globalisation des économies « du savoir » par exemple et les bénéfices qu'elle peut apporter laisse de côté une partie importante de la société, pour des raisons géographiques ou faute d'accès aux connaissances et à la formation.

L'OCDE aborde les problèmes d'exclusion, d'éducation et d'apprentissage des adultes sous des angles différents<sup>1</sup>. L'apport de cette étude, qui figure dans la collection du CERI intitulée « Des innovations qui marchent » se situe à deux niveaux : contenu et démarche. Sur le plan du contenu, ce rapport constitue une contribution à un domaine important mais relativement négligé. Au lieu de traiter séparément des problèmes d'exclusion et d'apprentissage des adultes, ce rapport examine l'impact de l'apprentissage des adultes dans la lutte contre l'exclusion. Les travaux réalisés à ce jour pour chercher à mieux comprendre comment surmonter les handicaps sociaux et économiques ont porté sur la formation initiale plutôt que sur l'apprentissage des adultes<sup>2</sup>. Et pourtant, si l'apprentissage à vie doit devenir une réalité pour tous, il faut davantage prendre en compte l'éducation des adultes. Ce rapport contribue à cette approche.

Nous avons cherché dans cette étude à intégrer une diversité d'expériences – formation institutionnelle, extra-scolaire et non institutionnelle –, qu'elles émanent du secteur public, des communautés locales, ou des entreprises. Les bénéficiaires de ces initiatives sont également divers : il peut s'agir de groupes autochtones ou de zones géographiques socialement isolées, de chômeurs de longue durée, de travailleurs menacés par l'exclusion, etc. Si importantes soient-elles, l'éducation et la

formation ne constituent pas seulement un moyen de mieux accéder aux connaissances, aux compétences et aux diplômes pour échapper à l'exclusion. Elles représentent aussi fréquemment une voie directe et efficace d'intégration sociale : elles permettent de rencontrer d'autres personnes au cours de l'apprentissage, d'acquérir plus de confiance en soi et de créer de nouveaux réseaux ; des communautés s'organisent elles-mêmes et deviennent plus autonomes grâce aux actions de formation. Dans un monde de plus en plus fragmenté, il reste à évaluer plus précisément la signification de la fonction que joue l'éducation des adultes.

Six pays (ou régions) ont participé à cette activité : la Belgique (Communauté flamande), le Mexique, la Norvège, les Pays-Bas, le Portugal et le Royaume-Uni (Angleterre).

C'est ainsi qu'une étude riche et variée a pu être réalisée. Un simple résumé ne peut rendre compte de cette diversité, mais, pour faciliter la lecture, la fin de chaque chapitre consacré à un pays (dans la deuxième partie) met en relief les innovations et les problèmes. De plus, la fin de la première partie tire les conséquences de l'étude pour la définition de politiques dans différents domaines :

*Les actions de formation* : les programmes novateurs étudiés montrent qu'il est possible d'être efficace dans la lutte contre l'exclusion et d'aider les plus défavorisés grâce à des actions de formation, si l'on y consacre suffisamment d'énergie, d'imagination et de moyens.

*La rentabilité* : ces projets constituent des investissements très rentables, et pourtant l'éducation des adultes reste insuffisamment développée, car son importance est perçue comme marginale par rapport à la scolarité obligatoire et à l'enseignement tertiaire.

*Le financement* : c'est un élément essentiel, mais un grand nombre d'initiatives souffrent de manière chronique de la précarité des financements. Des investissements modestes, mais réguliers, peuvent être plus efficaces que des dépenses dispersées en faveur de grands programmes moins bien ciblés.

*L'innovation* : comment concevoir des politiques susceptibles de tirer parti du caractère novateur des initiatives étudiées, de manière à libérer les énergies qui proviennent de la base et à dépasser les cloisonnements entre administrations et entre politiques sectorielles ?

*Une éducation répondant à la demande* : les programmes devraient être définis en fonction de la demande et non de l'offre. Ils devraient se présenter sous des formes, à des moments et dans des lieux facilement accessibles à tous et il est particulièrement important que les adultes concernés s'expriment. Le fait que la formation ait un caractère informel ne signifie pas que l'on doive accepter des programmes qui ne seraient pas suffisamment sérieux et ne constitueraient que des « pis-aller ».

*La direction et l'autonomie* : le leadership est un facteur déterminant de l'avenir de tout programme. Il peut provenir de l'extérieur, mais les programmes communautaires réussis supposent également de trouver une direction locale et permettent aux participants d'être davantage conscients qu'ils sont responsables de leur destin.

*Le renforcement des capacités individuelles et collectives* : « L'investissement dans le capital humain » devrait correspondre non seulement à des connaissances et compétences professionnelles, mais également à celles qui préparent les adultes à changer de métier et de conditions d'emploi, à occuper des emplois temporaires et d'autres formes d'emplois indépendants et de participation à des entreprises communautaires. Les investissements dans le « capital social » et dans le « capital humain » doivent être complémentaires ; les politiques de soutien à des réseaux, à des collectivités et à des structures qui contribuent à l'éducation (capital social) représentent des approches très sûres de soutien à l'employabilité, tout en renforçant chez les adultes leur sentiment d'appartenance à la société, leur identité de citoyens et leur confiance en eux, en leur communauté, en leurs familles et en leurs vies personnelles.

## Notes

1. La Direction de l'éducation, de l'emploi, du travail et des affaires sociales (DEELSA) a publié une série d'analyses des problèmes liés à l'exclusion, notamment l'analyse préparée pour la réunion de l'OCDE des ministres chargés des affaires sociales organisée en juin 1998. Voir *Pour un monde solidaire : le nouvel agenda social* (OCDE, 1999). Voir également *Combattre l'exclusion* (OCDE, 1998a et b, vol. 1 et 2).
2. L'apprentissage des adultes était au centre de la dernière réunion des ministres de l'Éducation qui s'est tenue en 1996 (voir *Apprendre à tout âge*, OCDE, 1996) et plus récemment de la conférence internationale intitulée « L'apprentissage des adultes » organisée en avril 1998 à Washington D.C. conjointement par l'OCDE et par le Département de l'Éducation des États-Unis. En ce qui concerne les relations et les politiques liant l'éducation et l'exclusion, notamment certaines catégories de jeunes, le CERl a élaboré un grand nombre d'analyses (en particulier *Implementing Inclusive Education*, 1998i et *Coordonner les services pour les enfants et jeunes à risque : une perspective mondiale*, OCDE, 1998j).

*Partie I*  
**DISCUSSION THÉMATIQUE**

## Chapitre 1

# L'exclusion sociale et l'apprentissage des adultes : concepts et dimensions

### L'exclusion sociale de plus en plus présente dans les esprits

Les pays de l'OCDE se préoccupent de plus en plus du phénomène de l'«exclusion sociale» et des obstacles que rencontrent certains individus et communautés pour s'insérer dans la vie professionnelle et plus généralement dans la société. Cette étude examine cette question et notamment le rôle important que peut jouer l'apprentissage des adultes pour combattre l'exclusion. Les visites sur le terrain effectuées dans six pays montrent qu'il n'y a pas de réponse simple à la question : «Qu'est-ce que l'exclusion sociale ?» Plusieurs apprenants adultes ont rejeté ce terme, faisant valoir que si leur situation est certes difficile, nombreux sont ceux qui sont en bien plus mauvaise posture ou sont confrontés à des problèmes spécifiques encore plus graves.

On cherche à savoir dans ce chapitre ce que signifie l'«exclusion sociale», à la fois en tant que concept, et telle qu'elle se manifeste aujourd'hui dans les pays de l'OCDE. On y montre que ce terme est utile dans la mesure où il permet d'attirer l'attention sur quelques-uns des phénomènes les plus inquiétants de notre époque. Cette étude est centrée sur les programmes et les projets les plus novateurs du point de vue des initiatives de formation des adultes. On s'est, jusqu'à présent, davantage efforcé de comprendre comment surmonter les handicaps économiques et sociaux par le biais de la scolarité et de la formation initiale, plutôt que par l'éducation des adultes et par d'autres formes d'apprentissage. C'est pourquoi il n'existe pas de cadre bien établi permettant de lier l'éducation et l'exclusion, notamment en ce qui concerne les adultes. Ce chapitre se conclut donc par la présentation des principaux éléments qui pourraient constituer un tel cadre.

### Diverses conceptions de l'exclusion sociale

Les exclus ne représentent pas une catégorie bien définie de la population : il n'existe pas de définition nette, claire et unique de l'«exclusion sociale». Des catégories comme les «personnes sans qualification», les «minorités ethniques», les

« chômeurs » peuvent recouvrir des situations très différentes. La société est mouvante, les individus passent d'une situation à une autre, bien que l'enfermement dans la pauvreté ou le chômage de longue durée constituent des problèmes majeurs. L'« exclusion » n'évoque donc pas une cible précise, mais toute une gamme de problèmes imbriqués entre eux.

L'analyse préparée pour la réunion de juin 1998 des ministres de l'OCDE sur la politique sociale résume comme suit la diversité des préoccupations dans ce domaine, sous l'intitulé « politiques de lutte contre l'exclusion » :

« Les “exclus”, les “marginiaux”, les “laissés pour compte”, les “éternels assistés”, les “nouveaux pauvres”, tous ces termes désignent une fraction de la collectivité qui, dans de nombreux pays de l'OCDE, suscite des préoccupations car elle se heurte à des obstacles presque insurmontables pour s'insérer pleinement sur le marché du travail et dans la société. Les résultats sont bien connus : la dépendance à l'égard des allocations conduit tôt ou tard au dénuement. L'accès aux services publics peut être refusé, faute de domicile ou d'antécédents d'emploi. Les ménages ne sont plus maîtres de leur propre destinée. L'état de santé peut se dégrader sous l'effet de la malnutrition et des mauvaises conditions d'existence. A l'âge de la retraite, l'absence de cotisation au régime public de retraite des salariés oblige à rester dépendant des allocations minimums. Les enfants grandissent sans avoir l'exemple d'une activité normale au sein de la société, ce qui accroît le risque de voir se perpétuer la situation d'une génération à l'autre. Dans certains pays, des quartiers, voire des régions entières se retrouvent en marge de l'économie moderne et dans l'impossibilité de profiter des améliorations du contexte macro-économique (OCDE, *Pour un monde solidaire : le nouvel agenda social*, 1999, p. 111).»

Ce résumé montre la diversité des concepts en jeu et la gamme des causes et des solutions possibles. D'aucuns pourraient mettre en question certaines formulations utilisées ; par exemple, le terme « défavorisé » se réfère-t-il à un concept utile ou pertinent ? Malgré l'absence de consensus, l'importance de ces questions est manifeste. C'est un point de départ utile pour l'étude de l'« exclusion » si l'on considère qu'il s'agit de surmonter des « obstacles à une participation pleine et entière au marché du travail et à la société ». Il n'est pas nécessaire de se référer uniquement aux cas les plus extrêmes de dénuement ou d'isolement ; il est tout aussi important de s'assurer que ceux qui sont vulnérables ne tombent pas dans l'exclusion. Parmi les participants aux programmes d'éducation analysés dans cette étude, beaucoup n'appartiennent pas à ces catégories extrêmes.

Trois approches distinctes mais reliées entre elles de l'« exclusion sociale » sont examinées : l'exclusion sociale dans les débats politiques récents ; pauvreté, faibles



revenus et défavorisés ; perceptions et vécu de l'exclusion. Chacune des ces approches apporte un éclairage sensiblement différent sur l'exclusion sociale.

### **L'«exclusion sociale» dans le débat politique récent**

*La place de l'«exclusion sociale» dans le débat sur l'action des pouvoirs publics est intéressante en soi, parallèlement à l'évolution et aux problèmes sociaux auxquels ce débat fait allusion. Certains pays et certains individus ne sont pas familiarisés avec ce terme mais cela ne lui fait pas perdre sa valeur pour autant. L'usage inégal qui en est fait invite néanmoins à se demander pourquoi il est apparu au cours des dernières années dans certains pays de l'OCDE plutôt que dans d'autres.*

L'«exclusion sociale» ne figure que depuis récemment en bonne place à l'ordre du jour social de maints pays bien qu'il ait toujours existé des personnes défavorisées. L'émergence de ce concept peut être rapprochée de certains des grands changements qui caractérisent l'époque actuelle, et notamment l'apparition de ce que l'on appelle aujourd'hui les «économies du savoir» et les «sociétés du savoir». Un niveau plus élevé de compétences est demandé pour des emplois qui changent eux-mêmes rapidement. Cela est dû en grande partie à l'influence des nouvelles technologies de l'information et des communications (TIC) et à la globalisation. Des secteurs d'activité et des domaines professionnels entiers sont devenus obsolètes sous l'effet de la restructuration mondiale, ou ont été transférés dans d'autres régions du globe, entraînant souvent des effets désastreux sur l'infrastructure économique et sociale locale. Les adultes peu qualifiés et insuffisamment instruits risquent fort d'être des chômeurs de longue durée ou de ne trouver que des emplois mal payés. La place donnée récemment à l'exclusion sociale dans les politiques gouvernementales peut tenir au fait que des hommes politiques éclairés, et d'autres personnes, prennent conscience de la vulnérabilité d'une forte proportion de la population et pas seulement des plus défavorisés au plan social.

Malgré ces facteurs mondiaux, la notion d'«exclusion sociale» semble plus couramment utilisée dans certains pays que dans d'autres – les pays du nord de l'Europe et de l'Amérique, par exemple, par opposition aux pays du sud. Cet état de choses reflète des facteurs sociaux et culturels, et peut-être des configurations objectives de la misère, ainsi que les rôles qu'occupent les familles et les ménages dans ces pays.

Une partie de l'inquiétude suscitée par l'exclusion pourrait refléter une nouvelle prise de conscience des politiciens et de l'opinion publique : un sens accru des responsabilités qui se manifesterait à l'égard du bien-être de la société et d'autrui. Cela tient autant à des calculs économiques les plus terre à terre qu'à l'altruisme public. Les causes structurelles à long terme et les effets de l'exclusion n'ont guère de chances de diminuer au cours des années à venir ; c'est pourquoi de nombreux gouvernements examinent les divers moyens de réduire le coût de leurs politiques publiques.

Les coûts financiers sont gigantesques, ainsi que les coûts sociaux, qui se manifestent par un niveau élevé de délinquance et d'aliénation, notamment chez les jeunes pour lesquels les effets des problèmes actuels risquent d'être durables.

Il se peut aussi que la volonté de recourir à un terme aussi fort que celui d'«exclusion», plutôt qu'à des euphémismes, témoigne d'une plus grande acceptation de la nécessité des réformes. L'analyse des ministres de l'OCDE chargés des politiques sociales mentionne la remise en question de la «paralysie des politiques sociales» qui caractérisait l'action des pouvoirs publics dans bien des pays il y a quelques années, quand les défauts des structures en place étaient reconnus mais acceptés avec fatalisme. Il reste à voir quelle va être la réussite de ces réformes pour lutter contre l'exclusion sociale, et dans quelle mesure elles vont efficacement venir à l'appui des innovations issues de la base telles que celles qui sont analysées dans cette étude.

### **Pauvreté, faibles revenus et défavorisés**

*L'attention portée à l'«exclusion sociale» renvoie aussi aux réalités de la pauvreté et des populations socialement défavorisées et pas seulement au débat politique. Bien que ce ne soit pas une notion précise ni un terme technique, les mots utilisés ont leur importance. Certains apprenants adultes et certaines communautés visités dans le cadre de cette étude se sont offensés de l'éventuelle condescendance qu'ils décèlent dans la terminologie utilisée, par exemple le mot de «démunis» utilisé par d'autres pour décrire leur situation.*

Prenant en compte l'intérêt suscité par la pauvreté et les personnes défavorisées dans les pays de l'OCDE, le rapport de la réunion des ministres chargés des affaires sociales de juin 1998 traite à la fois de l'ampleur des problèmes qui se posent et des individus les plus durement touchés. L'importance des qualifications et de l'instruction, et les embûches qui guettent ceux qui en sont démunis, sont une fois encore soulignés :

- «L'évolution du marché du travail joue au détriment des travailleurs peu qualifiés, qui courent un plus grand risque que leurs collègues plus instruits de se retrouver au chômage, d'être victimes du sous-emploi ou d'occuper des emplois faiblement rémunérés, et ce quel que soit le pays. (...) Si la plupart des indicateurs font apparaître une amélioration nette et continue de l'état de santé, cela a beaucoup moins de chances d'être le cas pour les groupes sociaux économiquement défavorisés. (...)
- «Le chômage reste élevé – 35 millions de personnes, soit 7 pour cent de la population active (moins toutefois que le chiffre record de 1993 : 38 millions, soit 8 pour cent) – et les risques de fracture sociale n'ont pas diminué. Le taux de chômage reste supérieur à 10 pour cent en Belgique, en Finlande, en Allemagne, en Grèce, en Hongrie, en Italie, en Espagne et en Pologne, et dans beaucoup de ces pays, il y a peu d'espoir de le voir baisser sensible-

ment à court terme. L'importance du chômage de longue durée reste inquiétante dans un certain nombre de pays. En 1996, plus de la moitié des chômeurs se trouvaient dans cette situation depuis plus de 12 mois en Belgique, en Hongrie, en Irlande, en Italie, au Portugal et en Espagne (OCDE, 1997b). Les travailleurs moins instruits connaissent généralement des taux de chômage beaucoup plus élevés que les autres (...) et l'écart entre les taux de chômage des plus instruits et des moins instruits se creuse dans la plupart des pays (...).

- « On constate que les disparités de revenus primaires (avant impôts et transferts sociaux) se sont accentués dans tous les pays pour lesquels les données sont disponibles. Quant aux écarts de revenu après impôt et transferts sociaux, ils se sont creusés dans beaucoup de pays, mais ce phénomène n'est pas général. Toutefois, les ménages avec enfants ont une probabilité beaucoup plus grande d'appartenir aux tranches inférieures de revenu que ce n'était le cas il y a 10 ou 20 ans. Quant aux personnes âgées, leur situation relative en termes de revenu s'est améliorée (Voir *Pour un monde solidaire : le nouvel agenda social*, OCDE, 1999, p. 21). »

Les témoignages dont on dispose font apparaître dans beaucoup de pays une augmentation des inégalités, des taux inquiétants de chômage et d'inactivité et une pauvreté croissante, souvent en dépit d'une élévation générale des richesses, ce qui souligne l'urgente nécessité de faire face à l'exclusion sociale. Le risque d'avoir à affronter la pauvreté et de faibles revenus ne menace pas seulement un groupe spécifique mais peut affecter une fraction bien plus nombreuse de la population.

Cette analyse de l'OCDE confirme que certaines combinaisons d'âge, de sexe, d'origine ethnique et de situation familiale accroissent fortement le risque de se trouver confronté à de graves problèmes : il s'agit, entre autres, des familles monoparentales (souvent des mères), et de nombreuses familles à la tête desquelles se trouve un adulte jeune ; de ceux dont l'instruction et la formation sont incomplètes ; de personnes handicapées ; d'hommes plus âgés mais en âge de travailler ; de femmes âgées vivant seules. La définition de ces catégories à « haut risque » ne signifie pas que tous ceux qui se trouvent dans ces situations subissent des privations, ni que ceux qui se situent hors de ces catégories échappent à la pauvreté et à l'isolement. Les personnes du troisième et du quatrième âge illustrent bien ce cas de figure – dans l'ensemble, leur situation s'est sensiblement améliorée depuis quelques années, mais beaucoup d'entre elles vivent dans un dénuement manifeste.

Le rapport montre aussi que l'exclusion concerne autant les familles, les ménages et les communautés que les individus. Par exemple, dans tous les pays de l'OCDE, on constate une augmentation du nombre des ménages où aucun des mem-

bres n'est rémunéré. Mais il y a également un accroissement des ménages comptant deux travailleurs ou plus. Le fossé entre ménages pourvus ou non d'un emploi s'élargit. L'augmentation du nombre des ménages sans emploi est frappant – un cinquième du total des ménages dans les pays de l'OCDE – mais si de nombreux ménages sans emploi sont dans la misère, tous ne le sont pas.

### **Perceptions et vécu de l'exclusion**

*Une étude plus précise de l'« exclusion » et de l'« intégration » porte sur le vécu des individus et des groupes – leur impression d'appartenir (ou non) à la société en général ou à leurs familles, leurs communautés et leurs pairs plus proches. Cette observation est étroitement liée à la croissance de l'individualisme et à la fragmentation de la vie moderne. Les différents sentiments d'exclusion présentés dans ce chapitre ne sont donc pas identiques. Un individu, une communauté ou un groupe peut être gravement défavorisé mais éprouver un plus grand sentiment d'intégration dans la société que d'autres dont la situation matérielle est bien meilleure.*

Les changements de la société qui créent les conditions propices à l'exclusion sociale ont des effets sensiblement différents sur les individus et les groupes vulnérables, en fonction de la situation de la collectivité ou du pays où ils vivent. Là où persistent des structures familiales fortes et une adhésion aux valeurs de la communauté et de la société, l'aide mutuelle permet souvent d'absorber le choc du changement. Il ne s'agit nullement de faire du sentiment ou de préconiser un retour aux temps anciens, mais de noter que l'impression d'exclusion peut être fortement accentuée dans les situations de solitude et d'isolement qui deviennent la norme dans beaucoup de pays de l'OCDE.

On constate souvent que l'exclusion sociale intervient quand les réseaux bien établis sur lesquels les individus comptaient – les familles élargies, les associations d'ouvriers ou d'artisans, les groupes dotés d'une forte identité professionnelle, les églises – disparaissent sans que quoi que ce soit de neuf ne prenne leur place. Ceux qui continuent d'avoir accès à ce type de « capital social » sont souvent mieux armés pour supporter le changement. Dans les pays où la base communautaire et familiale reste relativement vigoureuse, notamment en Europe du Sud et en Amérique latine, le taux de chômage des ménages est plus bas (*Perspectives de l'emploi*, OCDE, 1998*h*), bien que les possibilités d'aide sociale y soient aussi plus rares.

La nature des communautés elles-mêmes peut donner une impression de cohésion. Autrefois, beaucoup de communautés isolées ne se sentaient sans doute pas exclues puisque tout le monde était à la même enseigne et n'espérait guère accéder à un autre mode de vie. Elles sont de plus en plus confrontées à de puissantes forces extérieures, ce qui se traduit par un morcellement plus sensible et par l'effondrement des structures traditionnelles. Dans la mesure où il raffermirait la cohésion sociale, le développement communautaire a un rôle important à jouer, parallèlement à d'autres politiques et programmes qui s'adressent

aux individus et aux familles. Toutefois, dans notre univers de « communications virtuelles » où la proximité cesse d'être la condition du contact, la question même de savoir en quoi consiste une « communauté » reste posée. Il en est de même de la nature des programmes éducatifs qui correspondent aux nouvelles formes de communication. La frontière qui sépare le problème de la solution devient particulièrement difficile à tracer.

Comme nous l'avons vu, l'exclusion, dans le sens de la pauvreté et des épreuves, peut être très différente de l'impression de ne pas être accepté. Les familles et les communautés peuvent être « matériellement pauvres mais socialement riches ». Là où il y a convergence – les épreuves associées à une forte impression d'isolement et de perte d'identité –, les effets sont particulièrement catastrophiques.

Ces dernières années, les politiques sociales sont en général centrées sur l'aide sociale assortie de mesures complémentaires pour améliorer la situation sociale et éviter qu'apparaissent des catégories vulnérables en plus grand nombre. Les décideurs ont cherché à prendre des mesures plus actives, notamment par la formation destinée à accroître l'aptitude à l'emploi et élever le niveau général d'enseignement général et professionnel. L'étude de la façon dont l'exclusion est perçue est sans doute tout aussi importante que les mesures plus concrètes. Les pouvoirs publics ont souvent de l'exclusion une conception différente de celle des individus, des familles et des communautés en cause. Les initiatives et les projets évoqués dans cette étude ne sont pas toujours caractéristiques de l'action des pouvoirs publics, mais dans certains cas représentent des initiatives locales, prises peut-être pour tenter de résoudre des problèmes laissés de côté ou insuffisamment pris en compte par les mesures nationales. Leur point commun essentiel est la conviction que l'éducation, qu'elle soit formelle ou non, scolaire ou extra-scolaire, constitue une partie essentielle de l'arsenal de lutte contre l'exclusion.

### **L'apprentissage des adultes et l'exclusion sociale : relations et dimensions**

L'éducation fait partie intégrante de la lutte contre l'exclusion et de la recherche des voies qui mènent à l'intégration. Elle ne peut pas fournir toutes les solutions aux problèmes liés à l'exclusion, mais en représente un aspect très important. Dans les « économies et les sociétés du savoir » d'aujourd'hui, l'importance des connaissances, des compétences et de l'apprentissage pour participer à tous les aspects de la vie moderne devient de plus en plus évidente. Alors que l'économie bouge sans cesse, rares sont ceux qui peuvent échapper aux effets des changements spectaculaires du marché du travail. Il s'agit de savoir comment accéder aux activités et aux ressources économiques tout en favorisant de nombreux aspects de la vie sociale, culturelle et personnelle. Étant donné l'ampleur et la rapidité actuelles du changement, l'apprentissage est essentiel, ne serait-ce que pour se maintenir à niveau ; pour ceux qui n'y parviennent pas, les problèmes peuvent être graves. Le renouvel-

lement des savoirs et des compétences est donc indispensable pour répondre aux besoins fondamentaux, participer aux activités économiques et, d'une façon plus générale, accéder à une citoyenneté pleine et entière.

Mais ce renouvellement pose un problème considérable, notamment pour ceux dont les besoins d'apprentissage sont les plus grands. Ceux qui apprennent leur vie durant – que ce soit dans l'enseignement formel ou dans l'éducation des adultes, la formation professionnelle ou en entreprise, ou par leurs études personnelles – sont en général ceux qui ont le mieux réussi leurs premières années de scolarité. Le défi à relever pour lutter contre l'exclusion par la formation est d'autant plus redoutable : ceux qui ont le plus grand besoin d'apprendre sont les plus menacés d'exclusion, tout en ayant le moins de chances de compter au nombre des « apprenants à vie ». Il ne suffit donc pas de préconiser l'apprentissage à vie pour combattre l'exclusion puisque cela risque d'exacerber encore les inégalités qui existent déjà. Les stratégies et les initiatives doivent viser les plus démunis.

Les principaux liens entre l'éducation et l'exclusion sont présentés ci-dessous ; ils sont tirés de la littérature spécialisée et de l'analyse faite à l'intérieur de l'OCDE (voir aussi la conférence internationale organisée conjointement par l'OCDE et le Département américain de l'Éducation à Washington en avril 1998 et intitulée « L'apprentissage des adultes »), et à l'extérieur, ainsi que des exemples par pays évalués aux fins de cette étude.

### ***Satisfaire aux besoins élémentaires grâce à l'éducation***

La rapidité des changements rend d'autant plus important de promouvoir la maîtrise de la lecture et de l'écriture dans des cadres plus divers. Favoriser l'alphabétisation fonctionnelle constitue un grand défi pour les prestataires de formation, car le seuil des connaissances exigé dans le monde actuel continue de s'élever. Dans quelques-unes des études par pays qui font l'objet de la deuxième partie de ce rapport, un travailleur sur dix est freiné dans ses tentatives de recyclage par l'insuffisance de ses connaissances de base. Les exigences créées par l'évolution rapide des technologies signifient que les adultes les moins alphabétisés sont ceux qui doivent se battre le plus pour se maintenir à niveau.

Les problèmes peuvent être d'une extrême gravité. Dans des communautés très pauvres, nombreux sont ceux qui se maintiennent difficilement au niveau indispensable pour survivre et souhaitent désespérément avoir accès à une information même rudimentaire et au soutien nécessaire pour améliorer leur santé, leur bien-être et d'autres aspects fondamentaux de leur vie. Les problèmes de survie se posent à ceux qui se trouvent dans des situations dramatiques, confrontés au manque de logement, à la maladie chronique et à l'isolement dans leur grand âge. L'insuffisance du niveau d'alphabétisation aggrave encore les problèmes d'exclusion ; il devient même difficile de savoir le type d'éducation qui convient aux différents grou-

pes. Les besoins d'apprentissage de la communauté peuvent être tout aussi importants que ceux des individus. L'éducation peut contribuer à explorer et favoriser des activités diverses qui se situent hors du marché du travail ordinaire – qu'il s'agisse de travail indépendant, d'initiatives en coopération ou d'action communautaire – notamment là où les possibilités d'emploi sont rares.

Il faut viser à la fois un accroissement de la confiance en soi, des connaissances théoriques et pratiques et leur amélioration relative par rapport à ceux qui sont favorisés. Il est essentiel pour ceux qui en ont besoin d'apprendre afin de mieux maîtriser la lecture et l'écriture et les compétences de base, même si l'on ne peut pas escompter ainsi entamer sensiblement les inégalités, qu'elles soient éducatives ou socio-économiques. Les risques d'exclusion sociale persisteront cependant, aussi longtemps que les inégalités resteront flagrantes entre ceux qui ont d'importantes connaissances théoriques et pratiques et ceux qui en sont privés.

### ***Apprendre pour s'insérer sur le marché du travail***

Il est primordial pour ceux qui risquent le plus l'exclusion du marché du travail de s'instruire et de se former pour accroître leurs chances d'accéder à l'emploi. Il faut donc une compréhension éclairée de leurs besoins. Il s'agit de capacités, de connaissances et de compétences dans les domaines professionnels où une demande existe, et de la capacité de perfectionner constamment l'apprentissage lié à l'emploi. Il peut être tout aussi important de participer à des activités qui favorisent la confiance en soi, ouvrent l'esprit et améliorent les techniques d'apprentissage dans des domaines très éloignés du lieu de travail.

Ceux qui sont restés sur le bord du chemin ont besoin non seulement de connaissances et de compétences, mais également de certificats témoignant de ce qu'ils ont appris. Les formes nouvelles et souples d'évaluation et de certification, qui reflètent fidèlement les résultats et les possibilités, sont porteuses d'espoir pour ceux qui risquent l'exclusion. Néanmoins, les plus instruits tirent souvent plus d'avantages encore de ces modalités d'évaluation. L'écart des connaissances ne se comblera donc pas sans le ciblage concerté des efforts et des initiatives d'éducation.

D'aucuns se demandent si l'éducation et les qualifications peuvent contribuer à réduire les risques d'exclusion, en affirmant qu'elles ne garantissent plus l'accès aux bons emplois et à un avenir sûr. Mais il peut aussi arriver qu'un faible niveau d'instruction empêche effectivement l'entrée sur le marché du travail. En somme, les certificats et diplômes sont de plus en plus nécessaires, et de moins en moins suffisants, pour réussir dans le monde du travail. Il faut donc prévoir toute une gamme de méthodes qui facilitent l'obtention des certificats tout en favorisant les multiples formes d'apprentissage informel et non sanctionné par des diplômes.

La structure et l'implantation de l'activité économique ont beaucoup changé. On assiste dans divers pays à l'augmentation du travail indépendant et au développe-

ment des petites entreprises. Beaucoup d'emplois nouveaux nécessitent un travail temporaire, à temps partiel ou contractuel, parfois effectué dans des lieux divers ou à partir du domicile, par l'intermédiaire du téléphone ou de l'ordinateur. Ils exigent, outre les compétences professionnelles de base, de nouvelles capacités de gestion, d'autogestion et d'administration, l'aptitude à négocier et à suivre une formation adaptée à l'emploi dans un cadre relativement peu structuré. L'éducation entreprise pour lutter contre le risque d'exclusion professionnelle doit tenir compte, entre autres, de ces éléments nouveaux. Comme le montrent quelques-unes des études de cas examinées dans les chapitres par pays (voir deuxième partie), cela peut supposer que l'on soutienne des activités économiques autonomes et un travail indépendant qui se situe en dehors de l'emploi ordinaire.

### ***Apprendre pour favoriser l'action et la participation sociales***

Les mesures pour lutter contre l'exclusion doivent s'étendre bien au-delà de l'activité économique pour englober une gamme plus large d'activités sociales qui concernent la citoyenneté, le travail bénévole et la culture. Elles ne se substituent pas à l'emploi mais témoignent que l'intégration peut prendre des formes multiples. La participation réussie à des activités sociales, communautaires et culturelles diverses peut contribuer grandement à l'acquisition des compétences, de la confiance en soi et du capital social qui mènent à l'emploi. L'apprentissage des adultes peut tout à la fois préparer l'individu à cette participation sociale et en constituer un élément car l'éducation est, elle-même, une forme d'intégration à la société. A mesure que l'âge moyen de l'activité professionnelle s'abaisse, notamment pour les hommes, et que l'espérance de vie continue de s'allonger, ces finalités plus générales de l'apprentissage s'appliquent particulièrement aux citoyens adultes et aux personnes âgées. Elles constituent d'ailleurs d'importants objectifs à atteindre pour les adultes jeunes et d'âge moyen exposés à l'exclusion.

On a pu dire des connaissances théoriques et pratiques nécessaires à l'entrée sur le marché du travail qu'il fallait « les exploiter ou les perdre », pour bien montrer que si les connaissances acquises ne sont pas utilisées à bon escient, elles se dégradent jusqu'à disparaître complètement. Il en est de même de tout apprentissage, qu'il s'applique à l'emploi ou qu'il ait d'autres buts. Les initiatives prises pour l'apprentissage des adultes afin de lutter contre l'exclusion sociale sont certes intéressantes en elles-mêmes, mais leur valeur diminue si elles ne sont pas appliquées. Il est peu réaliste de croire que tous pourront profiter d'environnements professionnels « riches en compétences » ; il est d'autant plus important de donner la priorité à un large éventail d'activités communautaires, bénévoles, personnelles, culturelles et familiales.

La compétence et l'assurance acquises dans l'utilisation des technologies de l'information et des communications (TIC) donnent un bon exemple qui englobe



toute la gamme des objectifs : professionnels, sociaux ou personnels. La maîtrise des TIC est de plus en plus indispensable à l'intégration dans tous les aspects de la vie contemporaine. L'acquisition de ces compétences mérite d'occuper une place de premier plan dans la lutte contre l'exclusion sociale.

### ***Un mode d'apprentissage et un contexte appropriés***

Pour que l'éducation contribue réellement à subvenir aux besoins des différentes catégories d'adultes exposés au risque d'exclusion, de très nombreux problèmes économiques et sociaux doivent être abordés au moyen d'une éducation adaptée à des situations particulières. Il peut s'agir de parents isolés, de femmes qui retravaillent, de travailleurs menacés de licenciement, d'immigrants ou de personnes peu qualifiées. L'évolution de la demande économique et sociale, les modifications des situations et des rôles familiaux, appellent des solutions diverses. Les individus entre deux âges ou plus âgés peuvent éprouver des difficultés particulières à s'adapter aux compétences relationnelles demandées à l'heure actuelle – la communication, le travail d'équipe, l'aptitude à s'entendre avec les autres – surtout s'ils ont l'habitude des structures hiérarchiques de l'emploi ou de l'éducation. Il faut tenir compte des demandes personnelles complexes – celles par exemple des parents isolés qui ont besoin d'aide pour faire garder leurs enfants, la possibilité de bénéficier d'un soutien scolaire hors des heures normales de travail, l'aide éventuelle à l'acquisition des techniques de base et à la lutte contre la peur des études.

Il existe de très nombreuses possibilités d'adaptation de l'éducation à cette diversité de besoins et de situations. Cette adaptation peut être essentielle à la perception de la pertinence de l'éducation qui est, elle-même, indispensable à la réussite. Les établissements sont appelés à examiner les rapports qui les relient à l'apprenant et, à mesure que les TIC facilitent une conception plus souple du travail personnel, les définitions mêmes d'enseignant et d'apprenant sont souvent plus floues. Les enseignants des écoles et les formateurs des entreprises doivent revoir leur rôle et s'orienter vers des fonctions d'aide et de service aux individus et aux groupes qui prennent en main leur propre éducation.

Alors que les formes très personnalisées d'apprentissage et d'évaluation sont souples et répondent aux besoins spécifiques, elles risquent d'avoir des effets pervers en accentuant l'exclusion parce qu'elles ne prennent pas en compte la participation sociale et communautaire. L'acquisition des connaissances, qu'elle relève de l'éducation ou d'autres modalités d'engagement, est en soi une importante activité collective, et elle est en outre généralement plus efficace quand elle est entreprise collectivement. Il faut donc rechercher le juste équilibre entre les prestations individuelles et collectives.

Il n'est donc pas nécessaire de voir dans l'individu le seul « élève ». Les études de cas examinées dans cette étude montrent le potentiel d'une éducation conçue à

l'intention de catégories sociales, de familles et de communautés tout en reconnaissant qu'elles sont composées d'individus. Les dispositifs de développement communautaire touchent ceux qui, du fait de l'histoire, de l'isolement géographique ou des brusques changements des modalités du travail, ont été dépassés ou relégués aux marges de la société. Des méthodes inhabituelles d'apprentissage des adultes peuvent être étudiées pour aider les communautés à prendre conscience des possibilités nouvelles qu'elles recèlent. Les initiatives de développement communautaire examinées dans cette étude ont pour but de favoriser l'aide réciproque à partir du capital social qui existe au sein des réseaux et des familles, et des intérêts de la communauté. L'apprentissage des adultes peut ne constituer qu'une partie des solutions adoptées dans ces situations, mais son rôle est souvent primordial. Il serait erroné de suggérer qu'il y a une grande différence entre les approches individuelles et collectives. Certaines initiatives observées au cours des visites de l'OCDE combinaient les deux. Le développement communautaire entraîne souvent un accroissement des possibilités d'emploi, tandis que les mesures pour l'employabilité peuvent aider à resserrer les liens communautaires.

## Chapitre 2

# L'apprentissage des adultes au service de la lutte contre l'exclusion dans six pays

### L'action des pouvoirs publics

#### *L'attitude des pouvoirs publics à l'égard de l'exclusion*

Les gouvernements qui cherchent les moyens de lutter contre l'exclusion étudient les dispositifs législatifs et consultatifs et procèdent à une redistribution des responsabilités grâce à diverses formes de décentralisation régionale et départementale. Ils examinent aussi de nouvelles mesures propres à favoriser l'établissement de relations de travail plus étroites entre les services ministériels en liaison avec les organismes extérieurs. L'orientation générale de la législation ou de la consultation nationale reflète l'évolution du pays et le rôle que les différents départements sont censés y jouer. La Belgique (Communauté flamande) s'est fixée pour but de soulager la pauvreté par l'enseignement et la formation. Au Mexique, où les besoins essentiels comprennent l'eau courante salubre, l'électricité et un système sanitaire qui fonctionne, un plan de développement national requiert la coordination des organisations gouvernementales et non gouvernementales dans tous les domaines – l'éducation, la santé, la main-d'œuvre, les questions économiques et culturelle – qui intéressent l'ensemble des collectivités. Le gouvernement portugais organise, lui aussi, une consultation à l'échelle nationale afin d'adopter une approche intégrée pour lutter contre l'exclusion.

Les mesures destinées à réduire la dépendance vis-à-vis de la protection sociale figurent en bonne place dans les pays qui ont comme premier objectif de rendre les individus aptes à l'emploi. Au Royaume-Uni, la législation adoptée en 1998 sur la protection sociale a conduit à un « New Deal » (nouveau contrat) destiné aux chômeurs de longue durée, tant jeunes qu'adultes ; le versement des prestations est lié aux offres d'enseignement, de formation et d'emploi. Des mesures analogues ont été instaurées en Norvège et aux Pays-Bas. Aux Pays-Bas, une importante loi sur

l'éducation des adultes et l'enseignement professionnel définit l'attribution des indemnités.

Certains gouvernements sont avant tout conscients de la nécessité de procéder à des changements fondamentaux pour faire face aux problèmes essentiels de «survie» dont semblent pâtir des communautés entières. D'autres sont surtout confrontés à ce qu'ils perçoivent comme un défi à relever et qui consiste à conférer aux individus les compétences dont ils ont besoin pour s'adapter aux nouvelles demandes des entreprises : l'organisation et la restructuration de différents secteurs, la mondialisation des marchés et les nouvelles technologies de l'information et des communications. Les six pays étudiés ici sont confrontés, à des degrés divers, à des difficultés multiples et complexes, et mettent au point leurs orientations et leurs stratégies nationales en conséquence.

La décentralisation des pouvoirs de mise en œuvre a suscité des réponses très diverses aux problèmes de l'exclusion dans les différents pays. Le gouvernement britannique a par exemple mis en place des agences régionales de développement pour prendre le relais de l'administration centrale. On attend de ces organismes qu'ils stimulent les efforts et répondent aux intérêts des diverses parties prenantes. Le Portugal a cinq bureaux régionaux chargés de coordonner l'éducation et le développement communautaire.

### ***Les diverses orientations nationales en matière d'apprentissage des adultes***

Comme nous l'avons vu, les conceptions gouvernementales des problèmes de l'exclusion sont à la fois diverses et complexes. Beaucoup d'entre elles ne concernent pas directement l'enseignement. Il n'en reste pas moins que, ces dernières années, on prend mieux conscience de l'importance de l'apprentissage des adultes et du rôle qu'il peut jouer pour lutter contre l'exclusion, non pas uniquement en sa qualité d'instrument du changement, mais plutôt en association avec d'autres mesures. Parmi les objectifs communs de l'action des pouvoirs publics figure le droit pour tous les adultes d'atteindre au moins le niveau de l'enseignement secondaire de deuxième cycle ou de son équivalent professionnel. On estime qu'il s'agit là du seuil minimum permettant l'accès à la formation et à la majorité des emplois sur les marchés du travail d'aujourd'hui. On estime aussi que c'est à partir de ce niveau que l'on peut le plus efficacement prévenir l'exclusion, qu'il s'agisse de la participation à la vie démocratique et sociale qu'à l'emploi.

En 1997, la Norvège a publié à titre consultatif *New Competence – The basis for a total policy for continuing education and training for adults* (La nouvelle compétence – point de départ d'une politique globale d'éducation et de formation permanentes des adultes) où l'on définit les principaux facteurs d'exclusion que sont «un niveau d'instruction insuffisant, un manque de compétences et de qualifications, et des connaissances dépassées». En 1998, le gouvernement britannique a publié un Livre

vert sur les politiques futures de l'apprentissage à vie pour tous. Les ministres avaient déjà fait valoir que l'apprentissage des adultes constituait le moyen de leur assurer des possibilités à la fois meilleures et plus équitables sur le marché de l'emploi. On trouve une même conception de l'importance de l'apprentissage des adultes aux Pays-Bas qui ont procédé à un nouvel examen à l'occasion de l'adoption de la Loi sur l'apprentissage des adultes et l'enseignement professionnel. Au Mexique, l'éducation de base des adultes et une amélioration du niveau d'alphabétisation de la population sont considérés comme des objectifs nationaux de première importance.

Tous les pays ont entrepris une réévaluation de l'éducation des adultes. Après un examen complet effectué au début des années 90, le gouvernement belge (Communauté flamande) a fait valoir que « l'insuffisance de la scolarité et l'analphabétisme fonctionnel » étaient les causes principales de l'exclusion. On estime donc que l'éducation de base des adultes est la stratégie institutionnelle la plus importante. Au Portugal, il ressort d'une étude conduite par les pouvoirs publics en 1997 qu'une nouvelle démarche s'impose pour élargir l'accès à l'éducation des adultes et multiplier les voies menant à la qualification, afin de favoriser une participation beaucoup plus large à l'enseignement et à la formation.

## **Éléments d'action visant à lutter contre l'exclusion grâce à l'instruction**

### ***L'enseignement et l'apprentissage***

Les décideurs qui ont été chargés de rédiger de nouvelles mesures pour combattre l'exclusion ressentent généralement plusieurs besoins. Par exemple des programmes nettement plus souples, adaptés aux besoins des foyers, de la vie professionnelle ou de la collectivité. Les six pays étudiés envisagent tous de mettre en place des schémas nationaux d'évaluation et des programmes nationaux d'étude pour faire face à ces demandes.

Les rôles de « l'enseignant » et de « l'apprenant » se modifient dans nombre de pays à mesure que des mesures appellent un assouplissement du mode d'acquisition des connaissances. Au Royaume-Uni, on met au point de nouveaux matériels pédagogiques pour les programmes d'enseignement à distance. Le rôle du « prestataire de formation » n'est pas le même suivant le lieu où l'on apprend. L'apprentissage à vie pour tous devient une nécessité plutôt qu'un luxe puisque tout le monde est affecté par la révolution technologique et la mondialisation des marchés.

Dans un établissement d'enseignement traditionnel, les enseignants et les apprenants ont des rôles distincts : les enseignants sont souvent perçus comme chargés de l'autorité et de la transmission de l'information et des connaissances tandis que les apprenants en sont les bénéficiaires passifs. Dans le domaine de l'éducation

extrascolaire et non institutionnelle des adultes, les rôles de l'enseignant et de l'apprenant convergent et peuvent parfois alterner.

L'aptitude à la direction constitue un élément essentiel des mesures prises par la plupart des pays car on estime que des dirigeants énergiques sont indispensables à la durabilité des projets. Au Mexique, la formation aux fonctions de direction fait partie intégrante des projets. Dans ce pays ainsi qu'au Portugal, on cherche à donner aux projets l'autonomie dont ils ont besoin en recherchant des dirigeants au sein de la collectivité. Aux Pays-Bas, la quête de bons dirigeants fait partie de la formation à l'affirmation de soi donnée aux minorités ethniques.

L'un des corollaires de l'aptitude à la direction est la conscience de son propre pouvoir. Les recherches effectuées par l'Institut norvégien pour l'apprentissage des adultes amènent à penser que l'on ne peut réussir à aider les individus à prendre leur vie en main avant de leur avoir fait « désapprendre » les réactions affectives liées à l'échec, à l'insuffisance des résultats et à la mauvaise opinion de soi que l'on avait à l'école. De nombreux projets destinés à lutter contre les forces de l'exclusion cherchent à redonner confiance en eux à certains groupes tels que les minorités ethniques, les femmes et les peuples autochtones (Belgique, Pays-Bas et Mexique).

### ***L'organisation des services***

Les établissements sont fortement incités par les pouvoirs publics à modifier sensiblement leurs méthodes. Au Royaume-Uni, on attend des collèges traditionnels qu'ils sortent de leurs campus et partent à la recherche des apprenants dans leur communauté. En Norvège, les écoles publiques sont invitées à entrer en concurrence commerciale pour l'organisation des cours donnés en entreprise. Au Mexique, les modalités habituelles d'organisation de l'éducation des adultes sont en cours de modification. Tous les gouvernements des pays concernés par l'étude reconnaissent que les établissements d'enseignement traditionnels ne pourront peut-être pas s'adapter aux nouveaux besoins des apprenants et de la société. Les pouvoirs publics attendent des établissements qu'ils se chargent de fonctions nouvelles et se transforment en intermédiaires et en prestataires dans des cadres informels.

C'est sans doute dans le domaine des partenariats que les changements sont les plus fondamentaux. A mesure que les pouvoirs publics réduisent la participation directe de l'État, ils s'orientent de plus en plus vers les partenariats comportant la participation d'une large gamme de parties prenantes : employeurs, syndicats, organisations non gouvernementales (ONG), associations bénévoles à but non lucratif et établissements d'enseignement. Dans certains pays, d'importants engagements financiers sont demandés au patronat et aux syndicats ; en Norvège par exemple, les pouvoirs publics attendent une compensation en matière de négociations salariales annuelles entre un accord de salaires et les dépenses consacrées à la formation pour lutter contre l'exclusion. Au Royaume-Uni (Angleterre), les employeurs offrent un

nombre considérable de possibilités d'apprentissage sur le lieu de travail et dans certains pays où les syndicats jouent un rôle de premier plan, ils sont devenus le plus important prestataire de mesures conçues pour lutter contre l'exclusion. Les pouvoirs publics cherchent à établir entre eux des partenariats plus larges. Au Portugal, une agence nationale qui représente tous les groupes d'intérêt est chargée des partenariats.

### ***Les moyens de la mise en œuvre des politiques***

La persistance du chômage de longue durée est l'un des grands problèmes qui se posent dans nombre de pays de l'OCDE. Dans ce contexte, la méthode habituelle qui consiste à former une personne pour un travail, puis à la laisser se débrouiller toute seule, est radicalement remise en cause. Cette manière de « placer et oublier » l'individu ne suffira plus. Les chômeurs de longue durée exigent davantage que les services habituels, même en période de reprise du marché du travail. La question d'une orientation et de conseils efficaces revêt une acuité croissante.

Des dispositions nouvelles se développent pour encourager l'embauche et la rétention des groupes exclus et vulnérables dans les programmes de formation et pour récompenser à la fois l'apprenant et le prestataire de service. Il existe au Portugal un salaire minimum garanti pour les personnes n'ayant pas l'équivalent du baccalauréat qui suivent des cours homologués. Le Royaume-Uni et les Pays-Bas ont tous deux des dispositifs de paiement en fonction des résultats qui prévoient divers paiements par l'État aux prestataires de formation en cas d'embauche, de poursuite et de réussite de la formation. Les versements en espèces qui sanctionnent les enseignements suivis aux Pays-Bas sont pondérés pour favoriser les embauches de membres des catégories exclues.

Au titre de son plan national, le Portugal met en place de nouveaux systèmes de conseils et d'orientation liés à la reconnaissance des acquis, afin d'assurer une certaine cohérence entre les cours suivis par les adultes et la reconnaissance qu'ils acquièrent lorsqu'ils obtiennent une qualification reconnue à l'échelon national.

### **Études de cas : problèmes abordés et population visée**

Les projets évoqués dans cette étude illustrent une grande variété de méthodes destinées à affronter l'exclusion. L'une d'elles consiste à examiner une communauté ou une fraction de population ayant de nombreux besoins en matière de santé, de logement et d'hygiène. Une autre revient à examiner plus particulièrement les besoins en matière d'emploi d'individus appartenant aux catégories visées. Les deux approches ne sont pas contradictoires ; les 19 projets font apparaître des nuances et des degrés divers de l'une et de l'autre dans ces approches. Près de la moitié des projets s'adressent à des populations entières, c'est le cas des projets portugais et mexicains. D'autres, en Belgique, en Norvège et au Royaume-Uni, font apparaître

une appréciation croissante des avantages qu'il y a à cibler une communauté ou un groupe pour toucher des individus en plus grand nombre.

La complexité des rapports entre les deux méthodes ressort d'un projet intitulé « Misiones Culturales » mis en œuvre au Mexique. Il s'agit d'un projet solidement appuyé sur la collectivité qui s'associe à une formation à différents métiers ciblée sur les individus. En Belgique (Communauté flamande), le projet intitulé « Intégration des personnes âgées dans la société » (ISIS) s'efforce de créer des emplois pour des individus tout en cherchant une solution collective à l'insuffisance des services d'aide aux personnes âgées.

Dans cette étude, les projets, qu'ils soient issus d'une communauté ou d'une fraction de la population, adoptent généralement une approche collective pour répondre aux besoins ; par exemple le travail avec une communauté autochtone au Mexique, avec des communes rurales isolées au Mexique et au Portugal, avec des communautés urbaines défavorisées dans un parc de logements sociaux au Royaume-Uni et dans des bidonvilles du Mexique et du Portugal. Lorsque l'on s'intéresse davantage aux besoins d'emploi des individus faisant partie des groupes cibles, ce sont les problèmes posés par l'aptitude à l'emploi qui l'emportent. Dans cette dernière perspective, on distingue cinq catégories spécifiques. Les regroupements ne s'excluent pas mutuellement ; tous ont en général une ou plusieurs caractéristiques communes (par exemple les femmes en chômage de longue durée, peu qualifiées et issues de minorités ethniques) :

- les migrants et les minorités ethniques, y compris les groupes qui subissent une discrimination raciale et professionnelle aux Pays-Bas et en Belgique (Communauté flamande) ;
- les individus peu instruits et peu qualifiés (ayant quitté précocement l'école), tels que dans les exemples du Royaume-Uni et les travailleurs très pauvres qui sont en dehors du marché officiel de l'emploi au Portugal ;
- les chômeurs de longue durée, tels les travailleurs néerlandais qui étaient considérés comme virtuellement inaptes à l'emploi ;
- les femmes, notamment en milieu rural et issues de minorités ethniques en Belgique (Communauté flamande), les mères célibataires en Norvège, les jeunes Néerlandaises dont les perspectives d'emploi sont défavorables ;
- les travailleurs menacés d'exclusion, les travailleurs des télécommunications et du traitement du poisson en Norvège et les ouvriers d'usine au Portugal et en Belgique (Communauté flamande), qui sont confrontés à la restructuration et à la réorganisation.



## Principales modalités d'organisation des projets

Le mode d'organisation des projets – les lieux, les éléments d'enseignement et de formation et l'aide accordée – présente aussi un tableau complexe des diverses méthodes.

### *Les lieux*

Près des deux tiers des projets de cette étude sont implantés dans des centres urbains, dont certains très défavorisés. Les autres projets se déroulent dans les zones rurales. Comme les projets mis en œuvre en Belgique (Communauté flamande) et au Mexique, ces communautés rurales souffrent de l'exode de la population et du déclin de l'économie locale. La banque communautaire au Mexique est une exception car elle allie les projets à la ville et à la campagne.

Certains projets fonctionnent entièrement ou principalement sur les lieux de travail, dont deux en Norvège, un au Portugal et un en Belgique (Communauté flamande) sont des projets préventifs ayant pour objet d'empêcher les travailleurs « à risque » de tomber dans l'exclusion. D'autres ont lieu dans des établissements « éducatifs » (écoles et centres de formation). Un tiers des projets associe l'enseignement formel en établissement et la formation en entreprise, tandis que quelques-uns ont lieu dans des collectivités locales, sans être hébergés par les entreprises ou les établissements d'enseignement.

De même que pour les populations visées, le lieu ne relève pas d'un choix simple mais constitue un mélange d'implantations destinées à s'adapter aux différents aspects de chaque projet. Par exemple, les travailleurs des télécommunications menacés de licenciement en Norvège associent la formation sur le lieu de travail, l'enseignement à distance et la fréquentation du collègue ; la répartition des lieux de formation varie pour répondre aux besoins personnels.

