

ÉTUDES DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT



LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

CINQ EXPÉRIENCES ASIATIQUES

PAR
BERNARD SALOMÉ ET JACQUES CHARMES



PARIS 1988

ÉTUDES DU CENTRE DE DÉVELOPPEMENT

LA FORMATION
EN COURS D'EMPLOI
CINQ EXPÉRIENCES
ASIATIQUES

PAR
BERNARD SALOMÉ ET JACQUES CHARMES

CENTRE DE DÉVELOPPEMENT
DE L'ORGANISATION DE COOPÉRATION ET DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUES

En vertu de l'article 1^{er} 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 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 : la République Fédérale d'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) et la Nouvelle-Zélande (29 mai 1973).

La République socialiste fédérative de Yougoslavie prend part à certains travaux de l'OCDE (accord du 28 octobre 1961).

Le Centre de Développement de l'Organisation de Coopération et de Développement Économiques a été créé par décision du Conseil de l'OCDE, en date du 23 octobre 1962.

Il a pour objet de rassembler les connaissances et données d'expériences disponibles dans les pays Membres, tant en matière de développement économique qu'en ce qui concerne l'élaboration et la mise en œuvre de politiques économiques générales ; d'adapter ces connaissances et ces données d'expériences aux besoins concrets des pays et régions en voie de développement et de les mettre à la disposition des pays intéressés, par des moyens appropriés.

Le Centre occupe, au sein de l'OCDE, une situation particulière et autonome qui lui assure son indépendance scientifique dans l'exécution de ses tâches. Il bénéficie pleinement, néanmoins, de l'expérience et des connaissances déjà acquises par l'OCDE dans le domaine du développement.

Also available in English under the title:

IN-SERVICE TRAINING:
FIVE ASIAN EXPERIENCES

© OCDE, 1988

Les demandes de reproduction ou de traduction doivent être adressées à :

M. le Chef du Service des Publications, OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16, France.

Cette étude comparative sur les expériences de formation en cours d'emploi de la Corée du Sud, de Hong Kong, de l'Indonésie, de Singapour et de Taïwan constitue la synthèse des études de cas entreprises sur ce thème en 1985 et 1986 par le Centre de Développement, en collaboration avec des institutions nationales dans chacun de ces cinq pays. Elle vise non seulement à tirer des enseignements utiles pour les décideurs des pays étudiés mais également à examiner les potentialités de ce mode de formation pour d'autres entreprises de pays en développement moins avancés.

Également disponible

- COOPÉRATION POUR LE DÉVELOPPEMENT. RAPPORT 1987. (1988)**
(41 88 01 2) ISBN 92-64-23042-4 294 pages F170.00 £20.00 US\$38.40 DM73.00
- LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT ET LA CRISE DES ANNÉES 80** sous la direction de L. Emmerrij (1987)
(41 87 03 2) ISBN 92-64-22992-2 200 pages F110.00 £11.00 US\$23.00 DM47.00
- DEUX CRISES : L'AMÉRIQUE LATINE ET L'ASIE 1929-38 et 1973-83**
(41 85 03 2) ISBN 92-64-22771-7 144 pages F70.00 £7.00 US\$14.00 DM31.00
- MANUEL SUR LE CHOIX DE TECHNIQUE INDUSTRIELLE DANS LES PAYS EN DÉVELOPPEMENT**, par J. Pickett et R. Robson (1986)
(41 86 01 2) ISBN 92-64-22781-4 170 pages F95.00 £9.50 US\$19.00 DM42.00
- LES SOCIÉTÉS JAPONAISES DE COMMERCE GÉNÉRAL. Leur rôle dans le développement économique (1984)** par K. Kojima et T. Ozawa.
(41 84 07 2) ISBN 92-64-22644-3 130 pages F65.00 £6.50 US\$13.00 DM29.00
- LES ZONES ÉCONOMIQUES SPÉCIALES DE LA CHINE**, par M. Osborne (1986)
(41 86 03 2) ISBN 92-64-22801-2 242 pages F110.00 £11.00 US\$22.00 DM48.00

Prix de vente au public dans la librairie du Siège de l'OCDE.

*LE CATALOGUE DES PUBLICATIONS et ses suppléments seront envoyés gratuitement sur demande adressée à l'OCDE, soit au Service des Publications de l'OCDE
2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16,
soit au distributeur des publications de l'OCDE dans votre pays.*

Remerciements

Cette étude de synthèse, ainsi que les études de cas qui l'ont précédée – et qui seront publiées séparément par chacun des pays sous revue – n'aurait pu être menée à son terme sans la coopération étroite de nombreuses institutions.