### *Les éléments d'enseignement et de formation*

Dans les projets étudiés, le contenu qui relève de l'éducation des adultes va de l'application traditionnelle du programme scolaire (mères célibataires qui retournent à l'école en Norvège) aux programmes d'apprentissage très peu structurés, souvent sans plan d'étude ni emploi du temps fixe (entreprises autochtones et femmes qui suivent une formation pour organiser des banques communautaires au Mexique). Leur diversité même montre à quel point les organisateurs des programmes ont dû répondre à des demandes dissemblables. Chacun des 19 cas étudiés est très particulier et reflète la nécessité d'examiner une à une les mesures prises pour lutter contre l'exclusion.

Les méthodes les plus traditionnelles et les plus limitées dans le temps sont en général appliquées dans les projets organisés sur les lieux de travail et dans les éta-

blissements d'enseignement aux Pays-Bas et en Belgique. Mais l'importance de l'orientation, du soutien, de l'adaptation individuelle et du suivi assurés tout au long des programmes d'études et au-delà de leur achèvement signifie que chaque adulte bénéficie d'une attention personnalisée.

Les cadres où ont lieu les activités d'apprentissage vont des salles de classe traditionnelles à des lieux informels tels que les centres communautaires ou les maisons individuelles. Il n'y a pas toujours de ligne de démarcation nette entre organisation formelle et informelle : par exemple, des dispositifs formellement conçus, tels que le projet britannique (en Angleterre) appelé «University for Industry», se déroulent dans des cadres très informels, maison individuelle, café ou club.

Le contenu d'enseignement/apprentissage des projets étudiés varie aussi considérablement, allant de l'alphabétisation, des connaissances et des compétences pratiques concernant des métiers ou des professions spécifiques, à des qualifications comportementales, telles que la formation à la confiance en soi dans le projet consacré aux minorités ethniques (Pays-Bas) et à la constitution d'équipes et au soutien par les égaux chez les «auxiliaires de vie» à domicile (Belgique – Communauté flamande).

### ***Les prestataires et l'organisation***

Les projets étudiés montrent qu'il existe des catégories de personnes très diverses qui assurent l'éducation et la formation des apprenants : enseignants certifiés, travailleurs sociaux, instructeurs de formation professionnelle, personnel des centres d'éducation des adultes, membres des services sociaux, apprenants et anciens apprenants, dirigeants de la collectivité. D'une part, les enseignants, les travailleurs sociaux, les membres des services sociaux et les moniteurs de formation ont en général des qualifications professionnelles d'un type ou d'un autre, suivant le contexte national et local. La plupart d'entre eux font partie du personnel rémunéré d'établissements ou d'organisations. D'autre part, les apprenants et anciens apprenants ainsi que les responsables de la collectivité, le plus souvent non rémunérés, jouent un rôle de premier plan en offrant des services éducatifs dans certains projets où ils agissent dans des cadres informels avec des éléments d'enseignement qui sont pour la plupart non structurés.

L'organisation et les modalités de l'apprentissage des adultes vont des dispositifs dépendant fortement de l'initiative des enseignants, qui se situent dans des cadres formels et souvent institutionnels, à ceux qui reposent sur l'enseignement réciproque, qui disposent de matériels et de conseils, mais où il n'y a guère de distinction entre enseignants et apprenants. Les premiers relèvent le plus souvent de mesures visant à rendre les individus aptes à l'emploi, les derniers étant plus orientés vers la collectivité et la communauté.

Une fois encore, rares sont les projets qui abordent l'apprentissage en adoptant un seul angle d'approche à l'exclusion de tout autre. Les femmes qui suivent des formations professionnelles aux Pays-Bas ont un programme composé pour l'essentiel d'un enseignement formel dispensé sous forme de cours magistraux. Mais en même temps, elles sont censées prendre en main leur propre apprentissage dans certains domaines, et apprendre à étudier seules, à effectuer un travail personnel ou en équipe. Les projets conçus à l'intention des immigrés frappés d'exclusion dans les bidonvilles portugais sont fortement ancrés dans la communauté et dans le travail en groupe, chaque apprenant assumant à son tour la direction des opérations pour animer les programmes et les discussions. Il existe aussi un haut niveau de formation permanente dispensé à l'école. On trouve un autre équilibre entre enseignements formels et informels au Mexique où les femmes suivent une formation pour se préparer à assurer le fonctionnement de banques communautaires.

Les partenariats entre secteurs public et privé sont indispensables à la conception et à l'organisation des programmes dans la majorité des projets. Quand il s'agit de rendre les individus aptes à l'emploi, on s'attache en général aux besoins de l'industrie ou de l'employeur, alors que les projets communautaires sont centrés sur les besoins de l'apprenant. Le dosage des méthodes varie en fonction du niveau des besoins essentiels des individus ou des groupes.

### ***Les moyens de mise en œuvre des politiques***

Dès lors que les apprenants font partie d'un cours, il reste aux prestataires de formation des défis à relever pour mobiliser l'intérêt et l'engagement des apprenants dans la durée. Il faut aussi prévoir les mesures de suivi qui les empêcheront d'abandonner en cours de route. Dans les projets qui font l'objet de notre étude, des stratégies et des outils divers ont été identifiés : l'orientation et les conseils, le travail des intermédiaires, les incitations, l'utilisation des nouvelles technologies, le financement et le partenariat.

#### *Orientation, soutien individuel, conseils*

Dans les projets qui mettent l'accent sur les besoins collectifs, le soutien individuel fait à telle point partie intégrante du projet qu'il peut ne pas être nommément évoqué. Même dans ce cas, un soutien est constamment apporté. Le projet autonome destiné à la population autochtone au Mexique est un exemple caractéristique : l'orientation, le soutien individuel et les conseils sont fournis par les membres de la communauté eux-mêmes dans un processus de soutien mutuel. Dans le cas des banques communautaires au Mexique, les deux animateurs de l'agence extérieurs au groupe et les responsables de la communauté assument ces fonctions.

Dans les projets où il s'agit avant tout de rendre les individus aptes à l'emploi, des techniques de plus en plus élaborées d'orientation, de tutorat et de conseils

sont appliquées. En Belgique (Communauté flamande), dans le projet ISIS, des travailleurs sociaux se chargent de manière continue de l'orientation et de l'entraînement de chaque travailleuse pendant la formation et sur le lieu de travail. De même aux Pays-Bas et en Belgique (Communauté flamande), des méthodes d'orientation et de conseils de pointe sont appliquées par des spécialistes dans les programmes de formation professionnelle pour soutenir les élèves et limiter les abandons.

#### *La constitution des équipes et le soutien des pairs*

La constitution des équipes et le soutien des pairs existent depuis longtemps dans les projets principalement centrés sur les besoins collectifs. Ils sont généralement considérés comme essentiels pour la viabilité de ce type de projets. On peut citer comme exemples les projets mis en œuvre au Mexique et au Portugal, où le travail d'équipe et le soutien des pairs sont consciemment utilisés, sous une forme ou une autre, bien qu'ils ne se distinguent pas toujours des autres activités.

Une place de plus en plus importante est faite à la constitution des équipes et au soutien des pairs dans les projets axés sur l'aptitude à l'emploi. Les travailleurs sociaux (en Belgique – Communauté flamande) et d'autres spécialistes (notamment aux Pays-Bas) ont commencé à les inclure dans le programme d'études.

#### *Les incitations*

Les incitations destinées aux établissements et aux organisations sont offertes par les pouvoirs publics et les organismes bailleurs de fonds pour encourager les établissements à mettre en œuvre un projet particulier. En Belgique (Communauté flamande), les écoles reçoivent des crédits supplémentaires pour le projet conçu à l'intention de la minorité ethnique et au Royaume-Uni, les établissements d'enseignement supérieur et de formation du secteur public, ainsi que les employeurs qui organisent une formation, bénéficient d'incitations en fonction du nombre d'étudiants et du taux de poursuite des études.

Les incitations destinées aux apprenants prennent principalement la forme du paiement des droits de scolarité (Norvège), d'un salaire complet garanti aux termes d'un arrangement associant travail et études conçu à l'intention des élèves issus de minorités ethniques (Belgique – Communauté flamande), d'un salaire minimum garanti destiné à inciter les travailleurs peu instruits et insuffisamment qualifiés à reprendre des études (Portugal), et du versement d'indemnités en fonction de contrats d'enseignement et d'apprentissage. L'habilitation et la certification constituent d'autres incitations pour les apprenants. On peut évoquer à cet égard des unités de valeur de formation continue et d'enseignement supérieur pour les élèves d'un programme d'apprentissage à distance au Royaume-Uni, et le certificat d'instituteur de maternelle délivré après achèvement d'un programme associant travail et études en Belgique (Communauté flamande).

### *L'utilisation des nouvelles technologies*

Les projets étudiés démontrent que les possibilités nouvelles offertes par l'utilisation des technologies de pointe constituent de puissants moyens de lutte contre l'exclusion. Leur capacité d'atteindre certains segments de la société autrefois exclus est telle qu'il y a des pays où certaines politiques n'auraient pas pu être conçues sans elles. Au Royaume-Uni, les plans d'une « Université pour l'entreprise », destinée à ceux qui sont marginalisés et exclus, reposent presque entièrement sur l'informatique. Les dispositifs d'orientation professionnelle et de télé-enseignement dans des pays tels que la Norvège et les Pays-Bas en dépendent également en grande partie. En Belgique (Communauté flamande), les nouvelles technologies offrent de nouvelles possibilités d'emploi aux chômeurs de longue durée autrefois qualifiés de « moins aptes à l'emploi ».

### *Financement et partenariats*

Les sources de financement des projets sont variées. Dans la plupart des cas, il y en a plus d'une. Elles vont d'un financement modeste des secteurs public et privé à d'importantes subventions provenant des administrations nationales et au financement par des instances internationales telles que l'Union européenne. Certains projets attirent des investissements considérables de la part des entreprises, notamment au Portugal où une entreprise multinationale a investi dans le recyclage de 700 salariés au titre d'un programme de développement communautaire.

L'entreprise autochtone mexicaine a remarquablement réussi à se rendre auto-suffisante, mais l'obtention d'un financement stable à long terme est un problème de première importance pour tous les autres projets de l'étude. Les organisations sans but lucratif ont été durement frappées dans bien des pays par les récentes compressions budgétaires. Les difficultés rencontrées pour obtenir des fonds tout en répondant à des besoins nouveaux et divers ont souvent été mentionnées lors des visites de l'OCDE sur les sites. La privatisation et l'ouverture des organismes publics à la concurrence sont considérés au Royaume-Uni et aux Pays-Bas des options permettant la survie financière future des projets. Dans certains projets, le niveau insuffisant du financement est compensé par certaines activités d'auto-assistance ; au Mexique par exemple, face à l'ampleur même du problème de l'exclusion et au peu de ressources disponibles, il est indispensable que les individus s'emploient eux-mêmes à mobiliser des fonds.

Les contributions des employeurs en nature, et pas seulement financières, aident également à faire face au financement de certains projets. En Belgique (Communauté flamande), le temps passé par les travailleurs à suivre un cours est partiellement compensé par l'entreprise lorsqu'elle aménage le niveau de dotation en personnel et/ou recrute un personnel de remplacement. Au Royaume-Uni, on a

instauré une comptabilisation individuelle de l'apprentissage vis-à-vis de laquelle les pouvoirs publics, l'employeur et les individus peuvent investir.

### **Initiatives locales et politiques nationales**

L'élaboration des politiques et le fonctionnement des projets ne se font pas tous « de haut en bas ». La plupart des projets de cette étude sont issus d'une initiative locale. Dans certains d'entre eux, on observe des tensions entre la politique nationale et les initiatives locales. Il peut s'agir de tensions créatives qui permettent souvent aux apprenants eux-mêmes et aux prestataires de formation de convaincre les pouvoirs publics de la nécessité de repenser leur attitude à l'égard de l'exclusion et d'assouplir la réglementation. En Norvège, les mères célibataires faisant partie d'un programme de passage de l'aide sociale à l'emploi et qui étaient décidées à suivre des cours d'éducation des adultes conçus pour répondre à leurs besoins, ont convaincu les autorités d'aménager la réglementation de l'éducation. Aux Pays-Bas, une initiative prise par des femmes exclues a modifié les attitudes des employeurs vis-à-vis de l'embauche, ce qui s'est traduit ultérieurement par un changement de la politique de l'emploi.

Lorsque les besoins locaux et la politique nationale de l'emploi sont complémentaires, leur influence sur la conception des projets est grande. Aux Pays-Bas, des réfugiés qui avaient renoncé à l'espoir de trouver du travail se sont intégrés aux politiques nationales de recyclage pour suivre un nouveau programme de formation de base. Les initiatives sont de plus en plus souvent prises à l'échelon local ou régional. Les initiatives d'auto-assistance (Mexique et Portugal) ont été alignées sur les politiques nationales mais ont, à leur tour, induit une modification de la politique centrale.

## L'innovation, son efficacité et les leçons apprises

### Introduction

De tout temps, les politiques de l'emploi dans leur acception générale se sont adressées aux catégories exclues dont on estimait qu'elles étaient « employables » sur les marchés du travail ordinaires. Quant aux adultes considérés comme « inemployables » pour diverses raisons, principalement d'ordre social, telles les handicaps graves et multiples, ils étaient en général couverts par les politiques d'aide ou de protection sociale.

Les projets évoqués dans cette étude illustrent les moyens très divers par lesquels les décideurs et fournisseurs de formation ont dû chercher des stratégies nettement plus efficaces pour lutter contre l'exclusion ainsi que des dispositifs efficaces et rentables permettant d'intégrer les adultes exposés au risque, marginalisés et exclus. La formule utilisée varie sensiblement d'un pays et d'un projet à l'autre, suivant la manière dont sont perçus et définis les problèmes de l'exclusion. Ce n'est pas toujours au niveau global ou national des politiques et de leur mise en œuvre que l'on trouve les solutions. Comme le démontre la plus grande partie des projets étudiés, ce sont souvent les initiatives prises à la base et sur le terrain qui sont les plus efficaces et qui, à condition d'être soutenues, peuvent influencer sensiblement les politiques régionales et nationales.

Cette étude a mis en évidence des démarcations territoriales ou des mesures fragmentaires d'une sorte ou d'une autre. On peut citer en exemple la concurrence et/ou les tensions entre divers ministères et départements qui sont chargés de programmes similaires ou différents, et les limites de la communication et de la coordination entre les ministères responsables des divers problèmes posés par l'exclusion. Cependant, certains gouvernements cherchent de plus en plus à abandonner les approches territoriales pour s'orienter vers une démarche plus intégrée, en fournissant les passerelles nécessaires pour une intégration économique et sociale plus large.

Quelques-uns des projets de cette étude montrent à quel point il est efficace de créer des mécanismes nouveaux et différents tels que le travail indépendant, les

petites entreprises, les entreprises familiales ou communautaires, que ce soit à l'intérieur ou à l'extérieur de l'économie et des marchés de l'emploi ordinaires. Dans leur quasi-totalité, ces projets relèvent d'initiatives locales. En ce qui concerne les problèmes de l'exclusion, on constate une curieuse absence de politiques et programmes de l'État, ce qui tient sans doute en partie à des considérations territoriales. Sachant que le travail indépendant et les petites entreprises familiales ou non constituent un élément vital de l'économie et que nombre de pays connaissent une forte croissance de ce secteur, l'aide et le soutien apportés à ces innovations devraient représenter pour les pouvoirs publics un grand défi à relever dans les années à venir.

Il ressort des témoignages présentés dans cette étude que l'apprentissage des adultes peut apporter une contribution non négligeable à la lutte contre l'exclusion, en n'agissant pas seule mais conjointement avec d'autres services, tant internes qu'externes à l'administration, telles que la santé, la protection sociale et l'emploi. Cependant, l'un des grands problèmes tient au fait que l'éducation des adultes a été, et reste dans bien des pays, un service qui ne bénéficie pas de ressources suffisantes. Dans beaucoup de pays qui ont participé à cette étude, l'éducation des adultes est marginale et la proportion du budget de l'éducation qui lui est consacrée est faible, bien que la proportion exacte du budget de l'État dans ce domaine soit très difficile à cerner. Le défi est posé : dans quelle mesure la tâche considérable que représente la réponse aux besoins d'éducation des exclus peut-elle s'accomplir étant donné le faible niveau de la dépense publique ?

### **Coûts, rentabilité et partenariats**

Les problèmes de l'exclusion ont peu de chances de diminuer au cours des années à venir, compte tenu de la rapidité des changements qui interviennent dans la plupart des pays sous l'effet de la mondialisation et des progrès des technologies de l'information et des communications. On redéfinit actuellement le rôle des pouvoirs publics, tandis que la responsabilité du financement et de la mise en œuvre des politiques passent de plus en plus souvent du secteur public au secteur privé. Les coûts posent toujours un problème important, mais d'après ce que l'on sait des partenariats, l'argent et les compétences, qu'ils proviennent de l'État ou d'autres sources, peuvent être utilisés de façon plus efficace et plus rentable en faisant appel à des approches pluridimensionnelles qui permettent des économies d'échelle et éliminent le double emploi et les gaspillages qui en sont le corollaire. Dans beaucoup de projets, notamment au Portugal, le financement et les dispositions dépassent les frontières nationales, et bénéficient d'une aide financière très importante, venue notamment de l'Union européenne. Comment les projets peuvent-ils être durables à long terme sans disposer de ressources telles que celles de l'Union européenne ? C'est une question qui doit être posée dans l'optique de la viabilité à



long terme. Comme le montrent plusieurs projets, des investissements modiques mais réguliers peuvent être aussi efficaces, sinon plus, que les investissements d'un montant important mais uniques. Le succès dépend en grande partie de la coordination des efforts locaux et de la rapidité avec laquelle les marginaux et les exclus estiment pouvoir prendre en charge un programme d'éducation et de soutien qui bénéficie de l'estime générale.

Il ressort clairement de cette étude que l'éducation prend réellement effet et que les apprenants sont plus motivés quand ils perçoivent le rapport évident entre ce qu'ils apprennent et leurs besoins pratiques, et quand ils entrevoient la possibilité de transformer leurs vies, individuellement ou collectivement. Cela veut dire que l'enseignement dispensé doit être davantage qu'une série compartimentée de connaissances théoriques et pratiques. La difficulté consiste pour les décideurs à s'assurer que le « programme d'études » offert répond bien aux besoins et aux désirs des adultes exclus. Comme le montrent beaucoup des projets de cette étude, il faut pour cela envisager des rôles entièrement nouveaux pour les établissements d'enseignement et de formation, et pour la gamme étendue des prestataires de services, et une répartition différente entre les cadres formels, non formels et informels.

A mesure que les efforts visant à faire face à l'exclusion s'intensifient, le public se préoccupera forcément de savoir si les ressources sont efficacement affectées et si ceux qui dispensent les programmes présentent toutes les qualités voulues. La gamme de ceux qui assurent l'enseignement et l'apprentissage est variée ; elle va des travailleurs sociaux et des formateurs en entreprise aux apprenants eux-mêmes. Il arrive souvent que l'enseignant qualifié soit en minorité ; en tout état de cause, la définition du rôle de l'enseignant est en pleine mutation. Ainsi se trouvent posées des questions qui intéressent la formation des enseignants, le contrôle de la qualité du personnel, les mérites pédagogiques du programme et du matériel de soutien. On observe dans les projets un désir de récompenses, de certificats, de diplômes. Quelle est la solidité des cadres nationaux à l'intérieur desquels ces certificats sont délivrés et quelles sont les possibilités offertes pour faire en sorte que les exclus s'intègrent ?

Les nouveaux partenariats offrent maintenant la possibilité de suivre et d'évaluer les projets et de voir avec quelle efficacité le personnel et les ressources sont déployés. On peut pour ce faire utiliser l'évaluation externe ou l'auto-évaluation. Mais les coûts et les avantages pour les exclus et pour la société dans son ensemble doivent sans cesse être révisés. Le suivi et l'évaluation peuvent contribuer à garantir que les politiques nationales et locales soient mises en œuvre et restent conformes aux besoins.

Dans tous les pays participants, le taux d'alphabétisation des femmes est dans l'ensemble plus faible que celui des hommes. Les difficultés des femmes sont aussi plus grandes car il leur incombe souvent de mener de front le travail, l'éducation des

enfants et l'apprentissage. Pour répondre aux besoins divers d'apprenants qui fonctionnent dans des cadres radicalement différents, les enseignants et d'autres fournisseurs de savoir doivent réviser leurs rôles et s'orienter davantage vers l'offre de services et de soutien qui sont nécessaires à des individus et à des groupes qui prennent en main leur propre éducation. En même temps, le fait d'apprendre à gérer eux-mêmes leurs activités éducatives sera l'une des clés de leur survie et de leur croissance personnelle et professionnelle future.

### **Innovation et efficacité**

Les projets compris dans cette étude ont franchi des étapes nouvelles dans la lutte contre l'exclusion ou ont défini de nouveaux moyens d'allouer plus efficacement les ressources, les matériels et les compétences pour le plus grand bien des apprenants adultes ; beaucoup d'entre eux ont sans doute gagné sur les deux tableaux. Les influences les plus fortes viennent en général des apprenants eux-mêmes lorsqu'ils demandent des prestations qui ne se trouvent pas dans les structures et les schémas d'action traditionnels de l'éducation des adultes.

Les six études par pays présentées dans la deuxième partie offrent un large éventail de méthodes novatrices et efficaces destinées à abolir les obstacles à l'intégration. Dans ce chapitre, on traite de six domaines où les réalisations ont été remarquables et on donne un bref aperçu des enseignements qui peuvent en être tirés et des incidences pour les futurs programmes de recherche. Les six domaines étudiés sont 1) les communautés et les groupes qui ont créé des mécanismes économiques et sociaux de remplacement viables ; 2) les méthodes qui ont contribué à transformer l'économie et la collectivité locales à l'intérieur du système économique dominant ; 3) les méthodes d'éducation réciproques et conjointes ; 4) les projets qui adaptent l'apprentissage des adultes à l'individu, au lieu de travail ou qui créent des passerelles entre les individus et les emplois ; 5) les nouveaux rôles des établissements et des structures ; 6) l'influence croissante des employeurs.

### ***Communautés et groupes créent leurs propres mécanismes de substitution***

On trouve d'importants exemples de la mise en place par les communautés d'économies de remplacement dans les zones urbaines et rurales du Mexique où les femmes ont créé des banques communautaires parce qu'aucune banque et aucun établissement financier ordinaire ne leur était accessible. Les mécanismes financiers de substitution ont été gérés conjointement avec des activités commerciales de taille modeste, qui toutes bénéficient de programmes d'éducation de base des adultes à la fois informels et « sur mesure ». Au Mexique aussi, une population autochtone a créé – en dehors du marché du travail ordinaire – sa propre compagnie et son service d'intérêt général qui ont prospéré au point de parvenir à une viabilité économique. Ces groupes ont agi ainsi parce qu'il leur semblait qu'il n'y avait guère de

possibilités d'emploi sur le marché du travail ordinaire. Maintenant, grâce à leur réussite, ils n'éprouvent plus le besoin de s'insérer dans la structure économique dominante de l'emploi. Au Portugal aussi, des initiatives diverses prises en faveur d'une communauté immigrée en dehors du système ordinaire d'enseignement et de formation, ont contribué à créer des emplois durables dans des micro-entreprises.

La réussite est attestée pour les trois communautés par le sens de la propriété dont elles témoignent, la force de leurs motivations et l'accroissement de leur confiance en elles et de leur satisfaction. Il ressort de cette étude que l'identification de dirigeants énergiques et l'encouragement qui leur est donné déterminent souvent la viabilité des projets. C'est ce qui se remarque en particulier dans les communautés où une très forte proportion d'adultes fonctionnent en dehors des marchés officiels du travail.

### ***Transformer l'économie locale et la communauté***

Une série tout aussi impressionnante de projets a réussi à faire revivre des communautés à l'intérieur de l'économie dominante. En Norvège, une ville côtière isolée s'est vu insuffler une vie nouvelle et s'est dotée de nouveaux emplois quand une entreprise de télécommunications a lancé un programme ayant pour double objectif de sauver des travailleurs menacés de licenciement et de créer des emplois nouveaux pour les chômeurs. En employant des travailleurs de remplacement pendant la formation du personnel, on a généré les compétences nécessaires pour répondre aux mutations rapides et en augmentation d'une industrie fondée sur les TIC qui était de plus en plus vulnérable à la mondialisation.

Au Portugal, l'économie locale en perte de vitesse de toute une communauté a été sauvée par l'initiative d'une entreprise qui a mis en place un programme d'éducation de masse des adultes visant à actualiser les connaissances du personnel pour répondre aux changements de la demande mondiale de qualifications nouvelles. En Belgique, une communauté vieillissante a été revivifiée par une initiative conçue pour assurer les soins à domicile des personnes âgées et créer des emplois pour les femmes d'âge moyen qui cherchaient du travail.

Tous les projets ont eu une influence profonde sur les apprenants eux-mêmes, en élevant le niveau de leurs réalisations et de leurs attentes et, dans le cas de la Norvège, en créant une « communauté du savoir » composée d'individus qui ont fait état des progrès considérables de leur volonté de réussite.

### ***Les méthodes pédagogiques communautaires et réciproques***

Chaque fois que les apprenants exercent eux-mêmes une influence sur la forme que prend l'éducation des adultes, on voit prospérer l'enseignement réciproque, le soutien des pairs et les programmes communautaires. En Norvège, les parents isolés

ont contribué à la création d'un schéma d'éducation parallèle, fondé sur l'étude et le soutien communautaires et réciproques, qui est approuvé dans l'ensemble du pays. Au Mexique et au Portugal, l'éducation de base des adultes et les compétences essentielles sont souvent acquises grâce à des groupes d'étude au sein desquels les membres de la communauté se partagent les fonctions d'enseignant et d'apprenant. Dans ces projets, l'enseignement mutuel se fait selon des méthodes informelles (implantées dans la communauté), ou en association avec des méthodes plus formelles (institutionnelles) dont le point de départ est un programme adapté aux besoins les plus élémentaires. Les idées de Paolo Freire et l'accent qu'il met sur la prise en main de leur destin par les individus et les communautés ont eu une grande influence, non seulement dans ces pays de l'OCDE, mais également dans le monde entier.

Au Royaume-Uni (Angleterre), les adultes qui ont contribué en qualité de bénévoles à un projet sur l'école primaire destiné à améliorer les résultats des élèves, ont été tentés d'apprendre pour leur propre compte et ont fini par concevoir leurs propres programmes. Le développement de l'apprentissage des adultes a été si rapide que l'école primaire n'a pas tardé à devenir un centre d'éducation communautaire à part entière. De nouvelles ressources pédagogiques sont apparues lorsque l'école a fait appel aux structures institutionnelles pour qu'elles appuient les programmes communautaires informels.

L'efficacité des projets est démontrée par la façon dont les programmes communautaires et l'aide réciproque aboutissent à des réussites manifestes et au passage à des niveaux plus élevés d'enseignement et de formation. On constate que l'existence des équipes de soutien a un effet positif sur les générations suivantes d'apprenants.

***Adapter l'apprentissage des adultes à l'individu, au lieu de travail ou en faire la passerelle qui rapproche les individus et les emplois***

Jusqu'à présent dans bien des pays, l'éducation, le travail et la vie de famille étaient en grande partie des activités distinctes qu'il appartenait à chacun de concilier. Si quelqu'un a du mal à tout mener de front, aucun service ne s'occupera de lui. Les femmes ont souvent plus de difficultés à combiner le travail, les études et les responsabilités familiales que leurs homologues masculins. Les femmes défavorisées forment une forte proportion des cas étudiés dans ce rapport, et les résultats montrent que de nombreux projets ont réussi à rassembler les différents fils de l'apprentissage des adultes, de la vie de famille et du travail. Ce faisant, ils créent des passerelles essentielles entre les individus et les emplois, entre le lieu de travail et le foyer, laissant moins de place au hasard ou à la chance qui ont souvent dominé le marché du travail pour les exclus. Pour y parvenir, on a adopté une attitude plus inté-

grée à l'égard des trois courants de la vie, travail, études et famille ; en outre, l'éducation et le travail ont été adaptés à la situation de chacun.

### *L'adaptation du lieu de travail*

Grâce à une seule mesure, deux problèmes économiques et sociaux graves – l'amenuisement des services de soins à domicile pour les personnes âgées et le manque d'emplois pour les femmes cherchant à retravailler – ont été résolus en Belgique (Communauté flamande) : en abordant le problème sous ses angles divers, on a modifié le travail pour l'articuler autour de la vie de famille. De nouveaux postes auxiliaires ont été créés dans les services sociaux, contribuant à faire revivre la communauté et à créer de nouvelles voies menant à l'amélioration de la situation économique et sociale de femmes qui étaient auparavant exclues du marché du travail.

Dans l'industrie norvégienne de traitement du poisson, des méthodes industrielles très anciennes sont aménagées pour tenter d'éliminer les nombreux licenciements et les départs anticipés à la retraite induits par les accidents du travail imputables à de mauvaises conditions de travail. Ce dispositif très apprécié à l'échelon national est étudié par d'autres pays nordiques où des tâches répétitives analogues se traduisent par des pratiques d'exclusion coûteuses.

La réussite des projets ressort clairement de l'amélioration sensible de la confiance en soi des communautés et de l'attachement à plus long terme à leur travail des individus qui étaient découragés par leurs perspectives d'avenir et par les conflits entre le travail, la famille et l'éducation.

### *L'adaptation de l'éducation*

Ce processus est l'un de ceux qui a eu les effets les plus sensibles sur le rôle joué par l'apprentissage des adultes pour vaincre l'exclusion, et modifier le moment, le lieu et les modalités de l'enseignement. Au Royaume-Uni (Angleterre), un matériel pédagogique de style nouveau est mis au point, en consultation avec les apprenants potentiels, en vue de la création d'une « Université pour l'entreprise ». Le projet a été conçu pour toucher des individus frappés par l'exclusion sociale au moyen d'un partenariat trans-sectoriel solide. Élaboré « sur mesure » pour convenir aux besoins individuels, les ensembles de matériels éducatifs sont assez souples pour s'intégrer aux cadres institutionnels ou informels, aux grandes comme aux petites entreprises, et peuvent s'ajuster à l'étude personnalisée ou en groupe. Il a fallu envisager non seulement l'environnement de l'enseignement mais aussi ses horaires, et des « tuteurs » apportent leur soutien aux groupes menacés d'exclusion, notamment beaucoup d'ouvriers qui pratiquent un travail posté.

Une initiative destinée à améliorer la vie de certains individus très pauvres des zones rurales du Mexique (« Misiones Culturales ») fonctionne depuis longtemps

mais continue à innover. La réussite tient à la façon dont ces programmes soutenus par les pouvoirs publics sont adaptés pour aider chaque communauté à produire des revenus et accéder à l'indépendance. Le projet se charge aussi d'adapter la formation professionnelle en fonction des besoins et des intérêts des apprenants de la communauté, ainsi que les horaires pour éviter tout conflit avec les responsabilités, familiales et autres, des apprenants.

*Aménager les passerelles entre les individus et les emplois – l'orientation et le placement*

On voit apparaître dans plusieurs pays de nouveaux intermédiaires entre les employeurs et les chômeurs par suite des efforts menés pour lutter contre l'exclusion. L'intermédiaire se charge de plusieurs rôles qui vont de la négociation de contrats d'enseignement et de formation qui conviennent aux deux parties en cause à l'organisation de services importants d'orientation et de suivi tout au long de la période de formation et jusque sur le lieu de travail.

Pour beaucoup d'individus et de groupes frappés d'exclusion, cette innovation est une bouée de sauvetage dans la mesure où elle renforce à la fois leur sens de prise en main de leur vie et leur aptitude à faire connaître leurs besoins aux employeurs. Le nouvel intermédiaire offre une passerelle qui relie les apprenants au lieu de travail et renforce les passerelles existantes. Par exemple, aux Pays-Bas, les femmes souffrant d'exclusion sociale qui font partie d'un projet de formation professionnelle ont eu un taux de réussite remarquable dans leur recherche de travail en comparaison d'autres stagiaires formés dans d'autres centres et collèges. Les dispositions de placement ont été mises au point par l'établissement de formation pour fournir aux apprenantes un « défenseur » et pour assurer la mise à jour constante de l'information fournie aux employeurs, aux élèves et au personnel futur. Elles comportent aussi un réseau de soutien pour les nouvelles salariées qui viennent de terminer le programme. En Belgique, le placement est associé à une formation de style nouveau qui donne aux femmes et aux personnes issues de minorités ethniques des possibilités d'apprentissage et de meilleures perspectives d'emploi. Au Royaume-Uni (Angleterre) aussi, des formateurs rémunérés par les pouvoirs publics mettent au point de nouveaux services d'orientation comportant une fonction de placement.

Le nouveau service d'orientation a remarquablement réussi à surmonter les handicaps multiples de femmes qui sont limitées par leurs responsabilités familiales, souvent freinées par la mauvaise volonté de leurs conjoints et par la discrimination à laquelle elles sont en butte sur le lieu de travail. Aux Pays-Bas en particulier, les femmes ont rendu compte de l'effet bénéfique exercé par ce soutien pour modifier les mentalités des employeurs et les convaincre d'aménager le travail pour l'adapter plus étroitement à leur situation. Plusieurs éléments de ce service fonction-

nent depuis quelque temps, mais ils sont encore affinés et modifiés grâce aux réseaux d'orientation qui reflètent la politique nationale.

### *Les réseaux*

Les réseaux de soutien se détachent de la série des initiatives en faveur de l'éducation et de l'orientation en créant à l'intention de nombreuses minorités exclues une nouvelle forme de « capital social », c'est-à-dire les normes, les liens, les réseaux et la confiance que la majorité des catégories bien intégrées considèrent comme allant de soi. Ce sont les individus qui ont bénéficié de dispositifs tels que ceux mis en œuvre aux Pays-Bas pour les femmes et les minorités ethniques qui constituent ces réseaux. Certains syndicats, notamment le secteur britannique de la fonction publique, UNISON, reprennent leur rôle en se constituant en tant que réseaux de soutien qui offrent de nouveaux programmes d'éducation et de soutien social, souvent sous forme de partenariats avec le patronat.

L'efficacité de ces réseaux est attestée par les témoignages des exclus et des marginaux qui disent que les réseaux les aident à garder la volonté de réussite et la confiance en soi nouvellement acquises, et à réintégrer la cohorte des « inclus ». Qui plus est, les apprenants des six pays étudiés évoquent la valeur sociale, économique ou culturelle plus générale des systèmes de soutien.

### ***Les nouveaux rôles des établissements et des structures en place***

Les systèmes et les structures d'aide à l'apprentissage des adultes ont été obligés de s'adapter aux besoins des exclus à mesure que les politiques nationales invitaient vivement les prestataires de services à se montrer plus synergiques dans leurs efforts pour diversifier la participation. Il faut citer à ce propos les deux événements importants que sont premièrement, la réforme des établissements d'enseignement et d'apprentissage et deuxièmement, la création de nouveaux partenariats par les intéressés.

### *Les établissements*

Au Royaume-Uni (Angleterre), les établissements d'enseignement complémentaire et supérieur pour adultes se transforment en sortant de leurs campus pour aller dans les communautés et toucher de nouveaux exclus de l'enseignement en leur fournissant les ressources correspondant à leurs besoins. Professeurs et maîtres de conférence font fonction de prestataires de services et de fournisseurs d'aide afin que les individus et les groupes gèrent leur éducation à leur rythme. En Norvège, les universités, les collèges et les écoles secondaires de deuxième cycle évoluent dans le même sens en dispensant plus de programmes d'enseignement à distance aux communautés isolées. Aux Pays-Bas, les fournisseurs de formation dans l'entreprise

établissent des rapports nouveaux avec les collègues et d'autres centres pour mettre à la disposition du personnel des entreprises et des recrues éventuelles un service de formation plus souple. Dans tous les cas, le changement le plus important consiste à s'éloigner du cadre de la classe traditionnelle au profit d'un environnement éducatif plus centré sur la communauté ou le travail.

L'efficacité de ces changements est nette et profonde : l'embauche et la rétention des catégories exclues sont en augmentation, les apprenants eux-mêmes déclarent se sentir encouragés du fait que le programme d'études leur convient mieux, les décideurs insèrent ces réformes dans leurs plans stratégiques. Au Mexique, la politique nationale a été modifiée pour diriger de préférence ceux qui maîtrisent le moins la lecture et les acquis élémentaires vers la formation dispensée au sein de la communauté plutôt que dans les établissements d'enseignement formel.

### *Les partenariats*

La nécessité de répondre aux besoins particuliers des individus, des groupes et des communautés amène à privilégier l'innovation locale plutôt que nationale. L'orientation des pouvoirs publics vers la décentralisation, de même que les compressions budgétaires, ont aussi exigé plus d'initiatives locales. Il s'ensuit, entre autres, l'émergence de nouvelles formes de partenariat entre les diverses parties prenantes, afin de coordonner les efforts. N'étant plus liés à des programmes de formation nationaux et normalisés, les employeurs, les syndicats, les administrations locales, les organisations non gouvernementales et les groupes volontaires mettent en place de nouvelles mesures pour atteindre les exclus. En Belgique (Communauté flamande), on constitue des partenariats régionaux mixtes. Aux Pays-Bas aussi, la décentralisation apporte de nouveaux types de soutien aux partenariats, tandis que l'intégration des efforts entrepris aux niveaux municipal et régional concourt à la réalisation de l'objectif commun que représente l'amélioration du travail, de l'éducation, de la sécurité, de la solidarité et du mode de vie. Au Royaume-Uni, les programmes pilotes qui ont fait leurs preuves ont induit l'adoption de mesures importantes qui reviennent à confier la mise en œuvre des politiques aux agences régionales de développement.

En Belgique (Communauté flamande), des partenariats efficaces réunissant les entreprises, l'éducation et les pouvoirs publics ont rassemblé des fonds de formation qui ont transformé la vie professionnelle de travailleurs peu qualifiés. Aux Pays-Bas, les partenariats ont réussi à créer des emplois durables comportant une formation et des niveaux salariaux garantis. En Norvège, un contrat social entre patronat et syndicats a permis d'obtenir un financement annuel de la formation.

### *L'influence des employeurs*

Tout au long de l'enquête, la réorganisation et la restructuration du secteur privé dans le contexte de la mondialisation ont été profondément ressenties. Dans ce



contexte, la formation et le perfectionnement en entreprise connaissent actuellement de très importants changements. Certains employeurs font preuve d'une synergie accrue, qui dépasse la participation économique et professionnelle. Au Royaume-Uni (Angleterre) et au Portugal, ils ont pris en main des responsabilités nombreuses qui comprennent la santé et la protection sociale. Il existe au Portugal une «Table ronde des industriels» qui joue un rôle de premier plan dans l'élaboration des politiques. En Norvège, l'industrie, en étroite collaboration avec les syndicats, est l'un des grands fournisseurs de ressources.

L'un des effets très importants observés dans certains pays est la relation étroite qui s'est instaurée avec les syndicats et la réduction de leur ancienne hostilité envers le patronat. Cette nouvelle situation ouvre la voie à des partenariats plus efficaces et à la volonté d'investir dans l'éducation et la formation malgré les difficultés économiques de l'époque.

### **Les incidences pour la recherche**

Les expériences et les initiatives couvertes par cette étude sur «Les innovations qui marchent» laissent entrevoir la diversité des recherches à entreprendre. Bien que l'on prête actuellement beaucoup d'attention à l'apprentissage à vie, désormais perçu comme l'un des objectifs essentiels de l'action des pouvoirs publics dans les pays de l'OCDE, et en dépit de la tradition bien établie d'une recherche axée sur l'éducation des adultes, la base de recherche qui pourrait éclairer la poursuite de cet objectif reste étonnamment peu développée. Cette base permettrait de définir les structures, les expériences, les politiques et les aspects importants du contexte concernant l'apprentissage à vie dans la mesure où il s'applique aux adultes. Il serait fort utile à cet égard de comprendre les rapports entre l'éducation et l'exclusion, domaine aussi riche que tout ce qui concerne les jeunes d'âge préscolaire ou scolaire.

Les facteurs nombreux et divers qui permettent aux programmes d'apprentissage des adultes de répondre efficacement aux exigences de ceux qui risquent d'être exclus tout en soutenant l'innovation, méritent de faire l'objet d'une analyse bien plus approfondie. Les expériences évoquées dans ce rapport fournissent de nombreuses indications sur les questions qui appellent d'autres enquêtes. La recherche sur le secteur de l'apprentissage des adultes proprement dit est plutôt bien établie en comparaison avec d'autres aspects de l'apprentissage des adultes. Il serait particulièrement intéressant de centrer l'analyse et l'évaluation sur les apprenants adultes et l'éducation qu'ils reçoivent d'une part dans les écoles, les collèges et l'enseignement tertiaire, et de l'autre, dans des cadres et contextes non formels très divers. L'apprentissage suivi au titre d'activités qui ne sont pas définies comme pédagogiques en soi, par exemple, le travail rémunéré, les activités communautaires et bénévoles, la vie de famille, l'exploitation des multimédia, et ses effets sur l'individu, méritent aussi que l'on s'y intéresse. Une recherche de ce type devra forcément être interdisciplinaire et/ou chronologique.

### Principales considérations à prendre en compte par les pouvoirs publics

- *L'éducation « marche »* : Les programmes novateurs étudiés montrent qu'il est possible de contribuer à lutter contre le handicap grave et l'exclusion au moyen d'initiatives éducatives, à condition de disposer de l'énergie, de l'esprit d'innovation et du soutien nécessaires. Nombreux sont les décideurs – et d'autres – qui auraient été tentés de baisser les bras et de voir dans la situation des exclus une cause perdue ou une occasion de dépenses considérables. Or les projets montrent ce qu'il est possible de faire, souvent avec un financement modique.
- *La rentabilité* : Ces projets d'éducation représentent des investissements très valables, non seulement par les avantages personnels qu'ils procurent, mais également par les économies plus importantes des fonds publics qui serviront ultérieurement à combattre les effets de l'exclusion sociale. Bien que ce soit un bon investissement, l'éducation des adultes est encore sous développée parce qu'elle est considérée comme marginale par rapport à la scolarité obligatoire et à l'enseignement supérieur. Une grande partie de l'apprentissage des adultes est non institutionnelle et est encore plus marginalisée parce qu'elle constitue une partie « invisible » d'autres activités.
- *Le financement* : Quelle qu'en soit la modicité, le financement est essentiel et bien des initiatives pleines de promesse qui se situent à la marge des systèmes d'éducation et d'emploi, souffrent chroniquement de l'insuffisance des fonds dont elles disposent. Comment donc assurer le financement pour soutenir l'innovation sans développer la bureaucratie ? Un investissement de faible montant mais durable est souvent plus efficace qu'un financement moins ciblé, sous forme « de saupoudrage », de programmes de grande envergure. L'évaluation – rigoureuse, inventive et conforme à la véritable nature des différentes initiatives – peut offrir la base éclairée qui permet de juger quelles sont celles qui marchent et méritent un financement plus consolidé.
- *L'innovation* : Les initiatives étudiées révèlent une énergie novatrice considérable. La difficulté consiste à présent à élaborer des politiques qui puissent soutenir les innovations de ce genre, de manière à ne pas décourager les initiatives venues de la base et à transcender les démarcations traditionnelles entre services et ministères. Les partenariats et les approches horizontales qui associent l'éducation, la formation, le marché du travail, la politique sociale et le développement communautaire sont essentiels.
- *Pas de « pis-aller »* : Il est indispensable d'aborder et d'améliorer la formation des enseignants et des formateurs, l'élaboration des programmes scolaires, le contrôle de qualité et les matériels pédagogiques inadéquats ou inaccessibles de nombreux programmes d'apprentissage des adultes. Ce n'est pas

parce que l'enseignement est informel que l'on doit tolérer des programmes qui ne sont que des « pis-aller » et manquent de sérieux. Les programmes et les initiatives examinés dans cette étude ont mobilisé des efforts énormes afin de répondre réellement aux besoins des apprenants, souvent avec la participation intense des apprenants eux-mêmes.

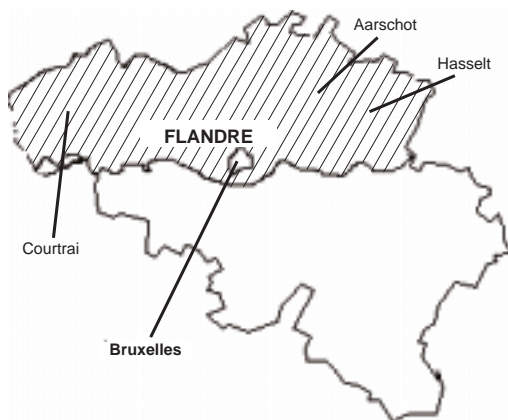
- *Une éducation pertinente répondant à la demande* : Pour que les programmes d'éducation soient efficaces, ils doivent correspondre aux besoins et aux intérêts très divers des catégories exposées au risque d'exclusion et leur pertinence doit absolument être une évidence pour les apprenants. Il s'agit là d'un grand défi à relever pour la conception et l'organisation des programmes, car la difficulté est bien plus grande que pour les programmes qui dispensent un savoir par discipline et morcelé. L'apprenant – que ce soit à titre individuel ou collectif – est l'élément central ; les programmes doivent être conçus en fonction de la demande et non de l'offre. Les services d'orientation ont un rôle clé à jouer pour aider l'individu à faire le bon choix. Pour que la formation réponde à la demande, et vise à satisfaire les besoins des adultes, il est particulièrement important que les adultes eux-mêmes s'expriment – en particulier ceux qui risquent d'être exclus.
- *L'adaptation aux besoins individuels* : Cette adaptation est essentielle pour s'assurer que la formation est disponible sous des formes, à des moments et dans des lieux véritablement accessibles pour différents types d'individus et pour le groupe. La garde des enfants est souvent un élément essentiel pour les mères désireuses de participer aux programmes.
- *La direction et l'autonomie* : La direction est un déterminant crucial de l'avenir d'un programme, notamment à ses débuts. Dans certains cas, cette direction peut venir de l'extérieur, assortie d'idées qui font leur preuve, mais les programmes communautaires qui réussissent identifient aussi la direction locale et lui permettent d'avancer et de se développer. Parmi les projets qui fonctionnent le mieux dans cette étude, nombreux sont ceux qui donnent aux participants l'impression de mieux maîtriser leurs vies et cette autonomisation à son tour, est bénéfique pour leurs familles et leurs communautés. Elles participent activement, et non passivement, aux programmes qui s'adaptent à leurs besoins et à leurs suggestions.
- *Le développement de forces individuelles et collectives* : Il est important d'investir dans le « capital humain » – les connaissances, compétences et qualifications utiles – si importantes pour ceux qui risquent l'exclusion. Mais le « capital social » – la participation aux réseaux, les contacts multiples et la participation aux structures communautaires – est tout aussi important. Les initiatives examinées dans cette étude montrent comment ces deux éléments sont

nécessaires, à la fois lors de la définition de politiques globales, mais également lors de la conception d'initiatives pour lutter contre l'exclusion.

- *La nouvelle éducation liée au travail* au titre de « l'investissement dans le capital humain » doit refléter, outre les connaissances professionnelles théoriques et pratiques, celles qui préparent les adultes à l'évolution des modalités de l'emploi et du marché du travail : le travail indépendant, l'entreprise communautaire, l'emploi contractuel et temporaire. Il appartient aux adultes d'acquérir des compétences importantes, et notamment de savoir comment investir dans leurs propres ressources humaines à l'intérieur de cadres moins structurés.
- *L'importance du capital social* : L'apprentissage des adultes favorise le « capital social » et en dépend tout à la fois. Quand les initiatives d'apprentissage s'appuient sur des réseaux et des communautés bien établis, elles s'enracinent plus profondément dans les vies et les communautés, ce qui est essentiel pour ceux qui risquent l'exclusion. Les investissements dans le « capital social » et le « capital humain » ne s'opposent pas mais se complètent. Les mesures prises pour aider les réseaux, les communautés et les structures qui viennent à l'appui de l'éducation sont d'autant plus valables qu'elles favorisent l'aptitude à l'emploi. En outre elles renforcent chez l'adulte son sentiment d'intégration, son identité en tant que citoyen et sa confiance en soi, en sa communauté, en sa famille et en sa vie personnelle.

*Partie II*  
**RÉSUMÉS PAR PAYS**

## BELGIQUE



**Population totale (1996) :** 10 157 000 habitants  
– proportion de la population âgée de 15-64 ans (1995) : 66 % ;  
– proportion de la population âgée de 65 ans révolus (1995) : 16.1 %.

**Superficie :** 31 000 km<sup>2</sup>.

**PIB par habitant (prix de 1996) :**  
26 409 dollars des États-Unis.

**Taux annuel de croissance en pourcentage (1997) :** 2.7 %.

**Taux de chômage (1997) :** 9.2 % ;  
– proportion de personnes au chômage depuis 12 mois ou plus : 60.5 %.

**Dépenses d'éducation par élève/étudiant (1995) :** 4 694 dollars des États-Unis.

**Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant fréquenté au moins l'enseignement secondaire de deuxième cycle :** 53 %.

Sources : OCDE (1998h), *Perspectives de l'emploi* ; « L'OCDE en chiffres – 1998 » ; OCDE (1998g), *Regards sur l'éducation*.

*« J'ai 32 ans et deux enfants, mon mari est travailleur indépendant. Depuis la naissance de mon deuxième enfant il y a cinq ans, j'avais envie d'entreprendre une nouvelle carrière. Un jour, j'ai lu dans le journal qu'ISIS (Intégration à la société des citoyens du troisième âge) recrutait des volontaires à temps partiel. Il était possible de combiner ce travail avec mes obligations familiales. Avec l'aide de mon moniteur personnel d'ISIS, j'ai modifié mes horaires pour les adapter à ma situation de famille. Le travail me plaît ; ISIS est une organisation qui rend grand service aux personnes âgées et à la collectivité. »*

Une mère de famille explique comment un projet d'intérêt général destiné à aider les personnes âgées crée des emplois rémunérés pour des adultes qui, autrement, seraient exclus de la société.

ote : Toutes les données ci-dessus sont des données nationales pour la Belgique. Toutefois, cette étude n'a été effectuée que dans la Communauté flamande de Belgique (partie hachurée de la carte).

## Belgique (Flandre)

### Contexte

La Belgique est un petit pays, dont la densité est l'une des plus fortes d'Europe. Dix millions de personnes se pressent sur 30 000 kilomètres carrés. La géographie en est le témoin, puisque les agglomérations et leurs banlieues occupent la plus grande partie de l'espace, et qu'il n'existe pas de zones rurales isolées, sauf en Wallonie. Le pays se divise en trois régions (*gewesten*) : la Flandre avec 58 pour cent de la population, la Wallonie avec 32 pour cent et la région de la capitale, Bruxelles avec 10 pour cent. On y trouve trois communautés (*gemeenschappen*) distinctes : les Flamands (parlant le néerlandais et situés en Flandre et à Bruxelles), les francophones (parlant français et situés en Wallonie et à Bruxelles) et une petite communauté germanophone. Le néerlandais est un peu plus parlé que le français, et l'allemand l'est par moins de 1 pour cent de la population.

Durant le boom économique des années 60 et 70, un million d'immigrants, notamment des Turcs et des Marocains sont arrivés en Belgique.

La Belgique est un pays riche dont le revenu national net par habitant était en 1997 de 26 541 dollars, malgré un déclin dramatique de l'industrie tout au long des années 80. Ce déclin a été compensé par l'augmentation des services, qui représentent 71 pour cent de l'emploi dans les trois régions. Les petites et moyennes entreprises jouent également un rôle important dans l'économie.

En dépit d'une prospérité globale, les taux de chômage en Belgique sont parmi les plus élevés des pays de l'OCDE. L'étude économique de 1997 de l'OCDE sur la Belgique et le Luxembourg (voir OCDE, 1997*b*) mentionnent un taux de 9.5 pour cent. D'après ce rapport cependant, si l'on utilise les définitions nationales, le chiffre serait plus près de 13 pour cent, des mesures visant à faire disparaître les plus âgés et les plus jeunes des statistiques de la main-d'œuvre ayant artificiellement réduit les chiffres réels. (Les statistiques concernant ce chapitre sont tirées des données nationales, alors que l'étude du CERI n'a concerné que la Flandre.)

### Les problèmes de l'exclusion en Belgique (Flandre)

La pauvreté constitue la première mesure de l'exclusion, dans un pays aussi prospère que la Belgique, en particulier parce que ceux qui sont véritablement

pauvres ne sont qu'une petite minorité et ont une conscience aiguë de leur situation. Environ 6 pour cent de la population sont considérés comme vivant dans la pauvreté. Mais un système bien développé de protection sociale assure un revenu minimum. En plus du système national de protection sociale, il existe un dispositif d'aide sociale au niveau municipal, répondant à une diversité de besoins, notamment pour apporter une aide supplémentaire aux chômeurs. Le nombre de bénéficiaires de l'aide sociale s'élève constamment. Les causes de cette croissance ne sont pas encore clairement identifiées.

Un million ou plus d'adultes sont sans emploi, dont 60 pour cent de femmes. La Belgique venant au deuxième rang des pays de l'OCDE pour le taux de chômage à long terme, six chômeurs sur dix peuvent s'attendre à le rester pendant au moins douze mois. Du fait d'importantes différences entre les régions, beaucoup de groupes minoritaires dans les régions les plus touchées par la crise – minorités ethniques, handicapés et personnes de faible niveau d'instruction – sont exclus de manière presque permanente. (En Belgique, on considère que les personnes qui ont un faible niveau d'instruction sont celles qui ont terminé leur formation initiale avec au maximum un diplôme du premier cycle secondaire.)

Un faible niveau de littératie (capacité de compréhension d'un texte écrit), en particulier chez les chômeurs de longue durée, constitue un problème majeur. L'*Enquête internationale sur les capacités de lecture et d'écriture des adultes* (OCDE et Statistique Canada, 1997) a montré que près de la moitié (42 pour cent) des chômeurs de la Communauté flamande se situaient au dernier niveau de littératie. Le niveau éducatif des chômeurs s'élève néanmoins. Au milieu des années 70, la majorité de ceux qui n'avaient pas d'emploi n'avaient suivi qu'une scolarité primaire, mais aujourd'hui la moitié d'entre eux au moins ont un diplôme d'enseignement secondaire. Ces données montrent la croissance rapide des effectifs de l'enseignement. La majorité des Belges qui sont allés à l'école avant la Seconde Guerre mondiale avaient quitté l'école à l'âge de 14 ans.

L'âge est donc un autre facteur important d'exclusion. Non seulement le niveau éducatif est particulièrement faible parmi la population âgée, mais de plus ce groupe est peu demandeur de formation continue. En Belgique, la population vieillit rapidement. La disparition de la famille étendue et des systèmes de soutien traditionnels pousse les personnes âgées aux marges de la société. De nouveaux systèmes de soins pour les personnes âgées et des programmes favorisant l'autonomie sont envisagés pour remplacer les anciennes structures (voir étude de cas n° 1).

Des groupes tels que les handicapés physiques et mentaux, les femmes, les personnes dont le niveau d'éducation et de qualification est faible, et celles qui sont plus âgées figurent en nombre disproportionné, non seulement parmi les chômeurs, mais aussi parmi ceux qui sont sous-employés. Ils risquent en effet davantage d'occuper les emplois mal rémunérés, peu qualifiés et à temps partiel situés aux marges du



marché du travail. Beaucoup de chômeurs considèrent qu'ils sont « vulnérables » ou « marginalisés » par rapport au marché du travail, plutôt qu'« exclus ».

Les minorités ethniques représentent environ 10 pour cent de la population belge. Il s'agit principalement des familles et des descendants des travailleurs immigrés venus de pays méditerranéens, en particulier la Turquie et le Maroc au cours des années 50 et 60 comme manœuvres, mineurs ou dans d'autres emplois manuels ou semi-qualifiés. La seconde vague d'immigration au début des années 70 s'est achevée lorsque les contrôles sur l'immigration instaurés en 1974 ont réduit les flux d'entrée à un petit nombre de parents, de réfugiés politiques et de travailleurs saisonniers.

La fermeture des mines de charbon a entraîné de terribles conséquences sociales et économiques, en particulier chez les immigrés d'origine turque. Il en est résulté un chômage important et de longue durée parmi les minorités ethniques, beaucoup plus que dans la population dans son ensemble. La recherche de solutions se poursuit (étude de cas n° 2). Le niveau éducatif des minorités ethniques est plus faible que la moyenne. Du fait de sa concentration, des contacts limités qu'elle a avec le reste de la société et des différences culturelles et linguistiques, cette partie de la population paraît se sentir beaucoup plus affectée par l'exclusion que les autres groupes sociaux. Elle souffre aussi de discrimination sociale et économique de la part du reste de la population.

### **Apprentissage des adultes et exclusion sociale**

L'histoire de l'éducation des adultes en Belgique est celle du développement individuel, ainsi que de l'émancipation sociale et culturelle. Il existe une longue tradition de perfectionnement personnel. Ses origines remontent aux cours du soir pour les adultes et aux écoles du dimanche du milieu du XIX<sup>e</sup> siècle. Ces écoles donnaient une formation élémentaire en lecture et écriture et un peu de formation professionnelle aux jeunes adultes qui n'avaient pas terminé l'école élémentaire. Lorsque l'enseignement est devenu obligatoire en 1914, la fréquentation de l'école élémentaire était déjà très importante. Les écoles techniques et professionnelles apparues au XX<sup>e</sup> siècle ont continué la tradition des cours du soir, qui restent populaires quand on veut suivre une formation professionnelle ou un recyclage. Des cours de formation supérieure pour adultes avaient été créés à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle, mais n'ont pas survécu à la Première Guerre mondiale, de sorte qu'il n'existe pas en Belgique de possibilités, s'adressant spécifiquement aux adultes, de suivre un enseignement à l'université et dans des institutions d'enseignement supérieur. En dehors du système formel d'enseignement, les collèges populaires ont offert des programmes de perfectionnement. Et en partant d'expériences plus anciennes, un système de cours par correspondance a été créé en 1959, permettant aux adultes de se préparer aux diplômes de l'enseignement secondaire et aux concours administratifs. Ces cours se

sont révélés très populaires, puisqu'ils sont suivis par 50 000 personnes chaque année, mais les abandons sont importants.

Le désir d'émancipation sociale et d'accès à la culture a constitué une motivation importante dans l'histoire de l'éducation des adultes en Belgique et le mouvement social qui se développait s'est beaucoup intéressé à l'éducation populaire. Le Mouvement flamand par exemple, qui lutte depuis le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle pour l'émancipation nationale de la langue, de la culture et du peuple flamand, a donné naissance à bon nombre d'organismes éducatifs très importants qui fonctionnent toujours. Le mouvement syndical, social-démocrate et chrétien-démocrate, a donné naissance à des associations éducatives influentes à la fin du XIX<sup>e</sup> siècle. Le modèle associatif était et est toujours dominant. Des réseaux de clubs locaux remplissent différentes fonctions dans les communautés locales, l'éducation étant l'une de leurs principales activités. Ces associations décentralisées étaient cependant liées à des structures politiques, à des syndicats, et à l'Église catholique, d'une manière typique baptisée en Flandre *verzuiiling* et qui est responsable d'une sorte d'apartheid socioculturel dans les communautés locales. La *Socialistische Vooruitziende Vrouwen*, Société d'entraide des femmes socialistes, fondée en 1911, s'était fixée pour objectif « d'éduquer les femmes, de défendre les intérêts moraux et matériels de la famille et de s'efforcer de gagner les femmes au mode de pensée socialiste ».

Les organisations actives dans le domaine de l'éducation des adultes s'intéressaient également beaucoup au développement culturel des masses. Les bibliothèques populaires, le théâtre, la musique et la diffusion de la littérature, etc., faisaient partie des activités de nombreuses associations. Rendre la culture largement accessible reste toujours une grande ambition.

Le passage de l'État belge à une Fédération en 1970, 1980 et 1988 a beaucoup influé sur l'éducation des adultes. La responsabilité d'une grande partie de ce domaine a été transférée dès les premiers stades aux gouvernements régionaux, de sorte que les communautés francophone et flamande ont suivi des voies très différentes. Les socialistes qui dominaient la Communauté francophone voulaient une « démocratie culturelle », avec une intervention active des pouvoirs publics. Les mouvements catholiques (prédominants en Flandre) ont introduit le concept de « subsidiarité », qui donnait la priorité à l'initiative privée sur les interventions publiques dans des domaines intéressant la vie spirituelle, tels que l'éducation et la culture. En Flandre, cette attitude se manifeste par l'importance des initiatives et des associations privées, qui sont cependant subventionnées par les autorités locales et régionales. Elle s'exprime aujourd'hui par le haut degré d'implication des entreprises et des partenaires sociaux dans la formation professionnelle.

Malgré le grand nombre d'organisations et de formations disponibles et malgré les encouragements aussi bien du secteur privé que du public, la majo-

rité des personnes participant à l'éducation des adultes venait de la classe moyenne et était assez instruite. Bien qu'elle ait réussi à favoriser l'intégration sociale et à accroître la cohésion sociale au niveau local, jusqu'à la fin des années 70, l'éducation des adultes ne servait donc pas à lutter contre l'exclusion sociale. Au cours des années 80, dans un contexte de déclin économique et de chômage croissant, l'intérêt s'est accru pour la formation de personnes sans emploi, sous-employées, et peu instruites. Inspiré par des précurseurs néerlandais et britanniques, un mouvement d'alphabétisation s'est développé en Flandre, qui a créé des classes pour les personnes fonctionnellement analphabètes. En 1991, les autorités flamandes ont franchi une étape importante en donnant un cadre légal et des subventions aux centres d'éducation de base des adultes. De même, dans les années 80, l'intérêt pour la formation professionnelle des chômeurs et des personnes peu instruites s'est accru. Un certain nombre de projets émanant d'initiatives privées, de départements de formation des entreprises et de services de formation ont été mis en œuvre, visant le recyclage professionnel des chômeurs peu qualifiés.

### Principales orientations des politiques

La structure administrative de la Belgique est complexe ; la répartition des responsabilités entre les gouvernements et les administrations à différents niveaux est très imbriquée. Un système fédéral décentralisé donne à chacune des trois communautés son autonomie pour définir les politiques d'éducation et d'emploi, et pour d'autres aspects des politiques sociales, alors que le gouvernement fédéral contrôle la sécurité sociale et la protection sociale. Les démarches suivies vis-à-vis des problèmes de l'exclusion concernent trois domaines : la lutte contre la pauvreté, les initiatives en faveur de l'emploi et des mesures en matière d'éducation et de formation.

Au sein de la communauté flamande, trois institutions ont la responsabilité générale de la formation des adultes et de son financement : le ministère régional de l'Éducation, le service flamand de l'emploi et de la formation professionnelle (dépendant du ministère régional de l'Emploi) et le ministère régional de la Culture. Un élément essentiel du marché du travail en Belgique – l'emploi indépendant –, dépend d'un organisme distinct, le ministère régional des Affaires économiques.

Le gouvernement régional flamand a la responsabilité de la législation et du financement, les prestataires de service étant chargés des programmes d'études et de la définition des normes pour les qualifications des enseignants. Il n'existe pas de système centralisé d'examen, les écoles étant elles-mêmes responsables de leur organisation et de l'attribution des diplômes. Les chiffres les plus récents montrent que sur un budget total de l'éducation de 245 milliards de francs belges, 4 milliards seulement sont consacrés à l'éducation des adultes. Cette proportion est extrêmement faible,

malgré les pressions sur le gouvernement pour en accroître le montant. Cependant, des financements supplémentaires viennent indirectement des services de l'emploi et de la formation professionnelle. Le gouvernement régional flamand a considéré qu'une scolarité inadéquate et un analphabétisme fonctionnel étaient les principales causes de pauvreté et d'exclusion sociale ; par conséquent, l'éducation de base des adultes était vue comme l'arme principale dans la lutte contre l'exclusion. Mais on reste préoccupé par le fait que l'éducation des adultes en Flandre reste trop limitée, que le système d'examen et de certification est trop rigide et que le programme d'études est inadapté aux besoins nouveaux et croissants de la société.

Les politiques suivies au cours des années 90 paraissent s'inscrire dans une continuité. L'élément nouveau tient au fait qu'après une période de stagnation au cours des années 70 et 80, la formation professionnelle des jeunes adultes a connu une nouvelle expansion, ouvrant des possibilités plus importantes de réponse aux besoins des minorités. De plus, la formation générale donnée aux adultes a été améliorée en 1990, par un décret donnant un statut officiel aux centres d'éducation de base des adultes qui étaient issus du mouvement d'alphabétisation des années 70. Le décret garantissait que les personnes peu qualifiées ou ayant suivi une éducation inadéquate pouvaient accéder aux 29 centres dépendant du ministère de l'Éducation de la Flandre. Les étrangers, tels que les immigrés et leurs familles, pouvaient suivre des cours de néerlandais comme seconde langue, dans une série de nouvelles formations pour les groupes vulnérables et marginalisés. La politique de la porte ouverte attire par an 13 000 personnes de faible niveau d'instruction.

Le ministère est également responsable de l'éducation pour la promotion sociale ou *Onderwijs voor sociale promotie* (OSP), suivie chaque année par 150 000 personnes par an pour une formation professionnelle. Les institutions de l'OSP sont rattachées à des écoles techniques secondaires et proposent des cours du soir à des adultes qui désirent acquérir des qualifications plus élevées dans diverses spécialités techniques et en langues. Au sein de l'OSP, certaines écoles offrent une éducation de la seconde chance, avec des cours conduisant aux diplômes de fin d'études secondaires. Ces écoles étaient issues des mouvements féministes qui faisaient pression au cours des années 70 et 80 pour que les femmes bénéficient d'une part plus équitable en matière d'éducation.

Le second domaine de responsabilité dépend du ministère du Travail qui a concentré ses efforts sur les chômeurs de longue durée et sur les personnes peu qualifiées. Environ 30 000 chômeurs suivent des programmes de formation, dont 70 pour cent sont des chômeurs de longue durée. Une expérience de travail a été ajoutée aux programmes qui se sont élargis au secteur privé (étude de cas n° 4). Le service flamand de l'emploi et de la formation professionnelle, ou *Vlaamse Dienst voor Arbeidsbemiddeling en Beroespopleiding* (VDAB), est une agence spécialisée autonome du secteur public. Elle est chargée d'assurer une formation fonctionnelle aussi bien pour des chômeurs que pour des salariés considérés comme risquant l'exclusion. Les douze comités régionaux

représentent les employeurs et le personnel. Leur fonction principale consiste à déterminer les services à mettre en place et les allocations de formation en fonction des indicateurs du marché du travail. Les programmes du VDAB sont conçus pour répondre aux besoins ; un programme classique est spécifiquement destiné aux immigrés, par exemple des cours de langue et une formation à la recherche d'emploi. Le ministère du Travail finance des postes de travail pour ceux qui ont besoin d'emplois protégés.

Le troisième élément de la politique récente a consisté à élargir l'éducation sociale et culturelle à des associations et à des collèges populaires. Il s'agit de formations non institutionnelles, d'activités récréatives, de création de réseaux de relations sociales, d'études culturelles et d'éducation populaire. Certains de ces cours étaient destinés aux régions défavorisées, mais ils sont essentiellement le fait des classes moyennes et supérieures.

Dans leurs efforts pour lutter contre l'exclusion, les responsables des politiques ont beaucoup progressé pour constituer un large partenariat. Les gouvernements de la fin des années 80 ont encouragé les employeurs à se considérer comme d'importantes parties prenantes. Ce point de vue s'est renforcé au cours des années 90, sans marginaliser les syndicats, auxquels 90 pour cent de la main-d'œuvre sont affiliés et qui sont considérés comme des partenaires sociaux. De même que les associations religieuses, les syndicats ont joué un rôle formateur en faisant pression en faveur de la formation des adultes et en contribuant à l'organiser, ainsi qu'en favorisant des projets sociaux et communautaires plus larges.

## Études de cas

### Étude de cas n° 1

Projet : Possibilités de travail souple (soins à domicile des personnes âgées) destinées aux chômeuses d'âge moyen.

Démarrage : 1997.

Organisme responsable (prestataire de service) : Intégration des personnes âgées dans la société (ISIS) – organisation sans but lucratif.

Localisation : Sud Limbourg.

*Un projet unique destiné à assurer des soins à domicile aux personnes âgées en organisant la formation et le travail en fonction des besoins des femmes en recherche d'emploi. Il a permis la création d'un programme de développement communautaire avec un nouveau type d'emploi rémunéré dans le domaine du travail social.*

## Vue d'ensemble

Le Limbourg est une région suburbaine de l'est de la Belgique flamande, proche des Pays-Bas. L'économie locale est en crise, ce qui a provoqué un haut niveau de

chômage – essentiellement de longue durée – et un exode des jeunes vers les villes. Les femmes, en particulier celles dont le niveau d'instruction est faible, représentent une partie importante des chômeurs de longue durée.

La population de la région est vieillissante, ce qui entraîne des demandes accrues de services sociaux dont les moyens sont insuffisants. Le nombre de places dans les maisons de retraite est limité et il existe des listes d'attente pour l'aide à domicile.

Comme dans beaucoup d'autres régions d'Europe, la Belgique a été touchée par une désintégration des structures familiales traditionnelles, selon lesquelles les jeunes générations prenaient soin des plus âgés. L'isolement, la solitude et la dépendance sont devenus des problèmes majeurs pour les personnes âgées, car le mode informel de soins est également en déclin dans la communauté.

### **Projets**

Le projet d'Intégration des personnes âgées dans la société (ISIS) s'est donné pour mission d'élever la qualification des personnes qui n'avaient pas encore d'emploi rémunéré et de les encourager à se charger des soins des personnes âgées, lorsque les services professionnels institutionnels ne pouvaient pas fournir un service suffisamment souple, en particulier la nuit et pendant les vacances. Ces services ne peuvent assurer une réponse assez rapide aux demandes locales de travaux ménagers.

Une solution consistait à faire appel aux travailleurs sociaux professionnels pour qu'ils donnent une formation et une aide à des chômeurs adultes locaux qui occuperaient de nouveaux emplois en tant que personnel auxiliaire. On a pensé que ce personnel serait mieux placé pour répondre aux demandes locales à un coût plus réduit.

Lancé à l'initiative du syndicat chrétien, ISIS est bientôt devenu une organisation sans but lucratif, qui maintient cependant des liens avec le syndicat qui siège toujours au conseil d'administration. Le programme d'intégration est un projet pilote, qui fonctionnait depuis huit mois lors de la visite de la mission de l'OCDE. ISIS gère deux programmes principaux, le mieux développé (concernant les services de soins à domicile) vient maintenant en complément des services des organisations sociales et communautaires établies dans la région. Les femmes qui participaient à la première vague de recrutement étaient âgées de 30 à 50 ans.

Des possibilités de travail pour donner des soins à domicile ont été offertes à des femmes chômeuses qui n'avaient aucune compétence spécifique dans le domaine médical ou paramédical. Ces emplois étaient offerts à toute personne, quels que soient son âge ou son niveau d'éducation. Beaucoup de ces femmes souhaitaient reprendre un travail et s'étaient trouvées marginalisées par rapport au marché du travail pour différentes raisons : du fait de la crise de l'économie locale, de l'inter-

ruption depuis longtemps de leur activité pour des raisons familiales et de leur faible niveau d'instruction.

Pour ces femmes, l'accent était fortement mis sur le travail en groupe. Afin de contribuer à la constitution d'équipes et à l'entraide mutuelle, elles ont eu des réunions en petits groupes deux fois par mois. Une réunion du personnel se tient une fois par mois afin de discuter avec elles de leur programme de travail et de toute autre question. A chaque femme employée est affecté un travailleur social chargé de la superviser et de la suivre, qu'elle rencontre deux fois par mois.

L'autre initiative importante d'ISIS concerne le programme s'adressant aux plus jeunes parmi les anciens (âgés de 50 ans et plus). Il s'agit de soins préventifs grâce à une intégration sociale. Le programme vise à développer leur indépendance et leur capacité à être autonomes dans leur vie quotidienne. Il en était encore au stade de l'élaboration lors de la visite de la mission, mais il paraissait déjà très prometteur.

Les travailleurs sociaux professionnels offrent différents services aux personnes âgées et aux travailleurs auxiliaires de soins à domicile. Ils s'assurent non seulement du maintien de la qualité des services, mais contribuent aussi au développement des connaissances et des compétences professionnelles par des conseils, des travaux en groupe, une orientation, une supervision, une aide à la constitution d'équipes et à la pratique de l'entraide mutuelle.

La moitié du financement provient du Gouvernement flamand, qui paye pour les chômeurs de longue durée faiblement instruits. Le reste est financé par les personnes âgées qui payent en fonction de leurs revenus. Au moment de la visite, ISIS avait demandé un soutien financier à l'Union européenne.

## **Résultats**

La formation et l'emploi de femmes comme auxiliaires de soins à domicile à côté des travailleurs sociaux se sont avérés une alternative valable et peu coûteuse par rapport aux services professionnels. Ce travail a été bienvenu pour ces femmes et neuf sur dix recrutées lors de la première vague sont restées dans cet emploi. Seules 10 pour cent d'entre elles ont décidé d'arrêter, pour une raison tenant davantage à des résistances familiales, par exemple les maris ayant des objections vis-à-vis de ce travail, plutôt qu'au travail lui-même.

Le programme ISIS se fonde sur l'idée qu'il est aussi important d'adapter l'emploi aux personnes que les personnes à l'emploi, comme c'est la pratique habituelle pour la formation à l'emploi. Pour le salarié, c'est une raison importante du succès du programme. Des arrangements souples pour les femmes qui participent au programme rendent plus facile que pour d'autres emplois l'équilibre entre leurs responsabilités professionnelles et familiales.

Pour les personnes âgées, l'approche d'ISIS avait l'avantage d'être globale, en prenant en compte l'ensemble des besoins de la personne, plutôt qu'une approche fragmentaire des différents services.

Le soutien permanent et le travail en équipe constituaient d'autres innovations du programme. Les femmes elles-mêmes considèrent que le soutien continu des conseillers et des collègues est essentiel pour la réussite de leur travail.

Les femmes qui travaillent et se forment dans ce projet ont acquis une expérience professionnelle utile qui les a aidées à développer des compétences grâce au conseil et au travail en équipe. Elles ont tiré profit d'un travail direct avec les personnes âgées et ont apprécié la souplesse des horaires tenant compte de leurs responsabilités familiales. Le programme a créé pour les femmes ayant une famille la possibilité de trouver un emploi durable avec une formation et des possibilités d'amélioration de leur situation.

#### Étude de cas n° 2

Projet : Formation d'enseignants des écoles maternelles (combinaison de travail et d'études) appartenant à des minorités ethniques.

Démarrage : 1993, achèvement en juin 1998.

Organisme responsable : Hogeschool (collège public d'enseignement tertiaire).

Localisation : Hasselt, Limbourg.

*Une communauté d'immigrés dans une ancienne région minière économiquement en crise a réussi à améliorer les relations avec les immigrés grâce à un projet qui apportait une formation et un soutien particuliers aux enseignants, afin de réduire les différences culturelles.*

#### **Vue d'ensemble**

La fermeture des mines de charbon du district de Hasselt dans la province du Limbourg a entraîné une crise de l'emploi chez les travailleurs immigrés. Ceux-ci, pour la plupart originaires du Maroc et de Turquie, avaient été recrutés pour travailler dans les mines pendant la période prospère des années 60. A partir des années 80, tout le secteur a décliné rapidement. Les familles et les descendants de ces travailleurs représentent maintenant environ 60 000 personnes, soit 8 pour cent de la population totale. La plupart d'entre elles sont concentrées dans certaines parties de la ville et leurs relations avec le reste de la population sont limitées. L'économie locale est en crise et un grand nombre d'immigrés de la première génération sont au chômage. Dans l'ensemble, les possibilités d'emploi pour les minorités ethniques de la région sont réduites et se limitent au travail domestique, à des petits boulots



ou à des emplois faiblement qualifiés comme la coiffure (pour les femmes) ou la mécanique (pour les hommes). Les enfants ne réussissent guère à l'école, où ils suivent généralement la filière professionnelle, ce qui leur laisse moins de chances de poursuivre des études supérieures.

Certaines initiatives ont été prises pour répondre aux besoins des minorités en matière d'éducation et de santé, grâce à l'emploi de «travailleurs interculturels». Lancée au début des années 80, cette initiative visait à réduire les différences culturelles et à répondre aux besoins des minorités ethniques dans les établissements scolaires (crèches et maternelles), les centres d'orientation, les hôpitaux et organismes de soins. Les tâches des travailleurs recrutés à cet effet étaient définies de manière assez imprécise ; chaque organisme les utilisait à sa guise, habituellement avec une formation en cours d'emploi. Aucune qualification n'était exigée des personnes recrutées, qui percevaient un salaire minimum.

Le projet comporte une révision du programme de formation des enseignants, visant à répondre aux besoins des minorités ethniques et à améliorer l'emploi des personnes qui travaillent déjà avec les minorités comme travailleurs interculturels. La formation des enseignants de la maternelle au premier cycle secondaire comporte trois ans d'études après le diplôme de fin d'études secondaires. Il y a trois écoles normales dans la région et deux d'entre elles ont accepté de lancer un programme de cinq ans de formation à temps partiel combinant des études pédagogiques avec une expérience du travail interculturel.

### **Projets**

Le projet concernant les minorités ethniques d'Hasselt est centré sur la formation des enseignants des maternelles. Les programmes des cours préparant au diplôme ont été modifiés pour répondre aux besoins des étudiants. Tous ceux qui ont été recrutés avaient déjà une expérience de travailleur interculturel. Dans le cadre de ce projet, ils passent la moitié de la semaine à l'école normale et l'autre moitié comme travailleurs interculturels dans des maternelles. Ils bénéficient constamment de conseils pour différents programmes de soutien, depuis le développement des capacités d'étude et la gestion du temps, jusqu'au néerlandais comme deuxième langue. Suivant la conception adoptée, ce nouveau type d'enseignant de maternelle, originaire des minorités et avec une expérience de travailleur interculturel, pourrait jouer un rôle important pour prévenir dès le départ le processus d'exclusion et de marginalisation à l'école, en faisant progresser le mélange des cultures.

Dix-huit femmes appartenant à la deuxième génération d'immigrés et âgées d'environ 25 ans ont participé au programme de Hasselt en 1993 et 13 sont restées jusqu'à la fin (11 turques, une marocaine et une italienne). Elles bénéficiaient d'une rémunération complète en travaillant à temps partiel et une ancienneté de deux ans

devait leur être accordée lorsqu'elles prendraient un emploi d'enseignante à plein temps à l'achèvement du programme de formation. L'école normale fournissait un logement et des enseignants, le ministère de l'Éducation finançant de son côté un poste de coordinateur pour une aide spéciale aux stagiaires.

### **Résultats**

Ce projet ne devait pas avoir de suite : le seul recrutement qui a eu lieu en 1993 n'a été suivi d'aucun autre au cours des cinq années suivantes. Le projet s'est terminé en juin 1998 lorsque le groupe recruté en 1993 a été diplômé. A l'occasion de la visite de la mission de l'OCDE, les raisons suivantes étaient données pour l'arrêt du programme : un nombre croissant d'étudiants appartenant aux minorités ethniques entraient dans l'enseignement post-secondaire classique, et des programmes semblables avaient été mis au point dans d'autres écoles pour des professions différentes telles que la vente, bien que l'aspect culturel ne semble pas avoir fait partie de ces programmes. Le manque d'intérêt de la part des écoles qui avaient participé à ces programmes a également été mentionné.

L'arrêt du projet mérite un examen plus approfondi. Considérant la demande accrue de la part des minorités et les premiers résultats positifs du projet, cette décision paraît plutôt refléter le peu d'intérêt que les politiques portent aux problèmes des minorités en Belgique flamande. Elle peut également être rapprochée du manque d'engagement politique de la part des décideurs et des prestataires de services vis-à-vis des minorités ethniques, auxquelles ils n'accordent pas le soutien qui serait indispensable à leur développement multiculturel.

Les minorités ethniques en Belgique traversent une période de transition. D'un côté, elles restent fidèles à certaines traditions culturelles, notamment à une conception très particulière de la place des femmes dans la société. Un certain nombre d'étudiantes ont trouvé que le soutien limité dont elles bénéficiaient de la part de leurs conjoints et de leurs familles devait être surmonté pour continuer à travailler et à étudier. D'un autre côté, les étudiantes du programme de formation des enseignants étaient perçues comme représentant l'espoir de leur communauté et un nouveau modèle pour elles : celui de femmes suivant des études supérieures pour un emploi normal et sûr. Cette situation doit être vue dans le contexte où vivent les minorités, avec beaucoup de travailleurs de la première génération (principalement des hommes) chômeurs de longue durée n'ayant guère de perspectives d'avenir. Il y a donc eu de plus en plus de demandes pour ce type de programme.

Dans l'ensemble, le rôle important de lien joué par les travailleurs interculturels pour les écoles et pour les communautés est reconnu et il est de mieux en mieux compris par l'ensemble de la collectivité.

Les relations entre les établissements scolaires et les communautés d'immigrés se sont améliorées, ce qui a représenté les premiers signes d'une approche davantage multiculturelle au sein des écoles et qui est largement souhaité. Les raisons pour lesquelles cinq étudiantes ont abandonné tenaient plus au contexte familial qu'à l'impossibilité de suivre les cours ou à d'autres raisons professionnelles. Parfois, le problème tenait au manque de soutien de la part du conjoint.

Les étudiantes étaient cependant très fières de ce qu'elles avaient accompli et de leur capacité à mener de front travail, études et responsabilités familiales, avec peu d'aide de leurs maris ou de leurs familles. Certains maris très traditionnels ne voulaient d'aucune manière prendre une part de travail ménager.

Les enseignants chargés de la formation des maîtresses de maternelles, en même temps que travailleuses multiculturelles, ont affirmé combien il était plus enrichissant d'enseigner à ce groupe plutôt qu'à des Flamands, car les groupes d'immigrées ont une expérience plus large de la vie, et une culture et une langue plus riches. Ils ont également remarqué comment les étudiantes utilisaient constamment leur expérience en tant qu'enseignantes multiculturelles dans leur travail en classe. Les étudiantes ont expliqué que la combinaison du travail et des études était une expérience efficace et enrichissante. Elles ont également trouvé qu'un conseil très suivi et le soutien de leurs collègues étaient la clé de la poursuite de leurs efforts pendant les cinq années.

Certaines étudiantes ont exprimé leurs préoccupations et leurs frustrations que dans le contexte économique local peu d'emplois en maternelle et peu de postes pour de nouvelles enseignantes soient créés. En outre, étant donné qu'elles étaient en concurrence avec leurs collègues flamandes, elles craignaient une discrimination. A cet égard, le résultat véritable du projet ne sera connu que quelque temps après avoir obtenu leur diplôme, lorsqu'elles commenceront à accéder au marché du travail.

### Étude de cas n° 3

Projet : Projet d'éducation de base sur le lieu de travail pour des travailleurs peu qualifiés de l'industrie risquant de perdre leur emploi.

Démarrage : 1997.

Organisme responsable : Piles Duracell (plus Vigon et Bosch), Centre d'éducation de base des adultes, Hageland.

Localisation : Aarschot.

*Un partenariat entre le secteur public et les entreprises pour une nouvelle approche du recyclage a permis d'élever le niveau de qualification et de motivation de centaines de travailleurs menacés de chômage, ainsi que d'accroître leurs possibilités d'emploi.*

### *Vue d'ensemble*

Les emplois pour ceux qui sont faiblement qualifiés et peu instruits disparaissent rapidement de l'usine des piles Duracell à Aarschot. L'entreprise a été acquise en 1995 par la multinationale géante Gillette qui a mis en route un programme quinquennal de réorganisation et de restructuration globale. De nouveaux équipements automatisés sont mis en place, suite à une décision de standardiser la production mondiale de piles. La majorité des travailleurs peu qualifiés de l'usine seront mis au chômage, à moins de pouvoir être recyclés pour les emplois très qualifiés exigés par le nouveau système de production. Les conséquences possibles pour la population locale sont désastreuses. Il y aura une forte demande de travailleurs avec de nouvelles qualifications que n'a pas la main-d'œuvre actuelle.

Beaucoup d'entreprises privées répondent habituellement à ce type de situation par des dégraissages, des licenciements ou la délocalisation vers des régions où l'on trouve la main-d'œuvre qualifiée. Duracell s'est mise en relation avec deux autres entreprises de la région, Vigon et Bosch, et a mis au point un programme de formation, « mesure préventive » s'adressant spécifiquement au groupe de salariés mentionné plus haut, afin de lui éviter de tomber dans l'exclusion. Dans le passé, quelques salariés de l'usine avaient suivi les cours d'éducation de base des adultes, mais il leur était difficile de suivre des heures de cours normales, du fait du travail posté et de leurs responsabilités familiales.

Les tâches subalternes appelées à disparaître en premier étaient assurées principalement par des femmes. Précédemment, la formation dans l'entreprise visait les travailleurs qualifiés et l'encadrement. Une faible part de la formation avait été consacrée au groupe de travailleurs peu qualifiés.

L'usine Duracell d'Aarschot emploie 1 100 personnes, presque toutes recrutées localement. C'est une grande entreprise dont le chiffre d'affaires s'élevait à 14 milliards de francs belges en 1997, et qui consacrait environ 10 millions de francs belges à la formation.

### **Projets**

Il s'agit d'une formation de dix semaines à raison de quatre heures par semaine. Le programme était très dense et comportait des compétences de base comme le calcul et l'alphabétisation fonctionnelle, les compétences professionnelles et sociales, le contrôle de qualité, l'utilisation de la micro-informatique, la communication, la résolution de problèmes et le travail en équipe. Les travailleurs avaient besoin d'autre chose que des compétences techniques pour éviter les licenciements. Les cours étaient conçus pour répondre à leurs besoins spécifiques et pour les aider à acquérir une approche très différente de leur travail. Les nouvelles pratiques de leur travail impliquaient qu'il leur fallait s'adapter aux changements en très peu de temps et travailler de manière indépendante, au lieu de recevoir constamment des ordres. La plupart

n'avaient pas les capacités d'apprentissage essentielles nécessaires pour apprendre, acquises normalement au cours du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ; il fallait donc concevoir des programmes qui les aideraient à apprendre à apprendre.

Les programmes ont été élaborés conjointement par les départements des ressources humaines et par le Centre d'éducation de base des adultes de Hageland. Le centre avait également mis à disposition ses enseignants. Fabrimetal, l'organisation patronale du secteur dans la région, coordonnait un fonds spécial, avec l'approbation du syndicat à la suite de négociations collectives. L'État payait le personnel pendant ses heures d'études.

Le département des ressources humaines de l'entreprise recevait les candidatures et choisissait les candidats. Il s'assurait également qu'il y avait assez de personnel dans les différents services, mais les salariés n'étaient pas toujours remplacés. En général, une équipe de salariés travaille de 6 à 14 heures, puis suit une formation pendant deux heures, ou bien au contraire commence par les deux heures de formation, puis occupe son poste de travail entre 14 et 22 heures.

### **Résultats**

En 1997, trois groupes avaient achevé leur formation et un autre groupe de douze femmes âgées de 27 à 43 ans l'entamait lors de la visite de l'OCDE en 1998. La visite s'est centrée sur le travail à Duracell, bien qu'il y ait quatre salariées de Bosch et sept de Duracell dans le groupe d'études observé. Comme dans beaucoup d'autres programmes de ce type, les femmes avaient des familles et avaient donc du mal à organiser leur travail et leurs études en plus de leurs tâches familiales.

Le programme a été une grande réussite : les travailleurs qui s'étaient recyclés ont fait part de leur enthousiasme, d'un accroissement de leur motivation et de leurs possibilités de travail, ainsi que de leur flexibilité et de leur mobilité dans l'usine. Ils ont expliqué qu'ils faisaient leur travail en le comprenant beaucoup mieux et qu'ils pouvaient également mieux travailler en équipe. Au niveau de l'entreprise également, la coopération entre les directions des trois entreprises a amené une amélioration des performances dans tous les domaines.

Les salariés ont également indiqué qu'à la suite de leur recyclage et de leur contact avec le Centre d'éducation de base des adultes, ils voulaient suivre d'autres activités de formation. Étant donné la rapidité de la réorganisation et de la restructuration, ainsi que l'importance des engagements familiaux et professionnels, on ne sait pas si cette initiative n'est qu'un programme sans lendemain avec des objectifs à court terme, ou si elle fera une différence pour les travailleurs dont la formation initiale était si faible.

L'hétérogénéité du groupe a constitué le principal problème. Le niveau d'instruction était le seul critère de sélection pour déterminer au commencement de la formation qui devait faire partie de tel ou tel groupe. Le Centre d'éducation de base

des adultes veut à l'avenir pouvoir sélectionner les candidats plus sérieusement en fonction de leur niveau de « littératie » ; les stagiaires veulent une introduction plus complète aux bases de l'informatique, mais il n'est pas certain que l'entreprise considère cette formation comme une priorité à long terme.

#### Étude de cas n° 4

Projet : Formation aux multimédias et à l'informatique de chômeurs de longue durée, d'immigrés et d'handicapés physiques.

Démarrage : 1987.

Organisme responsable : Protheus (organisme sans but lucratif).

Localisation : Courtrai (à la frontière française).

*Des chômeurs ayant beaucoup de handicaps à surmonter et peu de chances de retrouver du travail ont vu leur vie se transformer grâce à un nouveau projet de conseil et de suivi soigneusement conçu en fonction de leurs besoins, pour les préparer aux nouveaux emplois de haute technologie.*

#### **Vue d'ensemble**

Courtrai en Flandre occidentale est située à la frontière avec la France et est un centre de l'industrie des nouvelles technologies dans les deux pays. Ce nouveau secteur a créé des possibilités d'emploi considérables pour ceux qui ont les compétences et les aptitudes nécessaires. Dans ce contexte, les personnes défavorisées, handicapées et peu instruites sont très vulnérables à l'exclusion sociale.

C'est ainsi que des programmes tels que ceux de Protheus, un organisme de formation sans but lucratif, ont été créés en partenariat étroit avec les entreprises des deux côtés de la frontière, pour répondre aux besoins de ceux qui risquaient l'exclusion.

#### **Projets**

En 1987, Protheus a commencé à donner une formation aux chômeurs de longue durée, aux personnes peu instruites, aux immigrés et aux handicapés physiques. Cette formation doit son appellation de *Kelchtermans-projecten* au ministre du Travail de l'époque ; l'organisme a été créé pour combler un vide des programmes publics de formation pendant une période de chômage très élevé. Actuellement, 60 personnes suivent des formations diverses allant des emplois de bureau (son principal programme), à la conception de graphiques et aux multimédias. La formation aux multimédias est un cas d'école pour Protheus, qui montre la qualité et le prestige que

présentent les possibilités d'un travail de haute technologie pour le groupe visé. Une formation habituelle comporte dix mois de formation et deux mois d'expérience de travail en entreprise.

Depuis 1992, une méthode complète de suivi a été introduite, qui porte sur les différentes phases de la formation depuis l'orientation, la formation et la recherche d'emploi, jusqu'au soutien sur le lieu de travail pendant les six premiers mois de l'emploi. En utilisant ces nouvelles méthodes de suivi et en restant au courant des dernières évolutions technologiques, Protheus vise à s'assurer que les personnes qu'il forme sont productives dès leur premier jour de travail. Le suivi est lié à des contacts très étroits avec les entreprises du marché du travail régional. Les stagiaires reçoivent une formation complète sur les procédures à suivre pour chercher du travail et les employeurs éventuels leur donnent des explications (et leur accordent un entretien approfondi). La formation comporte un stage non rémunéré dans une série d'entreprises ; ce travail sur le terrain permet à la fois aux employeurs de trouver du personnel et aux stagiaires d'évaluer s'ils conviennent aux différents emplois.

Il n'y a pas de critères fixés pour le choix des stagiaires, qui sont souvent acceptés quels que soient leur niveau d'instruction ou leurs handicaps. Le personnel de Protheus recherche surtout des personnes ayant un esprit ouvert vis-à-vis des nouvelles technologies et une aptitude à une pensée logique et à la créativité. Ce sont des priorités par rapport à toute autre considération sur le niveau d'instruction, notamment lorsqu'il s'agit de la formation aux multimédias. Les nouveaux stagiaires suivent un processus de sélection d'une semaine, pendant lequel on détermine leurs aptitudes. La formation, tout comme le secteur lui-même, est une affaire multinationale. Des liens ont été établis avec la ville française voisine, Lille.

Le programme du Fonds social de l'Union européenne intitulé «Horizons», le Gouvernement flamand (ministère du Travail) et la province de Flandre occidentale sont les principales sources de financement. Le partenariat comporte des entreprises belges et françaises et Protheus cherche activement à créer des partenariats européens en se tournant vers des pays tels que la Roumanie.

### **Résultats**

Sept sur dix stagiaires du programme de Protheus sur les multimédias ont trouvé du travail à la fin de leur formation sur le marché normal du travail dans un domaine particulièrement compétitif. Deux diplômés de la formation aux multimédias travaillent maintenant pour l'organisme en tant que formateurs. Ils sont tous deux handicapés physiques, mais avaient peu de problèmes scolaires, puisqu'ils avaient un niveau de formation post-secondaire.

En donnant la priorité aux aptitudes plutôt qu'au niveau d'instruction, le projet a ouvert de nouvelles possibilités de formation et ensuite d'emploi à ceux qui, dans un système traditionnel, n'auraient pas été considérés comme des candidats prometteurs pour cette formation aux technologies de pointe.

### **Innovations et efficacité**

Plusieurs éléments ressortent des études de cas belges :

- des méthodes de suivi et d'orientation novatrices, largement répandues et personnalisées, ont obtenu des résultats notables : les stagiaires et les salariés, très motivés et grâce au soutien mutuel, ont pu trouver et conserver un emploi ;
- le projet ISIS a trouvé une solution aux problèmes sociaux durables de chômage de longue durée chez les femmes en âge de travailler : des soins à domicile destinés aux personnes âgées ont permis de créer des emplois rémunérés ;
- un partenariat efficace entre entreprises, institutions éducatives et gouvernement a permis d'assurer le financement d'une formation qui pourrait transformer la vie professionnelle de travailleurs auparavant peu qualifiés et pourrait éviter à une communauté de souffrir des conséquences d'une restructuration de l'économie locale.

### **Commentaire**

Les études de cas flamandes illustrent clairement combien l'éducation des adultes ne constitue qu'un aspect des problèmes de lutte contre l'exclusion. Les institutions jouent un rôle, mais celui d'un partenaire parmi beaucoup d'autres, dans un réseau plus large englobant l'apprentissage des adultes, et un soutien social et économique. Une solution globale consiste à trouver un ensemble de partenaires travaillant à des objectifs clairement définis. Sans cela, comme le montre l'expérience, les bénéfices des projets ne peuvent pas se maintenir sur une longue durée.

Les bénéficiaires de la formation ont mentionné souvent la difficulté de jongler avec le travail, les études et les responsabilités familiales ; en Flandre, comme dans d'autres pays, cette difficulté est beaucoup plus grande pour les femmes que pour les hommes. Le type de travail flexible d'ISIS constitue l'une des réponses à ces problèmes. Une manière plus globale de résoudre ces difficultés consisterait à explorer une solution collective ou engageant toute la collectivité, plutôt que de s'attaquer à des problèmes individuels. Actuellement, la formation, la famille et le travail sont généralement des activités segmentées que chaque individu doit concilier. Il faut davantage les intégrer et éduquer toute la famille sur l'intérêt du projet et pas seulement la personne qui choisit de suivre la formation et le travail. La résistance de la



famille conduit trop souvent les femmes à abandonner non seulement le travail, mais également la formation continue. En Flandre, il n'y a pas beaucoup d'initiatives de formation à base communautaire ; même les meilleurs projets en partenariat visent l'amélioration des perspectives d'emploi individuel ou de qualifications spécifiques, avant de chercher à résoudre les problèmes de la communauté.

Comme l'illustrent clairement les études de cas, la formation continue devient une nécessité, plutôt qu'un luxe ou une distraction, particulièrement avec l'utilisation croissante des nouvelles technologies (voir études de cas n° 3 et 4) et les changements de la société et du marché du travail (étude de cas n° 1). Les réponses doivent sortir de la routine et montrer davantage de souplesse.

Les projets ont réussi à créer de nouvelles voies vers l'emploi, à améliorer la sécurité personnelle et la confiance en soi, ainsi qu'à donner un sentiment d'indépendance. Dans le cas des projets ISIS pour faire face aux conséquences d'un déclin social et de celui de la famille traditionnelle, les résultats ont été positifs une fois les difficultés surmontées. Le travail répondait aux besoins d'une partie vulnérable de la société – les personnes âgées – mais également à ceux d'un groupe vulnérable spécifique risquant d'être exclu de l'emploi. Il peut s'agir d'une solution peu coûteuse et peu rémunérée, mais les femmes qui ont pris ces emplois n'ont pas eu l'impression d'être piégées, elles ont plutôt considéré que des options de carrière s'ouvraient à elles.

La seconde étude de cas concernant les minorités ethniques illustre le destin d'un projet sans lendemain : une idée originale combinant le travail et l'étude et cherchant à combler les écarts culturels n'a pas survécu. Bien qu'on puisse le regretter, cela montre que les décideurs mettent l'accent sur le caractère expérimental de ce type d'initiatives et non sur leur généralisation. On considère maintenant que les immigrés devraient être suivis dans leur parcours éducatif supérieur dans des institutions normales. L'équipe du projet reconnaît qu'il est important de ne pas se contenter de répondre aux besoins des minorités ethniques, mais qu'il faut également changer la culture du pays hôte et la rendre plus compréhensive et plus tolérante.

Le recyclage du personnel peu qualifié et peu instruit de l'usine Duracell d'Aarschot est une expérimentation modèle montrant comment un partenariat large peut éviter des licenciements, accroître la motivation et l'enthousiasme de la main-d'œuvre et améliorer les performances de l'entreprise. L'efficacité à long terme du projet en tant que « mesure préventive » reste encore à démontrer. Comme l'illustre l'étude de cas n° 4, la réussite des stagiaires tient à la capacité des enseignants à déterminer leurs aptitudes pour les industries de haute technologie, ainsi qu'à la qualité du programme de formation associant un suivi et des conseils dans des domaines variés.

De nouvelles formes de suivi et d'orientation sont des caractéristiques communes à tous les projets. Parmi les quatre projets visités par l'OCDE, trois avaient développé une forme de soutien poussé qui apportait une aide plus large et à plus long terme que la plupart des programmes de conseil et d'aide traditionnels.

## MEXIQUE



### Population totale (1996) :

- 96 582 000 habitants
- proportion de la population âgée de 15-64 ans (1995) : 59.1 % ;
- proportion de la population âgée de 65 ans révolus (1995) : 4.8 %.

**Superficie** : 1 973 000 km<sup>2</sup>.

**PIB par habitant (prix de 1996)** : 3 411 dollars des États-Unis.

**Taux annuel de croissance en pourcentage (1997)** : 7.0 %.

**Taux de chômage (1996)** : 5.7 %  
– proportion de personnes au chômage depuis 12 mois ou plus : 2.3 %.

**Dépenses d'éducation par élève/étudiant (1995)** : 1 464 dollars des États-Unis.

**Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant fréquenté au moins l'enseignement secondaire de deuxième cycle** : pas de données de l'OCDE.

Sources : OCDE (1998h), *Perspectives de l'emploi* ; « L'OCDE en chiffres – 1998 » ; OCDE (1998g), *Regards sur l'éducation*.

« Si je n'étais pas ici, je serais à la maison en train de regarder des séries télévisées toute la journée. »

Réponse significative d'une femme d'âge moyen vivant dans une communauté isolée et pauvre à la question de savoir en quoi elle avait tiré profit du cours de couture organisé par Las Misiones.

# Mexique

## Contexte

Le Mexique est un vaste pays situé à l'extrémité méridionale de l'Amérique du Nord, entre l'Océan Pacifique et les Caraïbes et bordé au sud par le Guatemala et Belize. L'immensité de ce pays lui confère une diversité géographique et culturelle considérable au point que le nord et le sud peuvent apparaître comme deux pays différents.

La population du Mexique atteindra les 100 millions d'ici l'an 2000. La croissance démographique durant les dernières décennies a été remarquable. En 1910, au début de la révolution, on comptait 15 millions d'habitants. Aujourd'hui la capitale Mexico à elle seule compte plus de 17 millions d'habitants et constitue la plus grande mégapole du monde entier. Alors que la capitale est surpeuplée, plus d'un quart de la population vit encore dans des localités de moins de 2 500 habitants. Suivant le plus récent recensement, il y avait environ 5.5 millions d'Indiens en 1995, dont une minorité (14.7 pour cent) ne parlait que des langues indigènes.

Un peu plus d'un tiers des habitants sont âgés de moins de 15 ans. Cette proportion est beaucoup plus élevée que dans les autres pays participant à l'étude (où elle est inférieure à 20 pour cent). Au Mexique, l'importance de cette population pose des problèmes excessivement difficiles aux gouvernements qui doivent répondre à leurs besoins d'éducation, de santé et de protection sociale.

Cette croissance démographique a eu de nombreuses incidences sur le développement du pays depuis le début du siècle. Le Mexique n'a pas pu donner un travail satisfaisant à tous ses habitants et certaines parties du pays ont été ruinées du fait de l'émigration aux États-Unis et des migrations internes vers les villes. L'ampleur de l'émigration aux États-Unis n'est guère surprenante, si l'on considère la prospérité de ces derniers et le fait que les deux pays ont une frontière commune de plus de 3 000 kilomètres. On estimait en 1994 que l'on pouvait compter 34 émigrants pour 10 000 habitants. Les plus nombreux viennent des États de l'Ouest tels que Michoacán, Jalisco et Guanajuato.

Suivant une étude récente, environ 7 millions de résidents aux États-Unis en 1996 étaient nés au Mexique. Leur âge moyen s'élevait à 20 ans et parmi eux on comptait environ 2 millions de clandestins.

Depuis le début des années 80, le Mexique a participé au processus de globalisation économique, mais il n'a bénéficié qu'à une fraction de la population. Riche en ressources naturelles, le pays était au début des années 80 sur le point de passer du statut de pays en développement à celui d'un acteur moderne sur la scène mondiale. Mais ces espoirs ont été repoussés par une série d'événements importants, notamment le tremblement de terre dévastateur de Mexico en 1985 ; une révolte dans l'État du Chiapas en 1994, suivie par une vague d'assassinats politiques ; et l'année suivante une récession brutale dont les effets se font encore sentir.

Une reprise dont le moteur était l'exportation s'est manifestée vers la fin de l'année 1996 et le taux de croissance s'est élevé à 10 pour cent en 1996 et en 1997 (OCDE, 1998c). Néanmoins, le revenu annuel par habitant reste de 3 411 dollars en 1996. De plus, l'inégale répartition des revenus parmi les Mexicains pose de plus en plus problème. Suivant le Rapport sur le développement du PNUD de 1997, les revenus des 20 pour cent les plus aisés de la population sont 13.5 fois supérieurs à ceux des 20 pour cent les plus pauvres. Compte tenu de la dimension du pays et de sa population, alors que les infrastructures sont limitées, l'économie informelle joue un rôle prépondérant : suivant une estimation, jusqu'à 80 pour cent de la population (35 millions de personnes en âge de travailler) appartiennent à l'économie informelle ou restent en dehors du marché du travail.

Dans un pays qui dépense tout au plus 4.6 pour cent de son PIB pour la santé, la situation sanitaire de la population est très variable. Dans le nord relativement prospère, les indicateurs de mortalité infantile et d'espérance de vie sont proches des moyennes de l'OCDE, alors que le sud connaît les problèmes de santé caractéristiques des pays moins développés.

### **Les problèmes de l'exclusion au Mexique**

Le Mexique possède une élite riche et une classe moyenne relativement importante, mais il existe aussi un autre Mexique, celui des pauvres. Beaucoup d'entre eux émigrent aux États-Unis, les autres travaillent dans le secteur informel, comme vendeurs à la sauvette, femmes au foyer, agriculteurs, ou travailleurs agricoles. Beaucoup survivent en vendant leurs produits artisanaux sur les marchés des villes, ou travaillent dans les grandes plantations du nord ou dans les villes. Les adultes qui ont

le plus besoin d'une éducation de base se trouvent pour la plupart dans l'économie informelle et n'appartiennent pas à la main-d'œuvre organisée.

Dans une économie de marché comme celle du Mexique, l'impossibilité d'acquérir des biens et des services constitue la principale définition de l'exclusion sociale. Une analyse statistique (fondée sur l'hypothèse que l'équivalent du double d'un salaire minimum est nécessaire pour la simple subsistance d'un ménage mexicain) indique que plus d'un tiers (38.6 pour cent) d'entre eux n'atteignait pas ce niveau (INEGI, 1996).

Le niveau d'éducation constitue une autre mesure importante de l'exclusion. Suivant le recensement de 1995, 55 pour cent de la population de 15 ans et plus n'avaient pas dépassé l'enseignement élémentaire ; parmi eux un cinquième n'avait reçu pratiquement aucune instruction. La situation est bien pire dans les agglomérations de moins de 15 000 habitants et en général pour les femmes. Il n'est pas surprenant qu'un niveau d'alphabétisation très faible soit encore un problème pour beaucoup de Mexicains et pour les éducateurs des adultes, en particulier ceux qui s'occupent des indigènes. Suivant le dernier recensement, 6 millions de personnes de plus de 15 ans se situaient aux plus faibles niveaux de littératie. La moyenne nationale masque des différences considérables, avec des chiffres allant de 3 pour cent dans le district fédéral, jusqu'à 26 pour cent dans l'État du Chiapas plus pauvre. Les données nationales dissimulent également le niveau d'illettrisme très élevé de 38.3 pour cent de la population indigène ; pour celle-ci le chiffre dépasse 50 pour cent dans les États de Guerrero, Chiapas et Chihuahua. Les différences sont également importantes selon les sexes. En 1995, le niveau de littératie des femmes était en moyenne plus faible que celui des hommes ; dans l'État du Chiapas, il était sensiblement plus élevé que celui des hommes.

Ceux qui ont un faible niveau d'éducation ou des problèmes d'illettrisme peuvent difficilement participer pleinement à la vie sociale et politique d'une société démocratique et aux principales activités économiques. Un faible niveau limite évidemment leurs possibilités, mais il peut également nuire à leurs perspectives de formation future, ce qui est tout aussi important : c'est un obstacle à l'accès aux nouvelles technologies, dont le rôle est croissant dans les secteurs les plus dynamiques de l'économie.

Du fait de l'isolement des communautés rurales, les énormes problèmes posés par l'isolement social et l'exclusion sont très difficiles à surmonter. La structure traditionnelle de la famille mexicaine a été remise en cause par la perte d'un grand nombre d'émigrés (jusqu'à 50 pour cent dans certaines zones rurales).

## **Apprentissage des adultes et exclusion sociale**

Une brève histoire de l'éducation des adultes au Mexique illustre la difficulté rencontrée pour compenser un manque d'apprentissage de base et pour surmonter les obstacles à l'intégration. Elle soulève d'importantes questions sur le rôle de l'éducation des adultes pour combattre l'exclusion et sur l'importance de la prise en compte simultanée d'autres facteurs tels que la santé et la protection sociale.

L'éducation a constitué l'un des fondements des politiques suivies par différentes administrations après le renversement par la révolution (1910-1921) d'une dictature de 33 ans. L'approbation en 1917 d'une nouvelle constitution par le Congrès qui venait de se former mettait en valeur les idées de réforme sociale, de garantie individuelle et de justice sociale.

Le Secrétariat à l'enseignement public (SEP) a été créé en 1921 et son premier responsable José Vasconcelos a commencé une croisade pour l'éducation de la population. Il s'est attaqué à l'inégalité des possibilités d'éducation offertes dans l'ensemble du pays. Au cours des années 20, le SEP a mis en place des écoles rurales et des missions culturelles (voir l'étude de cas n° 2). La proportion de la population se situant au plus bas niveau de littératie est passée de 80 pour cent au début du siècle à 66 pour cent à la suite de programmes mis en route durant les années 20. Cependant, les mesures destinées à combattre la marginalisation des communautés indigènes ont échoué.

Une campagne nationale d'alphabétisation sur une très grande échelle a débuté au milieu des années 40. Elle visait à enseigner aux adultes à lire et à écrire avec le concours de volontaires et de matériaux simples. Mais cette tentative a échoué, car les adultes n'avaient pas l'usage des simples connaissances de lecture et d'écriture acquises en quelques mois et sont donc retombés dans l'analphabétisme. Au cours des années 70, le gouvernement a pris la responsabilité de l'éducation des adultes, et en 1975 la première législation sur ce thème a élaboré un système national d'éducation des adultes offrant des programmes d'alphabétisation et d'éducation de base à tous les Mexicains de plus de 15 ans qui n'avaient pas suivi au moins neuf années d'enseignement obligatoire.