En Asie, les institutions suivantes ont été des partenaires très actifs :

- Hong Kong : Hong Kong Productivity Center ;
- Indonésie : Leknas et Ministère du Travail ;
- Singapour : National Productivity Board et National University of Singapore ;
- Corée du Sud : Korean Chamber of Commerce et Graduate Institute of Peace Studies, Kyung Hee University ;
- Taïwan : Chung Hua Institution for Economic Research et Institute of Economics, Academia Sinica.

En Europe, le Centre de Développement tient à remercier particulièrement l'Institut Français de Recherche Scientifique pour le Développement en Coopération (ORSTOM-France) et, en Suisse, l'Institut Universitaire d'Études du Développement (IUED) qui ont mis certains de leurs chercheurs à la disposition du projet. Par ailleurs, le Département de l'Éducation et de la Formation de la Banque mondiale et la Division des Politiques de la Formation du Bureau International du Travail, en la personne de plusieurs de leurs responsables, ont suivi avec intérêt la progression de ces travaux et ont fait bénéficier les auteurs de nombreux conseils.

TABLE DES MATIÈRES

Préface	8
Résumé	9
Chapitre 1. PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE	12
I. Introduction	12
II. Choix des pays	13
III. Problématique du développement des ressources humaines	14
IV. Objectifs et hypothèses	17
V. Définition de la formation en cours d'emploi et orientations méthodologiques de l'étude	18
Notes et références	21
Chapitre 2. ÉCONOMIE, MARCHÉ DU TRAVAIL ET ÉDUCATION-FORMATION	22
I. Performances économiques et stratégies d'industrialisation	22
II. Emploi, mobilité et marché du travail	27
III. Systèmes d'éducation et de formation	32
Notes et références	40
Chapitre 3. LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF DE LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI	41
I. Le rôle des institutions de formation professionnelle	41
II. Le cadre législatif de la formation en cours d'emploi	46
III. Autres acteurs institutionnels intervenant dans la formation en cours d'emploi	61
Notes et références	64
Chapitre 4. LES ENTREPRISES ET LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI	65
I. Contexte de la formation en entreprise	66
II. La formation en entreprise	72
Chapitre 5. CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	79
Bibliographie	86

PRÉFACE

L'évolution technologique, au rythme de plus en plus rapide, les contraintes budgétaires et l'inertie des systèmes d'éducation et de formation initiale rendent de plus en plus difficile la tâche des planificateurs de la main-d'œuvre qui consiste à prévoir avec précision l'offre et la demande de main-d'œuvre qualifiée. De plus, les investissements nécessaires à une formation efficace peuvent le plus souvent n'être rentabilisés que par l'acte productif au sein de l'entreprise elle-même. Or, cette dernière, bien que de plus en plus consciente de son rôle et de ses intérêts en la matière, entreprendra rarement spontanément la formation de son personnel au-delà de ce qui est strictement nécessaire à la satisfaction de ses besoins à court terme.

Les pouvoirs publics ont donc un double rôle fondamental d'incitation et de contrainte à jouer, en coopération étroite avec l'entreprise. Et une politique bien conçue en la matière peut devenir un accélérateur puissant du développement, comme le montre cette synthèse comparative sur les quatre Nouveaux Pays Industrialisés d'Asie et l'Indonésie.

Des entretiens avec des chefs d'entreprise et des responsables de formation dans ces cinq pays ont été nécessaires pour juger de la pertinence et de l'efficacité des actions de formation en cours d'emploi : ils constituent la base sans laquelle les recommandations et les suggestions finales de cette étude n'auraient pu être tirées.

La formation en entreprise n'est pas une solution miracle aux problèmes du développement. Mais elle est une des voies les plus efficaces pour tenter de réaliser une meilleure adéquation formation-emploi et œuvrer à la généralisation de l'éducation permanente.

Louis Emmerij
Président, Centre de Développement de l'OCDE
Septembre 1987

RÉSUMÉ

Cette étude a pour objet de comparer les systèmes d'éducation et de formation dans cinq pays d'Asie : Hong Kong, Singapour, Corée du Sud, Taïwan et Indonésie. Les quatre premiers – tous également pauvres en ressources naturelles – sont couramment désignés sous le terme de « nouveaux pays industriels » (NPI) d'Asie, en raison des succès économiques remarquables qu'ils ont obtenus au cours des 25 dernières années, notamment dans le domaine des exportations. En contraste, l'Indonésie est un vaste pays très peuplé et riche en ressources naturelles, mais connaissant un niveau d'industrialisation beaucoup plus bas. Cette synthèse met l'accent sur l'expérience de ces cinq pays dans le domaine particulier de la formation en cours d'emploi, c'est-à-dire la formation dispensée aux travailleurs par les entreprises et les institutions, et sur le rôle joué par ce type de formation dans leur développement économique.