En 1981 a été créée une institution spécifiquement chargée de l'apprentissage des adultes, l'*Instituto nacional para la educación de los adultos* (INEA). Elle était distincte du système normal d'enseignement institutionnel, qui offre seulement quelques cours du soir aux jeunes dont la présence est exigée au titre de leur emploi et qui suivent les programmes conçus pour l'enseignement initial. L'INEA est responsable du pilotage et de l'organisation de programmes fédéraux de littératie et de la coordination des efforts des différents États, du secteur privé et d'autres organis-

mes sociaux. Ces programmes sont réalisés avec le concours de volontaires connus sous le nom de *colaboradores solidarios*. Il s'agit d'environ 11 000 diplômés de l'enseignement supérieur qui accomplissent leur service communautaire dans le cadre de l'éducation des adultes.

A partir des années 80, les employeurs ont de plus en plus exigé un diplôme d'enseignement de base pour presque tous les emplois et l'INEA a contribué à répondre à cette situation en offrant aux travailleurs la possibilité de compléter leur instruction de base grâce à un apprentissage à distance. En 1997, il avait délivré plus de 1.3 million de certificats d'enseignement primaire et 1.24 million de certificats d'enseignement secondaire du premier cycle. De plus, 171 000 certificats d'éducation de base des adultes sont attribués chaque année. Mais le total annuel reste encore très faible comparé au nombre d'enfants qui arrivent à l'âge adulte sans avoir achevé un enseignement de base.

### Principales orientations des politiques

La pauvreté étant très répandue, chercher à y remédier constitue l'un des principaux objectifs des politiques suivies au Mexique. Le simple fait de répondre aux besoins élémentaires de la population – alimentation, logement et santé – constitue un défi majeur. Le recensement de 1995 a montré que près de 7 pour cent des logements n'avaient pas encore l'électricité, que 14 pour cent n'avaient pas l'eau courante et 26 pour cent pas le tout-à-l'égout. Les conséquences pour la santé de la population sont désastreuses, les maladies gastro-intestinales, dermatologiques et respiratoires étant parmi les plus fréquentes.

La plupart des politiques d'emploi élaborées au Mexique ne sont pas adaptées aux exclus dont le niveau éducatif est inférieur à celui de l'enseignement primaire. Sans un certificat de l'enseignement secondaire du premier cycle, les exclus ne peuvent accéder aux marchés du travail classiques, auxquels s'adressent généralement les politiques d'emploi. La plupart des exclus sont soit dans l'économie informelle, soit considérés comme n'appartenant pas à la population active.

Le *Plan Nacional de Desarrollo* 1995-2000 (Plan national de développement) définissait les principales politiques gouvernementales en matière d'éducation, de santé, d'emploi, de culture et d'économie. Il proposait un certain nombre de stratégies que doivent suivre les différentes institutions. Concernant le développement de l'éducation, il soulignait la nécessité de se préoccuper particulièrement des femmes, des populations indigènes, des paysans, des personnes âgées, des jeunes et des chômeurs. Il insistait également sur la nécessité de promouvoir et de faciliter la coopération entre institutions gouvernementales et non gouvernementales et d'améliorer la situation des exclus.



Dans ce contexte, l'éducation des adultes joue différents rôles. Elle doit permettre de diffuser des compétences en lecture et en écriture particulièrement importantes dans un pays où, jusqu'à une date récente, beaucoup d'enfants quittaient l'école avant la fin de l'enseignement primaire. Des compétences plus élevées dans ce domaine n'aident pas seulement les individus à améliorer leurs résultats économiques ; elles ont aussi des conséquences sur la santé et sur l'autonomie des exclus. L'éducation des adultes est également un facteur de cohésion, en contribuant à maintenir les communautés dans beaucoup de zones rurales, ce qui est illustré dans les études de cas présentées ici.

Dans cette perspective, l'approche de l'éducation des adultes a été réexaminée. Celle que suit l'INEA continuera à jouer un rôle essentiel, mais au début des années 90, ses limites sont apparues de plus en plus clairement. La démarche consistant à faire suivre le même programme aux femmes, aux hommes, aux agriculteurs, aux jeunes et aux adultes d'un certain âge n'est pas efficace. Le programme est apparu de plus en plus comme périmé et inadapté aux besoins des adultes, en particulier des plus âgés. Il ne tenait guère compte des compétences nécessaires pour simplement survivre. Les réformes n'ont pas mis fin aux méthodes éprouvées utilisées par l'INEA pour l'éducation de base, mais elles ont ouvert de nouvelles perspectives. On s'attachera davantage aux besoins des adultes plus âgés ; une gamme plus large de choix sera offerte pour obtenir un certificat d'éducation de base ; le programme sera modulaire ; des unités de valeur seront attribuées pour une scolarité antérieure ou pour une expérience professionnelle. L'INEA lui-même a mis en œuvre une approche plus décentralisée pour répondre aux critiques suivant lesquelles son fonctionnement était excessivement directif.

Les États ont des approches différentes de l'éducation des adultes, depuis les Centres d'éducation de base, qui organisent généralement des cours formalisés, jusqu'à d'autres types d'organismes qui ont recours à des méthodes non scolaires. Les organisations non gouvernementales et les associations locales ont une riche expérience des méthodes moins formelles d'éducation des adultes pour aider à lutter contre l'exclusion. Beaucoup d'éducateurs des adultes sont formés par le CREFAL, une organisation internationale autonome basée à Pátzcuaro. Avec une expérience de plus de 40 années, le CREFAL met en œuvre des méthodes innovantes d'apprentissage des adultes, utilisées non seulement au Mexique, mais aussi dans d'autres pays latino-américains.

L'ampleur du problème de l'exclusion au Mexique et la limitation des ressources disponibles constituent un défi considérable. Les difficultés auxquelles sont confrontés les prestataires de formation institutionnelle des adultes sont accrues du fait de la dispersion de la population sur une vaste superficie. Il est important de pouvoir utiliser efficacement les programmes informels, basés sur les communautés locales.

## Études de cas

### Étude de cas n° 1

Projet : Banques communautaires pour les habitants des bidonvilles et des communautés rurales.

Démarrage : A partir du début des années 90.

Organisme responsable (prestataire de services) : *Fundación de apoyo infantil* (FAI) – organisation sans but lucratif.

Localisation : Ciudad Obregon, État de Sonora.

*Plus de 500 femmes ayant un faible niveau d'instruction et de qualification de base, vivant dans des bidonvilles ou des communautés rurales, ont vu se transformer la vie de leur famille par la création de banques communautaires. Les banques gérées comme des coopératives sont des organes de financement de micro-activités. De plus, elles constituent une source d'apprentissage mutuel et un catalyseur pour une modification de la vie sociale et économique.*

### Vue d'ensemble

L'État de Sonora est à la frontière des États-Unis, qui constituent un pôle d'attraction pour beaucoup de Mexicains vers une terre souvent présentée comme symbole d'espoir et d'opportunités. Mais il y a aussi des possibilités dans l'État même de Sonora. C'est un État riche qui contribue de manière significative au Produit National Brut. Les services sanitaires et éducatifs sont meilleurs que dans beaucoup d'autres États. Ciudad Obregon, l'une des plus importantes agglomérations avec une population de 410 000 habitants, déborde d'activité avec ses *maquiladoras* et autres entreprises exportatrices, en plus des industries agro-alimentaires traditionnelles. Derrière cette apparence de prospérité, un grand nombre de gens vivant dans des zones suburbaines ou rurales luttent pour leur survie. Des milliers de migrants des zones rurales, à la recherche de travail, s'installent dans des bidonvilles sur des terrains non viabilisés, sans eau courante ni électricité, et à partir desquels on commence tout juste à avoir accès aux services collectifs.

La *Fundación de apoyo infantil* de Sonora (Fondation d'aide aux enfants ou FAI) est une organisation non gouvernementale qui a élaboré une diversité de programmes pour améliorer les conditions de vie des enfants et de leurs familles. Elle emploie un directeur et 28 employés à plein temps à son siège social situé juste à l'extérieur de Ciudad Obregon et organise une diversité de projets dans tout l'État. La FAI de Sonora se préoccupe principalement des femmes et des enfants, en partie pour tenir compte du fait que les femmes sont souvent confrontées à des difficultés pour élever leur famille, car leurs maris ont soit traversé la frontière américaine, soit émigré dans d'autres parties du pays pour trouver du travail.

La FAI aide les femmes et les familles de différentes manières, par exemple grâce à des crèches peu coûteuses permettant aux mères de se libérer de la garde des enfants pour travailler à l'extérieur ; une grande diversité de programmes s'adressant aux enfants ; un projet d'agriculture familiale visant l'amélioration de la santé et de la nutrition, grâce à des méthodes d'agriculture biologique ; et des constructions d'habitations à bon marché utilisant des matériaux de base tels que la paille et le pisé.

Parmi les innovations de la FAI de Sonora, figure le développement réussi de petites banques communautaires auxquelles la population locale, principalement les femmes, apporte ses économies et dont elle obtient des ressources pour ses micro-activités. Ces femmes vivent dans des zones rurales ou dans des bidonvilles dans lesquels il n'existe pas de banque commerciale. Et même si elles existaient, ces banques ne seraient pas disposées à financer les micro-activités féminines qui se situent principalement dans l'économie informelle. Les femmes font donc fonctionner leur propre organisme de financement sur des bases coopératives. L'expérience mexicaine a montré que les hommes n'acquièrent pas facilement la capacité de gérer leurs finances, mais tendent à gaspiller ce qu'ils retirent de la banque. Les femmes, dont le niveau d'éducation est généralement faible, acquièrent plus facilement cette compétence et, ce qui est tout aussi important, une plus grande confiance en elles du fait de leur participation à un projet. Leurs familles en retirent de multiples bénéfices.

### **Projets**

Une banque débute habituellement par une visite de la FAI dans une communauté, au cours de laquelle il est demandé à un groupe de femmes intéressées d'apporter des économies d'un montant de 100 pesos (9 dollars US) chacune. Après trois mois, la FAI revient pour aider les femmes à monter une banque et à définir elles-mêmes les principes et les règles de fonctionnement de leur banque.

Au milieu de l'année 1998, quelque 22 banques communales avaient été créées, comprenant 550 membres. Cette activité est soutenue par différents organismes de financement, tels que la *WK Kellogg Foundation*. Au cours des quatre premières années d'activité, l'équivalent de 187 500 dollars avait été investi et il n'y avait pratiquement aucun impayé sur les prêts. Les banques sont constituées de dix à 35 membres chacune et le cycle de l'emprunt et de son remboursement est de plus de quatre mois. Les emprunts sont consacrés uniquement aux activités professionnelles des femmes et suivant la règle de base des banques, si l'un des membres fait défaut, les autres membres ne pourront obtenir un nouveau prêt. Les membres sont obligés de réinvestir un tiers de leur emprunt au moins à la banque. Cet argent est utilisé pour financer d'autres prêts ou pour des activités productives intéressant le groupe.

Si les banques constituent une source utile d'investissement, elles sont aussi le centre d'un large éventail d'activités formatrices. Les banques communales dispo-

sent de manuels, tels que les «Principes de base de comptabilité», utilisés comme matériel de lecture et d'écriture. Chaque banque organise des sessions de formation, en fonction des demandes et des besoins de ses membres. En plus des qualifications de base, des cours sont donnés sur toutes sortes de sujets, depuis la manière d'élever des enfants jusqu'à la santé et à la nutrition. Des réunions régionales régulières sont tenues chaque année avec les membres pour discuter de problèmes et d'exemples, et pour apprendre des expériences des uns et des autres. On apprend également à faire des présentations à des groupes plus importants. L'organisation de la banque est également un moyen de formation et d'acquisition d'une plus grande confiance en soi : chaque banque organise tous les quatre mois des élections au conseil d'administration. Cette courte période permet à chacun d'acquérir des compétences de direction.

Les compétences en gestion, y compris en lecture et en écriture, acquises au cours de ce processus sont essentielles à la réussite des femmes dans leurs micro-activités, qui constituent pour les familles une source indispensable de revenus. Les principaux produits de cette activité sont le pain ; des paniers faits de palmes ; de petits tapis ; des conserves de fruits et de légumes ; des sacs ; des porte-monnaies ; des jouets et de petits objets d'artisanat. D'autres achètent et vendent des chaussures, des fromages, des produits cosmétiques, ou gèrent de petites boutiques. Les bénéficiaires sont généralement faibles, en particulier pour les femmes des zones rurales éloignées où la demande de produits est limitée et qui sont trop éloignées des lieux de vente possibles tels que les festivals.

## Résultats

Plus de 2 000 personnes ont bénéficié du travail des 550 femmes qui ont participé au projet. Cette participation développe la confiance de ces femmes en elles-mêmes, suscite leur intérêt pour apprendre de manière générale et bénéficie directement à leurs enfants. Suivant les termes de l'une des femmes : «Ce que j'ai acquis grâce à la banque est la confiance en moi, ce qui est bien davantage que les résultats économiques que j'ai pu obtenir.» Suivant une autre : «Dans notre groupe, on apprend beaucoup ; nous avons appris à nous connaître et peu à peu à travailler ensemble en tant que groupe.» L'idée de travailler de cette manière collective est encore relativement nouvelle ici, mais les compétences acquises par les femmes dans les banques ne sont pas seulement utiles pour leur bénéfice financier immédiat. Les femmes apprennent à préparer et à conduire les réunions de la banque et acquièrent un sens de la solidarité sociale qui bénéficie à la communauté. Cette solidarité est renforcée par la manière démocratique dont sont prises les décisions.

Les modes de vie individuels ont été transformés : la trésorière élue de l'une des banques a parlé de l'isolement dans lequel elle se sentait auparavant en restant chez elle et de la manière dont sa participation à la banque l'avait aidée à prendre

confiance. Une autre femme, originaire d'une région rurale qui était venue à la ville disait combien elle était timide et avait honte d'elle-même, alors qu'elle était aujourd'hui « beaucoup plus ouverte » ; une troisième qui achetait des chaussures en gros et les vendait localement avec un petit bénéfice disait avec une fierté évidente « chacun me connaît ici ». Une autre femme avait économisé pour acheter un petit véhicule, mais la famille avait finalement décidé d'utiliser l'argent pour construire deux nouvelles pièces dans la maison familiale.

L'apprentissage formel et informel fait partie intégrante du projet, en combinant l'atmosphère détendue de formation et de développement au sein de la communauté avec les éléments essentiels d'expertise, de contacts, de connaissances et de ressources qu'apporte un soutien institutionnel. Ce contexte, avec l'appui continu mais discret qu'apporte la FAI au fur et à mesure que les banques croissent et fonctionnent de manière indépendante, contribue à expliquer pourquoi il existe si peu de défaillances dans le remboursement des prêts, ou d'abandon des programmes de formation et de développement.

Parmi les difficultés mentionnées par la FAI, on peut citer le manque de possibilités de commercialisation d'une grande partie des produits fabriqués par les femmes, en particulier dans les zones rurales où la demande est faible, ainsi que les possibilités réduites d'emploi en dehors du projet ; peu de femmes ont la formation générale ou les diplômes exigés pour trouver un emploi, les transports en commun sont insuffisants, et les responsabilités familiales en l'absence du conjoint sont considérables. En ce qui concerne la FAI elle-même, comme pour beaucoup d'ONG, elle risque toujours un éparpillement de ressources limitées pour chercher à faire face à des besoins urgents et diversifiés : depuis quelque temps, la recherche de financement pour ses programmes a requis une part croissante de son temps et de son énergie, du fait de la réduction des contributions de nombreux organismes de financement.

### Étude de cas n° 2

Projet : *Las Misiones Culturales*.

Démarrage : 1923.

Organisme responsable : Gouvernement de l'État de Guerrero.

Localisation : Zone rurale de Poliutla, État de Guerrero.

*Une initiative déjà ancienne du gouvernement de l'État de Guerrero pour améliorer la vie de certaines des plus pauvres populations du Mexique rural reste toujours très innovante. Sa réussite tient pour une large part à la remarquable souplesse avec laquelle sont abordées les questions locales, avec le concours des communautés elles-mêmes. Les programmes de formation soutenus par le gouvernement sont également conçus pour aider chaque communauté à produire des revenus et à devenir autonome.*

### *Vue d'ensemble*

L'État de Guerrero se situe au sud du pays et figure parmi les cinq plus pauvres du Mexique. La proportion d'habitants qui ont achevé leur éducation de base et sont alphabétisés est l'une des plus basses du pays, de même que le nombre de familles disposant d'eau courante, de services médicaux et d'un logement convenable. Les possibilités d'amélioration des conditions de production ou d'emploi sont limitées. Guerrero dispose d'importants centres économiques, tels que le site touristique d'Acapulco et l'ancienne cité de mines d'argent de Tasco. Mais il comporte également des zones dans lesquelles – du fait de la géographie et de l'absence de ressources – il est très difficile de trouver du travail ou d'améliorer les méthodes de production agricole. Du fait de l'isolement de certaines communautés, elles ne peuvent guère bénéficier des services de santé et d'éducation. La diversité n'est pas seulement géographique et économique, mais aussi culturelle, car il existe un grand nombre de groupes indigènes différents dans l'État.

Poliutla est une région rurale typique de l'État de Guerrero : la moitié des hommes et un cinquième des femmes sont partis travailler aux États-Unis, ou dans des régions plus riches du Mexique. Les ménages qui sont dans ce cas figurent parmi les plus prospères, car les hommes envoient de l'argent. Mais les possibilités d'emploi restent réduites et beaucoup de ménages ne comprennent que des femmes et des enfants.

Les efforts pour améliorer les conditions de vie de ces communautés ont débuté il y a près de 80 ans. En 1921, à la suite de la révolution mexicaine, le ministère de l'Enseignement public (*Secretaria de educación pública*) a créé des dispositifs pour la planification et le développement du système éducatif. C'est l'origine des premiers enseignants (*maestros misioneros*) qui ont visité les communautés rurales et indigènes, rendu des rapports de leurs visites et recruté des jeunes comme enseignants. Avec la création de *Las Misiones culturales* deux années plus tard est née l'école rurale mexicaine (*escuela rural mexicana*) qui a apporté des idées nouvelles pour le développement de compétences chez les individus et dans les groupes. Au cours de leurs premières années, *Las Misiones* ont eu une influence directe sur les enseignants et sur les centres qui les formaient (*Centros formadores de maestros*). Peu à peu, l'action a été orientée davantage vers les communautés et moins vers les enseignants. *Las Misiones* ont adopté une approche particulière suivant laquelle différents spécialistes ont collaboré pour contribuer par leurs connaissances à des programmes de formation. Aujourd'hui, les experts qui constituent un groupe de travail viennent de domaines tels que la maçonnerie, la menuiserie, la musique, les activités récréatives, l'artisanat, l'éducation de base, la bibliothèque, l'agronomie et la santé.

Des groupes de travail sont toujours en activité dans huit États et se sont efforcés de faire évoluer leurs politiques pour s'adapter aux exigences de chaque période de leur histoire. Cependant, avec le processus actuel de décentralisation, chaque

État fonctionne de manière différente, en soutenant à des degrés variables *Las Misiones*. Bien qu'elles restent insuffisantes, les ressources attribuées jusqu'ici à *Las Misiones* leur ont permis de survivre et d'élaborer d'importantes propositions pour le développement communautaire.

### **Projets**

La mission de Poliutla dans la région de Tierra Caliente est l'une des douze existant dans l'État de Guerrero. Elle est soutenue par le ministère de l'Éducation de cet État. En général, une mission comporte un responsable et neuf enseignants. Lorsque cette équipe se déplace dans une nouvelle communauté, l'une de ses premières activités consiste à faire un diagnostic préalable de la région, en notant ses besoins spécifiques de développement, tels que l'eau courante et de meilleures conditions de logement. Puis elle relève les besoins de formation de la population locale. Des cours sont alors proposés individuellement, ou à la suite de visites à domicile, ou par le bouche à oreille. Ensuite, l'équipe organise des cours d'éducation, de formation et de développement pour répondre aux besoins des individus et de la collectivité. L'engagement de la communauté est nécessaire, notamment pour loger l'équipe et fournir des locaux pour les cours. Pendant toute la durée du projet, l'équipe de la mission vit et travaille au sein de la communauté. Après deux ou trois ans au plus, d'aide à une communauté, l'équipe se déplace dans une autre région, mais elle peut rester plus longtemps si la communauté le demande. Le projet de Tierra Caliente durait depuis cinq ans.

La population de Poliutla s'élève à 5 000 habitants, dont 232 participent au projet. Les cours portent sur la couture, les soins de santé, la musique, la danse, la menuiserie, la maçonnerie, etc., chaque cours comportant une trentaine d'élèves. L'enseignement est donné pendant une année scolaire classique de septembre à juin, mais les heures de cours sont modifiées pour tenir compte des responsabilités familiales et ménagères des adultes. L'équipe fait de grands efforts pour s'assurer que les adultes n'abandonnent pas la formation. Les participants sont âgés de 16 à 25 ans et la moitié d'entre eux sont des femmes. Les cours sont gratuits et l'accent est mis sur « l'activité professionnelle comme source de revenus » plutôt que sur un enseignement académique. Le taux d'achèvement de la formation se situe autour de 60 pour cent, mais beaucoup de participants abandonnent pour des raisons sans rapport avec la formation, telles que mariage ou possibilités de travail.

En dehors des programmes de formation, d'autres activités sont conduites telles que la construction d'habitations et l'amélioration des techniques agricoles. Le leadership est la clé de la réussite d'une mission : un bon leader ne doit pas seulement rassembler une dizaine d'enseignants ou davantage ayant des compétences différentes pour en faire un groupe cohérent ; il doit aussi négocier avec les responsables

de la communauté pour susciter les conditions de travail nécessaires à l'installation et à un bon fonctionnement de *Las Misiones*.

### Résultats

La délivrance d'un diplôme reconnu par l'État incite beaucoup de participants à achever le programme de formation. Quelques-uns d'entre eux se préoccupent moins de certification et sont plus intéressés par les bénéfices directs qu'ils peuvent tirer de la formation pour eux-mêmes et pour leur famille. La région a été touchée par l'émigration vers de plus grandes villes, ou vers les États-Unis. Beaucoup d'entre eux ont au moins acquis maintenant les bases d'un métier qui peuvent leur servir de point de départ. D'autres développent leurs dons pour la musique ou la danse, dont ils peuvent vivre à Acapulco ou dans d'autres régions touristiques. Beaucoup de femmes apprennent la couture, qui peut servir à leur famille, ou à vendre des vêtements aux voisins. Les hommes apprennent des métiers comme celui de charpentier ou de maçon qui peuvent leur être utiles aussi bien sur place que s'ils émigrent. Pour beaucoup de gens, une formation non institutionnelle était la seule possibilité d'apprendre qui leur était offerte et qui leur permettait d'approfondir leur instruction, d'améliorer leur mode de vie, ou de transformer leurs types et leurs habitudes de travail. Dans bien des cas, cette formation est la seule chance dont dispose un groupe pour des échanges, un dialogue et des activités récréatives.

Grâce à *Las Misiones culturales*, la communauté dispose désormais de l'eau courante et les forêts qui ont été surexploitées sont maintenant renouvelées. L'équipe joue le rôle d'un catalyseur, mobilisant énergies et ambitions dans un effort concerté pour développer la communauté tout entière. Ses membres se sont également engagés à travailler collectivement, par exemple pour la collecte de fonds pour l'école, en vendant des produits, ou en effectuant des travaux à l'extérieur. Le fait que des enseignants, souvent anciens étudiants du projet, soient désormais désireux de participer à l'éducation des adultes est également important. Déjà un certain nombre de diplômés du projet sont devenus enseignants et déclarent que l'expérience qu'ils ont vécue leur est utile.

Le projet est inhabituel en ce sens qu'il est centré sur la communauté et sur l'apprenant : il se centre sur la collectivité pour aborder ses besoins et sa formation de manière globale, plutôt que de se centrer sur des individus de manière isolée. L'apprentissage devient très souple. Il est également très clair que la combinaison de l'apprentissage de qualifications professionnelles et de capacités de lecture et d'écriture (habituellement en rapport avec le métier) a contribué à développer un sens de l'autonomie chez les individus et dans la communauté tout entière.

Pour la mission, l'un des problèmes consiste à fixer une durée limite à son implication dans chaque localité. Cela a fait l'objet d'un certain nombre de discussions, dont l'expérience de cinq ans de la mission de Poliutla fournit un exemple.



D'un côté, on peut dire qu'une durée limitée est importante, car sinon la communauté serait dépendante de l'aide extérieure, plutôt que de compter sur elle-même de façon durable pour aborder et résoudre ses propres problèmes. En passant d'une communauté à l'autre, la mission a également pu atteindre des régions rurales précédemment inaccessibles, alors qu'elle ne disposait que de ressources limitées. D'un autre côté, on a pu observer que le départ de la mission créait un vide dans une communauté où les possibilités et les matériels de formation sont rares. Par conséquent, si les étudiants sont abandonnés sans autre possibilité de formation, il ne sera pas répondu à leur désir d'apprendre ; de plus les connaissances et compétences acquises grâce à la mission risquent de stagner ou de régresser avec le temps.

### Étude de cas n° 3

Projet : Entreprise communautaire gérée par une population indigène.

Démarrage : 1981.

Organisme responsable : Aprovechamientos forestales de la comunidad de Nuevo San Juan.

Localisation : Nuevo San Juan Parangaricutiro, Michoacan.

*Un programme communautaire très original d'activités autonomes a régénéré une communauté indigène qui gère ses propres services collectifs et a créé une entreprise sophistiquée.*

### Vue d'ensemble

La population indigène a apporté une riche contribution à l'héritage du pays, mais une partie disproportionnée d'entre elle est restée en dehors du mouvement vers la prospérité. On en voit notamment la preuve par les niveaux d'éducation et d'alphabétisation, qui sont généralement les plus faibles du pays. Par exemple, dans les États du Chiapas, de Guerrero et de Chihuahua, plus de 50 pour cent de la population indigène se situent au niveau le plus bas de littératie suivant les mesures de l'OCDE. Le chiffre s'élève à 60 pour cent lorsqu'il s'agit des femmes.

L'État de Michoacan se situe dans la partie occidentale du Mexique, où les taux d'émigration vers les États-Unis sont très élevés. La communauté indigène de San Juan Parangaricutiro se trouve dans une région où le niveau des services éducatifs et sanitaires est inférieur à la moyenne nationale. San Juan a été dévasté près de 40 ans plus tôt par une éruption volcanique qui a obligé les habitants à se déplacer et à créer une nouvelle ville, Nuevo San Juan. Il leur a fallu reconstruire leur vie en même temps que leur ville à partir de rien. L'éruption a laissé 18 000 hectares de terre couverts de lave et inutilisables pour l'agriculture.

## Projets

En 1981, environ 30 indigènes de Nuevo San Juan ont fait le siège du gouvernement pour obtenir une aide. La forêt était exploitée par des gens de l'extérieur et la communauté risquait de voir ses terres expropriées par suite de disputes sur leur propriété et d'une mauvaise gestion. Une étude approfondie de la question par une commission gouvernementale a recommandé de rendre la terre à la communauté. Mais les problèmes ne se limitaient pas à la question des droits de propriété et à une situation économique dramatique ; beaucoup d'autres problèmes devaient être abordés. Après de nombreuses tentatives pour regrouper ses forces avec d'autres petites villes, Nuevo San Juan Parangaricutiro, nom de la nouvelle cité, a contacté une entreprise forestière, ce qui a conduit à créer un organisme pour l'exploitation des forêts sous le titre d'*Aprovechamientos forestales de la comunidad de Nuevo San Juan Parangaricutiro*.

Le projet se fonde sur des valeurs communes au sein de la communauté, telles que l'organisation collective et la conservation du patrimoine culturel, notamment la langue, le Purhepecha. L'objectif visé est l'autonomie de l'ensemble de la communauté. L'entreprise comporte deux divisions : activités industrielles et commerciales (exploitation de la forêt et scieries, menuiserie, commercialisation) et services collectifs (transports en commun, magasins communautaires, activités s'adressant aux enfants : sports, éducation à l'environnement, etc.). Les principaux produits sont les copeaux, les meubles en bois, le bois des scieries, les petites pièces de bois et les résines pour la production de chewing-gum.

Presque tous les employés de l'entreprise ou les descendants du groupe original sont copropriétaires, avec quelques experts extérieurs. Une formation continue est assurée, chaque branche de l'entreprise déterminant ses propres besoins. Des bourses sont attribuées pour aider les bénéficiaires à poursuivre leur formation. L'entreprise a mis au point une manière innovante de s'appuyer sur les technologies modernes et les connaissances scientifiques. Ceux qui les maîtrisent travaillent dans des domaines comme les pesticides, en compagnie de ceux qui disposent des connaissances indigènes.

Suivant une approche novatrice de la gestion de toute l'entreprise, l'Assemblée de la communauté de 1 200 propriétaires est l'organe de décision supérieur. Un comité désigné sous le terme de « Groupe des 60 » joue le rôle de conseil d'administration. De temps à autre, il entreprend des études sur des aspects particuliers de la gestion de l'entreprise en fonction des besoins. L'usage est de fonctionner de manière collective, en travaillant avec l'Assemblée de la communauté, en suscitant des processus de formation informelle pour obtenir des informations et pour analyser les conséquences possibles de différentes décisions. Cette méthode a par exemple permis de trouver un mécanisme de financement indépendant des banques.

L'efficacité et la viabilité de l'entreprise peuvent s'expliquer dans une large mesure par les processus d'apprentissage continu et informel suivis par les copropriétaires lorsqu'ils gèrent et font fonctionner toute l'entreprise. Des compétences remarquables ont ainsi été développées collectivement pour résoudre des problèmes, en répondant par exemple à des questions telles que : « Comment nous organiser ? » « Comment produire ? » « Comment nous administrer ? » Les connaissances sont perçues comme utiles si elles peuvent servir à résoudre des situations ou à améliorer la vie quotidienne des individus ou de la collectivité. De même, « savoir faire quelque chose » est synonyme de compétence, un concept qui recouvre à la fois des connaissances et des savoir-faire, mais aussi des valeurs et des attitudes tels que la responsabilité, la motivation et l'honnêteté.

### **Résultats**

Dans l'ensemble, c'est un projet très sophistiqué et très réussi qui comporte à la fois les activités d'une entreprise et des services collectifs. Il est d'autant plus impressionnant que le niveau éducatif de la population est limité ; la majorité de la génération plus âgée n'a qu'un niveau d'enseignement primaire, les plus jeunes sont allés jusqu'au premier cycle secondaire. Cette diversité crée sa dynamique et ses tensions propres concernant les décisions pour savoir s'il faut investir dans de nouvelles installations chimiques, ou dans de nouvelles machines de coupe du bois, ou encore dans les méthodes de reboisement et de conservation des forêts. Il faut maintenir un équilibre entre la viabilité économique du projet et sa valeur pour la communauté dans son ensemble.

L'organisation a créé 900 emplois permanents et 500 emplois temporaires, ce qui est un résultat remarquable et d'une grande utilité pour une collectivité dont les possibilités d'emploi à l'extérieur sont réduites. Les rémunérations à tous les niveaux sont maintenant doubles de la moyenne nationale et les ventes de l'entreprise ont dépassé en 1996-97 la valeur de 7.5 millions de dollars. L'entreprise a développé des marchés internationaux, ce qui lui a permis d'échapper aux pires conséquences de la crise monétaire de 1994, en augmentant ses exportations au détriment du marché intérieur. Sans ces emplois, beaucoup auraient émigré dans d'autres villes du Mexique ou aux États-Unis. Si la population reste influencée par la culture américaine, elle n'est plus obligée par les contraintes économiques de traverser la frontière. Suivant un responsable économique : « Sans programme collectif, les habitants travailleraient tout juste pour un salaire minimum quotidien. Notre projet leur fournit des emplois, un bon revenu, la sécurité, les soins de santé et un soutien collectif. » Les jeunes acquièrent maintenant une qualification sur place en travaillant avec des experts qui leur donnent une formation et ces qualifications sont valables pour longtemps.

Se former à prendre de manière collective des décisions qui sont souvent de caractère commercial est un processus lent qui a entraîné un transfert des préoccupations

pations individuelles vers celles de la collectivité et de l'environnement. Cela donne aux individus le sentiment d'avoir une certaine maîtrise de leur existence et la capacité d'influencer la collectivité. Ils deviennent des acteurs et non de simples spectateurs vis-à-vis de décisions concernant une diversité de questions telles que l'investissement dans de nouveaux équipements et dans des constructions ; le reboisement ; la lutte contre les insectes ; la production ; la plantation de forêts pour la commercialisation ; et la protection et l'amélioration des troupeaux et du milieu naturel.

Des problèmes concernant la propriété de la terre persistent cependant. Quelques 14 068 hectares sont communaux, mais les 4 072 hectares appartenant à des propriétaires privés sont parfois l'objet de disputes. La communauté voudrait les acheter, mais c'est un processus lent et fastidieux, étant donné que certains documents de propriété remontent à 1900. On se préoccupe de la perte de l'héritage culturel, notamment de la langue indigène. L'influence des États-Unis sur les jeunes retournant au pays est considérée comme négative. Les traditions changent, puisque les femmes ont commencé à travailler hors de chez elles, accomplissant ce qui était considéré comme un travail masculin. Les dirigeants de la collectivité souhaitent également que l'on s'attache davantage à la formation continue. Malgré le fait que ces problèmes ne soient pas résolus, il est évident que cette entreprise collective, et en particulier la manière dont elle est gérée par l'assemblée générale, a donné un sentiment d'autonomie, d'identité et de fierté à la communauté indigène.

### ***Innovation et efficacité***

Les études de cas font apparaître un certain nombre de points forts :

- la création de services parallèles tels que des banques, lorsque ce type d'organismes classiques n'existe pas, a offert une alternative valable à des populations exclues. Le projet de Nuevo San Juan montre qu'une action collective fondée sur des objectifs communs peut générer une certaine prospérité et des entreprises viables ;
- l'éducation des adultes paraît efficace quand elle est liée aux possibilités d'amélioration de la vie de la famille ou de la collectivité ;
- les populations sont plus motivées et tirent mieux parti des possibilités de formation quand l'alphabétisation, les connaissances et les compétences sont reliées à leurs besoins fondamentaux. Cette relation peut servir de fondement à des politiques plus systématiques ;
- les programmes d'éducation des adultes, individuels et collectifs dans un contexte non institutionnel et sans distinction rigide entre l'enseignant et l'apprenant ont donné des résultats remarquables, en développant un sentiment d'intégration qui ne se limite pas à la sécurité économique ;

- la possibilité de contrôler sa formation personnelle confère une autonomie beaucoup plus grande et contribue à surmonter plus efficacement l'exclusion.

### Commentaire

Le Mexique est un pays immense en voie du développement. Le seul fait de satisfaire les besoins fondamentaux de la population, dont un tiers a moins de 15 ans, constitue un défi majeur pour le gouvernement et les administrations à tous les niveaux. Le nombre d'exclus, dont la plupart se situent en dehors de l'économie formelle, est considérable. En dépit des engagements et des tentatives des gouvernements, les services collectifs commencent tout juste à atteindre la plus grande partie de la population et restent trop limités pour répondre à l'ampleur des problèmes.

Les populations exclues doivent s'aider elles-mêmes ; la survie économique est leur premier souci. C'est pourquoi tous les projets visent en premier lieu la viabilité économique. L'entreprise indigène de Nuevo San Juan est exceptionnelle ; elle illustre le degré très élevé de compétence et de sophistication dont ont fait preuve ceux qui ont créé leur propre entreprise communautaire prospère et autonome, qui assure à la fois des activités commerciales et des services collectifs. Les banques communautaires de Sonora sont apparues en l'absence de services publics et d'entreprises normalement à caractère commercial. Dans les deux cas, les populations qui étaient auparavant exclues ont pris en charge les projets, avec un soutien initial de l'administration (Nuevo San Juan), ou d'organisations non gouvernementales (Sonora). Le sens d'appropriation et de réussite qui en est résulté s'est accompagné d'une grande fierté, ce qui est particulièrement remarquable si l'on considère la diversité des obstacles qu'il a fallu surmonter, que ce soit la difficulté des conditions de vie, le contexte économique et familial, ou le faible niveau d'instruction.

Ces trois projets ont impliqué soit la collectivité tout entière (Nuevo San Juan et *Misiones culturales*) soit une partie de celle-ci (banques de Sonora). Aussi les programmes de formation visant à lutter contre l'exclusion ont-ils un caractère collectif ou orienté vers le groupe. Cela est plus particulièrement illustré par le mode exceptionnel d'apprentissage collectif de la population autochtone. Les individus n'agissent pas seuls et leurs besoins de formation ne sont pas abordés indépendamment de ceux de la collectivité. Même dans le cas des *Misiones culturales*, dans lequel les formations sont orientées vers les besoins individuels, des projets collectifs sont entrepris parallèlement.

Pour beaucoup d'exclus, les possibilités de formation sont réduites, qu'elles soient données par des institutions ou non. Les moyens de formation sont également très limités. C'est pourquoi un éventail de différents modes de formation institutionnelle ou non doit combler cette lacune. La formation informelle est allée plus loin, elle a aidé la population à prendre en main son destin et à faire évoluer sa situation.

Comme le montrent les trois études de cas, la formation non institutionnelle permet d'acquérir autonomie et confiance en soi et donne des outils pratiques : calcul, opération de banques, gestion des entreprises, connaissances techniques, savoir-faire et apprentissage de métiers particuliers. Les programmes de formation des adultes ont eu un plus grand impact sur la vie des populations en évitant de subdiviser en compartiments les connaissances et les savoir-faire.

Les projets décrits dans les études de cas fonctionnent bien, mais rencontrent des limites et posent quelques problèmes. Même si les participants ont beaucoup appris dans le cadre de leur projet, leur évolution ultérieure peut être limitée par l'absence de possibilités et de ressources. Cette absence peut également constituer un obstacle majeur pour ceux qui souhaiteraient s'intégrer dans le marché du travail normal. C'est particulièrement le cas des femmes, dont beaucoup rencontrent des difficultés multiples en ayant seules la responsabilité d'une famille. Dans le cas de *Las Misiones culturales*, on a noté également que la limitation de la durée des projets restreignait considérablement les possibilités de formation, bien que cette limitation soit conçue pour éviter une trop grande dépendance des communautés concernées.

Les banques communautaires et le cas de Nuevo San Juan fournissent des exemples intéressants de création de dispositifs parallèles pour compenser l'absence de banques et d'autres institutions normales. Mais la relation entre ces deux types d'organismes peut poser de nouveaux problèmes, par exemple un conflit possible entre le caractère communautaire de l'entreprise et l'approche de plus en plus commerciale utilisée pour la vente de ses produits. Des tensions pourraient survenir : à Nuevo San Juan entre l'activité commerciale et l'intégrité de la communauté, à Sonora entre les banques communautaires et les activités professionnelles de ses différents membres.

L'importance d'un soutien de la part des administrations et d'autres agences et de bonnes relations de travail avec elles ne peut être sous-estimée. Nuevo San Juan a contribué à la prospérité de la population et a créé des emplois, mais semble avoir eu peu d'impact sur la préservation de la langue indigène, qui est maintenant utilisée principalement par les personnes âgées. *Las Misiones culturales* ont une longue tradition d'engagement au service des communautés. Elles ont besoin non seulement de leaders énergiques et d'enseignants dévoués, mais aussi du soutien des services éducatifs. Elles souffrent souvent de ressources limitées et trop dispersées. C'est également le cas des banques communautaires, pour lesquelles l'ONG *Fundación de apoyo infantil* de Sonora joue le rôle de catalyseur. Comme beaucoup d'autres ONG, il lui faut lutter pour trouver des ressources. Elle rencontre de plus en plus de difficultés pour répondre à l'ampleur et à la diversité des besoins des communautés. L'avenir dira dans quelle mesure le soutien de la fondation sera orienté vers le développement et le suivi du projet.

## PAYS-BAS



**Population totale (1996) :** 15 494 000 habitants  
– proportion de la population âgée de 15-64 ans (1996) : 68.3 % ;  
– proportion de la population âgée de 65 ans révolus (1996) : 13.3 %.

**Superficie :** 41 000 km<sup>2</sup>.

**PIB par habitant (prix de 1996) :** 25 511 dollars des États-Unis.

**Taux annuel de croissance en pourcentage (1997) :** 3.3 %.

**Taux de chômage (1997) :** 5.2 % ;  
– proportion de personnes au chômage depuis 12 mois ou plus : 49.1 %.

**Dépenses d'éducation par élève/étudiant (1995) :** 4 397 dollars des États-Unis.

**Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant fréquenté au moins l'enseignement secondaire de deuxième cycle :** 61 %.

*Sources : OCDE (1998h), Perspectives de l'emploi ; « L'OCDE en chiffres – 1998 » ; OCDE (1998g), Regards sur l'éducation.*

*« A l'école, vous avez la possibilité de discuter de ce qui vous inquiète. Les femmes qui éprouvent des difficultés à leur domicile ont toujours trouvé une solution. »*

Propos rapporté par une ancienne stagiaire du « Womens Vocational Training College ».

## Pays-Bas

### Contexte

De nombreux analystes vantent le « modèle néerlandais » de reprise économique. Après avoir figuré parmi l'un des derniers pays européens pour ses performances économiques, les Pays-Bas sont maintenant un pays prospère. Avec un taux de croissance de 3 pour cent par an depuis 1993, son PIB par habitant équivaut aujourd'hui à environ 25 500 dollars. Ce niveau est supérieur de 8 pour cent à la moyenne de l'Union européenne, alors qu'il était de 1 pour cent inférieur en 1988. Bien que ce niveau soit encore inférieur en valeur absolue à celui de dix autres pays de l'OCDE, la tendance à long terme contribue à créer un climat social favorable et un large consensus vis-à-vis des orientations politiques.

La population de 15.5 millions est concentrée dans un petit pays de 41 000 kilomètres carrés limité par la Belgique, l'Allemagne et la mer du Nord, dont une partie des zones côtières a été gagnée sur la mer grâce à des digues. Parmi les pays de l'OCDE, les Pays-Bas viennent au second rang après la Corée pour la densité (465), avec 380 habitants au kilomètre carré. Avec une telle concentration de population, toute remise en cause du consensus social et politique se fait rapidement sentir, ce qui a été le cas au début des années 70, lorsque l'explosion du niveau des salaires et les graves conséquences de deux crises pétrolières se sont ajoutées à des politiques fiscales inadaptées. D'importants déséquilibres commerciaux, une sous-utilisation de la main-d'œuvre et des capacités productives, ainsi que des performances insuffisantes consécutives aux politiques économiques de cette période avaient suscité ce que des économistes ont appelé « la maladie néerlandaise ».

La reprise a été lente et pénible : l'ouvrage publié par le gouvernement en 1998 sur la politique sociale met en évidence un processus de reprise économique de 15 ans depuis le début des années 80, à la suite d'accords avec les partenaires sociaux pour limiter les revendications salariales, de l'encouragement du travail à temps partiel et d'une réduction de la durée moyenne du travail. Depuis 1994, le nombre d'emplois a augmenté et le chômage est tombé de 8.7 à 5.5 pour cent – l'un des taux les plus faibles parmi les pays de l'OCDE – et l'on s'attend à ce qu'il baisse jusqu'à 4.7 pour cent en 1999. La proportion de chômeurs de longue durée a diminué de près d'un quart. Les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* de juin 1998 font ressortir l'amé-



lioration de la situation, même si la pauvreté n'a pas disparu : les Pays-Bas sont l'un des six pays seulement dans lesquels le chômage structurel a diminué au cours des années 90 et l'un des trois, avec les États-Unis et l'Irlande, dans lesquels le nombre de ménages dont tous les membres sont au chômage a diminué.

Le « modèle néerlandais » auquel les analystes se réfèrent aujourd'hui doit être vu dans le contexte de la profonde récession des années 70 et des conditions de la reprise qui a suivi. L'*Étude économique de l'OCDE sur les Pays-Bas* de 1998 souligne deux domaines dans lesquels l'économie reste vulnérable malgré une forte reprise générale : prépondérance du travail à temps partiel parmi les nouveaux emplois et nombre de personnes bénéficiant encore d'une aide sociale. Les deux tiers des nouveaux emplois sont à temps partiel ; ils ont bénéficié de manière significative à certains groupes, en particulier aux mères isolées souhaitant un retour à l'emploi. L'image globale de la reprise apparaît de ce fait moins impressionnante, mais sensiblement meilleure que dans la plupart des pays européens. Il existe également une différence culturelle, car les Néerlandais voient le travail à temps partiel de manière très positive, comme un véritable emploi et considèrent qu'il existe autre chose dans la vie que l'activité professionnelle. Un quart de la main-d'œuvre bénéficie encore d'une aide sociale ou de programmes d'aide à la création d'emplois, ce qui reste très supérieur au niveau du début des années 80.

Le nombre de femmes appartenant à la population active s'est accru de manière spectaculaire. Elles en représentaient seulement un quart en 1970, mais près de la moitié (47 pour cent) en 1995. Ce niveau est proche de la moyenne européenne, bien qu'inférieur à celui des pays scandinaves, avec lesquels les Pays-Bas partagent d'autres caractéristiques en matière de politique sociale et d'emploi. Conformément à la règle qui autorise à travailler à temps partiel aux Pays-Bas, une grande partie des emplois sont à temps partiel, cette modalité étant bien plus fréquente que dans la plupart des pays européens. Cependant, le taux de chômage de longue durée des femmes n'ayant suivi qu'une courte formation institutionnelle est quatre fois supérieur à celui des demandeurs d'emploi dans leur ensemble et presque deux fois supérieur à celui des hommes peu instruits.

### **Les problèmes de l'exclusion aux Pays-Bas**

Le gouvernement reconnaît que les problèmes d'exclusion sociale et de pauvreté demeurent. Mais dans le dernier document consacré à cette question, *L'autre visage des Pays-Bas*, les ministres soutiennent que l'exclusion résulte de données individuelles et non collectives. Suivant le document, la pauvreté ne s'identifie pas au fait de détenir un revenu minimum, car ceux qui ont un revenu plus élevé, ou des dettes importantes, peuvent souffrir de l'isolement, alors qu'à l'inverse toutes les personnes qui ne disposent que du revenu minimum ne sont pas pauvres, car certai-

nes considèrent qu'en l'absence de difficultés imprévues elles peuvent vivre convenablement avec ce revenu, qui représente la moitié du salaire médian.

Dans un contexte de croissance de l'économie et de l'emploi, l'approche gouvernementale de l'exclusion sociale est très fortement centrée sur l'emploi, plutôt que sur les autres dimensions de l'exclusion. Le récent examen des politiques nationales d'éducation concernant l'apprentissage à vie aux Pays-Bas se distingue par l'accent qu'il met sur l'employabilité et sur les améliorations en matière d'éducation pour amener les adultes au niveau de la scolarité initiale, plutôt que sur des notions plus larges de bénéfices culturels et sociaux. Il définit cependant l'emploi de manière large, indiquant nettement le rôle joué par le travail à temps partiel et reconnaissant celui des activités bénévoles pour lutter contre l'exclusion et contribuer ainsi au bien-être de la communauté.

Le gouvernement a relevé trois types de problèmes liés à l'exclusion : le retrait précoce du marché du travail, le chômage parmi les immigrants et l'idée suivant laquelle les femmes sont encore sous-représentées dans la main-d'œuvre, malgré la croissance des taux d'activité.

Dans le passé, le gouvernement était indulgent vis-à-vis des allocations pour invalidité, qui ont constitué une manière élégante d'écarter de la population active les personnes âgées et découragées, en particulier au cours des restructurations industrielles. Par la suite, l'âge réel de départ à la retraite a diminué, le coût des avantages sociaux a augmenté et des compétences ont été perdues pour le marché du travail. La réglementation est ensuite devenue plus stricte et il est maintenant coûteux pour les employeurs de se séparer ainsi de leur personnel. Actuellement cependant, une personne sur quatre seulement de 55 à 65 ans a un emploi (une proportion faible par rapport aux normes internationales). De grandes entreprises telles que l'usine Wavin de Hardenberg expérimentent des stratégies pour atténuer les problèmes des travailleurs âgés qui sont condamnés à des emplois dont ils sont de plus en plus mécontents. En offrant des transferts dans des emplois de moindre responsabilité ou à temps partiel – sans une perte proportionnelle de revenu ou des droits à la retraite – ils évitent l'exclusion des travailleurs âgés, tout en ouvrant de nouvelles possibilités au personnel plus jeune. Ce type de programmes n'a pas encore obtenu un soutien au niveau national.

Le chômage parmi les immigrants, qui dans les grandes villes est quatre fois supérieur au taux du reste de la population, constitue un second facteur d'exclusion. Bien que le niveau d'éducation soit habituellement plus faible chez les immigrants, ce n'est pas toujours le cas, et l'on rencontre parmi les réfugiés des personnes très qualifiées. Les problèmes auxquels ils peuvent être confrontés tiennent néanmoins à leur insuffisante maîtrise de la langue néerlandaise ou au manque de reconnaissance des qualifications acquises dans d'autres pays. La situation de ceux qui appartiennent aux communautés denses d'immigrés dans les grandes villes est très différente de ceux

qui se trouvent répartis dans la population néerlandaise dans d'autres villes. Les Pays-Bas ont une proportion relativement élevée d'étrangers (5.1 pour cent de la population) et jouissent d'une tradition de tolérance envers les immigrants. Des vagues d'Italiens, de Marocains et de Turcs sont arrivées dans les années 60 et 70. D'importantes communautés originaires du Surinam et des Antilles vivent également aux Pays-Bas. Les arrivées de nouveaux immigrants ont atteint un maximum de 60 000 par an avant que la législation européenne ne réduise le flux. Au début des années 90, il était ramené à 37 000.

Le troisième groupe particulier est constitué de femmes, notamment celles qui sont isolées. Traditionnellement, les femmes participaient moins à la population active aux Pays-Bas que dans la plupart des autres pays européens. Cette situation a changé et le taux d'activité dépasse la moyenne européenne, grâce à des politiques très favorables à l'emploi à temps partiel. Des problèmes particuliers se posent cependant pour les femmes avec enfants dont la famille est désunie. Elles peuvent demander une aide sociale sans chercher à travailler jusqu'à ce que leur plus jeune enfant soit âgé de cinq ans – au lieu de douze ans précédemment – mais l'insuffisance des possibilités de garde d'enfants peut rendre l'emploi difficile et créer un piège de la pauvreté. La garde des enfants n'est pas toujours gratuite ; cela dépend des municipalités dans lesquelles vivent les femmes et ce coût est lié au revenu.

### **Apprentissage des adultes et exclusion sociale**

Un examen par l'OCDE des politiques nationales d'éducation aux Pays-Bas a mis l'accent en 1991 sur la confusion qui régnait dans le système éducatif des adultes. Celui-ci était développé en ce qui concerne les formations d'intérêt général et les formations organisées par les employeurs, et le pays prenait conscience de la nécessité de coordonner les efforts pour les chômeurs et les travailleurs faiblement qualifiés. Mais il restait beaucoup à faire : les doubles emplois, le manque d'attention portée aux besoins de formation du grand nombre de petits employeurs et l'insuffisante prise en compte de la reconnaissance des acquis de la formation continue exigeaient des solutions rapides.

Comme dans beaucoup de pays du nord de l'Europe, les mesures visant à lutter contre l'exclusion sociale au début des années 90 n'ont pris en compte le potentiel de la formation continue que pour répondre aux besoins à court terme du marché du travail. En 1993, les efforts visant à diminuer le nombre d'adultes enregistrés comme invalides, qui s'élevait à un million et auxquels était consacrés 5 pour cent du PIB, étaient entièrement centrés sur une réévaluation des capacités individuelles et sur une redéfinition de la notion d'invalidité. Peu d'efforts avaient été accomplis pour identifier les initiatives de formation capables d'aider beaucoup de ceux qui sont en invalidité à reprendre du travail, alors qu'un retour à de nouvelles formes d'emploi aurait été certainement bienvenu pour beaucoup d'exclus.

La réussite des Pays-Bas dans le domaine universitaire est remarquable. C'est l'un des leaders mondiaux en matière d'enseignement supérieur, un cinquième de la population ayant bénéficié de cet enseignement. Ses performances au niveau secondaire sont moins exceptionnelles, bien qu'elles se situent dans la moyenne de l'OCDE, avec six adultes sur dix ayant achevé un enseignement secondaire du second cycle. En dépit de la confusion qui règne en matière de formation des adultes, les données officielles font état d'effectifs satisfaisants : au milieu des années 80, un adulte sur cinq suivait un programme régulier de formation et cette proportion est passée à plus de un sur trois une décennie plus tard. Cependant, une forte proportion d'entre eux était des jeunes de 18 à 25 ans venant de quitter l'école ou le collège – dont beaucoup d'apprentis – plutôt que des adultes recommençant une formation.

Le gouvernement a conclu que si les activités de formation des adultes étaient très satisfaisantes, elles ne répondaient pas assez efficacement aux besoins des groupes les plus vulnérables. Il faisait en cela écho aux avertissements contenus dans l'examen du système éducatif des Pays-Bas (OCDE, 1991) suivant lequel le marché important et en croissance de la formation des adultes était dominé par le secteur privé et orienté excessivement vers les intérêts des actifs et des personnes instruites.

Un autre élément à noter concerne la distinction excessive suivant les sexes entre programmes de formation professionnelle, les programmes techniques s'adressant presque exclusivement aux hommes et les programmes de santé et d'éducation aux femmes. Le marché du travail reflète ce déséquilibre, les femmes étant traditionnellement cantonnées dans certains domaines et leur participation restant généralement faible. Un ensemble d'initiatives ont été prises pour remédier à cette situation, y compris des avantages financiers aux institutions qui recrutent des femmes dans des programmes non traditionnels et le mouvement des centres de formation professionnelle destinés aux femmes.