Le *chapitre 1* présente les principales questions relatives à l'éducation, l'emploi et la formation, et discute la problématique de la recherche – hypothèses, objectifs, méthodologie – qui a servi de cadre aux études par pays. La problématique était destinée à collecter et à analyser des données qualitatives sur l'éducation et la formation de la main-d'œuvre, notamment la formation en cours d'emploi. Une attention particulière a été portée sur la façon dont l'éducation et la formation interagissent et à leurs effets sur l'emploi et le développement des ressources humaines.

Le *chapitre 2* étudie les expériences de développement de ces cinq pays. Il suggère que l'extraordinaire croissance économique qu'ont connue les quatre NPI d'Asie est due à de nombreux facteurs, économiques aussi bien que non économiques. Un important facteur ayant facilité le succès réside dans l'attitude des individus à l'égard de l'éducation et du travail et dans les politiques entreprises dans les domaines de l'éducation et de la formation. En Corée du Sud et à Taïwan, la forte orientation en faveur de l'éducation formelle a donné naissance à une main-d'œuvre alphabétisée et disciplinée, capable d'endurer un travail pénible et désireuse de se former à de nouvelles qualifications. A Hong Kong et à Singapour, l'intérêt et la reconnaissance accordées à l'éducation formelle sont également forts. Fait plus important encore, dans leur réponse aux opportunités d'expansion économique créées par des politiques de croissance et d'ouverture sur l'extérieur, les individus ont fait preuve d'une grande vigueur et d'une grande initiative afin d'acquérir de nouvelles qualifications. En comparaison, le niveau d'éducation atteint par l'Indonésie est faible ; son économie, à l'inverse des NPI reste tournée vers le marché intérieur et protectionniste.

L'expérience de ces cinq pays indique que la relation entre éducation et formation en cours d'emploi se modifie au cours du temps avec la croissance et la diversification de l'économie. Dans un premier stade, les taux d'alphabétisation augmentent avec l'extension de l'éducation primaire, mais comme la structure économique est principalement composée d'activités à faible valeur ajoutée comme celles qui caractérisent le secteur informel, ou encore les industries manufacturières du textile et de l'habillement, de l'agro-alimentaire et de l'électronique, les besoins en programmes de formation en cours d'emploi sont faibles.

L'Indonésie en est à ce stade. Dans un second stade, au fur et à mesure que la structure économique se complexifie et se diversifie avec l'apparition de nouvelles industries (chimie, constructions et réparations navales, services financiers, etc.) la demande s'accroît pour des programmes de formation en cours d'emploi plus élaborés, dans le même temps où l'offre additionnelle de main-d'œuvre non qualifiée diminue. Les pouvoirs publics et les organismes industriels augmentent leur participation dans les programmes de formation en cours d'emploi afin de disposer des qualifications rendues nécessaires par le renouvellement des technologies. Les quatre NPI en sont à ce second stade, mais ils se différencient entre eux en fonction de la contribution à la formation en cours d'emploi qu'y apportent respectivement les pouvoirs publics, les syndicats de travailleurs et les associations d'employeurs. Au troisième stade, l'importance croissante des activités à forte valeur ajoutée telle que l'informatique, l'électronique industrielle, la mécanique de précision, les télécommunications, les services d'ingénierie et de consultations, etc. crée d'importants besoins pour une main-d'œuvre au niveau d'éducation élevé et pour un système de formation en cours d'emploi très développé et très spécialisé. Les quatre NPI entrent actuellement dans ce stade, mais ils se différencient fortement quant à leurs politiques et leurs programmes de formation en cours d'emploi. Hong Kong, avec sa politique économique bien connue du «laisser-faire», s'est surtout appuyée sur le secteur privé et l'initiative individuelle pour générer les qualifications requises à ce stade. A l'extrême opposé, Singapour et son gouvernement beaucoup plus interventionniste ont pris de nouvelles initiatives afin de préparer la main-d'œuvre à une économie à haute intensité de qualifications où la formation en cours d'emploi devient une préoccupation de formation continue de la part de toutes les entreprises et de tous les travailleurs. La Corée du Sud et Taïwan ont également accru leur action en faveur des programmes de formation, mais leurs efforts n'ont pas eu une portée comparable à ce qui a été entrepris à Singapour.