### **Principales orientations des politiques**

La Loi sur l'éducation des adultes et la formation professionnelle qui est mise en œuvre actuellement s'efforce de résoudre ces questions et réunit le secteur public de l'éducation post-scolaire sauf l'enseignement supérieur, dans une structure unique, les Centres régionaux d'éducation (ROC). Il existe 45 ROC, principalement de très grandes institutions comportant plusieurs sites, dont certains ont jusqu'à 25 000 étudiants. Quelques-uns d'entre eux se spécialisent dans les qualifications élevées, mais la plupart offrent un large éventail de formations. Les trois quarts de leurs étudiants sont généralement des jeunes qui suivent les programmes de formation professionnelle, se partageant entre la formation professionnelle des adultes, l'éducation de base, les cours du soir et une formation générale pour les jeunes. Tous les étudiants paient une contribution fixe (déterminée par le ministère) et des droits de scolarité dont le niveau est fixé par les différents centres. La loi a introduit un sys-

tème de financement des ROC fondé sur les résultats, le financement dépendant de l'achèvement avec succès des programmes reconnus, qui devrait être totalement mise en œuvre en l'an 2000. Le système de financement prévoit une pondération pour certaines catégories d'apprenants, notamment pour les personnes d'origine étrangère, les jeunes femmes suivant des formations techniques et un certain nombre d'autres groupes spécifiques.

D'autres institutions – soutenues par une diversité de parties prenantes, notamment les syndicats, les employeurs et les municipalités – offrent une formation professionnelle à des groupes spécifiques, les plus remarquables étant les Centres de formation professionnelle s'adressant aux femmes (étude de cas n° 3).

La caractéristique la plus notable de l'approche néerlandaise du chômage est son engagement très actif envers la création de nouveaux emplois. L'initiative des « Emplois Melkert » – ainsi appelés d'après le nom de l'ancien ministre de l'Emploi – visait à réintégrer les chômeurs dans le marché du travail avec un salaire minimum, par la création de nouveaux emplois dans le secteur public. Les employeurs ont reçu des allocations à court terme, avec l'espoir qu'avec la réduction des coûts marginaux des nouveaux employés, les emplois ainsi créés et les personnes qui les occupaient feraient la démonstration de leur valeur, les postes devenant alors permanents. Cette initiative a réussi, bien entendu grâce à la croissance économique qui l'a accompagnée et à l'expansion générale du marché du travail. Il semble qu'il y ait moins de résistance que prévu à l'idée de viser particulièrement des individus menacés implicitement de perdre leurs allocations dans le cas où ils ne participeraient pas à ces programmes.

Cette approche s'appuie sur la délégation aux municipalités de la responsabilité de la lutte contre le chômage, leur laissant une grande liberté sur la manière d'utiliser leurs fonds à cet égard. Il y a 600 municipalités dont la population va de 10 000 à 750 000 personnes. Les 15 plus importantes ont défini des politiques intégrées sur « le travail, l'éducation, la sécurité, la santé et les conditions de vie ». Les municipalités sont responsables du paiement des allocations et ont toute liberté pour utiliser ces financements pour des expérimentations et pour mettre en place des stratégies souples répondant à des situations particulières. Par exemple, les municipalités reçoivent l'équivalent de 8 500 dollars du ministère des Affaires sociales et de l'Emploi pour chaque chômeur de longue durée qui retrouve un emploi. Elles jouissent d'une grande latitude pour utiliser les fonds, notamment en subventionnant les coûts pour l'employeur, en finançant des coûts de formation ou des projets, ainsi que des initiatives telles que celle de Nieuw Werk (étude de cas n 2).

Les initiatives sont généralement centrées sur l'exclusion du marché du travail, bien que les personnes interrogées sur le problème, y compris des représentants des ministères de l'Éducation et des Affaires sociales et de l'Emploi reconnaissent en général l'existence d'autres formes d'exclusion. Les groupes particuliers identifiés

concernent les sans domicile fixe et les drogués, pour lesquels l'éducation des adultes n'a pas été considérée comme la priorité et les retraités bénéficiant de pensions de l'État, en particulier les femmes, dont on pense qu'elles sont réellement isolées. La responsabilité de ce dernier groupe appartient d'abord au ministère des Sports, de l'Aide sociale et du Logement. Une série d'interventions gouvernementales ont permis d'inverser la tendance à l'augmentation des demandes d'indemnisation des chômeurs, d'aide aux handicapés et de pension de retraite anticipée.

## Études de cas

### Étude de cas n° 1

Projet : Amélioration de la formation et des possibilités d'emploi pour les minorités ethniques.

Démarrage : 1996.

Organisme responsable : Collège De Landstede, à Zwolle.

*Un projet unique de formation, destiné à donner davantage confiance en eux aux étudiants des minorités ethniques, a réussi à modifier l'attitude négative des employeurs qui recherchent du personnel. Le projet a contribué à accroître chez ces étudiants un capital social – réseaux, contacts et confiance – qui va de soi pour la majorité des autres étudiants.*

## Vue d'ensemble

Les jeunes des minorités ethniques risquent davantage que d'autres d'abandonner l'enseignement initial, de renoncer aux possibilités d'enseignement supérieur et de souffrir de discrimination dans l'emploi. Les taux d'abandon de l'enseignement professionnel chez les immigrés de la première et de la seconde génération vont de 50 à 70 pour cent, contre 43 pour cent pour les autres étudiants. Un problème important que rencontrent les jeunes appartenant aux minorités sur le marché du travail concerne leur image – vue par eux-mêmes aussi bien que par le reste de la population – de victimes recherchant une aide, plutôt que d'individus désireux d'apporter une contribution à la société et à l'économie.

Depuis 1992, le gouvernement a encouragé l'intégration de groupes minoritaires dans une société multiculturelle ; la discrimination raciale dans l'enseignement et dans l'emploi est illégale. Tous ceux qui emploient plus de 30 personnes doivent déclarer la proportion de celles qui appartiennent à une minorité ethnique et le niveau des emplois qu'elles occupent.

Un objectif est fixé à chaque région, compte tenu de la proportion de minorités dans la population locale. A Zwolle, l'objectif est fixé à 3,5 pour cent, mais la réalité

est plus près de 1 pour cent. La discrimination cachée, fondée sur les noms, est courante au premier stade de recrutement ; beaucoup de demandeurs d'emploi appartenant aux minorités ne sont donc jamais convoqués pour un entretien. On fait également état de tests de sélection comportant un biais culturel.

Certains employeurs changent progressivement leurs points de vue ; dans le commerce de détail par exemple, les minorités sont considérées comme un nouveau marché et on cherche à y recruter du personnel : une chaîne nationale de supermarchés a conçu un uniforme spécifiquement destiné aux employées musulmanes. Une équipe de Zwolle travaille à un projet qui vise à stimuler la participation à l'éducation de groupes d'origine étrangère et à changer l'image des jeunes des minorités dans le public. L'équipe pense que le plus grand obstacle à l'intégration n'est pas l'existence de préjugés, mais un manque de prise de conscience de la population en général. Le changement d'attitude des employeurs s'explique par deux raisons principales : d'un côté, ils ne voulaient pas paraître avoir des préjugés ; de l'autre ils savaient qu'ils n'avaient pas d'autres sources de recrutement, puisque le pays connaissait une situation de plein emploi.

### **Projets**

Le projet PAJO a été lancé en 1996 par le Collège De Landstede à Zwolle, en partenariat avec les organisations qui s'occupent des minorités de la région et les services de l'emploi. De Landstede est le plus petit des deux collèges post-secondaires régionaux de la région, avec 7 000 étudiants répartis sur 20 sites. Le Collège est engagé dans ce type de travail depuis plus de dix ans et est désigné, dans le cadre d'un programme national, comme celui de sa région qui doit offrir spécifiquement des « activités internationales ». Les 350 étudiants d'origine étrangère y suivent une formation générale et une orientation pendant 18 mois, notamment le néerlandais comme seconde langue, ce qui conduit à un diplôme national.

Le projet PAJO a d'abord été créé à Zwolle, mais FORUM, l'Institut national pour le développement multiculturel (dans tous les domaines intéressant les politiques publiques, notamment l'éducation, la santé et la protection sociale) s'efforce maintenant de mettre en place des programmes semblables dans tous les Pays-Bas, avec un financement du ministère de l'Éducation. Une vidéo et un ensemble de documents sur le projet ont été produits et un programme de télévision est prévu.

La stratégie du projet consiste à donner aux groupes d'étudiants appartenant aux minorités la possibilité de travailler ensemble pour accroître leurs chances de trouver un emploi, de vendre cette image aux employeurs et de développer le type de réseaux informels de soutien et de contacts dont disposent déjà les autres jeunes. Les étudiants sont encouragés à voir de manière positive leurs compétences et leurs possibilités, et à savoir s'affirmer pour présenter une bonne image d'eux-mêmes.

Le choix d'un étudiant en droit de Turquie comme responsable du projet a été délibéré, afin d'offrir un modèle aux membres de l'équipe. Les anciens étudiants qui ont réussi sont encouragés à rester en contact avec l'équipe. On donne aux membres de l'équipe des cartes professionnelles personnelles et ils ont accès au téléphone de l'établissement pour joindre les employeurs.

Tous les étudiants suivent le programme principal ; en outre, l'équipe se réunit deux fois par mois avec l'enseignant et le responsable du projet pour que ses membres bénéficient d'un soutien individuel et d'une formation en communication, pour leur faire acquérir confiance en eux et pour leur apprendre à travailler en équipe. L'équipe se compose de 15 étudiants d'origines très différentes (Turquie, Somalie, Surinam, Inde), ainsi que de certains étudiants néerlandais qui souhaitent participer activement au développement des possibilités offertes à leurs camarades des minorités. Les réunions servent également à programmer les initiatives, qui comportent l'approche d'employeurs pour présenter le projet et la participation à des discussions sur les jeunes des minorités.

Le projet étant désormais bien connu, les employeurs ont commencé à contacter directement l'équipe pour lui demander des présentations. Des activités similaires se sont développées dans d'autres régions et un réseau national d'étudiants s'est créé, qui s'est également engagé dans un lobbying au Parlement et dans des rencontres avec les médias. Ce type d'activités visibles a un impact important sur l'image des travailleurs des minorités dans les médias.

Les étudiants se joignent à l'équipe en plus de leurs études normales et ceux qui participent au projet sont également employés à temps partiel pour 15 heures par semaine. Cet engagement est important et la présence de certains membres de l'équipe est parfois irrégulière. Ce travail ne permet pas d'acquérir des unités de valeur, bien que cela soit parfois jugé possible et que la motivation des étudiants en serait vraisemblablement renforcée.

### **Résultats**

Bien que l'emploi ne soit pas l'objectif premier du projet, certains étudiants de Zwolle ont trouvé du travail grâce à ce projet et une compagnie d'assurances a été récemment persuadée de créer six emplois pour les membres des minorités. Le taux d'abandon a diminué et l'image des stages s'est améliorée, ce qui a attiré d'autres candidats à la formation.

Le projet réussit à motiver les étudiants pour qu'ils prennent leur vie et leurs perspectives d'emploi en charge, pour qu'ils deviennent des participants actifs plutôt que passifs au marché du travail ; il renforce leur position et envoie des signaux importants aux employeurs. En s'engageant dans des activités de lobbying, l'équipe a permis de créer une image positive des travailleurs immigrés. Elle possède maintenant une expertise permettant de comprendre les problèmes auxquels sont



confrontées les minorités ethniques cherchant du travail, dans un contexte où les employeurs souhaitent en principe recruter, mais ne sont pas certains de la manière de s'y prendre. Le projet a créé des emplois pour des étudiants des minorités et il est considéré aux Pays-Bas comme un modèle à imiter pour la participation des minorités – y compris les étudiants handicapés – à l'enseignement supérieur et à l'emploi.

La réussite du projet a reposé en partie sur l'enthousiasme des principaux responsables ; ils ont si bien aidé à sa promotion qu'il a été repris dans d'autres régions des Pays-Bas. Le personnel du projet travaille bien davantage que ne le prévoit son contrat ; certains étudiants y consacrent également beaucoup de temps et d'énergie sans attendre une récompense institutionnelle. La participation et la motivation des étudiants pourraient s'améliorer si des unités de valeur étaient attribuées à cet apprentissage dont bénéficient sans aucun doute les membres de l'équipe.

L'un des facteurs essentiels de la réussite a été constitué par l'engagement d'un leader très charismatique qui a veillé à ce que le travail de l'équipe ne se limite pas à un simple soutien, en l'impliquant dans le processus de formation et en assurant un suivi approfondi des diplômés et un soutien personnel et professionnel sur le lieu de travail.

### Étude de cas n° 2

Projet : Retour à l'emploi d'adultes chômeurs de longue durée peu qualifiés.

Démarrage : 1996.

Organisme responsable : Nieuw Werk, organisation créée par la municipalité d'Eindhoven, par l'Agence pour l'emploi et par l'Agence pour un emploi initial.

*Des chômeurs de longue durée et des adultes réfugiés qui avaient abandonné tout espoir de trouver du travail ont bénéficié de possibilités nouvelles, grâce à un projet qui leur proposait une orientation personnalisée et une formation s'adaptant à leur situation. Ils ont été formés pour les nouveaux emplois des industries technologiquement avancées.*

### Vue d'ensemble

La ville d'Eindhoven jouit d'une économie exceptionnellement prospère, même suivant les normes néerlandaises, et les employeurs ont du mal à y trouver du personnel ; ils sont donc prêts à accepter des employés moins qualifiés qu'auparavant. L'économie régionale est dominée par quelques entreprises multinationales pour les industries électriques et électroniques, telles que Philips et Daf qui, depuis la fin des années 70 jusqu'au début des années 90, se sont de plus en plus adressées à la sous-traitance. Il y a donc un grand nombre de petites et de moyennes entrepri-

ses, dont le personnel est très qualifié, et dont la demande de main-d'œuvre ne cesse de s'accroître. On trouve environ 4 000 entreprises de ce type dans cette région – dont un quart sont des entreprises ne comportant qu'une personne.

Le problème, c'est qu'avec une économie prospère et un quasi-plein emploi, la ville souffre d'un grave manque de main-d'œuvre. Nieuw Werk est une organisation créée par la municipalité d'Eindhoven, par l'Agence pour l'emploi et par l'Agence pour un emploi initial, qui coordonne le projet REGIOMET créé à l'initiative de la Fondation régionale des entreprises de la métallurgie et comporte quatre projets liés entre eux. Le premier projet visait le retour à l'emploi de 300 chômeurs de longue durée au cours d'une période de trois ans (jusqu'à la fin de 1998). Les trois autres projets REGIOMET cherchent à développer les compétences des travailleurs des industries métallurgiques et électriques et à améliorer l'image de ce secteur.

L'un des projets a été conçu pour s'adresser à des chômeurs de longue durée inscrits et pour les former, afin de pourvoir les emplois peu qualifiés de l'industrie. Il avait un caractère inhabituel, car il se référait à une liste de chômeurs de longue durée de la région fournie par l'Agence pour l'emploi et par la municipalité d'Eindhoven. L'équipe du projet les a convoqués pour un entretien et leur a offert une formation courte et un emploi dans l'industrie, bien que les intéressés n'aient pas montré d'intérêt pour ce secteur, dans lequel ils n'avaient pas d'expérience préalable. Refuser l'emploi offert impliquait cependant que les chômeurs se verraient retirer leurs indemnités.

### **Projets**

Plus de 1 800 noms de demandeurs d'emploi ayant été fournis, l'objectif consistait à former 300 chômeurs de longue durée – bien que 460 aient été formés – dont 250 auraient un emploi au cours d'une période de trois ans. Au milieu de l'année 1998, 180 avaient trouvé un emploi et l'équipe du projet estimait que ce chiffre atteindrait 220 à la fin de l'année. Le registre des demandeurs d'emploi les classe en quatre catégories lors de leur inscription, depuis ceux qui sont employables sans formation complémentaire jusqu'à ceux dont les chances de trouver un emploi sont réduites. Le projet se limitait aux deux catégories les plus difficilement employables – parmi lesquelles certaines personnes considérées précédemment comme non employables – et qui n'avaient pas été sérieusement encouragées à chercher du travail de manière active. Les personnes recrutées étaient âgées en moyenne de 34 ans et avaient été au chômage pendant quatre ans. Plus de 50 pour cent d'entre elles étaient d'origine étrangère – par comparaison avec 40 pour cent pour l'ensemble de la population locale – et 63 pour cent étaient des femmes, bien que le projet concerne un secteur traditionnellement à prédominance masculine. La plupart des personnes recrutées n'avaient aucune qualification ou un faible niveau de formation initiale. Il existait cependant quelques travailleurs étrangers (dont des réfugiés) dont

Le niveau d'éducation était relativement élevé, mais qui souffraient de discrimination de la part d'employeurs qui n'étaient pas familiarisés avec ce type de personnel (en particulier dans les petites entreprises des petites villes).

Un élément important du programme concernait le projet professionnel, chaque individu étant aidé à définir un plan d'action à moyen terme. La formation en groupe, le développement des capacités relationnelles et un milieu de formation sympathique, mais ferme, sont apparus comme des éléments essentiels. Le projet se caractérisait également par la fabrication rapide de produits concrets par les stagiaires, ce qui renforçait dès le début leur satisfaction d'avoir obtenu des résultats et leur goût pour la qualité. On a également insisté sur la nécessité de reconnaître que beaucoup de chômeurs de longue durée avaient de bonnes raisons de ne pas travailler. Le respect des individus était essentiel pour que les nouveaux travailleurs puissent reprendre confiance en eux. L'accent a été mis fortement sur la nécessité d'aider les stagiaires à se préparer au travail et à leur montrer ce qui était attendu d'eux à moyen terme. A chaque stagiaire était attaché un conseiller d'orientation auquel il pouvait se référer en cas de problèmes, qu'ils soient personnels ou financiers.

Les autres projets entrepris dans le cadre de REGIOMET étaient moins bien développés, mais étaient reliés au projet destiné aux chômeurs de longue durée. L'un d'entre eux s'adressait aux 600 travailleurs en cours d'emploi pour les former à des tâches plus qualifiées ; un second projet visait la mise en place d'un dispositif de rotation des tâches, permettant aux salariés de se libérer pour suivre une formation, tandis que des chômeurs spécialement formés occuperaient temporairement leur poste. Ce projet n'avait pas encore démarré dans les petites entreprises, mais une grande entreprise l'avait déjà mis en œuvre pour 20 demandeurs d'emploi et une négociation était en cours à la mi-1998 avec une autre entreprise pour 60 postes supplémentaires. Le troisième projet visait à promouvoir l'image des industries métallurgiques et électriques-électroniques, considérées habituellement comme offrant des emplois salissants et peu satisfaisants.

Quatre partenaires principaux participent au projet : Nieuw Werk trouve et choisit les personnes et les emplois et apporte une aide aux individus après leur recrutement ; la municipalité finance et subventionne les recrutements ; le Centre régional de formation professionnelle propose des formations conçues spécialement ; et la Fondation régionale des entreprises métallurgiques établit les liaisons avec les employeurs pour contribuer à améliorer la qualité dans l'industrie. Les employeurs ont beaucoup de considération pour ces quatre partenaires. En 1997, le centre de formation a formé 1 069 personnes pendant une durée moyenne de quatre mois. La collaboration étroite entre partenaires a ouvert des possibilités de développement d'autres formes de collaboration et de projets, et a incité les entreprises à travailler plus étroitement en réseau. Celles-ci coopèrent davantage,

mais les progrès de la collaboration sont lents et se situent dans le long terme, de même que la reconnaissance d'un besoin commun de formation.

## Résultats

La réussite du projet a été attribuée essentiellement à une forte motivation et à une attitude positive des stagiaires vis-à-vis du travail, ainsi qu'au fait qu'une large gamme de formation à des emplois faiblement qualifiés était offerte, ce qui donnait accès à une diversité d'emplois. Dans une économie en expansion, des mesures pour tester et rechercher des personnes susceptibles de bénéficier d'un recyclage, quels que soient leurs antécédents, peuvent être utiles, si de leur côté les employeurs s'efforcent de détecter de nouvelles possibilités d'emploi. C'était plus facile dans le cas d'Eindhoven, le coût de la création d'emplois étant marginal, car la municipalité le subventionnait à 50 pour cent. On peut se poser la question de savoir si cette approche peut être efficace dans un contexte économique moins favorable ; mais il est évident qu'une stratégie de négociation entre individus et employeurs peut remettre au travail certaines personnes qui n'auraient pas été recrutées sans cela et permettre de créer de nouveaux emplois qui n'auraient pas existé.

Les employeurs considèrent maintenant REGIOMet comme une bonne source d'employés potentiels prêts à travailler et relativement peu coûteux pendant la période à l'essai. Jos Verhees par exemple emploie 17 salariés utilisant des machines assistées par ordinateur pour produire de petits composants métalliques pour 60 clients de l'industrie automobile, de l'équipement médical et de l'agriculture. Son entreprise rencontrait des problèmes pour répondre à la demande et manquait de main-d'œuvre ; il a donc été satisfait d'être contacté par REGIOMet et à la mi-1998, il avait recruté trois employés grâce à ce programme. Le propriétaire, le directeur et son adjoint ont admis que ces recrutements étaient valables, malgré le relativement faible niveau de qualification des individus, car ils pouvaient être formés au travail plus rapidement que des jeunes des écoles professionnelles (qui ont généralement besoin d'un ou deux ans pour être pleinement productifs). La subvention initiale a été bienvenue, mais les trois recrues ont rapidement obtenu un contrat permanent ; des emplois temporaires subventionnés ont ainsi été convertis en un plus grand nombre d'emplois permanents.

Un réfugié bosniaque, ancien photographe de presse dans son pays, arrivé aux Pays-Bas en 1995, a été formé en deux mois en dehors du lieu de travail, puis a suivi un stage de huit semaines avant d'être embauché par Jos Verhees pour un contrat initial de six mois. Il a été très satisfait du travail, bien qu'il n'ait manifesté auparavant aucun intérêt pour ce type d'industrie. Son permis de séjour avait été renouvelé jusqu'en 2002 et il avait l'intention de se faire naturaliser. La principale critique qu'il adressait au programme était qu'il regroupait des réfugiés dont certains

avaient reçu une formation poussée dans leur pays, avec des chômeurs néerlandais de longue durée dont les besoins étaient différents.

La Fondation régionale des entreprises de la métallurgie, une association professionnelle de plus de 150 membres, qui a pour objectif d'améliorer la qualité, d'aider à identifier les besoins en qualifications et de promouvoir la formation de travailleurs plus qualifiés et de l'encadrement, a accompagné cette initiative. Cela concorde bien avec la stratégie de REGIOMET consistant à faciliter le recrutement d'une nouvelle main-d'œuvre disposant de faibles compétences de base et à permettre ainsi aux travailleurs expérimentés de prendre des emplois plus qualifiés.

Cette initiative laisse ouverte la question de la situation des personnes qui n'ont pas été recrutées pour le programme (300 personnes seulement ont été recrutées parmi les 1 800 recensées initialement). Les autres souffrent-ils davantage d'exclusion ? Il se pose également une question de mélange des populations participant à la formation. A la différence du cas de l'École Anna Polak (étude de cas n° 3), REGIOMET n'a pas prévu de former ensemble différentes catégories de personnes et des problèmes évidents se posent, tels que la formation des chômeurs de longue durée en même temps que celle des réfugiés récents. De même, la poursuite du programme est un problème. Nieuw Werk apparaît comme une réussite pour donner un emploi permanent à des chômeurs de longue durée et pour entraîner un accroissement de l'activité économique. Néanmoins le financement du projet par la municipalité n'est prévu que pour trois ans et son avenir pose problème. On discute de la privatisation de l'organisation et de son fonctionnement futur en tant qu'entreprise commerciale.

### Étude de cas n° 3

Projet : Accroître les perspectives d'emploi des femmes en éliminant la discrimination.

Démarrage : 1996.

Organisme responsable : École Anna Polak de Zaandam.

*Un projet conçu pour accroître les perspectives d'emploi des femmes et pour modifier les attitudes des employeurs envers elles a eu un taux de réussite remarquable. Le rôle de la participation des collègues à cette activité a été reconnu au niveau international.*

#### ***Vue d'ensemble***

Les femmes étaient très sous-représentées sur le marché du travail néerlandais au cours des années 70 et au début des années 80. Elles souffraient de discrimination

dans de nombreux domaines. Un nombre important de femmes connaissaient la pauvreté, notamment celles dont le ménage était désuni, les laissant dépendantes des allocations et d'une pension alimentaire aléatoire, avec des problèmes de garde d'enfants rendant difficile leur retour à l'emploi. Les problèmes se compliquent encore pour les femmes des minorités ethniques qui peuvent avoir des difficultés dues à la culture et à la langue, même si elles résident depuis longtemps aux Pays-Bas. En outre, les femmes sont fortement concentrées dans des domaines professionnels tels que les soins et les emplois de services ; elles représentent une très faible proportion de la main-d'œuvre dans les professions techniques.

Une législation récente a souligné l'importance de l'égalité sur le marché du travail et a formalisé les droits des parents à un congé payé, a accru les systèmes de garderie d'enfants dans le secteur public et a imposé une réglementation exigeant une égalité de traitement pour le recrutement et l'emploi.

Des établissements de formation professionnelle exclusivement destinés aux femmes (WVTC) ont été créés au début des années 80 par les syndicats, concernés par la sous-représentation des femmes sur le marché du travail et par le fait que les principales institutions de formation professionnelle – centrées sur la formation de jeunes hommes pour des professions techniques – n'étaient pas bien adaptées aux besoins des femmes adultes. Ces institutions ont été particulièrement sensibles au fait que les modes d'apprentissage des femmes différaient souvent de ceux des hommes et que le contexte de travail était souvent peu favorable aux femmes.

Ces établissements recrutent principalement des femmes de 18 à 50 ans. De 1984 au milieu de 1998, environ 11 000 femmes avaient été formées dont 80 pour cent avaient trouvé un emploi. Pour certaines professions telles que la gestion financière – pour lesquelles les personnes âgées sont considérées comme plus fiables – ils acceptaient des femmes âgées. La période de plus grande croissance des WVTC a été l'année 1996, lorsque le gouvernement a changé la réglementation régissant les allocations, demandant aux femmes avec enfants de rechercher activement du travail lorsque leur plus jeune enfant atteignait cinq ans, au lieu de douze auparavant.

### **Projets**

L'École Anna Polak est l'un des sept WVTC des Pays-Bas. L'établissement vise non seulement le retour des femmes à l'emploi, mais également la modification de l'attitude du marché du travail vis-à-vis des femmes. Il le fait en concevant de programmes spécifiques, en leur apportant un soutien individuel pendant tout le temps de leur participation au programme de l'institution et même au-delà, et en établissant des relations étroites avec une gamme de partenaires. Parmi ceux-ci figurent les centres de formation professionnelle et les employeurs qui accordent une grande importance à la qualité et à la pertinence de la formation de l'École Anna Polak, à la

négociation des stages de travail et à une formation dans des domaines dans lesquels les femmes ont des chances de réussir et d'être bien traitées.

L'École Anna Polak propose deux programmes : « Apprendre en travaillant » et « La maison de la formation ». « Apprendre en travaillant » s'adresse aux femmes de Purmerend, une petite ville au nord-est d'Amsterdam. Les étudiantes suivent généralement un programme d'une année combinant théorie et pratique. Elles s'instruisent sur les modes de recrutement, sur la manière de présenter une candidature, sur l'orientation, le choix de leur profession et la gestion d'une carrière en parallèle avec un travail domestique. En même temps elles travaillent dans « l'entreprise » Anna Polak et associés qui offre des services sur une base commerciale et acquièrent ainsi des compétences professionnelles. La formation n'est pas agréée officiellement, mais vise à élargir les horizons en proposant une gamme de programmes complémentaires tels qu'une formation linguistique pour celles qui en ont besoin.

L'École Anna Polak organise directement certaines formations, mais en sous-traite une grande partie aux nouveaux centres régionaux de formation, les ROC. Le personnel de l'école est cependant très clair sur les méthodes à utiliser et insiste parfois pour former les enseignants des ROC sur la manière de travailler avec des adultes, notamment des femmes. Les WVTC sont des institutions privées qui sont fières de leur indépendance, de leur adaptabilité et de leur créativité. A une certaine époque, il y avait sept établissements de ce type, mais deux d'entre eux ont choisi de fusionner avec les ROC. L'École Anna Polak a considéré que ceux qui ont rejoint les ROC ont perdu la capacité de répondre à la mission spéciale concernant les femmes. Bien que le statut indépendant des WVTC qui ont refusé de fusionner avec les ROC implique qu'ils ne bénéficient pas d'un financement public continu, l'École Anna Polak ne se préoccupe pas de son avenir financier ; son personnel considère que la qualité de son travail assure un financement public et privé suffisant. Une proportion croissante de son budget vient des employeurs qui achètent des programmes de formation pour leurs salariés dans des domaines spécifiques dans lesquels l'établissement se spécialise, tels que les technologies de l'information et des communications (TIC), ou des programmes généraux s'adressant à des groupes particuliers de femmes, notamment à celles qui sont peu qualifiées et sont originaires des minorités ethniques.

A la différence d'autres institutions de formation, les WVTC mettent également l'accent sur les échanges, sur la recherche de nouveaux domaines dans lesquels l'emploi est amené à se développer et sur la conception de formations pour répondre à des besoins spécifiques. Les diplômées obtiennent des qualifications utiles et spécialisées qui procurent un avantage exceptionnel sur le marché du travail par rapport aux jeunes formés de manière traditionnelle. Par exemple, un programme pour les employés des pompes funèbres ; le passage de la formation à l'informatique de bureau à la gestion de réseaux ; la reconnaissance d'un besoin croissant de qualifica-

tions de ce type dans les bureaux traditionnels ; l'intégration d'une formation à l'utilisation d'Internet dans tous les programmes ; et un programme pour la conception de sites Internet en réponse à des besoins de formation de plus en plus évidents dans ce domaine. L'École Anna Polak met particulièrement l'accent sur l'innovation ; les formations ne durent jamais plus de deux ans sans être révisées pour s'assurer que le personnel et les étudiantes suivent de près les plus récentes évolutions du marché du travail. Les WVTC cherchent à développer des qualifications spécifiques permettant à leurs diplômées d'acquérir des qualifications supplémentaires ou spécialisées, ou bien des bases plus larges. Ces établissements mettent en œuvre une politique délibérée de discrimination positive, recrutant volontairement des groupes d'étudiantes d'origines ethniques diverses, avec des quotas pour les étudiantes et le personnel.

Le programme se caractérise également par le fait que toutes les étudiantes reçoivent une formation dans les qualifications clés, en s'assurant que leurs compétences de base, notamment l'expression écrite et orale et le calcul, sont au moins équivalentes à celles des plus jeunes avec lesquelles elles sont en concurrence sur le marché du travail. Le programme met également fortement l'accent sur la prise en compte des situations individuelles. Les étudiantes sont choisies au départ pour s'assurer de leur motivation et de leur compréhension des difficultés prévisibles, s'agissant de femmes (principalement de mères isolées) reprenant des études ou un emploi. Tout au long de leur formation et de leur stage, elles bénéficient d'un soutien individuel. L'École Anna Polak participe aussi activement à la création de groupes d'étudiantes et les encourage à s'entraider – pendant la formation, le stage et au-delà. Du point de vue du personnel de l'établissement, le soutien du groupe pendant une période de changement limite les taux de déperdition chez les participantes. Une grande attention est apportée aux méthodes de formation et à la manière dont les femmes apprennent, considérant qu'elles sont souvent plus réfléchies que les hommes, en particulier dans les domaines techniques.

Les liens avec les employeurs constituent un élément essentiel de la formule WVTC : le personnel étudie le marché de manière continue avec les employeurs possibles, évalue au fur et à mesure les besoins et élabore des programmes en partenariat. Avant de préparer une formation et selon le choix des offres d'emploi, il examine activement dans quelle mesure les secteurs sont bien disposés à l'égard des femmes. Le personnel de l'école organise également les stages, mettant parfois trois étudiantes ensemble lorsque le soutien mutuel peut être important. Il utilise aussi des réseaux d'anciennes étudiantes pour analyser les tendances du marché du travail ou les nouveaux besoins de formation et travaille étroitement avec les syndicats sur ces questions. Les WVTC donnent aussi une formation spécifique pour le compte des employeurs. Il s'agit de formations aux technologies de l'information pour les femmes et de formations plus générales pour les femmes peu qualifiées et pour les minorités qui ont besoin d'un soutien supplémentaire. Ce travail contribue à mainte-



nir une diversité de sources de revenus : l'École Anna Polak et d'autres établissements peuvent être utilisés pendant les vacances scolaires, durant lesquelles ils sont fermés, pour donner des cours spéciaux destinés aux femmes et financés par les employeurs. Cela renforce également les réseaux de connaissances et permet d'établir des liens pour identifier des placements possibles pour les étudiantes.

### **Résultats**

Les WVTC ont été reconnus internationalement comme un modèle de valeur pour l'éducation des adultes. Les collèges sont engagés dans une série de projets transnationaux de l'Union européenne et leur personnel est demandé pour des consultations sur l'éducation des femmes dans d'autres pays. L'École Anna Polak reconnaît en particulier que l'une des raisons de sa réussite tient à la bonne santé du marché du travail sur lequel la demande de main-d'œuvre qualifiée excède l'offre ; mais le personnel considère également qu'il forme des personnes prêtes à l'emploi disposant d'une plus grande gamme de compétences tenues à jour et plus utiles que celles des autres établissements. La constitution de réseaux est apparue comme un élément essentiel de la réussite, que l'on peut voir dans le fait que huit femmes sur dix ayant participé à cette formation ont trouvé du travail. Soixante pour cent d'entre elles ont un emploi dans les entreprises où elles avaient suivi un stage.

### **Innovation et efficacité**

Plusieurs facteurs ressortent des études de cas néerlandaises :

- Le programme très innovant du Collège de Landstede contre la discrimination a trouvé le moyen de galvaniser les minorités ethniques, de les aider à prendre le contrôle de leur vie et de modifier les attitudes négatives traditionnelles des employeurs.
- L'expérience originale de recrutement de personnel, tel que des femmes venant des minorités ethniques ou les femmes de l'École Anna Polak de Zaandam, change les attitudes sur le lieu de travail et aura probablement des effets positifs durables pour les minorités.
- Un partenariat complexe d'allocations publiques et d'innovations privées a permis de créer des emplois durables – avec une formation et un niveau de rémunération garantis – qui ne reflètent pas une simple manipulation des chiffres du chômage.
- Le projet de l'École Anna Polak a élaboré du matériel et des méthodes de formation des adultes, spécifiquement adaptés aux besoins d'un public exclusivement féminin. Sa force a consisté en particulier à réunir des informations détaillées afin de connaître précisément les demandes des employeurs et les besoins en qualifications.

## Commentaire

Il est clair que l'ampleur et l'impact de ces projets sont affectés à la fois par l'état global de l'économie aux Pays-Bas et par les structures spécifiques du marché du travail dans certains endroits. On voit bien que, dans certains domaines, les employeurs ajustent leurs attentes vis-à-vis des nouvelles recrues et leurs attitudes envers la formation, parce qu'une économie proche du plein emploi ne leur laisse pas d'autre choix. C'est ainsi qu'un employeur a déclaré qu'il serait prêt à recruter de nouveaux salariés bien formés, mais il a reconnu qu'il ne pourrait pas les trouver, et qu'il se satisferait de prendre des personnes intelligentes et motivées, notamment des réfugiés, ayant fait de bonnes études qu'il formerait lui-même en cours d'emploi. Une fois intégrés dans l'emploi, il semble possible que ces travailleurs puissent faire la démonstration pratique de leurs compétences et de leur valeur pour l'entreprise, ce qui contribuerait à faire évoluer les attitudes. Les études de cas montrent néanmoins que cette approche peut également réussir dans des périodes économiques moins florissantes, si elle est accompagnée d'un soutien important, de la coopération des entreprises, d'une combinaison de travail et de formation et si l'individu est aidé par une démarche intégrée et adaptée à son cas.

La formation a un rôle particulièrement important à jouer pour aider ceux qui souffrent des formes les moins extrêmes d'exclusion. Il s'agit notamment de ceux qui risquent une exclusion permanente faute de qualifications et par suite de problèmes de relations personnelles ayant perturbé leur vie. Plusieurs projets ont clairement un impact dans ces domaines et l'on s'accorde à reconnaître que c'est possible et important, mais que cela exige d'associer la formation de manière continue avec une aide personnelle et une orientation.

En outre, de nombreuses initiatives ont des effets indirects difficiles à mesurer. Ainsi le projet PAJO fait la démonstration de sa réussite pour transformer les attitudes des employeurs vis-à-vis des jeunes immigrés, notamment de petites entreprises qui n'avaient jamais envisagé jusqu'alors d'employer ce type de personnes. Le projet a certainement réussi à attirer l'attention des médias nationaux et à présenter des histoires positives sur les jeunes immigrés. Cela a peut-être eu des effets beaucoup plus importants sur les changements culturels et sur l'intégration sociale que la poignée d'emplois obtenus directement, bien que ceux-ci aient été importants pour les individus concernés.

Une autre question concerne le rôle des municipalités. On mise beaucoup sur celles-ci pour développer des stratégies locales et il est clair que certaines d'entre elles ont mis en œuvre des approches imaginatives. Mais on a pu se demander si toutes les municipalités étaient en mesure de faire face à ces problèmes, même lorsque les plus petites se regroupent.

Les approches étudiées se caractérisent par l'accent qu'elles mettent sur les solutions individuelles, en adaptant l'aide apportée aux besoins particuliers des

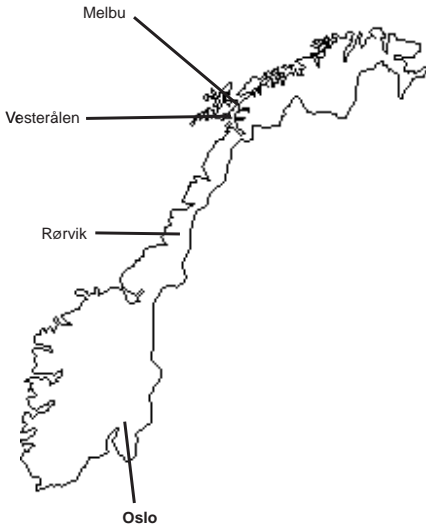
individus et des employeurs, et en organisant un soutien mutuel au sein des groupes (comme avec PAJO ou l'École Anna Polak), ainsi que la poursuite d'un soutien individuel après une première expérience de travail.

Une grande partie de la réussite de l'initiative de Nieuw Werk et de l'École Anna Polak tient à leur stratégie d'articulation étroite avec les employeurs et le marché du travail, et à l'adaptation de la formation à des besoins spécifiques plutôt que de suivre des programmes généraux. Le projet REGIOMET établit des relations étroites avec la Fondation régionale des entreprises de la métallurgie, il identifie les besoins, ainsi que les lieux où la productivité est limitée par manque de main-d'œuvre qualifiée, puis négocie des placements dans des postes spécifiques, que ce soit comme travailleurs permanents, comme «travailleurs Melkert» dans des postes subventionnés, ou dans des stages de formation. Le personnel de l'École Anna Polak est en contact permanent avec les employeurs, et recherche de nouvelles niches sur le marché du travail pour ses élèves. Il forme des diplômées qui ont à la fois des qualifications leur donnant une employabilité générale et des qualifications spécialement conçues pour répondre aux nouvelles demandes.

L'approche néerlandaise du chômage, notamment si on l'interprète à travers l'initiative de Nieuw Werk, semble plutôt sévère pour un observateur extérieur. Les chômeurs sont contactés directement et on leur propose une formation conduisant à un emploi, probablement dans un domaine pour lequel ils n'avaient pas exprimé d'intérêt auparavant, ou dont ils n'avaient pas l'expérience.

Les employeurs trouvent néanmoins qu'il est clair que les personnes formées par les méthodes relativement peu traditionnelles des WVTC ou des programmes de Mieuw Werk sont plus utiles que les jeunes formés de manière traditionnelle dans le système professionnel. On tient compte aussi des exigences correspondant à des emplois particuliers, avec des résultats positifs pour les femmes et pour les immigrés.

# NORVÈGE



**Population totale (1996) :** 4 370 000 habitants  
– proportion de la population âgée de 15-64 ans (1996) : 64.6 % ;  
– proportion de la population âgée de 65 ans révolus (1996) : 15.9 %.

**Superficie :** 324 000 km<sup>2</sup>.

**PIB par habitant (prix de 1996) :**  
36 020 dollars des États-Unis.

**Taux annuel de croissance en pourcentage (1997) :** 3.5 %.

**Taux de chômage (1997) :** 3.2 %  
– proportion de personnes au chômage depuis 12 mois ou plus : 12.8 %.

**Dépenses d'éducation par élève/étudiant (1995) :** 6 360 dollars des États-Unis.

**Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant fréquenté au moins l'enseignement secondaire de deuxième cycle :** 81 %.

*Sources : OCDE (1998h), Perspectives de l'emploi ; « L'OCDE en chiffres – 1998 » ; OCDE (1998g), Regards sur l'éducation.*

*« Ce qui est en jeu ici, c'est bien plus que de s'instruire tout en travaillant. Quand j'ai commencé, je pensais : " Oui, je veux améliorer mes qualifications ; oui, je veux garder mon emploi ." Quand j'ai quitté l'école, j'ai pensé : " Ça y est, j'ai fini d'apprendre ." Quand j'ai commencé le programme de travail, j'étais un peu inquiet au début. Maintenant, je regarde sans cesse le prospectus du collège – nous le faisons tous – et je me demande : " Qu'est ce que je vais faire maintenant ? " Oui, à présent, nous comprenons combien il est important d'apprendre toute sa vie durant. »*

Salarié d'âge moyen de la société de communications Telenor Mobile expliquant comment un dispositif de formation destiné à empêcher les licenciements a débouché sur la création d'une société de formation permanente sur le lieu de travail.

# Norvège

## Contexte

La Norvège est un pays riche, disposant d'abondantes ressources naturelles : les forêts, la pêche et le pétrole, qui représente la principale exportation. Depuis 1993, le taux de croissance de l'économie a été deux fois plus élevé que dans la moyenne des pays de l'OCDE. La Norvège accorde une grande importance à l'éducation : en 1997, l'État a dépensé 6.8 pour cent du PIB pour l'enseignement public – le taux le plus élevé de tous les pays de l'OCDE.

Dans un pays où la population est très dispersée, les coûts unitaires d'éducation sont inévitablement élevés. La population de 4.3 millions est largement répartie entre les grandes et les petites villes, et les communautés rurales. On compte des milliers d'îles tout le long des côtes, qui sont fortement découpées par les fjords ; les montagnes et les plateaux couvrent l'intérieur. Le pays mesure 2 540 kilomètres du nord au sud, presque la distance de la mer du Nord à la Méditerranée. La superficie de la Norvège s'élève à 387 000 kilomètres carrés, soit 13 habitants par kilomètre carré.

Les industries employant un grand nombre de travailleurs faiblement qualifiés, par exemple dans les pêcheries, sont dispersées tout le long d'une côte très découpée. Le bâtiment représente beaucoup d'emplois dans un pays où des centaines de ponts relient les îles ; l'informatique et les télécommunications se développent rapidement. La production de matériel d'apprentissage à distance constitue également une activité en pleine expansion, offrant d'énormes possibilités. L'automatisation supprime progressivement les emplois faiblement qualifiés et les services s'accroissent rapidement pour représenter 67 pour cent de la main-d'œuvre suivant les statistiques officielles. Vingt pour cent est employée dans l'industrie et le reste dans la pêche, l'agriculture et les forêts. Avec un très faible taux de chômage de 2.8 pour cent, le marché du travail est très tendu ; certains secteurs, en particulier le bâtiment, font face au manque de main-d'œuvre en recrutant des immigrants du Danemark, de Finlande et de Suède.

L'expansion de l'économie masque le problème que représente la lutte contre l'exclusion. Le pays n'a guère participé à la révolution industrielle qui s'est diffusée

en Europe au <sup>xvii</sup><sup>e</sup> et <sup>xviii</sup><sup>e</sup> siècle et le passage d'un pays agraire à une économie avancée s'est fait rapidement. L'exportation d'acier et d'aluminium, le boom pétrolier et d'abondantes ressources naturelles ont assuré sa richesse sans qu'il soit nécessaire de se préoccuper très sérieusement de la formation des qualifications. En fait, quelques industries prospères, telles que les pêcheries et l'exploitation forestière, se caractérisent par un faible niveau de qualification.

Mais les Norvégiens se sont révélés très adaptables : la croissance rapide de l'exportation des logiciels en témoigne. Le gouvernement a répondu aux nouvelles exigences en matière de qualification apparues au cours des années 80 et 90 en déléguant les responsabilités, le financement et les pouvoirs aux districts et aux municipalités. Ce faisant, il ne cherchait pas à se débarrasser de cette charge ; il s'inscrivait dans la continuité historique d'une nation peu peuplée qui avait longtemps constitué un conglomérat de petites communautés.

Au cours des 20 dernières années, comme dans la plus grande partie de l'Europe du Nord, le caractère multiculturel de la Norvège s'est beaucoup développé avec l'arrivée d'immigrants venant en particulier du Pakistan et de Turquie. Alors que la Norvège est une société relativement homogène, la langue a constitué une barrière pour l'intégration sociale et économique de beaucoup d'immigrés. Des mesures ont été prises pour aider les individus à s'adapter. Il existe aussi une minorité ethnique solidement établie de 30 000 Samis, qui ont leur langue et leur culture propres, avec le droit de décider si cette langue ou le Norvégien doivent constituer la première ou la deuxième langue à l'école.

L'enrichissement et l'augmentation de la mobilité de la population au cours des deux dernières décennies ont entraîné des changements sociaux considérables, en particulier une rupture brutale des structures familiales traditionnelles. Comme dans la plupart des pays européens, le taux de divorce s'est accru rapidement en Norvège : d'après les tendances actuelles, 46 pour cent des couples mariés depuis 1994 sont amenés à se séparer, ce qui laisse un grand nombre de familles monoparentales dépendantes de l'aide de l'État (étude de cas n° 1). On assiste également à une migration croissante des jeunes à la recherche de travail, depuis les zones rurales vers les villes, ce qui aggrave le problème du déclin rural. Comme dans la plus grande partie de l'Europe, la population de la Norvège vieillit, accroissant la pression sur les services sociaux et de santé.

Suivant les prévisions économiques, le taux de croissance devrait se ralentir en 1999 et le gouvernement estime que l'emploi augmentera de 0.5 pour cent par an seulement jusqu'en 2002. L'État ne peut faire face au coût total des mesures destinées à combattre l'exclusion ; ses partenaires sociaux, organisations patronales et syndicales et notamment la Confédération patronale et la Confédération des syndicats devront investir davantage de ressources dans l'apprentissage à vie.

La Norvège a une longue tradition d'éducation des adultes, qui met fortement l'accent sur l'égalité d'accès. Refuser à un grand nombre de personnes l'occasion d'apprendre constituerait en soi une forme d'exclusion sociale. Mais on exige de plus en plus de l'éducation des adultes une orientation professionnelle, pour donner des compétences et des qualifications nouvelles et utiles pour l'emploi. On se pose à ce sujet un certain nombre de questions telles que : « Une tradition d'éducation libérale peut-elle être adaptée à cet objectif ? » ; « Les méthodes d'enseignement à distance utilisées pour le recyclage des travailleurs sont-elles assez souples pour aider les chômeurs et les autres groupes d'exclus qui n'ont pas accès à la technologie ? » ; « La priorité doit-elle être donnée à la lutte contre l'exclusion économique ou sociale – ou aux deux ? »

L'Institut norvégien d'éducation des adultes se préoccupe de ces questions et de quelques autres aussi fondamentales, dont beaucoup nécessitent encore des recherches dans le contexte norvégien. Une première réponse à ces questions peut se trouver dans les études concernant d'autres pays scandinaves. Elles montrent que l'intégration sociale et économique est essentielle, non seulement pour l'indépendance des personnes, mais aussi pour leur santé, leur confiance en elles-mêmes et leur participation à la vie politique.

### **Les problèmes de l'exclusion en Norvège**

La Norvège est confrontée aux deux défis classiques pour tous les pays dont l'économie est avancée : faire revenir les chômeurs et les groupes socialement vulnérables à une activité productive et éviter que des secteurs entiers de la main-d'œuvre, qualifiée ou non, ne soient mis au chômage. Étant donné la dynamique du marché du travail et la demande rapidement croissante de qualifications nouvelles, ces deux groupes risquent l'exclusion économique et sociale.

Environ 70 000 personnes sont inscrites au chômage en Norvège. Un nombre important est également en danger d'exclusion, notamment les familles monoparentales qui dépendent de l'aide sociale. Une aide financière est accordée généreusement à ces groupes. Les parents isolés reçoivent jusqu'à 12 500 couronnes norvégiennes (1 750 dollars) par mois au titre d'allocations familiales, de logement, pour leur alimentation et leur habillement.

Selon le gouvernement, les partenaires sociaux et la plupart des prestataires d'éducation des adultes, les principaux obstacles à l'intégration économique proviennent du manque d'éducation, de qualifications et de compétences, ainsi que de connaissances dépassées. Il existe donc des arguments très forts pour soutenir que l'accroissement des possibilités d'apprentissage pour les adultes constitue le meilleur investissement pour lutter contre l'exclusion. Quatre travailleurs sur dix n'ont pas terminé un enseignement secondaire de deuxième cycle, la plupart manquant d'une formation adaptée aux qualifications exigées aujourd'hui. La demande

croissante de qualifications implique que ceux qui ne peuvent participer à une formation sont défavorisés, car les changements technologiques rapides éliminent les emplois faiblement qualifiés.

Selon les dernières réformes décidées par le gouvernement, toutes les personnes d'âge actif sont en droit de poursuivre des études jusqu'à la fin du niveau secondaire. L'État financera le coût des enseignements primaire et secondaire de deuxième cycle, mais pas les dépenses de subsistance. Quelques employeurs déclarent être prêts à prendre celles-ci en charge ; des prêts d'étude seront également accordés. Les négociations annuelles entre employeurs et syndicats impliquent également une contrepartie entre rémunérations d'une part et d'autre part l'engagement des employeurs à consacrer davantage de ressources à la formation continue pour éviter des licenciements.

Les groupes vulnérables – parents isolés, immigrés, réfugiés, travailleurs peu qualifiés, handicapés, drogués, chômeurs de longue durée (plus de six mois) et relativement âgés – rencontrent des difficultés croissantes pour participer à la vie sociale et professionnelle. Les responsables de l'administration déclarent se préoccuper de l'évolution de ces groupes de population. Le poids qu'ils représentent pour les contribuables est souvent supérieur à celui des chômeurs.

Si le chômage a diminué fortement depuis 1993, le chômage de longue durée (6 mois) et celui des jeunes persistent avec des pourcentages respectivement de 26.6 et de 12.4 pour cent par rapport au nombre total de demandeurs d'emploi. Selon les chiffres officiels, le taux de chômage s'élevait à 3.2 pour cent en 1997, mais parmi les immigrants, ce taux est souvent beaucoup plus élevé selon les pays d'origine. Pour ceux qui viennent des pays nordiques et d'Europe occidentale (4.5 pour cent) et d'Amérique du Nord (5 pour cent), ce taux est proche de la moyenne nationale. Mais il est beaucoup plus élevé pour les autres groupes : Amérique latine (15.9 pour cent), Asie (16.8 pour cent), Europe de l'Est (17.1 pour cent) et Afrique (21.5 pour cent). Le chômage de longue durée est également plus fréquent parmi les immigrés que dans la population totale.

Il reste à aborder l'exclusion sociale de manière plus globale, et pas seulement d'après les besoins du marché du travail. Les études entreprises par l'Institut norvégien de formation des adultes confirment qu'il est urgent de se préoccuper de l'influence des premières expériences scolaires et d'aider les adultes à surmonter leurs réactions émotives négatives vis-à-vis de la formation. Selon cette institution, on observe dans ces populations, non seulement une attitude négative par rapport au travail, mais aussi la crainte d'une participation à la vie sociale qu'entraînent des connaissances culturelles, de la vie démocratique et des relations sociales plus larges.

Le personnel de l'Institut a étudié une série de recherches, notamment les travaux portant sur la Suède et datant des années 70, selon lesquels l'échec de la formation des adultes pour réhabiliter les anciens délinquants s'explique par l'absence



d'une approche plus large du contexte social et moral de la part des autorités. De nombreuses études conduites depuis le début des années 80 peuvent être utilisées pour s'attaquer à l'exclusion sociale, mais la recherche en est encore à ses débuts.

### **Apprentissage des adultes et exclusion sociale**

Le développement de l'apprentissage des adultes est étroitement lié à la croissance des associations bénévoles, culturelles et caritatives qui ont soutenu une action en coopération. Au cours du xx<sup>e</sup> siècle, les activités d'information, les conférences, les cours et les formations plus formelles ont constitué les principaux outils de lutte pour l'égalité sociale et l'engagement politique de différentes parties de la société. Les considérations de progrès individuel et de participation démocratique entrent toujours en ligne de compte dans l'apprentissage à vie. Les autorités mettent l'accent sur le droit à une formation de base, aussi bien pour préparer une activité professionnelle que pour un apprentissage ultérieur. La formation continue s'appuie également sur une tradition de décentralisation et sur une volonté de réduire les inégalités géographiques et sociales. C'est pourquoi la population est disposée à accepter sans trop de réserves le coût relativement élevé pour les finances publiques de la formation d'une population réduite.

Il existe en Norvège une tradition ancienne de participation des organisations non gouvernementales (ONG) à l'éducation des adultes. Les plus importantes sont l'Université populaire et l'Association des personnels de l'enseignement (AOF). Fondée en 1931, principalement pour donner des cours à l'extérieur de l'école (*folkeplysning*) à des personnes peu instruites, l'AOF a été agréée par le gouvernement en 1993 pour décerner des diplômes de formation professionnelle. Elle est à l'origine de quelques-uns des principaux projets norvégiens visant à combattre l'exclusion (voir études de cas n° 1 et n° 2).