Le *chapitre 3* examine le cadre législatif de la formation en cours d'emploi dans les cinq pays. Sont analysés les effets de ce cadre sur le comportement des acteurs institutionnels et sur leur rôle à promouvoir et à contribuer à la formation en cours d'emploi. Parmi les cinq pays, la Corée du Sud et Singapour sont les deux qui ont suivi la politique de promotion la plus active. La Corée du Sud utilise une législation qui contraint les employeurs à offrir une formation en cours d'emploi à une proportion déterminée de leurs employés. Cette contrainte a eu pour effet de développer la formation en cours d'emploi, mais sa qualité et son utilité ne sont guère optimales. A l'opposé, Singapour ne tente pas de fixer l'importance de la formation que les employeurs doivent faire dispenser à leur main-d'œuvre. La formation est promue par voie de subventions accordées à des employeurs et à des institutions de formation par un Fonds de développement des qualifications qui prélève une taxe sur les employeurs. Comme en Corée du Sud, l'action des pouvoirs publics en vue de promouvoir la formation a bénéficié à un grand nombre de travailleurs et d'entreprises. Mais cela ne s'est pas fait sans coût : jusqu'aux récentes réformes, les subventions accordées par le Fonds ont bénéficié aux travailleurs dont le niveau d'éducation était déjà élevé et aux grandes entreprises, plutôt qu'à la main-d'œuvre non éduquée (groupe-cible du Fonds lorsqu'il fut créé en 1979) et aux petites et moyennes entreprises.

A Taïwan, ce sont principalement les petites et moyennes entreprises qui ont été les acteurs-clé de la formation en cours d'emploi, ainsi que les entreprises publiques. Les pouvoirs publics, quant à eux, ne se sont pas préoccupés de la formation en cours d'emploi aussi fortement et directement qu'à Singapour et en Corée du Sud. A Hong Kong, ce sont les individus qui ont joué le rôle déterminant dans la formation en cours d'emploi en s'efforçant, pour des raisons économiques, d'améliorer les qualifications liées à leur travail, ainsi que les grandes entreprises du secteur organisé. En Indonésie, le système de formation en cours d'emploi reste rudimentaire.

Le *chapitre 4* présente les résultats des enquêtes sur la formation en cours d'emploi dispensée par les entreprises dans les cinq pays. L'étendue et la nature des formations en cours d'emploi sont comparées dans différentes catégories de qualifications et différentes industries. La propriété du capital, la taille et le niveau technologique apparaissent comme les trois variables-clés influençant le comportement des entreprises en matière de formation en cours d'emploi. Les entreprises publiques et les entreprises étrangères contribuent à mettre en œuvre des programmes de formation organisés, principalement parce qu'elles sont de grande taille et hautement capitalistiques. Toutes choses égales par ailleurs, les entreprises à forte intensité technologique incitent généralement leurs travailleurs à suivre de tels programmes, dans l'entreprise aussi bien qu'en dehors, plus que ne le font les entreprises à forte intensité de travail. Les enquêtes éclairent aussi un problème qui se retrouve dans les cinq pays, à savoir la préoccupation des employeurs vis-à-vis de la mobilité des travailleurs, notamment ceux qui sont hautement qualifiés et dans la formation desquels ils ont investi. Cette préoccupation ne semble cependant pas avoir découragé la volonté de la plupart des employeurs d'accorder des opportunités de formation à leurs travailleurs. Car s'ils peuvent perdre une partie de ces travailleurs qu'ils ont formés, ils peuvent en recruter qui ont été formés par d'autres entreprises. Et ce sont ces travailleurs formés, et non les entreprises qui les recrutent, qui bénéficient le plus de la mobilité.

Le dernier chapitre reprend les principales conclusions de l'étude et tire les leçons politiques pour les pays et pour les institutions internationales. Une importante conclusion de l'étude est que les pouvoirs publics jouent un rôle crucial dans l'organisation et la promotion de la formation en cours d'emploi. Ce rôle peut être efficace et équitable pour peu que les mécanismes mis en place aient été correctement choisis. Lorsque les pouvoirs publics interviennent directement en contraignant les employeurs à dispenser des formations, ou en accordant des subventions prélevées sur une taxe obligatoire, les résultats sont souvent mitigés. Il y a développement des programmes de formation, mais au prix de l'efficacité et de l'équité. Lorsque les pouvoirs publics se limitent à créer un environnement favorable à l'acquisition des qualifications requises pour les individus et à la fourniture d'opportunités de formation par les entreprises, les résultats sont plus positifs. Cette conclusion suggère que l'usage de législations contraignantes en faveur de la formation requiert un examen et une évaluation sérieux. Une seconde conclusion de l'étude est l'importance de l'éducation et de la formation de base comme support des formations en cours d'emploi plus spécialisées. Etant donné que les employeurs sont habituellement réticents à investir dans l'éducation de base pour leur main-d'œuvre et qu'il y a suffisamment de gains externes à disposer d'une main-d'œuvre alphabétisée, les pouvoirs publics doivent financer, mais pas nécessairement fournir les moyens pour l'acquisition de telles qualifications. Une troisième conclusion concerne la relation qui existe entre la formation en cours d'emploi et le stade de développement atteint pour un pays. Au fur et à mesure qu'un pays progresse sur l'échelle du développement, le besoin de programmes structurés de formation en cours d'emploi se fait sentir avec de plus en plus d'acuité, afin de permettre aux travailleurs de s'adapter aux nouvelles technologies dans une économie de plus en plus interdépendante et concurrentielle. Nombre de ces programmes devront être mis en œuvre en dehors de l'entreprise et par des agences spécialisées parce que les entreprises ne disposent pas d'elles-mêmes des moyens et des capacités nécessaires à la formation de leur main-d'œuvre. C'est pourquoi, des encouragements fiscaux ou d'autres incitations devaient être donnés aux institutions et aux entreprises afin qu'elles puissent faire appel à des programmes spécialisés de formation. En outre, des incitations devraient également être prévues à destination des individus afin qu'ils puissent continuer à se recycler et à améliorer leurs qualifications tout au long de leur vie.

PROBLÉMATIQUE ET MÉTHODOLOGIE

I. INTRODUCTION

Au cours des vingt-cinq dernières années, la plupart des pays en développement ont attribué une haute priorité au financement d'un système d'éducation et de formation ouvert à la plus grande partie possible de la population. Cependant, l'objectif d'étendre l'enseignement à toute la population d'âge scolaire n'a pas pu être atteint dans tous les cas et l'intérêt s'est porté, ces dernières années, sur l'inadéquation relative entre la formation dispensée dans le cadre de l'enseignement « académique » et les exigences de la production ; adapter la formation à l'emploi est donc devenu l'un des grands problèmes pour les responsables de la planification du développement – problème considérablement aggravé par le nombre des abandons et autres échecs scolaires.

A l'heure actuelle, l'adéquation entre la formation et l'emploi se fait spontanément ou est organisée sous l'une des formes suivantes : formation d'adaptation, formation à une tâche spécifique, formation permanente, recyclage, et reconversion professionnelle, assurées soit par l'entreprise, soit par un organisme public ou privé, au moment de l'embauche, en cours d'emploi, lorsque de nouvelles techniques font leur entrée dans l'entreprise ou à l'occasion de transfert de main-d'œuvre entre secteurs d'activités.

Ces divers types de formations en cours d'emploi, au sens large, sont d'une importance capitale – encore qu'ils soient souvent sous-estimés, peu appréciés, négligés ou mal gérés – dans les politiques actuellement adoptées ou suivies par nombre de pays en développement et visant à réaliser une adéquation entre la formation et l'emploi. Ils permettent en effet :

- de faire entrer sur le marché du travail des jeunes gens qui ont échoué dans leurs études ;
- de recycler les travailleurs plus âgés ;
- de prendre appui sur l'expérience professionnelle acquise ;
- de mieux organiser le travail et d'offrir de meilleures perspectives d'avancement aux travailleurs ;
- d'adapter, de perfectionner et de recycler la population active aux nouvelles technologies.

Certes, de nombreuses études ont été consacrées à l'enseignement mais rares sont celles dans lesquelles on a cherché à évaluer le rôle de la formation en cours d'emploi et ses résultats¹. Contrairement à l'éducation et à la formation initiales, la formation en cours d'emploi est un processus complexe et beaucoup plus hétérogène. Elle peut être utilisée afin de *i)* mettre à jour les qualifications des travailleurs de façon à ce qu'ils puissent s'adapter aux nouvelles technologies ; *ii)* recycler les travailleurs déplacés du fait des changements technologiques et structurels ; *iii)* élever le niveau de qualification des travailleurs et

améliorer ainsi leur productivité. Bien qu'il soit difficile d'en évaluer le coût et l'efficacité en raison de sa complexité et de son hétérogénéité mêmes, la formation en cours d'emploi, qui peut être dispensée par un centre ou par un employeur joue un rôle important en ce qu'elle aide les entreprises à mettre les qualifications de leurs travailleurs en adéquation avec les qualifications requises par la structure de production. Elle raccourcit le délai de réponse des entreprises aux variations du marché et aux conditions technologiques. De plus, comme cette formation n'est pas, dans la plupart des cas, entièrement spécifique à l'entreprise, elle élève les qualifications et la flexibilité de la main-d'œuvre, encore que cette amélioration ne se reflète pas dans les statistiques classiques d'éducation et de formation.