En 1997, plus de 2.3 milliards de couronnes ont été alloués par le gouvernement à l'éducation des adultes et à la formation au marché du travail. La plus grande partie a été attribuée aux institutions publiques, une petite partie seulement aux ONG qui dépendent des financements des participants ou des employeurs. Le nombre d'inscriptions indique la motivation à poursuivre une formation et à contribuer à son financement. Les organismes de formation, y compris l'AOF, touchent 750 000 personnes par an, soit un quart de la population adulte. Les établissements d'éducation populaire et les organismes de formation à distance sont également devenus d'importants prestataires d'éducation des adultes depuis l'après-guerre. Un engagement très large de la population a joué un rôle important pour accroître la motivation et encourager le recrutement d'adultes dans la formation continue. Durant la deuxième moitié du siècle, les efforts visant à élever le statut de l'éducation des adultes ont été couronnés de succès. Au cours des années 50, les réformes de l'apprentissage ont permis d'offrir davantage de possibilités de formation professionnelle à l'école et en

entreprise pour ceux qui avaient achevé leur scolarité. La volonté d'encourager le développement de l'apprentissage des adultes et d'élargir les possibilités de formation s'est concrétisée avec la loi de 1976, qui réglementait tous les domaines de l'enseignement public des adultes. Un éventail plus large d'institutions a été agréé et les adultes ont été encouragés à s'inscrire comme des élèves ou des étudiants ordinaires dans les établissements scolaires. La loi de 1976 a été votée à la suite de grands débats publics sur les résultats préoccupants des travaux de recherche montrant l'existence de liens entre un faible niveau éducatif et un fort taux de chômage.

Mais les faiblesses de l'ensemble du système éducatif ont été progressivement dénoncées pendant les années 70 et 80 ; il a été soumis à une forte pression, par suite de l'accroissement rapide des effectifs d'élèves des écoles et des collèges dont il était urgent de réformer les programmes. Si les programmes de culture générale pour les adultes se multipliaient, ce n'était pas le cas de la formation professionnelle et de la préparation au travail de ceux qui quittaient l'école. Le nombre de nouveaux emplois utilisant les technologies de l'information s'accroissait rapidement avec la sortie du pays de la récession en 1993. La Norvège était confrontée à un manque de compétences et un nombre croissant de personnes devenait vulnérable à l'exclusion sociale et économique.

### **Principales orientations des politiques**

Le gouvernement a orienté les politiques nationales vers le retour au travail, tout en maintenant une politique fiscale rigoureuse. Il encourage également les projets décentralisés jusqu'au niveau municipal (niveau auquel fonctionne la garantie de protection sociale), qui visent à libérer un large éventail de population, notamment les familles monoparentales, de la dépendance vis-à-vis de l'aide de l'État.

Au début des années 90, le ministère de l'Éducation a considéré que la réforme scolaire était une priorité. Les effectifs poursuivant des études secondaires de deuxième cycle avaient presque doublé de 1978 à 1992, passant de 135 000 à 255 000. Mais le programme d'études n'avait pas été modifié pour tenir compte de l'éventail plus large des capacités. C'est pourquoi la réforme de 1994 a été mise en œuvre ; elle comporte un ensemble de mesures visant à améliorer le statut de la formation professionnelle, à retarder l'âge de la spécialisation, à réduire la déperdition et à élever le niveau des études pour faire face aux nouvelles exigences. Le gouvernement a souhaité une plus grande souplesse de l'apprentissage pour aider les apprentis à être plus adaptables vis-à-vis de leurs futurs emplois et s'est efforcé de promouvoir le concept d'éducation permanente chez les jeunes. L'accent a été mis davantage sur l'esprit d'entreprise.

Plus de 100 formations de base étaient disponibles. Certaines étaient très étroites et tendaient à fermer plutôt qu'à ouvrir les perspectives professionnelles. L'éventail a été ramené à 13 programmes plus larges, en donnant aux élèves des options

plus diversifiées pour une formation professionnelle, complémentaire et supérieure. Tous les jeunes de 16 à 19 ans qui le souhaitent ont désormais droit à trois années d'éducation ou de formation professionnelle gratuites. Les réformes ont été élaborées à partir d'un programme de base commun en langue norvégienne, anglais, mathématiques, sciences naturelles, histoire et sciences sociales. Des mesures particulières ont été mises en œuvre pour aider les élèves défavorisés et un service de suivi a été institutionnalisé pour se préoccuper des abandons.

Il fallait également se préoccuper des 40 pour cent d'adultes qui n'achèvent pas l'équivalent d'un enseignement secondaire du deuxième cycle, car ce sont les plus vulnérables au risque d'exclusion. Une étude sur une période de 20 années d'éducation des adultes menée par l'Institut norvégien d'éducation des adultes a montré que depuis 1976 le nombre d'inscrits à des formations à plein temps ou à temps partiel s'était accru de 50 pour cent. Celui des inscrits à des formations professionnelles avait triplé. Mais ceux dont le niveau de scolarité était le plus faible étaient aussi les premiers à abandonner les cours d'éducation des adultes.

Les politiques gouvernementales d'apprentissage à vie incitaient également les employeurs à prendre davantage de responsabilités dans l'organisation de formations professionnelles flexibles au sein des entreprises. Les négociations salariales annuelles entre partenaires sociaux devraient permettre d'échanger des augmentations de salaires contre l'engagement de consacrer des ressources à ce type de formation. Ce genre d'orientation a été examiné à l'occasion de la visite de la mission de l'OCDE au milieu de l'année 1998. Une série de mesures gouvernementales ambitieuses ont également été prises pour aider au retour à l'emploi de groupes en difficulté tels que les handicapés et les chômeurs de longue durée. Des progrès ont été accomplis et un quart des adultes en formation sont en formation professionnelle continue.

Les administrations des districts qui ont la responsabilité du deuxième cycle secondaire ont été priées d'offrir à des adultes des possibilités de retour en formation à concurrence du quart des élèves scolarisés entre 16 et 19 ans. Il leur a également été demandé de mieux tirer parti de la décentralisation mise en place en 1986. Les subventions spécifiquement attribuées aux enseignements primaire et secondaire ont été remplacées par une allocation globale couvrant toute une gamme de services : enseignement, activités culturelles et sociales, transports et communication. Les conseils municipaux et ceux des districts doivent coordonner ces services et mettre en place des projets pour améliorer le soutien aux groupes défavorisés. Les écoles et les collèges ont eu le droit de donner des formations sur une base commerciale, ce qui apporte des ressources aux finances publiques et stimule la coopération avec les entreprises, comme dans le cas du projet de formation du personnel de la compagnie des téléphones Télénor Mobile avec l'Université de Trondheim (voir étude de cas n° 3).

Ceux qui peuvent bénéficier de cette formation ont été définis en automne 1997 dans un document consultatif du gouvernement, intitulé *New Competence – The basis for*

*a total policy for continuing education and training for adults* (Nouvelles compétences – La base d'une politique globale pour la formation continue des adultes). Il proposait de nouveaux itinéraires non formels vers l'enseignement supérieur pour ceux qui n'ont pas de qualification, en fonction de leurs compétences et de leurs capacités.

En mai 1998, le gouvernement a publié un Livre blanc. Il propose de former tous les adultes qui n'ont pas atteint le niveau du deuxième cycle secondaire et leur donne droit à un congé d'études. L'État assure les frais de l'enseignement du premier cycle pour les adultes qui ont besoin de se mettre à niveau. Un programme national de prêts d'études est suggéré, ainsi qu'un réexamen du mode de taxation pour encourager une éducation permanente.

Trois propositions visent à prévenir l'exclusion sociale et économique parmi les adultes : de nouveaux types d'évaluation non institutionnelle permettant de décerner une qualification (reconnaissance des acquis) ; le droit à une éducation de base pour tous ceux qui en ont besoin ; et un contrat de formation entre employeurs et syndicats, comportant des financements.

Une approche fondée sur le principe de la carotte et du bâton a également été adoptée. Une position plus stricte a été prise en ce qui concerne le paiement des allocations, pour encourager les groupes vulnérables à tirer profit des possibilités de formation. Il appartient aux collectivités locales, aux partenaires sociaux et aux organismes de formation de décider de la meilleure manière d'appliquer la réglementation pour répondre aux besoins locaux. Le gouvernement a relancé et perfectionné la garantie de formation ou d'emploi offerte aux jeunes.

## Études de cas

### Étude de cas n° 1

Projet : Retour à l'emploi de parents isolés.

Démarrage : 1995.

Organisme responsable : Partenariat des collectivités locales et de l'AOF.

Localisation : Vesteralen.

*Un petit groupe de mères isolées a décidé de suivre une formation pour adultes conçue pour répondre à leurs besoins, à la suite d'une législation liant les allocations à l'exercice d'une activité professionnelle ou à une poursuite des études. La réussite du groupe a reçu une approbation nationale pour ce programme qui a ensuite été dupliqué dans toute la Norvège.*

### Vue d'ensemble

Le coût des allocations familiales, de la santé et de la protection sociale pour les familles monoparentales s'est considérablement accru avec le déclin des structures

familiales traditionnelles en Norvège. Avec un taux de rupture de 46 pour cent des mariages conclus depuis 1994, ce pays a le taux de divorces le plus élevé d'Europe devant le Royaume-Uni. La moitié des 50 000 parents isolés dépend de l'aide de l'État et des municipalités. La charge que doit supporter la seule municipalité de Sortland, dans la région faiblement peuplée de Vesteraland au nord du pays s'élève à 13 millions de couronnes norvégiennes par an. Un parent isolé avec deux enfants reçoit chaque année 150 000 couronnes (21 000 dollars) d'allocations sociales. Indépendamment du coût, les autorités sont de plus en plus préoccupées du cycle de dépendance dans lequel sont enfermés les parents – essentiellement des mères – et leurs enfants. Les parents sans travail et qui ne sont pas en formation sont souvent très isolés socialement. Des mesures visant à passer de l'aide sociale au travail sont apparues nécessaires pour lutter contre l'exclusion sociale.

En 1995, une coopérative a été formée entre les autorités locales (responsables de la protection sociale, de l'emploi et de la sécurité sociale) et l'Association des personnels de l'enseignement (AOF) pour promouvoir des initiatives visant à rendre les parents autonomes et à briser le cycle de la pauvreté. Un projet a été lancé pour préparer et motiver les parents isolés à rentrer sur le marché du travail, après une période de dépendance passive sur la protection sociale. Beaucoup de jeunes mères avaient perdu confiance en elles et avaient constamment besoin d'une motivation et d'un soutien pour rester en formation. Le projet met en œuvre des services coordonnés pour aider les familles à se construire une nouvelle vie. Au milieu de l'année 1998, environ 580 femmes de cinq municipalités avaient participé au projet, qui comporte une formation et une aide adaptée aux besoins individuels. L'un de ces projets *Regineklassen* est une initiative de formation de Sortland visant à donner aux femmes les qualifications formelles nécessaires pour des études supérieures ou pour un emploi.

## Projets

A Sortland, une mère, Sissel Frydstad, a refusé de se plier à la réglementation bureaucratique considérant qu'un groupe de trois mères isolées était trop petit pour former une classe d'adultes. Les allocations futures dont elles pouvaient bénéficier dépendaient du fait qu'elles aient un emploi ou suivent une formation. Elles étaient mécontentes de constater qu'elles disposaient de si peu de choix. Plutôt que de renoncer, elles ont formé un groupe de soutien mutuel et ont téléphoné à toutes les personnes qu'elles connaissaient et qui étaient confrontées au même problème. Dans la journée même, elles avaient réussi à en trouver 22 prêtes à suivre une formation spécialement conçue pour elles et conduisant à un diplôme de deuxième cycle secondaire.

L'histoire de Sissel est devenue fameuse grâce à la télévision nationale. L'AOF a répondu rapidement, mettant à disposition un étage entier de ses bureaux de Sortland pour des cours, pour un travail personnel et des salles pour le personnel et

les élèves. Ces locaux ont été équipés et décorés par les mères et par le personnel, avec l'aide d'un petit budget des autorités locales, du soutien de l'AOF et d'une aide bénévole. Deux enseignants expérimentés ont été affectés à cette action ; ils ont généreusement donné de leur temps pour travailler avec les élèves. Le réseau mutuel de soutien est devenu une institution et permettait aux élèves de s'encourager réciproquement à venir au cours pendant les moments difficiles. Un programme stimulant comportait six matières à un niveau avancé – mathématiques, sciences naturelles, études sociales, histoire, norvégien et anglais – avec des services de soutien individualisé pour prévenir les abandons.

Deux projets similaires ont été lancés au sud de Vesteralen à la suite d'une évaluation générale des premiers étudiants de Sortland. Au cours de la seconde année, 16 parents avaient été recrutés à Sortland et l'AOF était en négociation avec le ministère de la Santé et des Affaires sociales pour une subvention de 2 millions de couronnes norvégiennes, afin d'élargir et d'améliorer le programme.

### **Résultats**

A Sortland, tous les premiers inscrits sauf un ont réussi leurs examens et ont poursuivi des études ou une formation pour un emploi, depuis la coiffure et l'enseignement préscolaire jusqu'au travail social et à l'enseignement d'enfants plus âgés. Sissel a obtenu un certificat de philosophie et s'est inscrite à l'université en médecine.

Les efforts antérieurs pour encourager les parents à retourner en formation avaient échoué parce que le cadre scolaire classique était inadapté ou intimidant. Les écoles ont fini par le reconnaître : deux d'entre elles des districts voisins ont réformé toute la gestion de leur programme à la lumière de l'expérience de Sortland.

Les autorités municipales responsables réussissent à faire retravailler 75 pour cent des parents grâce à une formation, contre une moyenne nationale de 65 pour cent. Le niveau de réussite a impressionné le gouvernement, car la coopération qui l'avait permis était une réponse directe de la collectivité aux politiques de lutte contre l'exclusion. Auparavant, les parents isolés avaient droit à une protection sociale complète, à un soutien social et à des allocations familiales jusqu'à ce que l'enfant soit âgé de dix ans. A partir de cette année cependant, lorsqu'un enfant atteint l'âge de trois ans, les parents ne reçoivent des allocations que s'ils travaillent ou sont en formation.

Le projet de Sortland montre comment l'on peut surmonter rapidement les craintes et les préjugés liés aux premiers échecs dans un environnement plus adulte que l'école traditionnelle, avec un enseignement adapté et un soutien à la formation. Reprendre des études n'est apparu facile à aucune des femmes rencontrées. Sissel était un exemple typique : avec quatre enfants, elle devait s'organiser pour suivre les études du Centre de l'AOF le matin et faire son travail personnel tard le soir lorsque ses enfants étaient couchés. Toutes les femmes ont néanmoins fait état du plaisir d'apprendre. Ce projet présente cependant des limites importantes sur lesquelles

le personnel de l'AOF et les organismes coopérant avec l'Association demandaient que les pouvoirs publics se penchent à long terme. La première année a concerné un groupe exceptionnellement mobilisé ; la seconde a présenté davantage de difficultés. Les enseignants pensent que le niveau de deuxième cycle d'enseignement secondaire – demandé par le gouvernement pour avoir droit à un financement – est trop élevé pour au moins cinq membres du groupe. Pour une minorité, les exigences sont trop élevées et des études préparatoires sont nécessaires ; pour beaucoup la durée de la formation est trop courte. A partir de 1998, les enseignants ont prévu d'étaler le travail sur deux ans. Mais la taille des classes est le problème le plus difficile avec la croissance rapide du nombre d'élèves. Le personnel demande avec insistance davantage d'enseignants pour avoir de plus petits groupes et consacrer une plus grande attention à chaque individu.

Une grande importance est également attachée au travail autonome. Les méthodes mises au point par le projet Sortland sont déjà appliquées à d'autres groupes. Grâce à différents programmes éducatifs, d'anciens drogués utilisent des techniques de soutien pour aider d'autres personnes à se désintoxiquer. Suivant le personnel de l'AOF, une évaluation sur le plus long terme serait nécessaire pour savoir si la réussite des parents peut se prolonger jusqu'au niveau de l'université.

La conclusion que les fonctionnaires locaux tirent de cette expérience est que, dans le système politique fortement décentralisé qui est celui de la Norvège, l'intégration des actions concernant la santé, l'emploi et la protection sociale est nécessaire. L'approche actuelle entraîne une fragmentation excessive des ressources, alors que les individus risquant l'exclusion présentent une multiplicité de problèmes divers.

### Étude de cas n° 2

Projet : Prévenir les licenciements pour raison de santé dans les pêcheries.

Organisme responsable : AOF.

Localisation : Melbu.

*Les réformes visant à réduire le niveau excessivement élevé d'exclusion par suite de licenciements occasionnés par des accidents du travail ou des problèmes de santé dans les pêcheries ont été acceptées par les directions et par les syndicats. Le modèle de programme d'éducation, de formation et de rotation des tâches est actuellement étudié dans les pays scandinaves par d'autres industries qui demandent beaucoup d'efforts physiques.*

### Vue d'ensemble

L'expansion rapide de l'industrie de la pêche a créé des centaines d'emplois dans les pêcheries des îles de la région côtière du nord-ouest de Vesteralen dans les années 50. Il y avait beaucoup d'emplois bien rémunérés et peu qualifiés dans une industrie d'exportation qui se développait rapidement.

Mais le coût a été très élevé sur le plan de la santé. Une grande proportion de la main-d'œuvre des pêcheries norvégiennes se caractérise encore par son manque de qualifications. Les emplois les mieux rémunérés à la pièce, tels que la découpe du poisson en filets, sont répétitifs, ennuyeux et nuisibles à la santé. Trois semaines après avoir pris ce type de travail, l'employé moyen se plaint souvent de douleurs musculaires handicapantes aux mains et dans le dos. L'absentéisme est répandu ; la kinésithérapie coûteuse. Dans certaines usines, la majorité des employés qui n'échappent pas à ce travail pénible sont en pension d'invalidité dix ou quinze ans avant l'âge officiel de la retraite. L'emploi dans les pêcheries a mauvaise réputation. Cela renforce le manque de confiance en soi et en ses capacités d'une main-d'œuvre caractérisée en général par un faible niveau éducatif.

Actuellement, le personnel est confronté à des perspectives tout aussi terribles de licenciement et de chômage de longue durée, car l'automatisation éliminera des emplois qui, s'ils étaient peu qualifiés, étaient parmi les mieux rémunérés. Les efforts entrepris par les employeurs pour lutter contre la désaffection de ces emplois et pour améliorer les performances n'ont pas apporté de progrès significatifs ou n'ont pas incité les travailleurs à changer leurs pratiques.

Dans le cadre d'un projet sur les obstacles rencontrés par les travailleurs non qualifiés pour participer à la formation en entreprise, l'Association des personnels de l'enseignement de Norvège (AOF) a entrepris deux études de cas dans les pêcheries : l'une à Vesteralen, l'autre sur la côte ouest. Deux des principaux employeurs ont accepté de voir leurs modes de travail examinés de près, afin de comprendre les besoins de formation du <sup>xxi</sup>e siècle et d'arrêter la spirale du déclin de la santé et de l'employabilité du personnel.

### **Projets**

D'après la Loi sur la formation professionnelle de 1980, tous les travailleurs sont encouragés à acquérir une qualification professionnelle reconnue. Une grande proportion de la main-d'œuvre des pêcheries n'en bénéficie cependant pas encore. L'étude de l'AOF a montré que le manque de confiance en soi et des expériences scolaires négatives découragent toute reprise d'études. La désaffection vis-à-vis du travail plutôt qu'une attitude positive était la première motivation qui engageait les employés à poursuivre des études. Il y avait trop d'inscrits aux cours proposés par les syndicats, non pas parce que le personnel voulait acquérir de nouvelles compétences, mais parce qu'il voulait échapper à ce travail. Les relations entre direction et personnel se sont tendues et les employeurs se méfiaient des motivations du personnel et n'étaient pas incités à leur faciliter la poursuite d'une formation.

L'étude indiquait que parmi les nouveaux employés peu d'entre eux étaient intéressés par un travail physique pénible et que l'arrivée rapide de problèmes de santé accroissait la désaffection vis-à-vis de ce travail. Les tentatives des entreprises



pour introduire une rotation des tâches et diminuer les risques pour la santé ont échoué parce que les travailleurs qui avaient suivi une formation monopolisaient les emplois plus « faciles », ce qui réduisait les possibilités de rotation. Ceux qui ne pouvaient pas faire évoluer leur emploi se sont demandé pourquoi ils devaient suivre une formation complémentaire.

Un questionnaire a montré que beaucoup de femmes chercheraient plutôt à avoir un emploi « masculin » tel que celui de chauffeur. Mais, en Norvège, les attentes et les stéréotypes sont très forts – un autre obstacle à la rotation des emplois – bien que cela évolue. L'étude a également montré que les travailleurs âgés s'accrochaient aux emplois les plus faciles.

Les cadres moyens responsables de la formation, dans la plus grande des deux entreprises de l'étude de l'AOF, se rendaient compte des besoins de formation, mais ne réussissaient pas à convaincre la direction qui contrôlait les budgets. Ainsi, rien ne bougeait. La petite entreprise familiale n'avait jamais investi dans la formation ; les propriétaires craignaient que cela n'entraîne des demandes salariales exorbitantes. Les employés qui avaient un diplôme professionnel ne pouvaient jamais l'utiliser pour progresser dans l'entreprise. D'autres problèmes de recrutement en découlaient, avec une aggravation du cercle vicieux concernant la santé.

Les problèmes ne tenaient pas tous à la direction. De nombreux employés ne voulaient pas changer d'emploi si cela impliquait de quitter des amis rencontrés au travail. Beaucoup d'entre eux, qui avaient un bon salaire en découpant les poissons en filets, ne voulaient pas changer pour les rémunérations fixes des postes de lavage et d'emballage. Si bien que lorsqu'une usine a tenté de lancer un programme de recyclage pour que les travailleurs qualifiés obtiennent un certificat professionnel, aucun ne s'est inscrit. A l'usine de Vesteralen qui emploie 240 personnes, deux seulement ont été volontaires pour un recyclage. Dans une usine semblable, 17 se sont inscrites.

La direction a été surprise par les résultats de l'étude de l'AOF. Mais à l'usine Melbu de Vesteralen, les propriétaires ont mis en place un régime de formation radicalement différent, en partenariat avec les syndicats et avec l'AOF, pour aider leurs salariés à acquérir un diplôme correspondant à ce qu'ils avaient appris sur le lieu de travail. Les nouveaux employés suivent une première formation de 12 semaines pendant au moins deux heures par semaine. Ceux qui effectuent des tâches répétitives auront une meilleure formation initiale et bénéficieront de davantage de kinésithérapie. Les nouveaux équipements exigeront un personnel avec une meilleure formation technique. La direction suit de plus près le type de travaux manuels qui vont disparaître et à quel moment. Le personnel sera formé pour ces évolutions.

## Résultats

Les pêcheries ont fourni un modèle de recyclage que d'autres industries exigeant également un travail physique étudient dans toute la Norvège. Les propriétai-

res, le personnel et la direction des usines reconnaissent le besoin urgent d'une meilleure formation. Sans elle, leur avenir même est en danger, étant donné que les consommateurs, dans un pays de plus en plus conscient des problèmes de santé, sont prêts à faire pression sur les producteurs. A court terme, les usines qui n'auront pas réussi à garantir qu'au moins 40 pour cent de leur personnel possèdent un diplôme professionnel perdront des parts du marché, par suite des exigences qui seront fixées par les acheteurs.

Pour surmonter les réticences du personnel à suivre une formation, les entreprises cherchent des moyens de proposer de meilleurs salaires pour les postes qui ne sont pas rémunérés aux pièces. Cela devrait également encourager la rotation des emplois et diminuer les problèmes de santé. Les employeurs comme les syndicats pensent que cela prendra du temps. Mais l'objectif principal est maintenant de donner au personnel une diversité de compétences pour une série de tâches dès le début de la formation. Dans leurs stratégies pour les années à venir, les entreprises vont préciser comment donner au personnel recyclé les possibilités d'utiliser ses nouvelles compétences.

Des pratiques similaires de travail répétitif, qui sont une cause de mauvaise santé, d'ennui et d'inefficacité se rencontrent dans les métiers de la forêt et du bois tels que la production d'encadrements de fenêtres. Dans l'industrie textile voisine du Danemark, les employeurs ont maintenu un niveau d'emploi et amélioré la santé des travailleurs en recyclant le personnel pour l'utilisation de technologies informatisées qui ont remplacé les anciens savoir-faire artisanaux tels que la couture. En fait, ceux qui possèdent les compétences et savoir-faire artisanaux et qui ont l'expérience du matériau textile contrôlent les processus informatisés avec davantage d'efficacité et d'efficiency que les autres.

### Étude de cas n° 3

Projet : Travailleurs ayant des compétences dépassées dans le secteur des télécommunications.

Démarrage : 1996.

Organisme responsable : Partenariat : Telenor Mobile, Université et Collèges de Trondheim.

Localisation : Rørvik.

*Une initiative pour mettre à jour les compétences de travailleurs très qualifiés mais vulnérables dans l'industrie des télécommunications en évolution rapide a également créé une large gamme de nouveaux emplois pour les chômeurs. Chaque participant au programme a demandé depuis à s'inscrire à une formation complémentaire au Collège local ou à l'Université à distance de Trondheim et le partenariat original entre le public et le privé a été considéré comme un modèle pour favoriser l'apprentissage à vie sur le lieu de travail.*

## *Vue d'ensemble*

C'est dans les télécommunications que le contenu du travail a changé de la manière la plus spectaculaire. Dans ce domaine, les compétences techniques apprises à l'école ne servent plus guère. Les nouveaux emplois de service prolifèrent ; les salariés ont besoin à la fois de compétences techniques avancées et de qualités personnelles pour une approche globale de leur clientèle.

Ces types d'entreprises ne respectent pas les frontières géographiques et politiques. Les pays qui n'investissent pas dans les nouvelles technologies seront les plus pauvres au *xxi*<sup>e</sup> siècle et fourniront une main-d'œuvre bon marché aux autres pays, qui contrôleront la production postindustrielle.

Telenor Mobile, département de la Compagnie norvégienne des téléphones, a commencé son activité en 1876 dans le télégraphe. Pendant un siècle, les structures d'emploi comportant principalement des techniciens n'ont pratiquement pas évolué. Puis, au cours des 14 années qui ont suivi le milieu des années 80, le nombre d'abonnés est passé de 40 000 à 1.2 million. Le nombre d'emplois a été multiplié par cinq, la priorité passant des techniciens aux commerciaux. Les emplois proposés pouvaient concerner le traitement rapide de six millions de factures par an, la collecte des impayés, ou la fraude sur les téléphones mobiles. Considérée de plus en plus comme un acteur important dans un secteur représentant 70 milliards de dollars, Telenor a des clients jusqu'au Bangladesh. Il faut davantage de rapidité et de souplesse, non seulement pour le traitement de l'information, mais aussi pour le renouvellement des produits. Mais même avec ce niveau d'activité, la survie de l'entreprise ne peut être garantie sans un investissement constant dans la formation des qualifications du personnel, pour faire face à la rapidité des évolutions.

L'entreprise est établie à Rørvik, sur la côte au centre de la Norvège. C'est un petit village avec quelques entreprises et des difficultés pour créer de nouvelles activités. En raison des grandes distances, les entreprises et leur personnel à la campagne rencontrent des difficultés pour se perfectionner dans les établissements d'enseignement supérieur. Il y a cinq heures de voiture du village à la prochaine université. Un projet de formation à distance a donc été lancé en collaboration avec l'Université technique de Trondheim et avec le lycée local. L'importance du projet ne réside pas seulement dans l'élévation des qualifications, mais aussi dans le maintien des emplois pour chaque individu et éventuellement pour la survie de l'entreprise, employeur principal de la communauté. La difficulté consistait à élever les qualifications du personnel en place et à pourvoir éventuellement de nouveaux emplois. En utilisant Internet, les employés ont accès à un enseignement supérieur sans quitter leur domicile, l'école locale ou leur lieu de travail. Ce projet d'une durée de deux ans peut présager des initiatives plus importantes soutenues par le gouvernement, qui pourraient transformer la manière dont un grand nombre d'adultes se forment. Telenor Mobile rémunère ses employés jusqu'au niveau du diplôme pendant

50 pour cent du temps passé à étudier. Au moment de la visite de l'OCDE, 25 personnes participaient à ce programme.

### **Projets**

Les participants au projet sont formés pour prendre une plus grande responsabilité dans un éventail d'emplois exigeant un niveau plus élevé de formation, alors que la moitié des nouveaux emplois exigera une formation supérieure. Les formateurs de Telenor Mobile collaborent étroitement avec l'université, avec le lycée local et avec l'Institut norvégien de gestion. La coopération avec la municipalité et le district est également essentielle pour une bonne utilisation des ressources dans une région dont la population est aussi dispersée.

Ceux qui étudient sur le lieu de travail peuvent obtenir 20 unités de valeur par an (maximum de 25 en deux ans), qui leur donnent accès à une qualification universitaire supérieure sans jamais quitter Rørvik. Ils sont reliés en ligne, depuis leur lieu de travail ou leur ordinateur personnel à domicile, à des tuteurs qui leur donnent la même gamme d'enseignement technique et de soutien qu'à leurs étudiants présents à l'université.

Le personnel de Telenor Mobile participant au projet étudie l'économie, l'informatique et l'anglais commercial jusqu'au niveau supérieur. Un système de reconnaissance des acquis est utilisé pour les dispenser d'avoir à acquérir les qualifications, connaissances et compétences qu'ils ont déjà. Comme il n'est pas possible de répondre assez rapidement au manque de qualifications par des recrutements, et que les salariés s'en vont dans de plus grandes agglomérations s'ils ne sont pas satisfaits de leur évolution professionnelle, l'entreprise admet qu'elle doit offrir davantage de formation continue.

Le projet est stimulé par une importante initiative du gouvernement pour lutter contre le chômage. Pour cinq employés obtenant un congé de formation, Telenor Mobile recrute un remplaçant pour dix mois dans le cadre du Programme de recherche d'emploi. On espère que si les remplaçants font la preuve de leurs aptitudes et de leur motivation, ils seront finalement embauchés à plein temps et formés à des qualifications supérieures grâce à l'augmentation des possibilités de travail. Telenor employait cinq remplaçants lors de la visite d'étude de l'OCDE en 1998.

- Le projet constitue donc une réponse spécifique à la demande d'initiatives de la part du gouvernement central. Il poursuit trois objectifs :
- aider les employeurs à restructurer leur organisation et à stimuler la croissance locale des emplois et le recrutement ;
- éviter que les travailleurs de ce secteur ne soient licenciés ;
- aider les demandeurs d'emploi à trouver un travail et une formation de qualité.

L'histoire de Telenor Mobile ne donne qu'une image incomplète de la situation. Les autres acteurs importants sont le lycée et l'université. Pendant la dernière décennie, l'Université technique norvégienne de Trondheim a considérablement développé l'utilisation des technologies de l'information pour l'enseignement à distance à la suite de la conférence de l'OCDE sur ce sujet en 1988.

La Norvège a une longue tradition d'enseignement ouvert pour atteindre une population dispersée. En 1994, l'université a lancé ce qui est devenu le NITOL, le Réseau norvégien utilisant les technologies de l'information pour l'enseignement ouvert. Conçu au départ pour utiliser le téléphone, puis Internet et le Web, il collabore avec trois autres collèges de formation complémentaire. En 1998, quatre années seulement après son lancement, il recrutait par trimestre 1 700 étudiants à distance venant de quatre groupes principaux : étudiants de l'enseignement supérieur, cadres, étudiants individuels et entreprises (notamment les petites et les moyennes entreprises), et gestionnaires de systèmes dans les établissements d'enseignement supérieur et les écoles cherchant à accroître leurs connaissances et leurs compétences.

NITOL s'efforce d'offrir partout en Norvège et à un coût modeste une « boutique » répondant à tous les besoins de formation. L'objectif visé est d'ouvrir le réseau aux institutions, centres d'études, écoles, collèges, associations de bénévoles ou partenaires sociaux tels que l'Université populaire ou l'Association du personnel de l'enseignement, afin d'offrir le soutien nécessaire à l'enseignement à distance. En principe, il ne devrait pas y avoir besoin d'une organisation ou d'un siège centraux, sauf pour l'administration. Il s'agit de constituer une université virtuelle de formation pour établir des liens permanents avec tous les utilisateurs, notamment les entreprises pionnières de la formation à distance telles que Telenor Mobile.

### **Résultats**

Le projet de Telenor Trondheim a fait la preuve de sa réussite à divers égards. Les compétences professionnelles se sont accrues pour répondre à l'évolution rapide de la demande et les emplois occupés par des remplaçants ont été convertis en postes permanents. Le haut niveau d'implication dans la formation permanente du personnel qui a étudié grâce au programme Telenor a constitué un résultat inattendu. Tous ceux qui avaient achevé une formation ont dit vouloir poursuivre leurs études, pas seulement pour leur travail, mais pour toute une série de raisons sociales et éducatives. Un employé a comparé les bureaux de Telenor Mobile à une classe de l'université.

Le personnel du lycée a remarqué une augmentation importante des demandes d'information sur les formations de la part des salariés de Telenor. Sept participants au premier programme de formation ont indiqué qu'ils cherchaient à continuer des

études, soit dans l'établissement scolaire local, soit à l'aide des cours d'enseignement à distance de l'université. Leurs plans d'études allaient de l'informatique aux beaux-arts et aux langues étrangères. Une femme d'une quarantaine d'années déclare : « Lorsque j'ai quitté l'école, j'ai vraiment pensé que c'était la fin de mes études. Quand j'ai commencé à me recycler ici, c'était pour conserver mon emploi. Maintenant il s'agit de bien davantage, notamment de relations humaines. »

La satisfaction au travail a beaucoup augmenté, non seulement pour le personnel à plein temps, mais aussi pour les remplaçants, qui ont considéré que leur situation était plus favorable que celle de beaucoup de leurs amis au chômage. Avec l'amélioration des possibilités locales, les responsables espèrent que des projets comme celui de Telenor-Trondheim décourageront en particulier les jeunes de chercher du travail ailleurs.

La possibilité de poursuivre des études localement jusqu'à un niveau élevé est également à prendre en considération. La réglementation exige que les universités fassent payer les mêmes frais de scolarité, qu'il s'agisse de cours magistraux ou d'un enseignement à distance. L'objectif est ici de préserver les choix et d'éviter que les candidats à la formation ne soient orientés dans des directions inadaptées, parce qu'elles sont moins chères. A l'inverse, les universités ne doivent pas avoir le droit d'augmenter leurs prix au-delà de ce que les petites entreprises peuvent se permettre. Le gouvernement est conscient du fait que si des méthodes d'enseignement plus accessibles et plus efficaces offertes à domicile et sur le lieu de travail se développent dans le cadre de projets tels que Telenor Mobile, elles doivent être disponibles et accessibles partout.

Au niveau régional, le conseil des districts finance des programmes suivant le modèle du projet Telenor pour aider des petites et moyennes entreprises à participer à des formations continues rentables. A plus long terme, on admet généralement que ces initiatives ne réussiront que si les nouvelles entreprises et les nouveaux emplois créés correspondent aux futurs choix des consommateurs en matière de télématique.

### **Innovation et efficacité**

Les projets norvégiens sont des modèles d'adaptabilité et de négociation qui ont abouti à quelques réussites remarquables. L'analyse des projets fait apparaître trois résultats notables :

- Une approche très souple de la réglementation de la part des administrations centrales et locales a aidé les parents isolés à prendre des initiatives en matière de formation des adultes. Le large partenariat constitué pour les aider a contribué à définir une approche alternative de la formation largement approuvée dans tout le pays et adoptée dans d'autres régions.

- La Norvège a créé un modèle très original de recyclage et de formation pour éviter à des centaines de travailleurs de se retrouver au chômage à la suite d'une mauvaise santé et pour les motiver pour un travail. Les améliorations du système sanitaire en milieu de travail conçues dans le cadre d'un programme de formation des adultes ont été rendues possible par le plein engagement de tous les partenaires dans une initiative commune des secteurs publics et privés.
- La formation aux nouvelles technologies de l'information à Telenor Mobile n'a pas seulement évité des licenciements, elle a aussi apporté des emplois et une vie nouvelle à une communauté isolée et a transformé un lieu de travail en centre d'apprentissage à vie.

### Commentaire

Les études de cas illustrent à quel point la frontière entre exclusion sociale et économique est floue en Norvège. La principale institution d'éducation des adultes a souligné les risques d'une approche trop étroite de l'exclusion (centrée sur l'emploi). En fait, la démarche suivie pour faire face à l'exclusion est clairement centrée sur l'emploi, mettant l'accent sur les problèmes posés par le retour au travail (mères isolées de Vesteralen) ou sur la prévention de l'exclusion de l'emploi (pêcheries de Melbu).

Mais si les questions d'employabilité sont au premier plan, il est de plus en plus clair que l'exclusion sociale n'est pas seulement un problème économique. Toutes les études de cas ont montré chez les candidats à la formation, les travailleurs, les groupes au sein des communautés, les ONG et les administrations centrales et locales une volonté de changer d'orientation et de repenser les règles, lorsque cela convient aux individus et aux collectivités concernées. Cela s'explique probablement par le fait que si la Norvège est composée d'individus souvent isolés et vivant principalement en petites communautés, la structure géographique et sociale du pays impose une réponse communautaire à un grand nombre de problèmes.

Les études de cas illustrent également l'importance des partenariats. Sans eux, il ne peut y avoir de dialogue. Le projet des pêcheries de Melbu montre très clairement comment des comportements sociaux bien enracinés ont contribué à maintenir les pratiques de travail les plus indéfendables. Il ne s'agit pas d'employeurs autocrates désireux de produire à bon marché, mais du comportement de travailleurs qui veulent rester avec leurs camarades et se préoccupent de leurs intérêts financiers à court terme plus que de leur santé. Comme la recherche l'a montré, il ne suffit pas d'identifier le problème, il faut aussi un accord entre toutes les parties sur une stratégie à long terme.

La Norvège a réussi à proposer de véritables incitations. Elles peuvent comporter une carotte et un bâton avec la menace de réduire les allocations, comme dans le projet de parents isolés de Vesteralen ; cela peut impliquer une promesse de perfectionnement personnel et professionnel comme dans le projet Telenor Mobile à Rørik. Incidemment, ce dernier présente un avantage supplémentaire : ceux qui réussissent à l'examen peuvent garder chez eux un ordinateur de prix.

Les projets affectent également la vie des participants ; ils sont décentralisés, conduits au niveau local, mais bénéficient d'un soutien actif de l'administration centrale. Il est fait appel à la motivation individuelle, qui est alimentée par des groupes de soutien mutuel. Le remarquable réseau de soutien évoqué dans l'histoire de Sissel dans la première étude de cas est peut-être exceptionnel ; d'autres groupes cependant semblent avoir suivi cet exemple.

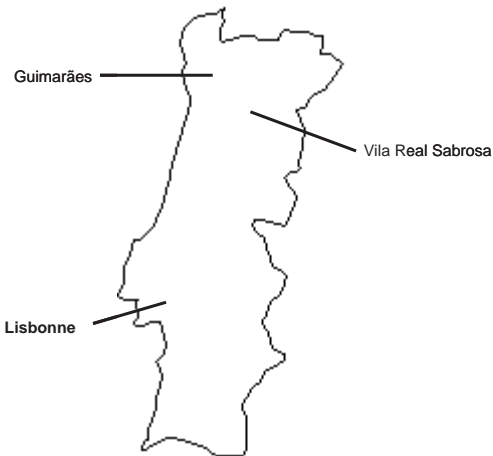
On constate également une volonté collective de réussir. A Sortland, des ONG telles que l'Association des personnels de l'enseignement (AOF), les administrations municipales et de district et les services de la santé, de l'enseignement, de l'emploi et de la protection sociale ont tous apporté une contribution et un soutien constants ; quelques-uns ont même aidé à équiper et à décorer le centre de formation dans les bureaux de l'AOF lorsque l'on manquait de fonds. L'AOF a besoin de davantage de ressources ; les autorités locales souhaitent bénéficier d'une plus grande délégation de pouvoirs pour offrir des aides diversifiées dans un seul lieu. Mais le message permanent s'adressant aux parents isolés consiste à dire : chaque individu compte. Il en est de même avec Telenor Mobile : l'Université de Trondheim, le lycée local, l'administration du district et les employeurs jusqu'au niveau de la direction sont toujours soucieux de la réussite du personnel et s'efforcent d'offrir des possibilités réelles aux remplaçants, réduisant ainsi le chômage.

Si le contexte géographique, démographique, politique et économique de la Norvège est unique, beaucoup de pays pourraient retenir des éléments de ces trois expériences, car elles concernent des valeurs sociales et humaines, autant que des considérations fiscales et professionnelles. Des pays moins riches et plus peuplés pourraient rencontrer des difficultés, car les projets norvégiens impliquent un niveau comparativement élevé d'aide financière aux familles pendant la formation (bien que celle-ci soit en diminution). Mais des considérations autres que financières comme le partenariat et le consensus vis-à-vis d'un cadre d'action jouent un rôle important dans la réussite.

Comme dans beaucoup d'autres initiatives couronnées de succès, les projets ont eu des retombées inattendues, telles que la création d'un cadre d'apprentissage à vie à Telenor Mobile et l'extension à d'autres communautés de nouveaux types d'apprentissage des adultes à la suite du succès du programme s'adressant aux parents isolés.



# PORTUGAL



**Population totale (1996) :** 9 935 000 habitants  
– proportion de la population âgée de 15-64 ans (1996) : 67.7 % ;  
– proportion de la population âgée de 65 ans révolus (1996) : 14.8 %.

**Superficie :** 92 000 km<sup>2</sup>.

**PIB par habitant (prix de 1996) :**  
10 425 dollars des États-Unis.

**Taux annuel de croissance en pourcentage (1997) :** 3.5 %.

**Taux de chômage (1997) :** 6.8 % :  
– proportion de personnes au chômage depuis 12 mois ou plus : 55.6 %.

**Dépenses d'éducation par élève/étudiant :**  
pas de données de l'OCDE.

**Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant fréquenté au moins l'enseignement secondaire de deuxième cycle :** 20 %.

Sources : OCDE (1998h), *Perspectives de l'emploi* ; « L'OCDE en chiffres – 1998 » ; OCDE (1998g), *Regards sur l'éducation*.

« Quand j'avais sept ans, mon institutrice m'a dit : " Je veux que tu viennes travailler chez moi, tu n'as pas besoin d'aller à l'école, je t'apprendrai à lire." Mais elle ne l'a jamais fait. Depuis que le projet de garde d'enfants a ouvert ses cours, j'ai enfin commencé à apprendre à lire et, maintenant, je sais écrire mon nom. Est-ce que mon mari est d'accord ? Non, mais on m'a refusé le droit d'apprendre pendant 60 ans. Je ne vais pas le laisser m'en empêcher maintenant. »

Déclaration d'une femme qui fait partie à São Tomaso d'un groupe de garde d'enfants qui relève d'un projet de développement communautaire de lutte contre l'exclusion sociale au moyen de l'alphabétisation.

# Portugal

## Contexte

Le Portugal est l'un des pays les plus pauvres d'Europe occidentale. Il a le plus faible PIB par habitant et est l'un des trois derniers pays pour les indicateurs de niveau de vie. Il présente de nombreux points en commun avec son voisin plus riche, l'Espagne, notamment une urbanisation tardive et l'expérience d'une dictature jusqu'aux années 70, mais l'Espagne l'a dépassé ces dernières années selon la plupart des indicateurs.

A la suite d'une révolution pacifique en 1974, le Portugal est encore en train de rompre avec une tradition de gouvernement très centralisé. Son niveau éducatif et sanitaire est médiocre. Il a fait des progrès considérables, mais beaucoup reste à accomplir pour lutter contre les inégalités sociales et la marginalisation, dans un pays où l'on quittait l'école de bonne heure – souvent dès dix ou douze ans.

Trois types de migrations contribuent également aux divisions de la société. Un flux considérable d'immigrants (700 000), le plus souvent avec un faible niveau d'éducation, est arrivé des anciennes colonies d'Afrique depuis les années 70. La migration interne de la campagne à la ville de personnes faiblement éduquées a commencé dans les années 60 et se poursuit, de même qu'un courant d'émigration de plus d'un million de personnes parties travailler dans d'autres pays européens. L'émigration contribue au vieillissement rapide de la population rurale. Avec l'immigration et l'exode des zones rurales, de grandes agglomérations urbaines se sont créées, notamment à Porto et à Lisbonne la capitale ; cette population possède un faible niveau d'instruction et la seconde génération d'immigrés a des aspirations limitées. Les migrants vers les villes se sont installés soit dans un habitat social de mauvaise qualité, soit dans des bidonvilles. Récemment, lorsque certains de ces bidonvilles ont été détruits au cours d'une grande opération de rénovation urbaine, leurs habitants ont été déplacés près de zones d'habitat social, quelquefois isolées géographiquement et souffrant d'une image sociale négative.

Avec la poursuite de la décentralisation de l'administration, on observe des signes de progrès. Les grandes améliorations apportées au domaine de la santé au cours des 20 dernières années ont fait nettement chuter la mortalité infantile et ont

accru l'espérance de vie (OCDE, 1998f). Officiellement, le taux de chômage de 6.8 pour cent est en baisse (bien que le travail au noir soit florissant) et l'économie nationale a été suffisamment stable pour que le Portugal puisse être l'un des premiers participants à l'Union monétaire européenne. Cette évolution a suivi l'engagement pris par le gouvernement en 1989 d'entreprendre le programme de privatisation le plus radical jamais réalisé en Europe, 40 entreprises publiques ayant été vendues en sept ans seulement, ce qui représente 14 pour cent du PIB.

Mais ces progrès n'ont pas suffi pour intégrer d'importants groupes de la population, en particulier dans la zone urbaine autour de la capitale et dans les campagnes. Près de la moitié des 106 000 emplois de l'agriculture ont disparu depuis 1986 et si l'industrie est restée prospère et emploie environ un tiers de la main-d'œuvre, la demande de nouvelles qualifications a augmenté. Le nombre d'emplois dans les services s'est accru, notamment dans le tourisme, mais beaucoup d'entre eux ont un caractère saisonnier et sont mal rémunérés. Sur le plan économique, la grande incertitude tient à l'importance des activités informelles. Des recherches locales sur les services non officiels de garde des enfants à Guimaraes dans le nord du pays suggèrent que ce type d'emploi marginal peut être plus répandu qu'on ne le pense officiellement (voir étude de cas n° 3). Bien que ce soit un petit pays de 9.9 millions d'habitants, le Portugal connaît de fortes différences régionales sur le plan culturel et économique, entre les régions rurales et urbaines et entre la côte et l'intérieur. Certains problèmes ont pourtant un caractère général, comme le faible niveau des rémunérations et des revenus, et un niveau préoccupant de toxicomanie.

La société portugaise évolue très rapidement. Une partie de la population s'efforce de réaliser en quelques années le processus de développement économique et social qui a pris des décennies dans les autres pays d'Europe. C'est notamment le cas des habitants des communautés rurales isolées qui dépendent de l'agriculture de subsistance, et de ceux qui ont émigré en ville, qui dépendent d'emplois marginaux et au noir. Les modèles de formation visant à répondre à cette situation sont parfois une combinaison inconfortable de formes anciennes et d'autres très nouvelles. Des stratégies audacieuses de développement communautaire peuvent souvent être observées à côté de programmes d'études extrêmement traditionnels.

### **Les problèmes de l'exclusion au Portugal**

Beaucoup de gens ne se considèrent pas eux-mêmes comme « exclus », car ils n'ont que des aspirations modestes concernant leur participation au monde des « inclus », avec lequel ils n'ont guère de contacts. Ce peut être le cas dans les régions rurales aussi bien qu'urbaines.

Le principal problème pour l'enseignement au Portugal est celui du faible niveau d'instruction dans les zones urbaines et rurales (voir les indicateurs de

l'OCDE). Cette situation reflète des aspirations modestes, l'absence de modèles positifs, le faible niveau éducatif des parents, le retrait des filles de l'école pour prendre soin de leurs frères et sœurs et dans certaines régions une résistance vis-à-vis du « retour à l'école » de la part des hommes (s'accompagnant d'une réticence à le permettre aux épouses, bien que certaines femmes le fassent malgré tout). Tous ces problèmes affectent particulièrement ceux qui ont migré depuis les anciennes colonies et des régions rurales vers les villes. Le problème est aggravé par la rigidité du marché du logement, qui enferme les gens dans un habitat social à bon marché de mauvaise qualité, dont héritent la seconde et la troisième génération, ce qui maintient des communautés tout entières dans une situation permanente de marginalisation. Dans les régions rurales, on constate un déclin général, du fait de l'absence de politiques visant à revitaliser et à moderniser une agriculture de subsistance marginale, qui va de pair avec un faible niveau d'éducation et de qualification.

Un Portugais adulte âgé de 25 à 64 ans sur cinq seulement a achevé un enseignement secondaire et les deux tiers n'ont pas atteint la douzième année de l'enseignement secondaire ; la nécessité d'une formation permanente pour amener ces adultes (et les jeunes) à un niveau d'éducation plus élevé domine une grande partie des discussions sur l'éducation des adultes. Suivant certaines estimations officielles émanant d'une des cinq régions administratives du pays, un adulte sur trois peut être considéré comme socialement exclu.

Un faible niveau de littératie, associé à de médiocres taux de réussite scolaire et de poursuite d'études, constitue un problème majeur dans la plupart des régions, comme le montre une enquête nationale sur l'analphabétisme réalisée en 1995. Des efforts considérables ont été entrepris pour élever le niveau de littératie. Au début des années 90, les estimations gouvernementales laissaient penser que moins de 10 pour cent de la population active avait de graves problèmes d'illettrisme, la situation étant pire pour les femmes que pour les hommes. Mais cela ne donne pas une image complète de la situation : beaucoup d'adultes qui ont quitté l'école en sachant lire ne sont plus depuis longtemps *fonctionnellement* alphabètes. Ils sont exclus de l'accès aux informations récentes permettant d'améliorer l'efficacité et la rentabilité, aussi bien de l'agriculture que de l'industrie. Cela contribue également à maintenir un cercle vicieux, car les familles peu instruites envoient à l'école primaire leurs jeunes enfants mal préparés pour recevoir une éducation de base (étude de cas n° 3).

Selon le ministère de l'Éducation, l'exclusion sociale est généralement associée aux problèmes suivants :

- retrait précoce de l'école ;
- taux élevé d'abandon des cours d'éducation des adultes ;
- tradition de faible scolarisation des femmes ;
- vieillissement de la population dans les zones rurales ;

- toxicomanie chez les hommes de 25 à 45 ans ;
- amour-propre masculin entraînant des réticences pour reprendre une formation.

### **Apprentissage des adultes et exclusion sociale**

Au Portugal, le terme «éducation des adultes» est souvent confondu avec celui «d'éducation permanente». Le sens est alors différent de celui qui est utilisé dans la plupart des pays de l'OCDE ; au Portugal, il s'agit essentiellement d'enseigner le programme scolaire officiel aux adultes qui ont quitté l'école de bonne heure. Les résultats sont très faibles en comparaison de ceux de la plupart des pays d'Europe occidentale.

Le Portugal est resté très en retard par rapport au reste de l'Europe occidentale durant la plus grande partie du xx<sup>e</sup> siècle. C'est seulement en 1964, lorsque tous les enfants ont eu droit à un enseignement primaire durant six ans, que celui-ci est devenu obligatoire pour les filles à partir de l'âge de six ans. Jusqu'à cette date, les garçons n'étaient scolarisés que durant quatre ans. La durée de l'enseignement obligatoire a été étendue jusqu'à neuf ans au milieu des années 80, plus d'une décennie après la révolution pacifique de 1974.

Après la révolution, le gouvernement s'est engagé dans une politique d'apprentissage à vie en prenant des dispositions légales pour développer l'éducation des adultes. Plus de 2 000 associations étaient disposées à y contribuer et une direction de l'éducation des adultes a été créée au ministère de l'Éducation. Un Plan décennal national pour l'éducation de base et l'alphabétisation des adultes a été lancé avec des objectifs ambitieux : 184 000 participants par an à partir de 1984, à un coût de près de 400 millions d'escudos. Des avantages (rémunérations garanties et possibilités de retour dans l'enseignement scolaire) ont été proposés aux enseignants pour les inciter à passer dans l'éducation des adultes. La direction responsable s'est occupée de créer des bibliothèques locales pour les nouveaux matériaux pédagogiques préparés particulièrement à l'intention des régions les plus arriérées. On espérait que chaque adulte, quelle que soit sa situation économique, bénéficierait de cet ambitieux programme de développement culturel et communautaire, mis en œuvre de manière décentralisée.

En pratique, à la fin des années 80, seule une fraction de la population adulte avait été touchée par le programme. Dans un pays encore pauvre, les ressources étaient rares ; un plan encore plus ambitieux de développement scolaire avait naturellement reçu la priorité. Au cours des années 60 à 80, les effectifs scolaires ont doublé pour atteindre presque deux millions, la plupart des nouveaux inscrits étant des filles. Les écoles surchargées fonctionnaient avec des équipes qui se succédaient du matin au soir ; les maigres ressources étaient consacrées à étendre des programmes tels que *telescola* qui avait fait ses preuves, un enseignement à distance rencontrant

déjà du succès et destiné aux enfants trop peu nombreux et isolés, afin qu'ils puissent être suivis par plusieurs enseignants.

L'éducation des adultes est extrêmement segmentée. Le ministère de l'Éducation est chargé de la formation continue – consistant surtout à offrir un programme d'études formelles aux adultes qui n'ont pas pu le suivre auparavant. Les enseignants sont chargés de ces classes, à propos desquelles une étude récente faisait état d'un très haut taux d'abandon. Le ministère de l'Emploi et de la Solidarité sociale est chargé de l'organisation de formations pour améliorer les qualifications des chômeurs de longue durée et des adultes peu qualifiés, de mettre à jour les spécialités de formation, ainsi que des écoles de formation professionnelle pour les jeunes. D'autres ministères organisent également leurs formations propres, mais sur une petite échelle. Les universités sont responsables de la formation initiale et continue pour des professions telles que l'enseignement. Bien qu'elles ne jouent aucun rôle formel en matière d'éducation des adultes, les universités ont une influence en formant les formateurs, en apportant une aide technique et en faisant des recherches sur les besoins de la population. La nouvelle université de Vila Real, par exemple, créée par des professeurs revenant des colonies, a constitué un élément essentiel de la régénération économique et sociale de la ville et de ses environs. Son influence se voit nettement dans le projet de Sabrosa (voir étude de cas). Les formateurs des adultes n'ont ni formation ni qualification formelles spécifiques, bien que les universités offrent de courtes formations.

Des projets récents de développement communautaire pour lutter contre l'exclusion au niveau des administrations régionales et municipales ont réussi à encourager davantage d'élèves à rester à l'école, bien que subsiste toujours un problème dû aux faibles aspirations de certains parents qui ont eux-mêmes abandonné l'école très tôt. Les études de cas présentées à la fin de ce chapitre sont le reflet de cette réussite.

Les cinq administrations régionales représentent les ministères centraux, sans bénéficier d'une délégation de pouvoirs. Elles coordonnent néanmoins un très large réseau d'activités de formation et de développement communautaire pour répondre aux besoins locaux, à la suite des nombreuses initiatives des années 80. La direction régionale de Lisbonne, rencontrée à l'occasion de l'étude de l'OCDE, a créé des équipes, généralement d'enseignants, qui mettent en œuvre au niveau sous-régional des programmes comportant une formation continue, des programmes préprofessionnels, ainsi que des programmes sociaux et culturels.

Les directions régionales responsables de l'éducation des adultes mettent fortement l'accent sur le développement communautaire. Elles souhaitent un équilibre entre la formation continue traditionnelle pour entrer sur le marché du travail et une formation plus personnalisée « en vue d'une participation sociale ». Ces deux questions sont considérées comme étroitement liées. On demande également que se

développent des initiatives entre départements de l'administration, en particulier un dialogue entre le ministère de l'Éducation et celui du Travail. Les jeunes et les adultes ont besoin d'une reconnaissance formelle de leurs acquis, sous forme de diplômes, qui ne soit pas liée exclusivement à des objectifs éducatifs traditionnels.

### Principales orientations des politiques

Les stratégies actuelles pour combattre l'exclusion comportent des mesures s'adressant davantage aux adultes qui n'ont pas achevé neuf ans de scolarité. Leurs programmes d'études proposent à la fois une formation professionnelle et une expérience de travail, et conduisent à un diplôme de premier cycle secondaire et à un diplôme professionnel. On a donné davantage d'autonomie aux écoles, qui ont été encouragées à travailler plus étroitement avec les entreprises. Parmi les organisations actives fonctionnant en partenariat, la Table ronde des entreprises pour l'éducation encourage les échanges entre enseignants et directeurs d'entreprises. L'objectif consiste à élaborer un programme d'études mieux adapté et à encourager la formation sur le lieu de travail. Dans le cadre de la garantie de revenu minimum, les personnes faiblement rémunérées peuvent participer à un programme qui leur donne une rémunération minimum, à condition qu'elles poursuivent des activités telles qu'une éducation de base ou une formation concernant la famille. La coopération inter-administration se développe, afin de donner une éducation préparant à la vie sociale, ainsi qu'à l'emploi.

Les politiques suivies au Portugal se caractérisent par l'intégration des initiatives éducatives, sociales et liées à l'emploi, impliquant une diversité d'organismes et utilisant le personnel de divers ministères – notamment de l'Éducation et de la Solidarité sociale – ainsi que plus généralement les organisations patronales et locales. L'Union européenne apporte des financements importants à des initiatives qui cherchent à promouvoir l'autonomie des communautés et à développer, en particulier chez les jeunes, les qualifications artisanales traditionnelles dont on a pu constater le rôle pour élever les aspirations des jeunes de familles pauvres et pour améliorer la confiance en soi des participants.

Dans le cadre de la Stratégie nationale proposée par le gouvernement, il est prévu de créer une agence pour l'enseignement général et la formation professionnelle des adultes. Il s'agit d'une initiative majeure visant la création d'une nouvelle agence nationale semi-autonome, afin de gérer la formation continue des adultes, y compris les prestataires du secteur privé, et de dépasser les frontières traditionnelles entre ministère de l'Éducation et du Travail. Cette proposition fait actuellement l'objet de larges consultations.

En 1997, une étude sur l'éducation des adultes demandée par le gouvernement a conduit à créer un groupe de travail national et à l'époque de la mission de l'OCDE, le texte sur la stratégie nationale qui en est résulté était à l'étude. L'objectif est de

procéder à une restructuration radicale du système comportant : l'extension de l'éventail des programmes et l'amélioration de leur cohérence ; une meilleure prise en compte de l'autonomie individuelle ; un rôle plus important des secteurs privé et associatif et le regroupement des services concernés par l'éducation des adultes qui dépendent actuellement de plusieurs ministères. Le modèle adopté est proche de celui qui est suivi dans d'autres pays d'Europe, en particulier au Royaume-Uni.

Les principales propositions consistent à :

- garantir aux adultes une éducation et une formation équivalentes au niveau de qualification de fin d'études scolaires et un certificat d'aptitude professionnelle, adapté aux besoins individuels ;
- créer un réseau national de centres locaux de formation, pour aider à surmonter les résistances personnelles ou les problèmes d'isolement et pour améliorer l'accès aux documents imprimés et au matériel audiovisuel ;
- donner des conseils, une orientation et reconnaître les acquis en dehors du système scolaire ;
- créer une institution de formation à distance pour les adultes, avec un suivi personnel par des tuteurs et un matériel pédagogique élaboré au niveau national ;
- concevoir des programmes de formation pour les formateurs d'adultes ;
- faire faire des recherches sur les méthodes les plus efficaces d'éducation des adultes ;
- lancer une campagne de promotion ;
- fusionner les ressources et les activités des différents ministères en constituant une agence nationale semi-autonome de formation des adultes ;
- exploiter plus efficacement les nombreuses constructions scolaires sous-utilisées et donner aux collectivités locales la responsabilité de l'hébergement des centres locaux.

Les consultations conduites au niveau national montrent que la proposition de fusion des activités des deux ministères est bienvenue. Mais on se préoccupe de la nécessité de préserver les bonnes pratiques qui peuvent exister actuellement et la situation du personnel – bien que tous les formateurs soient recrutés parmi les enseignants et aient le droit de pouvoir retourner dans l'enseignement scolaire. On se préoccupe également de la participation du secteur privé. Il règne encore une incertitude sur le statut de l'agence nationale – sa forme légale, sa relation plus ou moins étroite avec le gouvernement – ainsi que sur le degré de régionalisation.

Le gouvernement est très conscient de l'ampleur et de la complexité des problèmes. Un grand nombre de propositions contenues dans la stratégie nationale sont à la pointe des réflexions sur le rôle de l'éducation des adultes dans la société. Le



gouvernement est également très conscient de la situation du Portugal vis-à-vis des indicateurs de l'OCDE sur l'éducation. Un certain nombre d'animateurs de terrain craignent qu'un important travail de développement communautaire puisse être sacrifié à la volonté d'améliorer les qualifications formelles, afin de satisfaire une demande extérieure. On trouve d'autres preuves des changements actuels dans le nombre de projets nouveaux, ou relativement nouveaux, souvent financés grâce à des programmes européens (voir étude de cas). Du fait de la rapidité de ces changements, il est particulièrement difficile d'évaluer l'efficacité de l'éducation des adultes comme instrument pour lutter contre l'exclusion sociale.

La structure actuelle de l'éducation des adultes au Portugal existe depuis plus de 20 ans et l'on discute beaucoup pour savoir si elle se fonde sur des principes valables et manque seulement de moyens, ou bien si une restructuration radicale est nécessaire. L'examen en cours incite à débattre ouvertement de cette question et l'une des suggestions consiste à permettre aux organismes privés (principalement à ceux qui sont sans but lucratif) de soumissionner pour que leur soit confiée la responsabilité de projets locaux.

Si le gouvernement reconnaît que le manque de ressources explique dans une large mesure pourquoi les ambitieux objectifs nationaux n'ont pas été atteints, d'autres facteurs importants doivent également être pris en compte : un taux élevé d'abandon d'un système de type scolaire, encadré principalement par des enseignants et l'absence de qualifications formelles et d'une formation chez les formateurs. Il faut davantage de recherches sur l'éducation des adultes. Si un certain nombre de réseaux personnels se sont déjà constitués, il devrait être possible de partager beaucoup plus largement les compétences et la connaissance des innovations réussies. Certaines collectivités ont créé des mini-bibliothèques, qui mettent à disposition une documentation, mais dans d'autres petites communautés rurales, les efforts pour faire progresser la littératie sont handicapés par l'absence de matériaux de lecture adéquats, une fois acquise l'alphabétisation.

Il faut s'attacher davantage à la formation ouverte et à distance – en s'inscrivant dans la continuité de l'expérience réussie de télévision scolaire pour les adultes et pour les jeunes des régions isolées – qui veulent aller plus loin que la formation de base. La concentration de la formation professionnelle dans les grandes villes exclut ceux qui devraient parcourir de trop grandes distances pour acquérir une qualification.

De manière générale, on constate un manque de participation des employeurs à la formation des adultes, mais cette situation évolue avec l'influence croissante du secteur privé. A la suite des changements politiques, les employeurs vont devoir participer davantage à la formation. En 1996, un pacte social a fait l'objet d'un accord entre patronat, syndicats et gouvernement. En échange d'une modération salariale,

le gouvernement s'est engagé à des réformes sur un large éventail de problèmes concernant l'éducation, la formation et l'emploi.

L'Union européenne exerce également une pression croissante sur le Portugal pour qu'il comble son retard vis-à-vis du reste de l'Europe en matière de qualification. Une proposition consiste à élever à nouveau l'âge de fin de scolarité et à développer la formation professionnelle pour ceux qui ont abandonné l'école. Si les employeurs ne participent pas, ils seront obligés de prendre le personnel qui leur sera « attribué ». L'Europe fait également pression sur le gouvernement portugais pour élever le niveau de formation grâce à un meilleur contrôle de la qualité.

Si l'on applique complètement la stratégie nationale, les écoles et les enseignants passeront davantage au second plan, car un nouveau type de formateurs, de spécialistes et de conseillers d'orientation travaillera dans l'Agence d'éducation des adultes et dans les réseaux des centres locaux à la conception de matériel et à l'affectation des ressources aux besoins locaux. L'enseignement scolaire est déjà en train d'évoluer, alors que le point de vue des entreprises pénètre dans la classe ; la formation en entreprise se modifie également, les enseignants apportant leur conception pédagogique dans les entreprises et influençant les programmes de perfectionnement des salariés. Cela ne tardera pas à avoir des conséquences sur les attentes des adultes vis-à-vis de l'éducation.

Par leurs recherches sur le développement communautaire et par la formation des personnels sur le terrain, les universités ont exercé une influence croissante. Ce rôle va probablement s'accroître, avec les demandes de la part du gouvernement pour davantage de recherches sur les meilleures pratiques en matière d'éducation des adultes. Le Portugal doit encore combler de sérieux manques de compétences, s'il veut rester compétitif en Europe. Cela ne peut se résoudre par de simples réformes scolaires ; il est urgent de répondre à l'inadaptation des compétences dans la population et sur le lieu de travail. Si le financement peut provenir des employeurs, des syndicats, et de plus en plus des individus, il faut que la contribution du budget de l'État augmente. Les ministres demanderont des témoignages probants, appuyés par une recherche sérieuse, pour montrer que les crédits sont dépensés de manière satisfaisante. Les universités semblent destinées à jouer un rôle important à cet égard, comme elles le font actuellement pour la formation des personnels de l'éducation des adultes.

Le centre d'enseignement général et de formation professionnelle à distance est un type d'institution relativement nouveau qui va probablement se développer. Un système de transport de masse à la portée de ces communautés rurales diverses et isolées est hors de question ; puisque l'apprenant ne peut aller au centre, c'est le centre qui viendra chez l'apprenant.

Les réformes proposées par la stratégie nationale réduiront davantage les frontières institutionnelles en matière d'éducation et feront apparaître des « réseaux » bien plus conformes aux mentalités portugaises.

## Études de cas

### Étude de cas n° 1

Projet : Élever les aspirations et le niveau d'instruction des habitants des bidonvilles.

Démarrage : 1997.

Organisme responsable : Partenariat pour un programme de développement communautaire comportant plusieurs agences.

Localisation : Lisbonne.

*Le développement communautaire qui s'est appuyé sur les programmes d'apprentissage des adultes a réussi à élever le niveau d'instruction et d'aspirations des habitants de bidonvilles. Le fait que les habitants se soient sentis partie prenante au programme a contribué à lui donner un caractère durable.*

### Vue d'ensemble

Parmi les 16 000 habitants des petites zones urbaines composant l'agglomération de Lisbonne, beaucoup sont des immigrés très défavorisés, qui vivent dans de vieilles maisons délabrées et dans des bidonvilles qui ont poussé sur des terrains vagues près de voies ferrées et d'autoroutes. Dans ces communautés enfermées dans le cercle vicieux de la pauvreté, un groupe de mères s'est manifesté et est allé demander une aide à la faculté du travail social de l'université. C'est de là qu'est parti le projet Campolide, visant à élever les aspirations de la population en offrant des cours et des ateliers en dehors du système éducatif institutionnel, en mettant l'accent sur le développement de la confiance en soi en même temps que celui de compétences.

D'autres problèmes se sont posés aux communautés urbaines dont les habitants ont été déplacés des bidonvilles à la suite de la construction de nouvelles routes. Un programme de logement social des années 60 destiné à 2 000 personnes du Bairro Padre Cruz s'est considérablement développé avec la construction d'appartements pour 8 000 immigrés, principalement des Africains et des personnes d'origine rurale. Les autorités ont également déplacé les tsiganes du lieu prévu pour l'exposition de 1998, pour les mettre dans des entrepôts de l'armée sommairement convertis à cette fin, à plus d'un kilomètre du principal faubourg.

La communauté souffre d'un fort taux de chômage et de toxicomanie. Les parents peu instruits ne considèrent pas l'école comme une priorité. Près de quatre enfants sur dix abandonnent l'école à l'âge de dix ans, refusant d'aller dans des établissements à l'extérieur de la communauté où ils se sentent discriminés par leur origine. Un projet scolaire offre une formation continue aux adultes pour accroître leur confiance en eux et pour leur faire mieux prendre conscience de la valeur de l'éducation.

Deux initiatives très différentes se sont développées, l'une centrée sur le quartier dégradé de la ville avec des maisons et de petites boutiques, l'autre sur les

bidonvilles plus pauvres qui, s'ils ont davantage d'arbres et d'espace, sont confrontés à d'autres problèmes, tels que ceux résultant de la proximité d'une communauté gitane qui fait l'objet d'une discrimination.

Cette zone connaît des problèmes spécifiques d'absentéisme scolaire et de toxicomanie. Le projet de développement communautaire a été lancé avec une série d'objectifs collectifs très larges, ainsi qu'avec des objectifs spécifiques comportant un effort pour que le jeune retourne dans sa communauté en se sentant partie prenante de son avenir et en donnant un sens à sa vie.

## **Projets**

### *Campolide*

Les migrants, qu'ils viennent d'un pays étranger ou d'une autre région du pays, ont un sentiment d'aliénation : ils ont l'impression d'être marqués par leur origine et d'avoir perdu leur identité et leurs liens avec le passé. C'est pourquoi, lorsque c'est possible, le comité de bénévoles qui supervise le projet Campolide organise des visites de migrants dans leur communauté d'origine. L'objectif du travail est de « libérer les potentiels » et de montrer aux participants qu'ils ont des capacités et une histoire qui ont leur valeur. Des discussions sont également organisées sur l'histoire de la migration et sur des questions concernant la pauvreté et l'exclusion.

Le comité s'appuie sur une diversité de ressources et d'experts, notamment des conseillers financiers et juridiques, sur des enseignants de l'éducation de base, sur des bénévoles et des stagiaires des facultés d'économie et de psychologie de l'université.

Les animateurs du projet organisent des fêtes pour célébrer l'anniversaire de membres de la communauté nés le même mois, au cours desquelles ceux-ci reçoivent des cadeaux. L'accent est mis sur un travail d'équipe, un comportement qui n'est pas habituel chez les personnes relativement jeunes qui mènent une vie solitaire. Un enseignement tout à fait élémentaire est proposé à tous les plus de 15 ans, pour accroître leur confiance en eux. Des conseils de marketing sont offerts pour encourager la création de petites entreprises d'artisanat, de plats cuisinés, d'informatique et de danse. Des adultes du Cap-vert qui avaient formé un groupe de danse africaine pour se divertir ont maintenant assez confiance en eux pour se présenter en public. Des femmes qui s'intéressaient à la cuisine reçoivent une formation de base et acquièrent des compétences commerciales, afin d'ouvrir un restaurant africain. Un programme fondé sur des histoires de vie est élaboré afin d'accroître la confiance en elles des assistantes maternelles qui ont des années d'expérience, mais pas de qualifications formelles.

Un financement européen obtenu récemment a permis à des jeunes de faire un voyage en Allemagne et en Finlande, de faire l'expérience de différentes cultu-

res et d'observer d'autres modèles. Il a également permis d'assurer de nouvelles formations en administration et en conception assistée par ordinateur, afin d'aider au développement de nouvelles entreprises.

### *Bairro Padre Cruz*

D'après les enseignants du programme communautaire, les habitants de ce faubourg n'ont pas particulièrement le sentiment d'être exclus. La plupart d'entre eux étaient dans des situations similaires et avaient des aspirations très limitées en ce qui concerne l'emploi et l'éducation. Ce sont les tsiganes qui souffrent le plus nettement d'une image négative dans la société. Ils n'ont généralement pas l'habitude de se poser des questions sur leur vie ou sur leur situation. Le travail du projet – s'adressant essentiellement aux femmes reprenant une formation – est donc centré sur leur prise de conscience des avantages qu'elles peuvent tirer de l'éducation, qui ne sont pas évidents pour beaucoup d'entre elles. Grâce à un dispositif comportant un revenu minimum – avec un salaire pour celles qui achèvent le programme de formation qu'elles ont accepté de suivre – une incitation est proposée aux adultes pour qu'ils assistent aux cours du soir d'éducation permanente.

A l'occasion de la visite de l'OCDE, ce sont les femmes qui étaient les plus engagées. Toutes mentionnaient l'aide qu'elles pourraient apporter à leurs enfants comme la principale raison justifiant une reprise d'études. L'une d'entre elles avait rejoint le cours pour dissuader sa fille d'abandonner l'école primaire. Une autre souhaitait atteindre le niveau d'éducation nécessaire pour obtenir le permis de conduire. La plupart avaient elles-mêmes abandonné l'école, parfois dès l'âge de 10 ans, pour s'occuper de leurs frères et sœurs.

Des formations très élémentaires, concernant par exemple les technologies de l'information, ont été une réussite. Mais les efforts entrepris par l'école pour organiser une formation à un niveau plus élevé avec un financement européen ont échoué, car seulement neuf candidatures ont été enregistrées, alors qu'il en fallait 15 suivant les règles du programme. La participation est en général faible. Ceux qui participent au projet sont tous d'accord sur le fait que la toxicomanie est le principal problème de cette communauté. Pourtant, les discussions qui y sont organisées sur des thèmes d'actualité tels que la toxicomanie, l'éducation sexuelle et le SIDA n'attirent pas plus d'une dizaine de participants, sur une population de 10 000 habitants.

Un groupe qui se réunit chaque mois pour discuter de différents problèmes implique une diversité d'organismes, tels que la municipalité, l'école, l'agence responsable des gitans, les associations de parents et de jeunes et Misericordia, une association caritative dépendant de l'Église.

## Résultats

La très grande majorité des quelque 350 personnes qui ont participé à ce jour au projet Campolide sont restées en activité ; le contact a été perdu avec une soixantaine. Parmi les autres, environ la moitié participent à des activités extra-scolaires et de jeunes, et l'autre à une formation préprofessionnelle.

Des obstacles à la participation sont apparus, en particulier la crainte qu'elle ne remette en cause l'emploi dans l'économie informelle ou illégale, qui représente pour beaucoup l'unique source de revenus. La pression que représenteraient des horaires de travail longs et imprévisibles a également dissuadé un grand nombre de personnes. Celles qui ont suivi une formation travaillaient jusqu'à 14 heures par jour, qui pouvaient s'ajouter à des responsabilités familiales. Parmi les autres facteurs négatifs figurait l'hostilité de membres de la famille, les maris n'aimant pas les voir leurs femmes s'instruire. Mais ces problèmes sont abordés par les auteurs du projet et par l'ensemble de la communauté au fur et à mesure du développement du projet.

A Bairro Padre Cruz, le projet n'a jamais atteint le degré de popularité dont a bénéficié celui de Campolide. D'après le petit groupe d'interlocuteurs de la mission de l'OCDE, les programmes de formation organisés à l'école et les discussions entre participants ont apporté une contribution à la réalisation de certains objectifs. Mais les enseignants étaient d'accord pour considérer qu'au total, seul un très petit nombre de membres de la communauté ont participé au projet.

Il y a des différences essentielles entre les deux projets. D'abord, le projet Campolide se situait en-dehors du système scolaire, avec lequel les relations étaient empreintes d'un esprit de tolérance, mais n'étaient pas chaleureuses. Le programme de Bairro Padre Cruz s'inscrivait dans le système et était géré par des enseignants formés pour enseigner à des enfants et non à des adultes. Malgré les bonnes intentions qui l'animent, il n'est pas certain que le modèle d'éducation permanente fonctionne, tandis que le projet Campolide est clairement une réussite à différents points de vue.

### Étude de cas n° 2

Projet : Renaissance économique et sociale dans une région rurale isolée.

Démarrage : 1984.

Organismes responsables : Programme impliquant plusieurs organismes dépendant de plusieurs ministères.

Localisation : Sabrosa.

*L'investissement dans des programmes durables de développement a inversé la tendance à long terme au déclin économique de régions isolées. L'apprentissage des adultes, accompagné de politiques sociales appropriées, différencie ce projet des programmes habituels de développement.*

### *Vue d'ensemble*

En Europe, peu de régions ont été aussi touchées par le dépeuplement rural que la région montagneuse et isolée du district de Sabrosa dans le nord-est. La ville de Sabrosa elle-même est une petite agglomération de 8 000 habitants, entourée de zones encore plus isolées. L'agriculture, qui a toujours eu un caractère marginal, a décliné et les habitants ont émigré pour travailler dans d'autres régions du Portugal et dans d'autres pays européens. Certains d'entre eux reviennent chaque année et conservent des maisons et des fermes, qui sont exploitées par ceux qui restent. La plupart des émigrés de la première génération finissent par revenir s'installer au pays, mais ce ne semble pas être le cas des émigrés plus récents.

Le soutien de différents organismes (gouvernement, Union européenne), de particuliers entreprenants et l'effort des communautés locales elles-mêmes ont contribué à susciter un développement rapide du tourisme dans la localité. Dans d'autres parties du district, des programmes bénéficiant également de différentes aides ont entraîné des progrès sensibles de l'agriculture, un relèvement du niveau éducatif et une renaissance des communautés. Cette évolution peut être particulièrement bien illustrée par le cas du petit village de Garganta.

### **Projets**

#### *Sabrosa*

L'agglomération de Sabrosa est fière de posséder un hôtel de standing international, au centre d'une zone touristique florissante. Les bâtiments traditionnels ont été restaurés, en mettant à profit les qualifications de la population locale, qui bénéficie du tourisme. Les mesures originales consistant à élaborer des programmes de formation des adultes adaptés, par exemple à l'apprentissage de la lecture et de l'écriture, ont été conçues à la fois pour élever leur niveau d'éducation et pour contribuer à la renaissance de l'agriculture locale, qui se maintenait tout au plus à un niveau de subsistance. Les programmes d'alphabétisation de base devaient en même temps donner aux agriculteurs accès à des moyens pour entreprendre des améliorations essentielles, dans des travaux tels que les bains antiparasites des moutons par exemple.

Les activités qui ont contribué au développement du tourisme ont débuté il y a 14 ans, à l'initiative d'un animateur de développement communautaire. Soutenu par la communauté, il a rapidement bénéficié de l'appui d'autres institutions, dont le gouvernement, qui a choisi la ville pour y situer l'hôtel, dans le cadre de sa stratégie nationale de renaissance économique.

Des financements européens ont permis d'organiser une formation préprofessionnelle s'adressant principalement aux jeunes et concernant l'entretien électrique,

la menuiserie, la décoration et la cuisine. Une formation à un niveau plus élevé dans ces domaines pose un problème, car l'institution de formation professionnelle la plus proche est à 20 km (à Vila Real) et les transports publics sont insuffisants. Au moment de la visite de la mission de l'OCDE cependant, la collectivité locale était sur le point de passer un accord avec un institut de formation pour qu'il organise des formations à l'extérieur. Une formation culturelle extra-scolaire a également été financée par le ministère de l'Éducation, avec une très large gamme d'activités, depuis les danses traditionnelles jusqu'à la tonte des moutons.

Un partenariat entre Sabrosa et la Flandre en Belgique, bénéficiant d'un financement européen, a aidé à la création de classes d'alphabétisation. Des visites d'étudiants et une correspondance par Internet sur les modes de vie et les activités des deux communautés ont constitué une incitation à apprendre.

Ayant été encouragée à se former et à développer le tourisme, la communauté a très bien su exploiter les possibilités offertes par les programmes financés par l'Union européenne. Un soutien a été apporté aux associations locales pour les aider à donner une formation reconnue aux bénévoles. Un réseau de collectivités locales du Portugal (dont Sabrosa), de Belgique, du Danemark et d'Espagne s'est créé sur Internet pour partager les expériences concernant des innovations et des programmes de développement social et de formation professionnelle dans les communautés rurales. Le programme de l'UE «Nouvelles opportunités pour les femmes» apportera une aide financière à 24 femmes de Sabrosa pour créer des micro-entreprises, avec une formation de 800 heures à la gestion et une aide financière initiale à celles qui ont de bons projets d'entreprise.

### *Sabrosa – Garganta*

A Garganta, au nord du pays, un spectacle récent alliant théâtre et musique en l'honneur du Président du Portugal a fait les titres de la presse nationale et a attiré l'attention des milieux politiques. L'initiative de cette manifestation, révélant l'existence de nombreux talents dans un si petit village, revenait à des habitants qui avaient été en contact avec la cuisinière du président. Celle-ci venait elle-même d'un village isolé de 200 habitants. Cette représentation était un symbole de la manière dont une petite communauté s'est transformée en une décennie seulement, pour passer de la dépendance d'une agriculture qui assurait à peine la subsistance à la fierté de pouvoir gérer elle-même ses affaires de manière profitable.

Le projet de développement communautaire qui a fait renaître le village date de 1986. L'école locale n'avait que 50 élèves, dont beaucoup avaient de sérieuses difficultés scolaires et près des deux tiers des adultes étaient illettrés. L'association locale avait demandé au ministère de l'Éducation de l'aider à améliorer le niveau éducatif des enfants. Avec l'aide de l'université de Vila Real, qui a mené à bien une étude sur les besoins, une série d'initiatives en faveur d'un développement auto-



nome, mais bénéficiant d'une aide, ont été prises par les animateurs du développement communautaire.

A l'école primaire, un comité des parents a été créé ; il a demandé le concours de spécialistes, notamment de psychologues. Parents et grand-parents ont été impliqués dans les activités de l'école, en aidant les enseignants et en participant à des activités telles que le travail du bois et la couture, ce qui leur a permis de renforcer leur prestige aux yeux des enfants et de retrouver des compétences perdues. Toutes sortes de visites ont été organisées en dehors du village, depuis des sorties au cinéma, jusqu'à des excursions au bord de la mer, afin d'élargir les horizons de la population. Les parents ont aidé à rénover l'école, avec l'aide de jeunes ayant acquis des qualifications préprofessionnelles à Sabrosa à une quinzaine de kilomètres de là ; les familles ont également apporté leur contribution pour aménager le terrain de l'école.

Un programme d'éducation de base destiné aux adultes a été élaboré pour répondre aux besoins des villageois. Il y avait par exemple des livres de lecture portant sur l'élevage des moutons – l'activité essentielle des fermiers locaux. Une garderie a été organisée au niveau préscolaire, les jeunes femmes du village qui s'en occupaient ont reçu la formation professionnelle et les conseils nécessaires. Des spectacles de théâtre dans un but éducatif présentés par des groupes extérieurs ont stimulé l'intérêt des habitants ; ils ont formé leur propre troupe théâtrale, qui a donné des spectacles portant sur des questions locales.

Comme les activités étaient de plus en plus nombreuses, les habitants de Garganta se sont rendu compte qu'il leur fallait un centre communautaire, ce qui les a lancés dans une recherche de financements. Ils ont obtenu un soutien de tous côtés, dont celui d'anciens émigrés du village, jusqu'à ce qu'ils aient atteint l'objectif visé de 50 000 escudos. Leur dernière réalisation a été la création d'un musée de l'artisanat et des métiers traditionnels.

### **Résultats**

L'exemple de cette région montre combien un investissement prolongé dans des projets de développement communautaire, abordant plusieurs fronts à la fois, n'accroît pas seulement les ressources, mais élargit également l'horizon de la population. Il peut stabiliser et faire même reculer le déclin rural. Dans la ville de Sabrosa, l'emploi s'est accru grâce au tourisme et à des incitations efficaces pour organiser et développer un secteur des loisirs aujourd'hui en expansion rapide. Les individus en ont également bénéficié, ils ont amélioré leur niveau d'alphabétisation, ils ont acquis des compétences techniques et personnelles plus larges, ainsi que des compétences dans le nouveau domaine des technologies de l'information et de la communication.

Le village de Garganta a repris confiance en lui d'une manière remarquable. Il s'est fait connaître au niveau national et a obtenu le soutien de ceux qui avaient émigré pour

chercher du travail. Les progrès de l'éducation des adultes sont également remarquables. Après quatre années de mise en œuvre de programmes utilisant des matériels de lecture adaptés, il ne restait plus d'analphabètes de plus de 50 ans. Parmi la population plus jeune, ceux qui refusaient au départ de suivre les cours s'y inscrivent maintenant. De plus, les lectures à caractère professionnel ont amélioré la qualité et la rentabilité de l'élevage. Pendant plus de dix ans, la population a dépendu de l'aide d'un spécialiste extérieur du développement. Mais au moment de la visite de la mission de l'OCDE, une association locale s'était créée et travaillait sans aide extérieure.

### Étude de cas n° 3

Projet : Formation continue pour une survie économique.

Démarrage : 1995.

Organismes responsables : Organisations locales et entreprise AMTROL-ALFA.

Localisation : Guimaraes.

1) *Une interprétation très souple d'une réglementation bureaucratique de la garde d'enfants par des organismes publics a permis de réintégrer beaucoup de femmes d'un certain âge dans la vie de la communauté et de donner à de très jeunes enfants la possibilité d'un meilleur démarrage dans la vie.*

2) *Un projet situé au sein d'une entreprise locale a permis d'éviter des licenciements massifs, qui auraient menacé la survie de la ville.*

### Vue d'ensemble

Guimaraes, au nord du pays, est la plus ancienne ville du Portugal. L'industrie textile implantée depuis longtemps emploie 70 pour cent de la main-d'œuvre. Sa position géographique centrale par rapport aux circuits commerciaux internationaux a été récemment reconnue par AMTROL, une entreprise américaine géante de pipelines, qui a acheté une entreprise familiale locale, ALFA. Celle-ci est le plus grand fabricant mondial de bouteilles de gaz. C'est la seconde industrie régionale après le textile. Il y avait deux raisons pour ce choix : la localisation de la ville facilitant les exportations vers l'Europe du Nord, l'Afrique du Sud et l'Amérique latine ; et les coûts de main-d'œuvre relativement faibles par comparaison avec Singapour, d'où il avait été décidé de délocaliser cette industrie.

AMTROL-ALFA demande de nouvelles compétences à ses employés, de même que le textile et d'autres industries, avec l'introduction des nouvelles technologies. Les travailleurs d'aujourd'hui ne sont cependant pas les seuls à avoir besoin d'un recyclage. Une étude officielle sur le niveau d'éducation et de formation de la population a révélé la nécessité d'intervenir à presque tous les niveaux. Une série de projets, avec divers financements, ont été mis en œuvre par une petite équipe locale, afin d'élever le niveau général d'instruction et de créer des emplois.

## Projets

### Guimaraes

Les problèmes se posent dès les années préscolaires. La réglementation du ministère de la Solidarité sociale pour les assistantes maternelles chargées de la garde d'enfants est stricte : il faut avoir de 21 à 45 ans et les moyens utilisés doivent faire l'objet de contrôles rigoureux. Beaucoup de familles ne peuvent pas s'offrir ce type de garde et mettent leurs enfants chez des femmes âgées qui n'ont pas de formation et qui reçoivent les enfants chez elles, en dehors du cadre légal. C'est ainsi que les enfants des familles les plus pauvres sont mal préparés pour entrer à l'école, ils sont alors davantage menacés d'échec et d'abandon.

*Ser Criança* (« être un enfant ») est la réponse au problème. La recherche entreprise par l'intermédiaire des responsables locaux a identifié 46 femmes s'occupant de 112 enfants « au noir ». Le personnel du projet leur a rendu visite, leur a donné des conseils, une formation professionnelle et des moyens pour garder les enfants chez elles. Elles ont accepté quand elles ont vu que cela ne menaçait pas leur précaire statut vis-à-vis du ministère. C'est de là qu'est né un programme d'éducation de base pour les assistantes maternelles qui disposent maintenant de locaux bien installés en tant qu'association locale. Une caractéristique originale de ce programme est la combinaison de conseils individualisés données à domicile et de réunions de travail régulières à l'extérieur.

Une autre étude a montré à quel point la faiblesse des niveaux de formation avait jusqu'ici gâché de jeunes vies. D'après une enquête, dans une ville moyenne de 17 000 habitants, au moins 500 jeunes n'avaient pas achevé leur neuvième année de scolarité. Des animateurs du projet en ont contacté 100 et leur ont offert une formation, dans le cadre d'un programme de développement personnel et professionnel individualisé. Cinquante d'entre eux ont accepté et ont reçu une formation de base, suivie par un choix de formations préprofessionnelles en électricité, secrétariat, mécanique auto et puériculture.

La même équipe a donné une chance à ceux qui souhaitaient créer leur propre petite entreprise, en leur donnant des idées, en s'appuyant sur une éducation de base et une formation préprofessionnelle, associées à un conseil pour l'élaboration d'un projet d'entreprise. Comme dans le projet de Sabrosa, en cas de réussite, les bénéficiaires recevaient une aide pour démarrer une micro-entreprise. Les formes d'encouragement aux petites et moyennes entreprises se sont beaucoup développés au Portugal. La *Formação* PME (formation pour les PME) a été créée pour y contribuer.

Le quatrième élément du programme de développement communautaire de Guimaraes, bénéficiant d'un financement européen, comporte une aide aux chômeurs de longue durée plus âgés, pour leur donner du travail et des compétences

sociales. Ce projet, qui débute par un programme de formation de trois mois, vise quatre objectifs :

- une orientation sur les emplois et les formations ;
- l'acquisition d'une meilleure confiance en soi ;
- l'apprentissage de la citoyenneté ;
- des visites à des entreprises.

Le personnel de développement communautaire a aidé à créer une foire annuelle de l'artisanat local. Celle-ci a fait progresser le sentiment de satisfaction de la population vis-à-vis de ses réalisations et a constitué un débouché pour les produits des entreprises créées par les participants au projet.

### *Guimaraes Alfa*

L'installation d'AMTROL-ALFA, l'un des principaux employeurs de Guimaraes, a ouvert de nouvelles possibilités de formation. L'entreprise, qui emploie 750 personnes localement, avait délocalisé depuis Singapour son usine de bouteilles de gaz, pour faciliter les exportations et diminuer les coûts de main-d'œuvre. A moyen terme, il est prévu de transférer ailleurs le travail le moins spécialisé et de laisser à l'usine portugaise les tâches plus qualifiées, si la main-d'œuvre compétente est disponible. Dans ce domaine, les problèmes de santé et de sécurité sont essentiels. La direction est préoccupée du faible niveau d'éducation des salariés, dont une grande partie travaillait depuis longtemps pour l'ancienne entreprise familiale.

L'entreprise a manifesté l'intention de contribuer au développement des ressources humaines et croit à l'importance d'un comportement loyal et responsable vis-à-vis de la population de la région. Un ensemble de formations ont été offertes aux salariés à tous les niveaux, depuis l'alphabétisation de base jusqu'aux formations techniques et à la gestion. Une contribution a été apportée aux coûts de transport et de matériel pédagogique pour tout salarié souhaitant suivre une formation, avec un formateur financé par l'Union européenne et par le gouvernement.

Tous les membres du personnel qui se sont engagés à suivre une formation, afin d'achever des études à titre personnel, bénéficient du temps libre dont ils ont besoin. Les cours ont du succès chez les salariés de tous âges depuis moins de 20 ans jusqu'à plus de 60. Beaucoup d'adultes ont seulement terminé l'école primaire et n'ont pas entretenu leurs capacités de lecture, ce qui a nécessité une aide supplémentaire. L'entreprise donne plus de 4 000 heures par an de formation à la gestion. L'ensemble du projet bénéficie du soutien des syndicats, dont les relations avec l'entreprise sont réputées être très bonnes. Les membres du personnel interrogés à l'occasion de la mission de l'OCDE se sont dits favorables au programme, auquel ils

participent parce qu'ils y sont encouragés par leur employeur. Pour certains d'entre eux, cela impliquait de surmonter des difficultés par rapport à leur travail de nuit.

### **Résultats**

A Guimaraes, une multiplicité d'activités ont permis de surmonter l'exclusion de femmes âgées qui avaient manqué d'instruction depuis l'enfance. Le fait qu'elles puissent se mettre à apprendre a permis de faire évoluer les aspirations de la génération suivante. La gamme de possibilités d'apprentissage non institutionnel n'a pas constitué le seul élément important, la volonté des autorités de reconnaître les limites de ses politiques (conçues pour les enfants avec les meilleures intentions) et d'interpréter avec souplesse les règlements a également joué un rôle.

Le travail à AMTROL-ALFA, bien que très récent, a certainement déjà permis d'intégrer une fraction marginale de la main-d'œuvre dans une communauté qui a accru ses perspectives d'emploi et son sentiment de dignité. Beaucoup ont obtenu des résultats éducatifs tangibles, notamment une femme d'une soixantaine d'années qui a appris à lire. Une autre a décidé d'apprendre à lire, malgré les objections de son mari, situation dont se plaignent souvent les femmes portugaises rencontrées lors de la mission de l'OCDE.

C'est un domaine novateur pour un employeur. Mais il soulève d'autres questions dans le long terme : les travailleurs auront-ils acquis les compétences nécessaires lorsque les emplois peu qualifiés partiront en Europe de l'Est ? Sinon, dans quelle mesure l'avenir de l'usine sera-t-il assuré ?

### **Innovation et efficacité**

Quatre conclusions se dégagent des études de cas du Portugal :

- Le projet Campolide a été novateur en suscitant une diversité d'initiatives en dehors du système institutionnel de formation. Des emplois ont été créés au sein d'une communauté qui a pris de plus en plus confiance en elle. Cette initiative dure parce que c'est la population locale et non l'État qui est partie prenante au projet.
- La ville de Sabrosa a réussi à obtenir des financements de diverses sources et à trouver des idées originales pour développer l'agriculture et le tourisme. Elle a ainsi relancé des compétences traditionnelles et revitalisé toute une communauté.
- Il y a peu d'exemples de réussite comme celle d'un petit village, Garganta, 200 habitants, chargé d'organiser une représentation pour le Président. C'est un modèle unique d'investissement modeste mais à long terme, pour un développement durable et autonome.

- La ville de Guimaraes a particulièrement innové en demandant au gouvernement d'adopter une attitude plus souple vis-à-vis de la garde d'enfants en dehors du cadre institutionnel, pour les assistantes maternelles qui s'engageaient à suivre une formation. En incitant à la formation pour tous, cette initiative a rompu le cercle vicieux qui entretenait un faible niveau d'éducation, non seulement chez les enfants d'âge scolaire, mais aussi chez les adultes.

## Commentaire

La société portugaise passe par des changements radicaux, notamment par une transformation rapide de l'éducation des adultes. Elle part avec beaucoup d'atouts : sa population et des exemples de très bonnes pratiques. Mais le défi est énorme, puisqu'on estime qu'un tiers de la population est actuellement exclu, un chiffre qui pourrait croître avec la concurrence économique. La stratégie nationale s'efforce de résoudre ces problèmes et ses propositions ont reçu un accueil favorable, de même que la méthode utilisée pour sa mise en œuvre grâce à de larges consultations. Si le Portugal réussit à mettre en place une structure, en s'appuyant sur les meilleures compétences, il aura une bonne chance de répondre à ce défi.

Certains apprenants ont les capacités et la volonté de réussir, malgré leur faible niveau d'instruction. Les parents partagent le souci de voir leurs enfants bénéficier de meilleures chances que celles qu'ils ont eues eux-mêmes. Ceux qui suivent une éducation de base ont le sentiment d'être libérés d'une grave exclusion.

Une approche intégrée, combinant les moyens de différents ministères et organisations locales, avec des financements d'origines diverses, notamment de l'Union européenne, a représenté un sérieux atout. La politique qui sera poursuivie dans le cadre de la stratégie nationale a été très efficace : éduquer des femmes âgées qui gardent les enfants des familles pauvres a permis d'élever les aspirations de la génération suivante ; donner des qualifications préprofessionnelles aux jeunes permet d'améliorer l'habitat à un coût abordable ; encourager le maintien des compétences traditionnelles accroît la confiance en soi et le sentiment de dignité des individus comme des communautés.

La volonté de s'engager et la compétence des animateurs des projets – notamment des membres des équipes locales – ont joué un rôle crucial. Mais les équipes sont seulement recrutées avec des contrats d'un an et il n'y a pas de qualifications formelles pour cette fonction. Cela risque d'être un obstacle à la continuité des actions et au perfectionnement professionnel des animateurs, bien que certains membres du personnel se soient beaucoup engagés dans ce projet et qu'ils soient généralement en poste depuis dix ans.

A Sabrosa et à Guimaraes, les autorités locales jouent un rôle important dans le développement communautaire et dans les actions éducatives visant à surmonter l'exclusion, notamment en fournissant des locaux bien équipés. Le personnel souligne qu'il faut développer des approches de la planification qui partent à la fois du bas et du haut, que les partenariats doivent tenir compte des droits de toutes les parties et qu'il faut s'appuyer sur les individus comme sur la collectivité. Une clé de la réussite consiste à utiliser la formation pour maintenir et pour valoriser les qualifications et les métiers traditionnels, ainsi que pour en faire la base d'une activité économique fondée sur des micro-entreprises.

Comme le dit l'un des animateurs : « Le projet est partie intégrante de la communauté, qui n'est pas simplement considérée comme un groupe cible ; notre objectif est de développer parmi la population la confiance dans le fait que le changement est possible. »

## ROYAUME-UNI



**Population totale (1996) :** 58 782 000 habitants

- proportion de la population âgée de 15-64 ans (1996) : 64.9 % ;
- proportion de la population âgée de 65 ans révolus (1996) : 15.7 %.

**Superficie :** 245 000 km<sup>2</sup>.

**PIB par habitant (prix de 1996) :**

19 621 dollars des États-Unis.

**Taux annuel de croissance en pourcentage (1997) :** 3.3 %.

**Taux de chômage (1997) :** 7.1 %

- proportion de personnes en chômage depuis 12 mois ou plus : 38.6 %.

**Dépenses d'éducation par élève/étudiant (1995) :** 4 222 dollars des États-Unis.

**Pourcentage de la population de 25 à 64 ans ayant fréquenté au moins l'enseignement secondaire de deuxième cycle :** 76 %.

*Sources : OCDE (1998h), Perspectives de l'emploi ; « L'OCDE en chiffres – 1998 » ; OCDE (1998g), Regards sur l'éducation.*

« L'intérêt de Return to Learn, c'est que ça m'a vraiment fait penser à ce qui se passait dans le monde. J'ai commencé à être un peu plus consciente et à m'intéresser à ce qui arrive puis, bien entendu, j'ai commencé à avoir envie de m'en mêler. Je me suis retrouvée dans la section d'UNISON (syndicat), en train d'aider d'autres gens quand ils avaient des ennuis, de les encourager quand ils suivaient des cours. Quand j'ai pris ma retraite, il y avait l'association des locataires et des résidents ; je m'y connaissais en commissions et en réunions, n'est-ce pas ? Il m'a semblé naturel d'y participer aussi. »

Après avoir travaillé pendant 23 ans comme femme de ménage à l'hôpital, cette personne a pris sa retraite et elle est devenue secrétaire de son association locale de locataires. Un collège créé par son syndicat lui a donné la possibilité de participer à des activités, tant au travail qu'après sa retraite.

ote : Toutes les données ci-dessus sont des données nationales pour le Royaume-Uni, mais cette étude n'a été



## Royaume-Uni (Angleterre)

### Contexte

La Grande-Bretagne est souvent considérée comme le berceau de la révolution industrielle. Cette idée est encore très répandue dans le pays. Et pourtant, alors que celui-ci a compté plus de 250 000 mineurs – créant les ressources nécessaires pour nourrir, vêtir et loger six millions de personnes – au milieu des années 90 l'ensemble du secteur mines et carrières ne représentait que 0.5 pour cent de la main-d'œuvre. Le souvenir de la révolution industrielle est encore très vivace, mais il a un caractère de plus en plus symbolique. Les mines et les usines font partie de l'héritage national, les mineurs et les tisserands font aujourd'hui office de guide pour les touristes.

La dimension symbolique de l'ancienne prépondérance de l'industrie a été évoquée dans le Livre vert établi par le gouvernement en 1998 sur l'apprentissage tout au long de la vie *The Learning Age* et qui souligne l'importance des enjeux actuels : « La Révolution industrielle était fondée sur les investissements en usines, en machines, en savoir-faire et en travail physique pénible. Les inventeurs britanniques ont repoussé les frontières de la technologie et nos industriels ont créé des richesses à partir de leurs inventions. Notre histoire montre ce dont nous sommes capables, mais il nous faut maintenant appliquer les mêmes savoir-faire et capacités d'invention pour faire face à de nouveaux défis. Au <sup>xxi</sup>e siècle la révolution fondée sur le savoir et sur l'information reposera sur des bases très différentes : l'investissement dans l'intelligence et la créativité. »

La révolution de l'information a déjà modifié de manière significative les structures de l'emploi au Royaume-Uni : elle a contribué au déclin sensible de l'industrie commencé au cours des années 70, alors que les nouveaux emplois étaient principalement créés dans les services. L'emploi à temps partiel et à durée déterminée est aujourd'hui très développé, de même que les emplois indépendants et la création de petites et même de micro-entreprises. Suivant les données de l'OCDE, durant la décennie qui a suivi 1986, le nombre d'hommes occupant un emploi à temps partiel est passé de 4.6 à 8.1 pour cent de la main-d'œuvre masculine, alors que le taux de chômage des hommes tombait de 13.5 à 9.7 pour cent. Au cours de la même période, le taux de chômage des femmes a baissé de 8.9 à 6.3 pour cent. La baisse du chômage n'a pas eu son équivalent en termes de croissance économique. En 1997, parmi

Les 29 pays Membres de l'OCDE, le taux de croissance du PIB du Royaume-Uni était parmi les cinq plus faibles avec un taux de 1.7 pour cent seulement.

La société britannique constitue un ensemble diversifié comportant quatre nations (l'Angleterre, l'Écosse, le pays de Galles et l'Irlande du Nord). Ce rapport concerne essentiellement l'Angleterre, dont la population s'élève à 49 millions sur un total de 58.6 millions pour l'ensemble du Royaume-Uni ; 7 millions, soit 14 pour cent vivent à Londres, la capitale.

De manière générale, l'Angleterre est un pays relativement âgé, ce qui a des conséquences de plus en plus importantes pour le coût de la santé et de la protection sociale. Les moins de 16 ans représentent un cinquième de la population (au lieu d'un quart en Irlande par exemple), tandis que près d'une personne sur six a plus de 65 ans et 2 millions plus de 80.

La participation à l'enseignement post-obligatoire et à la formation a augmenté rapidement : la proportion de jeunes entrant dans l'enseignement supérieur par exemple est passée de 20 pour cent à la fin des années 80 à 32 pour cent en 1996. Cela peut s'expliquer de différentes manières : niveau élevé du chômage des jeunes, prise en compte de la demande de compétences plus élevées, inflation des qualifications et disparition des emplois peu qualifiés mais bien rémunérés, par suite des progrès des technologies de l'information.

La révolution de l'information n'en est encore qu'aux premiers stades. En tant qu'économie capitaliste avancée, le Royaume-Uni est maintenant confronté à de nouvelles pressions de la concurrence. La globalisation, les changements technologiques rapides, les restructurations et la révolution des communications ont suscité une demande de flexibilité et de produits à haute valeur ajoutée. Les connaissances et les compétences techniques de la main-d'œuvre constituent donc désormais un enjeu politique majeur. C'est seulement récemment que les politiciens et les décideurs ont commencé à se préoccuper sérieusement de la manière dont l'éducation des adultes répondait à ces problèmes. Au Royaume-Uni, le terme d'exclusion sociale n'est généralement accepté que depuis peu et c'est plutôt le terme de « pauvreté » auquel se réfèrent les politiques et les recherches. Il domine toujours les discours officiels sur l'écart entre les possédants et les autres, dans le débat sur la meilleure manière de créer une société du savoir.

### **Les problèmes de l'exclusion au Royaume-Uni**

En dépit d'une récente baisse du chômage au cours des années 90, les emplois précaires et mal payés se sont répandus. Cela a contribué à accroître les écarts entre une majorité de population aisée et les plus défavorisés, tendance observée dès la fin des années 70. Le risque d'aggravation de l'exclusion sociale est aujourd'hui reconnu et le gouvernement au pouvoir depuis 1997 a constaté qu'il héritait d'une

situation de dépendance accrue vis-à-vis de l'aide sociale et de pauvreté croissante d'une partie de la population.

Il est clair qu'en Angleterre, la société dans son ensemble s'est enrichie alors que la situation des pauvres s'est aggravée, en termes relatifs, sinon absolus. La plupart des indicateurs utilisés pour évaluer la pauvreté soulignent cette tendance. Le gouvernement a opté pour une approche plus globale de l'exclusion sociale, mais les indicateurs de pauvreté sont toujours considérés comme la mesure la plus significative. Des chercheurs de l'université d'Oxford ont étudié en 1997 le revenu familial net après déduction du coût du logement. En 1971, 7 pour cent seulement des ménages se situaient au-dessous du seuil de pauvreté ; c'était le cas du quart des ménages en 1990. En 1997 également, les recherches entreprises pour le *Joseph Roundtree Charitable Trust* suggéraient qu'il s'agissait là d'une tendance spécifique à la Grande-Bretagne. L'étude montrait que la proportion de ménages britanniques dont le revenu était inférieur à la moitié de la moyenne nationale était deux fois plus élevée qu'en Belgique, au Danemark, en Finlande, en Italie ou aux Pays-Bas.

L'exclusion affecte aussi davantage certaines régions. L'indice de pauvreté (*Townsend Deprivation Index*) se référant à la propriété d'un véhicule, d'un logement, à la surpopulation, à la sécurité et au chômage montre d'énormes différences entre des régions dans les formes de pauvreté qu'elles rencontrent, telles que le centre de Londres, Tyneside et Merseyside d'une part, et les zones les mieux placées telles que le sud-est de l'Angleterre et le corridor M4. Les données de 1996 du BIT sur l'emploi font apparaître de grandes différences régionales avec des zones de prospérité nouvelle dans le sud (chômage de 6 pour cent à Londres) et de persistance de la pauvreté dans le nord (Merseyside : 13.3 pour cent).

De plus, les chômeurs peuvent craindre l'isolement social et familial. Les *Perspectives de l'emploi de l'OCDE* pour 1998 montrent que plus de la moitié des chômeurs britanniques vivent dans un ménage où personne n'a d'emploi. C'est l'un des taux les plus élevés parmi les pays Membres de l'OCDE.

La richesse n'est pas la seule mesure de l'exclusion ; il s'agit également du capital social dont disposent les personnes : accès à des réseaux, participation à la vie civique et à la vie associative. Des études récentes sur la participation à la vie politique au Royaume-Uni ont montré que la classe moyenne avait beaucoup plus de chances d'être impliquée que la classe laborieuse ; elle participe davantage à des clubs et à des associations. Cela signifie que ceux qui sont les plus vulnérables vis-à-vis de l'exclusion sont de moins en moins capables de s'appuyer sur des réseaux de relations sociales.

Les anciens délinquants, les sans domicile fixe, ceux qui ont des besoins spécifiques en matière d'éducation et ceux qui n'ont pas de qualifications courent plus particulièrement un risque d'exclusion au Royaume-Uni. En 1997, une enquête sur les principaux employeurs menée à bien par un *Training and Enterprise Council* de

Londres a montré que sept sur dix d'entre eux ne proposeraient pas de travail à une personne sans domicile ou avec un casier judiciaire. Trois patrons sur dix parmi ceux qui ont été interviewés n'envisageaient pas de recruter un jeune sans qualification formelle.

Le faible niveau d'alphabétisation particulièrement répandu au sein de ces groupes constitue également un élément significatif. L'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes de l'OCDE a montré qu'en 1995, le taux moyen de chômage de ceux qui se situaient aux deux niveaux inférieurs de compétence était de 17.5 pour cent, contre 7.7 pour cent pour ceux des trois niveaux les plus élevés (voir OCDE et Statistique Canada, 1995 et 1997).

La participation à la formation continue joue également un rôle vis-à-vis de l'exclusion sociale comme le montrent deux enquêtes récentes sur l'apprentissage des adultes. L'une datant de 1996 a été menée par le *National Institute for Adult Continuing Education* (NIACE), l'autre de 1997 par le *Department for Education and Employment*. Dans les deux cas les profils de ceux qui ne suivaient pas ce type de formation étaient les suivants : femmes (risquant bien plus que les hommes de refuser une formation) ; adultes âgés ; personnes sans travail rémunéré ; personnes s'occupant d'enfants ou d'autres parents à la maison ; travailleurs manuels, handicapés ou malades et personnes ayant quitté l'école de bonne heure et sans qualifications. Suivant l'étude de 1997, la moitié de ceux qui n'ont pas suivi ce type d'apprentissage ont affirmé que rien ne pourrait modifier leur manque d'intérêt pour une formation.

Une autre étude entreprise en 1996 pour NIACE a suggéré qu'un échec de la formation était souvent pire que l'absence de participation. Les quatre groupes considérés comme risquant d'abandonner précocement une formation sont les suivants : les chômeurs ; ceux qui ont de faibles revenus et d'autres problèmes financiers ; les groupes ethniques minoritaires ; et, dans certains domaines, les hommes. Pour ces groupes, le retour en formation risquait beaucoup de renforcer leurs expériences antérieures d'échec.