II. CHOIX DES PAYS

Bénéficiant, au départ, d'une population déjà alphabétisée et relativement bien éduquée (voir le chapitre 2 ci-dessous), – Hong-Kong, Singapour, la Corée du Sud, et Taïwan – ont entamé un processus rapide d'acquisition de qualifications qui a facilité la croissance dynamique de la production et des exportations de produits manufacturés. La plupart des analystes s'accordent pour dire que ce fonds de qualifications a constitué un facteur déterminant de leur réussite². Dans bien d'autres pays d'Asie, le niveau des salaires était aussi bas que dans les NPI asiatiques lorsque ceux-ci entreprirent de s'industrialiser ; il semble donc bien que le niveau des salaires ne suffise pas à expliquer, à lui seul, la performance de ces économies. C'est là une bonne raison pour examiner de plus près le processus d'acquisition des qualifications dans ces pays.

Il y a une autre raison toutefois, plus importante peut-être, qui justifiait cette recherche. Depuis la fin des années 70, les NPI d'Asie ont tenté de modifier en profondeur leurs structures industrielles. Dans leur effort pour remodeler leurs avantages comparatifs dynamiques, ces pays se sont trouvés pris en « tenaille » entre les industries de haute technologie des pays industriels d'une part, et les industries à forte intensité de main-d'œuvre des pays à bas salaires d'autre part (Indonésie, Malaisie et Thaïlande, par exemple). Face à cette situation, les NPI asiatiques ont tenté de restructurer leurs économies et de passer au stade supérieur en termes de technologie et de productivité. Or, un tel projet oblige non seulement à moderniser l'équipement mais aussi à améliorer le niveau des qualifications et à en acquérir de nouvelles. Appréhender les modalités d'une revalorisation des qualifications, par la formation ou par des moyens moins formels, permet aussi d'éclairer le processus par lequel on devient et reste compétitif sur les marchés internationaux. Or cela a, à son tour, d'importantes conséquences pour les pays à économie de marché industrialisés comme pour les autres pays à un stade de développement moins avancé.

De plus, une étude du processus d'acquisition des qualifications requises par la restructuration industrielle promettait aussi de soulever des questions essentielles sur les contraintes qui pèsent sur les NPI d'Asie lorsqu'ils tentent d'aborder des industries, des technologies et des produits plus élaborés. Des études entreprises dans des NPI d'Amérique latine (Argentine, Brésil et Mexique en particulier) ainsi que dans les NPI d'Asie ont amené à la conclusion que la capacité de ces pays à passer à un stade technologique plus avancé et à concurrencer les pays à économie de marché, est étroitement subordonnée à la disponibilité de qualifications de haut niveau. A supposer que toutes ces limitations soient des obstacles majeurs, que peut-on faire sur une certaine période pour acquérir les qualifications de haut niveau nécessaires ? Cette question amène à soulever un certain nombre d'autres points très importants. Par exemple, quels sont les différents « modes » d'acquisition de qualifications de haut niveau et quelle est la viabilité de chacun dans divers cas de figure ?

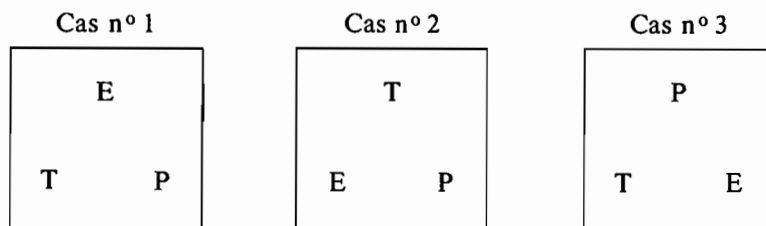
Un des objectifs principaux de ce projet de recherche comparatif est d'identifier les implications, pour d'autres pays en développement, de l'expérience des NPI asiatiques en matière de formation en cours d'emploi et d'acquisition de qualifications de haut niveau. Si, par définition, les NPI sont les plus industrialisés des pays en développement, les pays en développement sont obligés de transformer leurs structures industrielles en vue de perfectionner leurs capacités existantes et rendre ainsi leur économie plus performante, mais aussi pour ne pas se laisser distancer dans une économie mondiale en mutation. D'ailleurs, en passant à un niveau technologique supérieur, les NPI ouvrent de nouvelles possibilités à d'autres pays.