Être défavorisé sur le plan éducatif ne constitue pas toujours un facteur d'exclusion. Une étude sur les demandeurs d'aide sociale entre 1992 et 1994 a montré que beaucoup d'entre eux – notamment les chômeurs et les parents isolés – n'étaient pas nécessairement défavorisés sur le plan éducatif. Les demandeurs d'aide étaient souvent en mauvaise santé. Cela suggère la nécessité de stratégies actives concernant le marché du travail en même temps que d'autres mesures pour s'attaquer aux multiples causes de l'exclusion.

Étant donné que l'analyse des politiques ne se limite pas au revenu comme facteur unique d'exclusion, elle permet de mieux apprécier le rôle d'une formation initiale insuffisante. Cela a influencé le débat sur le niveau d'enseignement dans les écoles et a entraîné la conception de programmes extrêmement innovants dans les-

quels la formation initiale constitue un élément d'un apprentissage tout au long de la vie, comme ce devrait être le cas (étude de cas n° 2).

### **Apprentissage des adultes et exclusion sociale**

Les plans de réforme de l'éducation en Angleterre et au Pays de Galles ont été publiés dans le Livre blanc de 1972 : *Education : A Framework for Expansion* (Éducation : un cadre de développement). Trois ans plus tard, un examen des politiques de l'OCDE a souligné sa faiblesse principale : l'ouvrage avait totalement négligé la formation des adultes. A la fin des années 70, les politiques mettaient encore l'accent principalement sur la réforme scolaire, à la suite du grand débat sur l'échec de l'école dans la préparation des jeunes à la vie adulte. La question de l'éducation des groupes minoritaires – traitant d'aspects de l'exclusion sociale dépassant ceux du chômage – n'était guère prise en compte par les politiques.

Durant les années 80 et au début des années 90, les politiques publiques concernant la formation des adultes encourageaient une grande dépendance vis-à-vis du marché. Le développement des compétences pour les chômeurs avait une grande importance et un réseau de 81 Conseils sur la formation et les entreprises (*Training and Enterprise Councils* – TEC) a été créé pour que les financements publics répondent aux déficits locaux de compétences et appuient les programmes pour aider les entreprises. Bien que les TEC aient été conçus principalement dans ce but, leur rôle au début des années 90 a consisté de plus en plus à coordonner les programmes de création d'emploi et les initiatives de prestataires privés de formation pour les jeunes chômeurs. La formation générale des adultes ne jouait à peu près aucun rôle dans la lutte contre le chômage et l'encouragement à la compétitivité. Une grande partie du financement public des actions d'éducation des adultes à caractère récréatif et non professionnel a été supprimée par la Loi de 1992 sur l'enseignement complémentaire et l'enseignement supérieur.

Une gamme plus large d'initiatives pour lutter contre l'exclusion a été stimulée ou aidée par les collectivités locales, les syndicats, les employeurs ou les organisations de bénévoles et locales (étude de cas n° 3). Traditionnellement, le mouvement syndical était un grand prestataire d'éducation des adultes. Des penseurs préoccupés de ces problèmes au début du siècle ont été à l'origine d'institutions de renommée mondiale telles que le Ruskin College, Oxford et le Northern College de Barnsley.

L'industrie a également joué un rôle historique en créant des associations pour la formation et le perfectionnement des apprentis. Avec le déclin de l'apprentissage traditionnel au cours des années 70 et 80, ce rôle a diminué. Mais beaucoup de grandes entreprises proposent à nouveau des plans de formation en concurrence avec les collèges (établissements de formation du premier cycle supérieur) et avec les universités. Ces programmes se sont rapidement répandus, en se fondant sur la réussite du Programme d'aide à la formation du personnel de Ford RU en 1987, qui a bénéficié de

manière inattendue d'une forte participation, dépassant 30 pour cent du personnel chaque année. La plupart des participants n'avaient suivi jusque là aucune formation continue. Les programmes, généralement soutenus par les syndicats, comportaient une aide financière et prévoyaient du temps libre pour les employés qui suivaient une formation générale ou une formation liée à l'emploi. S'adressant souvent à des groupes n'ayant pas suivi de formation, ces programmes ont entraîné un retour notable à une formation. Ils étaient particulièrement attrayants pour les travailleurs postés qui ne pouvaient suivre des cours à heure régulière et pour les employés confrontés à une restructuration de leurs emplois ou à un licenciement.

Les prestataires de formation des adultes tels que Ford et les organisations financées par les TEC, s'attaquant à l'exclusion sociale, ont eu besoin de faire accréditer des programmes de formation pour adultes de plus en plus divers. Les *Open College Networks* (OCN, réseaux des établissements d'enseignement supérieur à distance) ont été créés à la fin des années 80 pour évaluer les activités, contrôler les programmes et souvent donner des unités de valeur pour obtenir des qualifications reconnues au niveau national. En 1998, 28 OCN étaient utilisés en Angleterre par 2 100 prestataires, dont 580 associations de bénévoles, 450 collèges d'enseignement complémentaire (*Further Education Colleges*), des employeurs, des prestataires privés de formation et des centres d'éducation des adultes. Entre 1993 et 1996, les inscriptions aux OCN sont passées de 90 000 à 355 000, le nombre d'unités de valeur décernées de 353 000 à 930 000. Une étude de 1998 effectuée par le *National Open College Network* a estimé que 18 pour cent des personnes suivant des cours accrédités par l'OCN étaient au chômage et 12 pour cent avaient un emploi à temps partiel ; 62 pour cent étaient des femmes, 16 pour cent venaient des minorités ethniques et 8 pour cent avaient des besoins de formation complémentaire. Grâce aux OCN, les prestataires de formation des adultes obtenaient un financement pour des groupes marginalisés et vulnérables, d'organismes allant des fondations ou organisations caritatives aux agences publiques de financement.

### Principales orientations des politiques

Au milieu des années 90, la Grande-Bretagne avait encore du chemin à faire pour devenir une société du savoir. En 1991, le gouvernement a approuvé les objectifs nationaux d'éducation et de formation proposés par la Confédération du patronat britannique et soutenus par le Congrès des syndicats. Trois objectifs d'apprentissage tout au long de la vie visaient à améliorer les compétences professionnelles de la main-d'œuvre et à inciter les entreprises à investir pour donner à leurs employés de nouvelles compétences et qualifications. Au milieu des années 90, l'apprentissage à vie était perçu comme un moyen de promotion des individus, ainsi que de la compétitivité des entreprises et de la nation ; son rôle vis-à-vis de l'intégration sociale était limité et n'abordait pas vraiment le fond du problème.

Le gouvernement n'a guère fait mention des groupes de population défavorisés ou exclus dans ses recommandations concernant l'apprentissage à vie. Aucun déve-

loppement nouveau et significatif n'a résulté de consultations ultérieures sur les politiques concernant l'apprentissage à vie ; elles ont plutôt renforcé la conception suivant laquelle il s'agit du recyclage d'adultes pour des qualifications spécifiques.

Par comparaison avec d'autres pays européens, le Royaume-Uni n'a guère mis l'accent sur la négociation entre partenaires sociaux pour promouvoir la compétitivité et la croissance. La politique a plutôt consisté à réduire les coûts grâce à la déréglementation et à la privatisation. Les mesures sociales et de création d'emploi ont été utilisées au cours des années 80 et de la plus grande partie des années 90 pour assurer une gestion permanente par les TEC de hauts niveaux de chômage.

La législation sociale adoptée en 1997 par l'Union européenne a coïncidé avec l'élection d'un nouveau gouvernement travailliste qui s'est engagé à lutter contre l'exclusion sociale. Les premiers problèmes abordés par les ministres ont été les suivants : faire de l'apprentissage tout au long de la vie une réalité ; aider les personnes assistées à passer de l'aide sociale à l'emploi ; lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale ; et créer un marché du travail équitable et flexible. Ils se sont également engagés à collaborer plus étroitement avec les partenaires sociaux tels que la Confédération du patronat britannique et le Congrès des syndicats.

Le Livre vert de 1998 sur l'apprentissage tout au long de la vie a proposé trois initiatives nouvelles et importantes. Tout d'abord, la création d'un service téléphonique gratuit pour donner des informations et des conseils sur les possibilités de formation. En second lieu, la création d'une université pour l'entreprise (University for Industry – Ufi) pour définir de nouvelles possibilités d'apprentissage. Elle ne devait pas assurer elle-même une formation, mais jouer un rôle d'intermédiaire, en passant des contrats de recherche sur les besoins du marché et des commandes de formations là où le besoin s'en ferait sentir. Cela pourrait être à domicile, sur le lieu de travail, dans les centres commerciaux ou les terrains de sport. Un projet pilote dans le nord-est de l'Angleterre (étude de cas n° 1) expérimente des méthodes pour toucher les populations les moins formées grâce à des programmes de formation peu coûteux. En troisième lieu, un crédit formation individualisée, financé par des individus et des employeurs serait créé avec l'aide de l'État pour aider à financer le coût de nouvelles possibilités de formation.

En 1998, le gouvernement a lancé un « New Deal » pour aider les jeunes à demeurer compétitifs sur le marché du travail. Les avantages sociaux ont été subordonnés à un éventail limité de choix pour les jeunes chômeurs de moins de 25 ans et ultérieurement pour les plus âgés. Une combinaison de formations et de stages leur est offerte, en vue de promouvoir leur employabilité et de leur permettre d'acquérir des qualifications professionnelles. Le gouvernement a également appelé à un changement d'attitude à l'égard de la formation, car un scepticisme profond vis-à-vis des programmes de création d'emploi s'était répandu parmi les jeunes qui avaient assisté à une succession d'échecs des programmes s'adressant

à eux. En préparant la mise en œuvre du « New Deal », le TEC de Londres a indiqué que les jeunes étaient souvent sceptiques vis-à-vis des programmes de formation qui sont dévalorisés à leurs yeux et ne mènent pas à un « véritable emploi ».

Le Royaume-Uni a encore des progrès considérables à accomplir pour encourager davantage de travailleurs manuels à suivre une formation continue. Une minorité significative de femmes reste également réticente. Ces deux catégories demeurent particulièrement exposées à l'exclusion et au chômage de longue durée.

Il faut également qu'au Royaume-Uni on comprenne plus clairement que l'exclusion sociale ne se limite pas à l'exclusion du marché du travail. A Dudley, un projet communautaire s'appuyant sur l'école (étude de cas n° 2) illustre la manière dont des projets intégrés peuvent renforcer la confiance en soi et revitaliser les communautés, indépendamment de la création d'emploi.

Il est important de noter que le débat sur l'exclusion ne se limite pas à la formation tout au long de la vie pour préparer à l'emploi. Avant la victoire du parti travailliste aux élections de 1997, celui-ci avait créé une Commission sur la justice sociale qui soulignait l'importance d'un sentiment global d'appartenance à une communauté. S'appuyant sur les travaux de Robert Putnam, spécialiste américain des politiques sociales, la Commission a appelé à investir davantage dans le « capital social » – c'est-à-dire les réseaux, les normes et la confiance qui contribuent à une coordination et à une coopération entre citoyens et organisations orientés vers des objectifs communs.

## Études de cas

### Étude de cas n° 1

Projet : Mettre en route une nouvelle « Université pour l'entreprise » (*University for Industry*) et toucher les minorités exclues.

Démarrage : 1997.

Organismes responsables : Partenariat entre entreprises, collectivités, prestataires locaux de formation et administrations publiques.

Localisation : Sunderland, nord-est de l'Angleterre.

*Plus de 4 000 adultes, comprenant des retraités, des malades et des chômeurs de longue durée dans une région en difficulté de l'Angleterre, ont surmonté leurs appréhensions vis-à-vis de la formation dans le cadre d'un projet considéré dans tout le pays comme un modèle pour ceux qui sont menacés d'exclusion sociale.*

## Vue d'ensemble

La ville de Sunderland est en déclin depuis 70 ans. Comme une grande partie du nord-est de l'Angleterre, elle a souffert excessivement de la désindustrialisation



et de son isolement géographique. Les industries lourdes, qui étaient au cœur de la vie économique de la région, ont décliné constamment depuis les années 20. La marche de 1936 des chômeurs qui ont manifesté depuis la ville proche de Jarrow jusqu'à Londres a symbolisé, pour des générations de britanniques, le coût humain de la dépression de l'entre-deux guerres.

Une reprise s'est manifestée récemment, en partie grâce à la décision du constructeur automobile japonais Nissan d'installer son usine d'assemblage à proximité de la ville. Les services se sont également développés, mais offrent surtout des emplois mal rémunérés à temps partiel. Malgré tout, si l'on se réfère aux divers indices nationaux de pauvreté, Sunderland se situe encore entre le 29<sup>e</sup> et le 9<sup>e</sup> rang parmi les plus défavorisés des 366 districts. Au début des années 90, la ville avait acquis une notoriété nationale pour son niveau de délinquance et son niveau record de vols dans les voitures.

Cependant, Sunderland était favorisée d'un certain point de vue : quelques-uns des principaux responsables des programmes publics de régénération urbaine y vivaient et y travaillaient. La crise économique de la fin des années 80 a entraîné la faillite de beaucoup de petites et moyennes entreprises ; un renouveau s'imposait d'urgence. Les travailleurs indépendants et ceux des petites entreprises constituent plus de la moitié de la main-d'œuvre. L'incapacité des entreprises à redémarrer rapidement au cours des années 90 a été imputée pour partie à l'absence de programmes de recyclage accessibles à un coût raisonnable, particulièrement pour l'encadrement moyen, souvent confronté à la perspective insoutenable d'un chômage de longue durée. Une relance complète des entreprises exigeait de nouvelles qualifications dans le domaine des technologies de l'information et de la communication.

En 1997, Sunderland a été choisi comme site d'un projet destiné à élargir la participation à la formation des adultes – projet qui devait montrer la voie pour le lancement au niveau national d'une université pour l'entreprise. Le projet pilote, comme l'université elle-même, devait jouer un rôle « d'intermédiaire et de catalyseur », plutôt que de prestataire de formation. Il a été lancé pour attirer des apprenants de groupes défavorisés et marginalisés et pour détecter des prestataires capables de répondre à leurs besoins.

La conception de l'université a été élaborée par l'*Institute for Public Policy Research* (IPPR), groupe de réflexion politiquement orienté à gauche ; un projet « d'université » a fait l'objet d'une publication en 1996, afin de susciter une prise de conscience dans le public des possibilités de formation dans les *Further Education Colleges* (collèges d'enseignement complémentaire), les universités, les organismes de formation à distance et les centres de formation des entreprises. L'étape suivante consistait à mettre les individus et les entreprises en rapport avec des programmes de formation. Par la

suite, l'Institut et l'Université de Sunderland ont élaboré des propositions pour un projet pilote dans le nord-est de l'Angleterre afin des tester ces idées.

### **Projets**

Le projet de Sunderland a suscité d'emblée l'intérêt des médias, à la suite de son lancement au stade de football de la ville et de descriptions pittoresques de cours tels que l'« Informatique pour les terrorisés ». Un large partenariat a impliqué les collectivités locales, le Collège de Sunderland, l'université, les organismes de formation soutenus par l'administration et des personnalités éminentes du sport et des arts. Le financement provenait des grandes entreprises et des banques. Le public a été notamment frappé par la manière dont les formations étaient mises à disposition de la population. N'importe quel emplacement pouvait éventuellement servir de lieu de formation : les pubs, les clubs, les centres communautaires, les cantines.

Les programmes de formation et les cours étaient adaptés aux besoins et mis immédiatement à la disposition de ceux qui le souhaitaient sous forme de petites unités. Les organisateurs se sont rapidement rendu compte que les candidats à la formation, en particulier ceux qui craignaient le plus ce retour en formation, ne voulaient pas s'engager à long terme ; ils souhaitaient suivre immédiatement des cours de courte durée. Un service téléphonique gratuit d'orientation et de conseil a été créé. Les cours d'initiation dans une large gamme d'intérêts allant d'« Internet pour tous », jusqu'à « Tout sur le football », le « Bon usage du téléphone » et le « Service à la clientèle » étaient proposés. Les documents de travail étaient rédigés dans une langue accessible avec une auto-évaluation, pour réduire la caractère intimidant d'un jugement extérieur et pour donner confiance. Les cours d'initiation étaient particulièrement novateurs : ils combinaient des documents de 30 à 40 pages, l'appui donné par des tuteurs et un accès aux technologies de l'information. Toutes les occasions étaient bonnes pour promouvoir le programme : pour la « Journée mondiale du livre », l'équipe du projet avait obtenu une émission télévisée sur des jeunes d'un cours d'alphabétisation répétant des scènes de Shakespeare dans un pub de Jarrow.

Un objectif de 5 000 candidats à la formation avait été fixé. Les brochures décrivaient le projet comme « une boutique de formation ouverte à toute heure ». Le projet comporte un service téléphonique gratuit, une banque de données, une liaison Internet et un centre de conseil sur la formation ; un réseau de 35 lieux d'apprentissage aussi divers que des bibliothèques scolaires, des collèges et un cybercafé ; des cours d'initiation gratuits avec une assistance téléphonique de la part de tuteurs.

De plus, le projet pilote d'Ufl consacre beaucoup d'énergie à la promotion de l'idée d'apprentissage tout au long de la vie pour de la population de la région. Les

organisateurs et les principaux acteurs du projet ont une tradition de collaboration à des projets locaux, y compris dans des initiatives originales comme le « *Learning World* », un centre d'apprentissage d'accès libre très réputé, situé dans le plus grand centre commercial d'Europe, de la ville voisine de Gateshead. Ils organisent également des activités nationales telles que la « Semaine de l'éducation des adultes ». En novembre 1997, plus de 40 organismes participaient au projet pilote.

Toute la publicité est orientée vers un message simple et répété fréquemment : les services de l'Ufl ne coûtent rien, c'est une boutique facilement accessible dans laquelle les consommateurs peuvent tester une gamme de possibilités avant de faire leurs achats. Au-delà de ce message, on trouve cependant le souci d'un changement culturel beaucoup plus profond. Suivant le directeur du projet Sunderland : « Nous nous efforçons de persuader ceux qui ne l'ont pas fait jusqu'ici qu'ils sont capables d'apprendre et de réussir et nous cherchons toutes sortes de manières de les attirer. »

### Résultats

En mai 1998, un mois avant la fin des inscriptions, 4 300 personnes s'étaient inscrites au projet, 700 de moins que l'objectif visé. Mais il était difficile de suivre précisément les objectifs et les résultats du projet, par suite du caractère tout à fait expérimental des méthodes de recrutement. Réunir et analyser des données précises sur les participants ne constituaient pas une priorité immédiate. L'analyse des 1 700 premiers inscrits aux cours d'initiation ou aux cours complets a montré qu'ils comportaient 908 femmes et 798 hommes ; 315 se disaient inscrits au chômage, 642 avaient un emploi rémunéré et 863 étaient retraités, travaillaient à domicile, étaient malades, handicapés ou étudiants.

Certains groupes restent en dehors du champ d'action du projet. Les partenaires reconnaissent eux-mêmes qu'ils n'ont pas visé ceux qui avaient besoin de compétences de base. Le projet a cependant suscité des demandes imprévues, parmi les travailleurs des plate-formes pétrolières et ceux qui voyagent pour leur travail par exemple.

L'une des modalités suivant lesquelles le projet pilote a permis d'élargir la participation consistait à permettre d'accéder immédiatement et utilement à la formation. Le service téléphonique gratuit est largement utilisé, souvent par des candidats à la formation hésitant et doutant de la possibilité pour eux de participer à une formation quelconque. Un conseiller donne l'exemple des adultes âgés :

« Les gens appellent et s'ils ont plus de 60 ans ils vous demandent "Suis-je trop âgé ?" Ils disent cela sérieusement et pensent qu'à plus de 60 ans ce ne peut être pour eux. Vous leur répondez "Bien sûr que non – nous avons des inscrits qui ont 80 ans ou plus, donc vous n'êtes pas trop âgé". Et nous avons des gens

qui appellent en demandant : "Faut-il avoir un emploi pour participer ?" Certains s'inquiètent du niveau de formation et ainsi de suite. Il y en a qui n'appelleront pas, car même un téléphone gratuit leur fait peur. Si nous pouvons détecter un groupe particulier, comme ceux qui utilisent le Centre d'accueil des femmes, nous allons les voir personnellement.»

Deux problèmes prévus durant la phase de planification se sont avérés relativement peu importants. Le premier était le coût : alors que les prestataires de formation pensaient que la demande serait très sensible au prix, le responsable n'a reçu aucune réclamation sur les droits d'inscription. Si certains apprenants ont choisi seulement les cours d'initiation gratuits, la majorité était disposée à payer. Le second problème concernait le contenu. On s'attendait à une demande importante de thèmes de formation qui ne seraient pas disponibles ; cela n'a pas été le cas. Il s'est plutôt avéré que les candidats à la formation ne souhaitaient que les éléments de cours qui les intéressaient et voulaient les suivre immédiatement et pas seulement à partir de l'automne suivant.

Beaucoup de ceux qui ont suivi les cours ont dit combien cette initiative avait changé leur vie. Par exemple, Mike avait tout juste la trentaine et était encore marqué par l'échec scolaire. Chômeur, il trouvait de temps à autre du travail dans la restauration. Supporter enthousiaste et fidèle de l'équipe de Sunderland, il est devenu membre d'un groupe du club qui se formait aux technologies de l'information. Suivant ses propres termes, il était au départ « complètement ignorant et très craintif », mais il a commencé à surfer sur le Web. « J'ai encore peur de ce truc, mais je commence à y arriver. » Il s'était lancé en partie par curiosité (« Je voulais seulement regarder les sites concernant le foot et voir ce qu'ils avaient à offrir ») et en partie par conscience de ses manques (« Si vous cherchez du travail, vous êtes en face de jeunes qui ont commencé dès leur plus jeune âge »). Il envisageait de passer à un cours de traitement de texte dans un établissement local d'enseignement.

Le fait de pouvoir s'appuyer sur un réseau d'acteurs et d'organismes influents a contribué efficacement à l'obtention de ressources supplémentaires. La participation d'entreprises telles que la Banque NatWest et de British Telecom a constitué un levier. Un certain nombre d'autres partenaires publics et privés ont apporté différents types d'aides matérielles, telles que des documents de travail et des logiciels.

Inévitablement, le projet a rencontré des difficultés et des problèmes. Il reste beaucoup à faire pour élargir la participation d'adultes confrontés à des problèmes d'illettrisme ou qui manquent de bases. Le projet a réussi à trouver un financement à court terme, mais il faut aussi des ressources à plus long terme pour la planification et l'innovation.

### Étude de cas n° 2

Projet : Se servir du soutien des adultes à l'école primaire de Priory pour mettre en œuvre un programme de développement communautaire.

Démarrage : 1993.

Organisme responsable : École primaire de Priory.

Localisation : Dudley dans les Midlands.

*Une cité vaste et isolée a été convertie en centre communautaire de formation, ce qui a stimulé la résolution et la confiance en elle-même de la population. Ce projet lauréat a permis de transformer une école primaire en centre éducatif communautaire.*

#### Vue d'ensemble

La zone urbaine de Dudley dans les West Midlands est représentative de l'Angleterre centrale. On n'y trouve ni la pauvreté dramatique du nord-est, ni la richesse du sud. Dans l'ensemble, elle est bien située du point de vue des réseaux de communication nationaux et internationaux ; l'emploi est diversifié avec une proportion de main-d'œuvre employée dans l'industrie supérieure à la moyenne. L'analyse du recensement de 1991 a situé Dudley au 116<sup>e</sup> rang parmi les 366 districts de l'indice Townsend de pauvreté.

Néanmoins, comme dans beaucoup de zones urbaines, certaines parties de l'agglomération sont moins favorisées que d'autres. La cité de Priory, composée de maisons louées par le Conseil de district et construite entre les deux guerres en est un exemple typique. Dans le secteur de recrutement de l'école primaire locale, on compte 23 pour cent de chômeurs, dont les quatre cinquièmes sont des chômeurs de longue durée. Plus de quatre enfants sur dix bénéficient d'un repas scolaire gratuit – un moyen d'évaluer le degré de pauvreté de la famille – ce qui se situe bien au-dessus de la moyenne nationale. Suivant un rapport d'un inspecteur scolaire de 1997, « un grand nombre d'élèves présentent de sérieux problèmes immédiats résultant de leur appartenance à un milieu souffrant d'une multiplicité de handicaps ». De plus, 209 élèves sur 657 figuraient sur la liste de ceux qui ont besoin d'une aide scolaire.

Les parents manifestaient vivement leur colère à propos de l'image de leur cité à l'extérieur. Suivant certains d'entre eux, jusqu'à une date récente, cette image négative avait influencé les enseignants de l'école. D'après un résident qui était à l'école au début des années 50 : « La manière dont les enseignants vous traitent quand vous venez de ces logements est comparable à la manière dont on évoque aujourd'hui la discrimination raciale ou religieuse. » La participation des adultes à l'éducation et à la formation est réputée faible ; suivant une enquête locale, les trois quart des répon-

dants ne manifestaient aucun intérêt pour l'acquisition ou l'amélioration d'une qualification par la formation.

En 1993, avec un nouveau chef d'établissement, l'école a décidé de lancer le projet de partenariat de Priory, afin d'élever le niveau des élèves en impliquant les parents et la communauté. Il ne s'agissait pas de l'éducation des adultes en soi, mais du recours au soutien des parents pour élever sensiblement le niveau de lecture et de calcul et pour améliorer les connaissances de base des élèves. Des efforts ont été entrepris pour accroître le niveau et le taux de réussite des enfants et pour stimuler la confiance en eux-mêmes et les aspirations des parents.

Ces attentes se sont trouvées rapidement dépassées et l'on a ainsi assisté à la création d'un programme communautaire d'éducation des adultes novateur et très stimulant. Il a été hautement apprécié au niveau national.

### **Projets**

Lorsque le projet de l'École primaire de Priory a démarré en 1993, ses objectifs étaient modestes : on demandait aux parents de faire lire les enfants et d'aider à la bibliothèque. On espérait que la présence d'autres adultes que les enseignants à l'école motiverait les enfants et contribuerait ainsi à améliorer les résultats scolaires. Mais les parents se sont trouvés en peu de temps encouragés et évalués par l'école. Les qualifications, compétences et résultats obtenus au titre du programme volontaire ont été enregistrés. Des tuteurs provenant de l'établissement d'enseignement secondaire et supérieur proche de Bilston ont été invités en tant qu'animateurs et peu de temps après ont fourni aux parents des certificats de formation continue.

Ces certificats ont été une source de fierté et ont encouragé les parents. D'autres activités se sont développées, des programmes formels d'éducation des adultes ont été créés et des clubs informels et des groupes d'intérêt sont apparus. Une série de récompenses a bientôt été créée. En 1995, 108 parents avaient accédé à une formation continue certifiée. En 1997, le nombre de récompenses décernées s'élevait à 276.

L'éventail des programmes de formation est devenu de plus en plus élaboré ; à côté du club des volontaires pour la bibliothèque se sont créés un groupe de soutien parental à l'école maternelle, un club d'apprentissage des bases de l'informatique et des clubs pour la formation des parents à l'aide scolaire et aux mathématiques familiales. Une évaluation assurée par un établissement d'enseignement supérieur a été adressée à l'*Open College Network* local (réseau local des établissements d'enseignement supérieur à distance), qui a décerné des certificats, assurant ainsi une reconnaissance nationale des formations.

Des activités assurées à l'école ont permis à des parents dont le niveau initial d'éducation était faible de revenir en formation. Les enseignants ont décrit ce pro-

cessus comme un apprentissage non traditionnel ; une fois inscrits dans un groupe, les parents étaient encouragés à faire la preuve de leurs résultats. Celle-ci pouvait prendre la forme la mieux adaptée – par écrit, enregistrement, photographie – et le tuteur était chargé d'évaluer leur dossier.

Du fait que les activités des adultes étaient directement ou indirectement centrées sur l'éducation de leurs enfants, elles avaient un intérêt et une utilité qui manque souvent aux programmes de formation plus théoriques ou hors contexte. Leur ancrage sur le site stratégique constitué par l'école primaire ouvrait également un champ de possibilités pour une utilisation plus large du système éducatif, suivant des modalités qui ne sont pas toujours possibles aux groupes qui se situent en-dehors du monde de l'enseignement.

Le projet de partenariat de Priory a fortement bénéficié du soutien de l'administration locale de l'enseignement, du Collège communautaire de Bilston, de l'*Open College Network* des West Midlands, de l'école, des entreprises locales, des TEC et de la communauté. La confiance en eux-mêmes des parents s'est développée avec le projet ; ils se sont lancés dans un important programme de recherche pour étudier l'histoire de l'école et du prieuré qui se situait initialement sur cet emplacement ; ils ont invité les archéologues locaux à faire un exposé aux groupes de discussion.

Ce projet sur l'histoire est devenu si important qu'il a pris la forme d'un ouvrage dont la publication est prévue pour l'an 2000. Le groupe de recherche sur l'histoire comporte 18 parents qui s'intéressent maintenant non seulement à l'école mais aussi à l'ensemble de la communauté, en cherchant des informations dans les journaux et les archives locales.

L'école est finalement devenue un centre d'éducation des adultes reconnu ce qui en a fait une école communautaire dans le plein sens du terme. Des récompenses nationales ont suivi.

## Résultats

Après trois années de fonctionnement, 621 parents – principalement des jeunes mères – ont bénéficié d'un certificat de formation continue du réseau des établissements de formation à distance et un certain nombre d'entre eux ont entrepris une formation plus formalisée.

On peut citer comme exemple Sally – mariée avec trois enfants – qui a repris une formation après avoir été volontaire à la bibliothèque de l'école primaire de Priory. Quand celle-ci a acquis des CD-Rom, il lui a fallu apprendre à les utiliser pour pouvoir aider les enfants. Elle a alors suivi un cours d'informatique, puis une formation de la seconde chance au collège local. Elle a ensuite été élue comme représentant des parents au Conseil d'administration de l'école. Sa confiance en elle n'a fait que

s'accroître : « Quand vous vous apercevez que vous pouvez faire des choses que vous ne pouviez pas faire auparavant, vous pouvez parler aux enseignants d'égal à égal et vous vous rendez compte de ce dont vous êtes capable. »

Lors de la visite de l'OCDE, Saly était une étudiante avancée de l'Université de Wolverhampton, en troisième et dernière année d'anglais et de pédagogie. Elle présidait le sous-comité des finances du conseil d'administration de l'école et espérait devenir enseignante.

Au cours de la « Semaine d'éducation des adultes » de 1995, Priory a été la première école primaire d'Angleterre qui ait obtenu une récompense (*Group Learners Award*) pour le travail réalisé avec les parents. Deux années plus tard, sur la proposition du TEC local, elle a obtenu une récompense nationale (*National Training Award*) et en 1998 elle a reçu la *Supreme Winner NTA*.

Par dessus tout, le projet a contribué à élever le niveau de confiance en elle d'une communauté dont les membres se sentaient stigmatisés. On en a vu la preuve dans une enquête du TEC sur les besoins de la communauté à la lumière du projet de partenariat. Elle a montré que cette activité était également bénéfique pour la collectivité et pour les individus. Il est apparu que sa réussite durable dépendait de différents facteurs : le maintien d'un partenariat, le contrôle par la communauté de son développement, le maintien de droits d'inscription modestes pour les programmes de formation des adultes et un large éventail de cours d'initiation gratuits offerts aux candidats potentiels. Le bouche à oreille entre parents et amis est apparu comme la meilleure forme de recrutement.

### Étude de cas n° 3

Projet : Donner aux travailleurs adultes des compétences leur évitant l'exclusion du marché du travail et de la vie quotidienne.

Démarrage : 1994.

Organisme responsable : UNISON (le plus grand syndicat du secteur des services publics).

Localisation : Tout le Royaume-Uni.

*Les travailleurs exclus et vulnérables des entreprises du secteur des services publics qui connaissent une évolution rapide ont acquis les compétences sociales et la confiance en eux nécessaires pour améliorer leurs vies grâce aux efforts d'un nouveau style d'Open College (établissement d'enseignement supérieur ouvert) géré par leur syndicat. Beaucoup d'entre eux ont été promus ou ont obtenu un nouveau travail ; tous ont trouvé de nouvelles possibilités d'insertion sociale et de formation en dehors de leur travail.*



## Vue d'ensemble

Les efforts d'amélioration de la formation des travailleurs au Royaume-Uni ont trop souvent échoué par suite de l'hostilité ou de la méfiance qui règnent entre les employeurs et les syndicats. Pendant deux décennies, ceux-ci se sont sentis marginalisés dans les négociations entre employeurs, personnel et gouvernement visant à modifier les conditions d'emploi et entraînant habituellement un grand nombre de suppressions d'emploi. Quelques grandes entreprises ont offert des possibilités de formation générale et professionnelle à leur personnel au cours des années 80, mais c'était l'exception plutôt que la règle. Un des exemples les plus connus est le programme d'aide à la formation du personnel de Ford Royaume-Uni, lancé en 1987. Les ressources engagées et le nombre de stagiaires recrutés dans les ateliers étaient équivalents à ceux d'un établissement de formation complémentaire ou à une université de taille moyenne.

De leur côté, les syndicats ont consacré des ressources accrues à la formation, mais leurs efforts étaient centrés principalement sur la formation aux questions syndicales pour leurs propres cadres. Il est rare qu'un syndicat choisisse d'attribuer des ressources importantes à la formation de ses simples membres. En 1994 cependant, le grand syndicat britannique du secteur des services publics UNISON a décidé qu'une action était nécessaire pour offrir de meilleures perspectives à ses membres, en particulier à ceux dont les emplois disparaissaient et qui manquaient du niveau d'enseignement formel nécessaire pour une reconversion. L'*Open College* d'UNISON a été créé pour donner aux membres du syndicat des formations allant de l'alphabétisation et des compétences de base jusqu'à des études se terminant par un diplôme. Les membres d'UNISON se répartissent sur une large gamme de professions, depuis les éboueurs jusqu'aux cadres hospitaliers, des travailleurs manuels et du personnel à temps partiel jusqu'aux directeurs des ressources humaines. Ils comportent un nombre important de travailleurs peu payés, dont beaucoup ont de médiocres qualifications formelles.

Résultant de la fusion du Syndicat national des employés du secteur public, de l'Association nationale des employés des collectivités locales et de la Confédération des employés du secteur de la santé, UNISON a hérité de trois départements distincts de formation avec des approches différentes en matière de formation des cadres et des syndicalistes. L'*Open College* d'UNISON a été créé pour coordonner la formation et former lui-même ses membres, en s'appuyant sur la longue tradition de la formation syndicale ainsi que sur l'évolution récente de la formation et de l'éducation des adultes en vue de promouvoir l'apprentissage à vie. Le terme *College* employé dans ce cas ne s'applique pas à une institution traditionnelle, mais à un réseau de possibilités de formation en cours d'emploi, dans certaines institutions et à domicile en utilisant l'enseignement à distance.

## Projets

Le produit phare de l'*Open College* d'UNISON est le programme « Retour en formation » (*Return to Learn*, RTL) qui vise à développer la confiance en eux des étudiants et une large gamme de compétences pour la vie quotidienne et pour le travail. La formation offre une combinaison de petits groupes d'étude, de rencontres bimensuelles avec le soutien d'un tuteur ; de documents d'auto-apprentissage ; de travaux écrits ; et parfois de réunions régionales plus larges, généralement en internat. Les cours sont gratuits et les membres reçoivent une aide pour la garde des enfants et le coût du transport. Les tuteurs sont fournis par les partenaires locaux de l'enseignement, généralement par l'Association des travailleurs de l'enseignement (*Workers' Educational Association*) qui a accepté de nommer un coordonateur régional local à plein temps chaque fois que le syndicat pouvait recruter 80 étudiants pour le programme RTL.

Les cours sont conçus de manière spécifique, en utilisant une langue et du matériel adaptés aux domaines couverts par les activités du syndicat et les professions de ses membres. Cela permet de s'assurer que la formation est bien liée à des connaissances utiles. Des itinéraires de progression bien structurés permettent de passer d'un niveau à l'autre. Étant donné qu'il n'y a pas d'emplacement institutionnel fixe pour la formation, les cours peuvent se situer dans la communauté ou au travail.

Le partenariat est essentiel. De nombreuses formations sont maintenant offertes conjointement avec les employeurs qui acceptent de donner à chaque élève 60 heures rémunérées de formation. En 1998, UNISON avait signé des accords avec 100 employeurs qui acceptaient également de payer tous les droits de scolarité. Ce type de partenariat a permis au *College* d'élargir son programme RTL, permettant par exemple aux aide-soignant(e)s d'améliorer leurs qualifications et de devenir des infirmier(e)s diplômé(e)s. Le personnel chargé des soins à domicile peut également démarrer des études pour obtenir une qualification de travailleur social grâce au RTL.

Une très grande attention est attachée au recrutement. Là où il y a une formation en partenariat avec l'employeur, le syndicat fait de la publicité qui est envoyée avec la fiche de paye. Dans le cas d'une formation dans la communauté, le syndicat envoie du matériel de promotion au domicile des membres de cette région. En principe, le syndicat ne vise que les membres dont la cotisation est la plus faible, qui sont généralement moins payés et moins qualifiés. Les prospectus invitant les membres à des réunions « exploratoires » sont brefs et permettent à chacun d'exprimer un intérêt avec un engagement minimum. Lors de ces réunions, des options sont discutées et des programmes d'étude sont élaborés sur une base individuelle. Lorsqu'une formation s'est déroulée sur un lieu de travail ou dans une région, le syndicat peut compter sur un recrutement de bouche à oreille.

Bien que les programmes n'aient pas été accrédités au départ, la plupart des formations de l'*Open College* d'UNISON décernent maintenant des qualifications recon-

nues. D'après le directeur de la formation : « Nous nous sommes rapidement rendu compte que la plupart des personnes souhaitaient une certaine forme de certification, elles apprécient le fait d'avoir acquis quelque chose par leurs efforts personnels et de faire reconnaître leurs résultats. Mais c'est à chacun de décider s'il suit la formation pour elle-même ou s'il veut un diplôme. C'est le cas de la majorité d'entre eux, mais ils en décident par eux-mêmes. »

## Résultats

Au milieu de l'année 1998, plus de 6 000 syndicalistes avaient achevé des formations avec l'*Open College* d'UNISON et ces formations attirent 2 000 nouveaux candidats chaque année. Il apparaît clairement que la majorité d'entre eux proviennent de groupes auparavant exclus ou vulnérables. Une évaluation externe des inscrits des deux premières années a montré qu'ils provenaient d'une vaste gamme de professions, notamment la restauration, les travaux domestiques, le travail manuel et le personnel soignant. Si les apprenants se répartissaient sur un large éventail d'âge, de 21 à 65 ans, la majorité avait plus de 35 ans et la moitié plus de 45.

Neuf inscrits à l'*Open College* sur dix avaient quitté l'école avant 16 ans, six sur dix n'avaient pas de qualifications formelles avant de s'inscrire et quatre sur dix avaient un emploi à temps partiel. Mais le chiffre le plus intéressant était celui de la rémunération moyenne des étudiants : lorsqu'ils se sont inscrits à la formation, 76 pour cent d'entre eux gagnaient moins que le seuil considéré par le Conseil de l'Europe comme garantissant un niveau de vie correct. Huit sur dix étaient des femmes dans des emplois très peu qualifiés. Deux ans seulement après sa création, le *College* atteignait le public qu'il visait.

Le développement de partenariats avec les employeurs a permis au syndicat d'élargir le champ de ses activités et de les rendre plus accessibles. Il a également engagé le syndicat dans des explications et des négociations avec les employeurs, afin d'obtenir leur soutien pour une série de formations qui n'avaient pas d'utilité immédiate sur le lieu de travail. Le travail du *College* a permis d'améliorer les relations entre les employeurs et les syndicats. D'après un cadre de l'*Open College* d'UNISON, les employeurs ont eu peur au début que l'offre du département de formation d'UNISON ne cache quelque chose ; en effet le coût de la formation offerte par le syndicat était relativement faible par rapport à celui que les employeurs devaient payer normalement pour une formation venant de l'extérieur. Les employeurs craignaient également que le syndicat ne remette en cause la fonction bien établie de leurs propres départements de formation. Mais ceux qui ont signé des accords de partenariat ont trouvé que les avantages d'une main-d'œuvre plus flexible et mieux éduquée dépassaient de loin leurs préoccupations concernant cette activité du syndicat, à une époque de licenciements et d'évolution rapide des structures d'emploi.

Selon une étude indépendante de 1996, le taux d'abandon était très inférieur à celui de formations dans des institutions classiques équivalentes. Plus de huit participants sur dix ont achevé leur formation RTL et six sur dix ont poursuivi une autre formation. Près d'un tiers (29 pour cent) ont dit avoir été promus, avoir changé de travail, ou avoir acquis de nouvelles responsabilités après avoir suivi la formation RTL. Près d'un quart avaient pris de nouvelles responsabilités au sein d'UNISON, souvent pour promouvoir le travail de l'*Open College*. Certains ont décidé d'aller plus loin et de se former en tant qu'enseignants de formation continue et d'éducation des adultes.

L'*Open College* d'UNISON a acquis une reconnaissance nationale : en 1996, son système de Conseiller d'éducation bénévole a obtenu l'*Adult Learners Week Award* (récompense de la semaine de l'éducation des adultes) ; en 1997, le syndicat a gagné la *Ford Award* pour la formation sur le lieu de travail ; et en 1998, un membre d'UNISON a obtenu une récompense à titre individuel comme étudiant. Le programme a été mis en avant par le gouvernement dans le Livre vert sur l'apprentissage à vie intitulé «*The Learning Age*».

### **Innovation et efficacité**

Plusieurs conclusions résultent des études concernant le RU :

- Le projet pilote d'«Université pour l'entrepris» a atteint avec beaucoup d'efficacité de larges secteurs de la société – les personnes âgées, les chômeurs et les travailleurs postés – qui se sentaient auparavant exclus de la formation continue et risquaient donc une exclusion plus large.
- Le projet pilote d'Ufl a beaucoup innové dans sa manière d'obtenir des ressources d'une multitude de sources pour satisfaire les besoins immédiats des étudiants qui avaient peur de retourner se former et qui auraient abandonné sinon.
- L'école primaire de Priory dont l'activité était étroitement délimitée est devenue une ressource pour le développement communautaire. En suivant une approche très originale du soutien des parents à l'école, le personnel a transformé cette initiative en une possibilité de formation des adultes.
- L'*Open College* d'UNISON, en créant des possibilités de formation pour des milliers d'adultes, a également rapproché employeurs et syndicats, renforçant l'investissement dans l'enseignement général et la formation professionnelle pour éviter l'exclusion sociale et économique.
- Les projets en général ont utilisé très efficacement les structures et les institutions traditionnelles, afin de canaliser les compétences, les contacts et les ressources vers la communauté.

Les réseaux et la création d'un nouveau capital social ont renforcé la confiance en eux des groupes découragés, marginalisés, vulnérables et exclus.

## Commentaire

Pendant ces deux dernières décennies, le pays s'est intéressé presque uniquement au problème de l'exclusion économique. L'importance de l'investissement dans le capital social et les préoccupations de la communauté plus large ont été négligées. Le prix a été payé, non seulement par les individus marginalisés par le chômage, mais également par l'ensemble de la collectivité.

Le message essentiel qu'inspire l'expérience britannique est que les partenariats entre tous les groupes représentatifs, depuis les associations locales et les syndicats jusqu'aux organisations patronales et aux administrations nationales et locales, sont essentiels pour la réussite des efforts de formation visant à combattre l'exclusion.

L'apprentissage des adultes, en tant qu'arme contre l'exclusion, change de nature au Royaume-Uni, comme l'illustrent les trois études de cas. Incontestablement, l'éducation des adultes, comme beaucoup de ceux qui y contribuent, a cessé d'être marginalisée vis-à-vis du système éducatif. Le cadre traditionnel a été remis en cause à l'école primaire de Priory pour remplacer un cercle vicieux par un cercle vertueux. Les progrès vers un statut d'école communautaire comportant un dispositif complet d'éducation des adultes, peuvent être perçus simplement comme un heureux résultat des efforts visant à améliorer le niveau des élèves, mais c'est très bien ainsi, et c'est un modèle qui mérite davantage d'attention.

Le projet pilote d'« Université pour l'entreprise » montre l'importance du partenariat et d'une bonne image publique pour la poursuite d'un programme expérimental. Il lui reste beaucoup de chemin à faire ; il lui faut toucher le groupe important des adultes – estimé à 6 millions au niveau national – confronté à des problèmes de littératie. Trouver un financement durable est un problème essentiel à cet égard.

L'*Open College* d'UNISON est une réussite reconnue. Seul au sein du mouvement syndical britannique, il a offert une formation de manière massive aux syndicalistes de base, dans un syndicat dominé par des travailleurs manuels, à temps partiel et mal rémunérés. Des formations telles que RTL ont attiré un grand nombre de syndicalistes qui ont participé à un programme de formation générale, ce qui a évité à beaucoup d'entre eux un licenciement, un chômage de longue durée et l'exclusion.

Comme dans le cas de l'*Open College* d'UNISON, l'Ufi dépendra d'une approche plus souple de l'administration et des bailleurs de fonds. La complexité de la bureaucratie et de coûteux doubles emplois entre les différents organismes qui contrôlent le financement des formations complémentaires, supérieures et des adultes constituent toujours un problème, malgré des promesses répétées de simplification de la bureaucratie.

## Bibliographie

- Aprovechamientos Forestales de la Comunidad Indígena de Nuevo San Juan Parangaricutiro, Michoacan (1998),  
«Resumen de Documento Base», Mexico.
- CARNOY, M. et CASTELLS, M. (1997),  
«Sustainable Flexibility : A Prospective Study on Work, Family and Society in the Information Age», document gratuit, OCDE, Paris.
- Commission on Social Justice (1994),  
*Social Justice : Strategies for National Renewal*, Vintage, Londres.
- Conselho Nacional de Educação (1996),  
«A Educação de Adultos em Portugal no Contexto da Educação ao Longo da Vida. Situação. Alternativas. Recomendações. Parecer n° 1/96 (aprovado após apreciação do projecto de parecer elaborado pelo Conselheiro José Ribeiro Dias), in *Pareceres e Recomendações*, CNE, Lisbonne, pp. 9-117.
- Department for Education and Employment (1995),  
*Lifetime Learning : a consultation document*, DfEE, Londres.
- Department for Education and Employment (1998a),  
*The Learning Age : a renaissance for a new Britain*, The Stationery Office Limited, Londres.
- Department for Education and Employment (1998b),  
*University for Industry : engaging people in learning for life*, Pathfinder Prospectus, DfEE, Sheffield.
- Department of Trade and Industry (1995),  
*Competitiveness : Forging Ahead*, Her Majesty's Stationery Office, Londres.
- Fundación de Apoyo Infantil de Sonora (1998),  
«Community Banks, Family Micro-Economy and Community Development», document, Mexico.
- FIELD, J. (1996),  
«Learning for Work : vocational education and training», in R. Fieldhouse (dir. pub.), *A History of Modern British Adult Education*, National Institute of Adult Continuing Education, Leicester.
- FIELD, J. (1998),  
*European Dimensions : Education, Training and the European Union*, Jessica Kingsley, Londres.
- HILLMAN, J. (1996),  
*University for Industry : creating a national learning network*, Institute for Public Policy Research, Londres.
- HILLS, J. (1998),  
«Social Exclusion : the Content Behind the Babble», *Social Sciences*, vol. 37, n° 2.

- HIRSCH, D. (1997),  
*Social Protection and Inclusion : European challenges for the United Kingdom*, Joseph Rowntree Charitable Trust, York.
- HOUTCOOP, W. (1994),  
«Competences and Qualifications in the Netherland : The Policy Context», document présenté au séminaire CEDFOP sur les compétences, Amsterdam, 1993 et Marseille, 1994, Max Goote Expert Centre, Amsterdam.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1996),  
*Conteo de Poblacion y Vivienda 1995*, INEGI, Aguascalientes Ags, Mexico.
- 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.
- JANSEN, A.B. (1997),  
*De Demotieregeling van Wavin*, OWASE, Handboek Loopbaanmanagement, aflevering 4.
- KALLEN, D. (1998),  
«Social Exclusion Old and New», manuscrit non publié préparé pour l'OCDE, Paris.
- KENNEDY, H. (1997),  
*Learning Works : widening participation in further education*, Further Education Funding Council, Coventry.
- LIMA, L.C. (1996),  
«Educação de Adultos e Construção da Cidadania Democrática : Para uma crítica do gerencialismo e da educação contábil», *Inovação*, n° 9, pp. 238-297.
- MARTIN, S. et LOAEZA, E. (1997),  
*Mexico/United States Binational Study on Migration*, Secretaria de Relaciones Exteriores, Mexico.
- MELO, A., QUEIROS, A.M., SILVA, A. S., SALGADO, L., ROTHES, L., et RIBEIRO, M. (1998),  
*Uma Aposta Educativa na Participação de Todos. Documento de Estrategia para o Desenvolvimento da Educação de Adultos*, Ministerio da Educação, Lisbonne.
- MÉNDEZ, A. (1998),  
«Capítulo 4. La formación de Educadores en el Programa Misiones Culturales», en *Informe del Proyecto Educación de Adultos en Michoacán : Elementos para reorientar la práctica educativa y las formas de organización y gestión en comunidades rurales en situación de pobreza*, CREFAL-SIMORELOS/CONACYT, document, Mexico.
- Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen (1993),  
«A Lifetime of Learning», document de discussion, «The future development of adult education in its broadest sense», Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, Zoetermeer.
- Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid (1997),  
«Sociale Nota 1998», Ministerie van Sociale Zaken en Werkgelegenheid, La Haye.
- Ministry of Education, Research & Church Affairs (1996),  
«Reform 94 Administrative Services Department», Service des Publications, Oslo.
- Ministry of Education, Research & Church Affairs (1997),  
«Reform 97 Administrative Services Department», Service des Publications, Oslo.
- OCDE (1984),  
*Examens des politiques nationales d'éducation : Portugal*, Paris.
- OCDE (1990),  
*Examens des politiques nationales d'éducation : Norvège*, Paris.

- OCDE (1991),  
*Examens des politiques nationales d'éducation : Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (1993),  
*Examens des politiques nationales d'éducation : Belgique*, Paris.
- OCDE (1994),  
*Étude de l'OCDE sur l'emploi – Données et explications, Partie I : « Évolution des marchés du travail et facteurs de changement »*, Paris.
- OCDE (1996),  
*Études économiques de l'OCDE : Royaume-Uni*, Paris.
- OCDE (1997a),  
*Examens des politiques nationales d'éducation : L'enseignement supérieur au Mexique*, Paris.
- OCDE (1997b),  
*Études économiques de l'OCDE : Belgique et Luxembourg*, Paris.
- OCDE (1998a),  
*Combattre l'exclusion : L'aide sociale en Australie, Finlande, Suède et au Royaume-Uni*, vol. 1, Paris.
- OCDE (1998b), *Combattre l'exclusion : L'aide sociale en Belgique, en République tchèque, aux Pays-Bas et en Norvège*, vol. 2, Paris.
- OCDE (1998c),  
*Études économiques de l'OCDE : Mexique*, Paris.
- OCDE (1998d),  
*Études économiques de l'OCDE : Pays-Bas*, Paris.
- OCDE (1998e),  
*Études économiques de l'OCDE : Norvège*, Paris.
- OCDE (1998f),  
*Études économiques de l'OCDE : Portugal*, Paris.
- OCDE (1998g),  
*Regards sur l'éducation – Les indicateurs de l'OCDE*, Paris.
- OCDE (1998h),  
*Perspectives de l'emploi*, Paris.
- OCDE (1998i),  
*Implementing Inclusive Education* (en anglais uniquement), Paris.
- OCDE (1998j),  
*Coordonner les services pour les enfants et les jeunes à risque : une perspective mondiale*, Paris.
- OCDE (1999),  
*Pour un monde solidaire : Le nouvel agenda social*, Paris.
- OCDE et Statistique Canada (1995),  
*Littératie, économie et société : Résultats de la première enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, Paris et Ottawa.
- OCDE et Statistique Canada (1997),  
*Littératie et Société du savoir : Nouveaux résultats de l'enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes*, Paris.
- PIÑA, C. (1994),  
*Educación y Trabajo. La experiencia de una empresa indígena*, OEA-CREFAL, Mexico.



- Royal Ministry of Churches, Education and Research (1994),  
*The Core Curriculum for Primary Schools, Secondary Schools and Adult Education in Norway*,  
Akademika AS, Oslo.
- SOHLMAN, A. (1998),  
«The Culture of Adult Learning in Sweden», Paper from the April, 1998 OECD Washington  
DC, Conference on «How Adults Learn».
- VAN DER KAMP, M. (1996),  
«Participation : antecedent factors», in Tuijnman, A. (dir. pub.), *International Encyclopedia of  
Adult Education and Training*, 2<sup>e</sup> éd., Elsevier Science, Oxford, pp. 565-569.
- VAN DAMME, V. et GOFFINEL, S.A. (1990),  
*Functional Literacy in Belgium*, KBS-UNESCO Institute for Education, Bruxelles et Hambourg.
- VAN DAMME, V., VAN DE POELE et VERHASSELT, E. (1997),  
*Hoe geletterd geciefereerd is Vlaanderen*, Leuven-Amerstoot, Garant.
- VAN DE KAMP, M. et SCHEEREN, J. (1996),  
*Functionele taal- en rekenvaardigheden van oudere volwassenen in Nederland*, SVO-Project, GION,  
Groningen.
- WALKER, R. et SHAW, A. (1998),  
«Escaping from Social Assistance in Great Britain», in L. Liesering et R. Walker (dir. pub.),  
*The Dynamics of Modern Society : Poverty, Policy and Welfare*, Policy Press, Bristol.
- WAVIN NEDERLAND B.V. (1997),  
*Maatloopbaan*, loopbaanombuigingsregeling, Hardenberg : Wavin Nederland B.V.
- WETENSCHAPPELIJKE RAAD VOOR HET REGERINGSBELEID (1992),  
*Eigentijds burgerschap* (Contemporary Citizenship), SDU, La Haye.

LES ÉDITIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16  
IMPRIMÉ EN FRANCE  
(96 1999 03 2 P) ISBN 92-64-27026-4 – n° 50568 1999