III. PROBLÉMATIQUE DU DÉVELOPPEMENT DES RESSOURCES HUMAINES

Toute politique d'éducation-formation-emploi dépend du contexte politique, culturel et social du pays envisagé. Toutefois, cette affirmation ne revêt pas une grande utilité opérationnelle. C'est pourquoi, il convient de s'interroger en priorité sur le fonctionnement du système éducation-formation-emploi lui-même. Kenneth King³ a bien présenté le problème, de la manière suivante :

- soit E = le système d'éducation
- T = le système de formation
- P = le système de production

Il est possible de former la main-d'œuvre qualifiée nécessaire au développement de trois façons principales :



Cas n° 1: On peut introduire, au sein du système éducatif, une composante formation (exemple : comprehensive high schools) et une composante production (exemple : ateliers dans certaines écoles de pays en développement).

Cas n° 2 De même, il est possible (et souvent nécessaire) d'introduire une composante éducative dans le système de formation (formation technique) et d'accroître ses liens avec la production (formation professionnelle).

Cas n° 3 Enfin on peut concevoir d'éduquer la main-d'œuvre en cours (ex: le programme BEST à Singapour) et surtout, de la former sur le lieu même du travail (formation en cours d'emploi). Il est clair toutefois que seules les grandes entreprises (multinationales et secteur public) d'une part et le secteur informel d'autre part, participent à l'effort de formation en la matière. Les petites et moyennes entreprises se procurent la main-d'œuvre qualifiée en la débauchant d'autres entreprises.

Ainsi, en fonction du contexte historique et institutionnel, des ressources disponibles et des priorités de politique économique (en particulier en matière de technologie et d'emploi), les pouvoirs publics d'un pays donné (qu'il soit industrialisé ou en développement) peuvent mettre l'accent sur l'un ou l'autre des trois systèmes précédents.

Pour opérer ce choix, il faut tenir compte à la fois du double continuum que constituent les types et les modes d'éducation/formation et également du rapport coût/bénéfice entre ces divers modes et types. Les divers *types* de formation s'échelonnent du plus général (par exemple les lois de la physique) au plus spécifique (par exemple la formation à l'utilisation d'un robot pour la peinture des carrosseries dans l'industrie automobile). Parallèlement, les *modes* d'éducation ou de formation, c'est à dire les institutions au sens large qui en assurent la dissémination, s'échelonnent aussi du général au spécifique.

Au croisement d'un mode et d'un type se trouve la formation à telle ou telle qualification. Or, il existe plusieurs modes possibles pour obtenir le même type d'éducation-formation. De même, une institution (mode de formation) peut assurer plusieurs types de formation. La tâche de l'économiste de l'éducation consiste à éclairer le planificateur sur les avantages et les inconvénients des solutions que représentent ces divers croisements types/modes pour aboutir à une qualification donnée, utilisant pour cela l'analyse coût/bénéfices. Toutefois, compte tenu des limites inhérentes à ce genre d'analyse (manque d'informations fiables à la fois sur les coûts et sur les bénéfices futurs), cet éclairage ne doit servir qu'à orienter la décision et à montrer, dans ses grandes lignes, quelles sont les limites des choix réalistes que l'on peut faire en la matière.

Ainsi, pour simplifier, on peut poser que tout pays doit décider quelles sont les priorités relatives à accorder à la formation des niveaux de main-d'œuvre suivants : personnel scientifique et technique, ingénieurs et cadres dirigeants, techniciens, travailleurs hautement qualifiés, travailleurs peu ou pas qualifiés.

Il apparaît, d'autre part, que plus la formation revêt un caractère général, plus il sera aisé d'assurer cette formation dans un contexte scolaire et que, plus la formation sera spécifique, plus il sera intéressant de l'assurer dans un contexte d'emploi (que ce soit d'ailleurs dans l'agriculture, l'industrie, les services ou le secteur informel).

En effet, plus la formation a un caractère général et plus elle est susceptible d'être utilisée dans plusieurs contextes de travail (*Human embodied versus enterprise embodied*) ; en outre, il est plus facile de former aux technologies réellement à l'œuvre dans un contexte productif, du fait des investissements à opérer qui sont rentabilisés par l'acte productif et que, par ailleurs, l'accélération technologique rend rapidement obsolètes les équipements de formation utilisés en dehors du système productif.

Dans un contexte de concurrence pure et parfaite, l'individu cherchant à maximiser son bien-être sera tenté de changer d'emploi après avoir reçu la formation, si le supplément de salaire offert par l'entreprise qui le débauche est suffisamment attractif. L'entreprise offrant ce supplément de salaire peut le faire du fait des économies réalisées sur les coûts de formation. Cet accroissement se fait généralement au détriment de l'entreprise perdant la personne formée.

Pour restaurer l'équilibre au niveau de l'entreprise, il est donc important de prévoir de traiter l'investissement en capital humain comme un investissement à risque, ce qui nécessite une réforme des règles de comptabilité et du code des impôts ainsi que la mise en œuvre de procédures d'incitation à la formation au sein des entreprises. Sans de telles incitations, il est probable que l'entreprise, toutes choses égales par ailleurs, sera réticente à accroître la formation au-delà des strictes nécessités conditionnées par le processus de production. Toutefois, ces incitations, fondées sur le double principe de l'incitation et de la coercition, doivent être soigneusement élaborées afin, entre autres, de ne pas en fixer le fonctionnement de manière trop rigide et d'éviter la tendance naturelle à la bureaucratie.

Ces différents rappels étant effectués, nous pouvons maintenant poser les trois questions de base du planificateur d'un pays en développement, à savoir :

- i) Quand, comment, où, pour qui, pourquoi, pour quelle durée, à quel âge, pour quel coût assurer la formation ? Cette question amène aussi à déterminer quel doit être le *partage des responsabilités* entre les pouvoirs publics, les unités économiques et les individus.
- ii) Quels *liens* doit-on mettre en œuvre et/ou renforcer entre l'éducation, la formation et l'emploi ?
- iii) Comment assurer les *équilibres* au sein de ces trois systèmes : éducation, formation, production ?

La première question se réfère aux méthodes de planification de la main-d'œuvre et aux priorités relatives à accorder à l'éducation, à la formation et à la production. La seconde se réfère au continuum éducation-formation-emploi et implique la mise en œuvre de passerelles entre les trois pôles du développement des ressources humaines, dans la perspective de l'éducation permanente. Ces passerelles doivent tenir compte à la fois des contraintes économiques (productives) et sociales (promotion individuelle). La troisième question se rapporte spécifiquement au fonctionnement interne de ces 3 systèmes et porte principalement sur l'équilibre du marché du travail.

De manière surprenante, compte tenu de l'importance du sujet pour les politiques de croissance et les stratégies de développement et des succès certains rencontrés depuis le début des années 60 dans le domaine de l'alphabétisation et de l'extension des systèmes scolaire et universitaire principalement, nous ne possédons que peu de données permettant de répondre de manière opérationnelle et non controversée à ces trois questions.

Quelles sont les certitudes en la matière ?

1. Les méthodes de planification de la main-d'œuvre ne permettent pas, en leur état actuel et compte tenu des statistiques disponibles et de l'incertitude technologique, de prévoir avec certitude les évolutions futures en ce domaine.

2. Les coûts de formation supplémentaires enregistrés dans le système de formation professionnelle et technique ne sont généralement pas compensés par des accroissements de rémunérations correspondants (*rate-of-return analysis*).

3. On assiste à de profonds déséquilibres entre les 3 systèmes de l'éducation, de la formation et de la production et au sein même de ces trois marchés (éducation, formation, production).

4. Les liens entre ces trois systèmes sont ténus, peu efficaces et ne sont pas centrés sur l'accroissement du capital humain mais au contraire sur l'accroissement du capital physique.

5. Il est nécessaire d'accroître l'importance de la formation reçue au sein du système productif (en particulier du fait de l'accélération technologique).

A l'inverse, quelles sont les incertitudes ?

La liste complète des questions auxquelles il n'existe pas de réponse dépasserait le cadre de ce premier chapitre. Ces questions s'insèrent dans le cadre des trois groupes de questions citées plus haut (partage des responsabilités, liens, équilibres) auxquelles, du point de vue des décideurs, doit s'en rajouter une quatrième :

- quel peut-être le rôle des acteurs institutionnels dans le fonctionnement efficace et au moindre coût du système éducation/formation/emploi ?

Cette question se réfère à la dichotomie théorique entre une planification centralisée des besoins en main-d'œuvre (telle qu'elle peut exister dans le cas de l'URSS ou encore de l'effort

de guerre américain dans le secteur de l'aéronautique durant la Seconde Guerre mondiale par exemple) et le libre jeu complet des forces du marché (dont Hong Kong fournit un bon exemple). Dans ce deuxième cas, la somme des choix individuels fondée sur une analyse coût-bénéfice (coût de la formation comparé aux rémunérations futures pour l'individu et coût de la formation comparé à la productivité future de l'entreprise) est censée déboucher sur l'équilibre macroéconomique.

Or il est clair que les systèmes de l'éducation, de la formation et de l'emploi ne fonctionnent pas de manière transparente et qu'en particulier, les niveaux de rémunération et de productivité dépendent de nombreux autres facteurs non pris en compte dans ce type d'analyse «à la marge»: la productivité est en réalité fonction des qualifications, des ressources, de la gestion, de la technologie, etc.

Ainsi, étant donné le caractère imparfait des systèmes de l'éducation-formation-emploi d'une part et l'inefficacité des méthodes de planification de la main-d'œuvre d'autre part, les pouvoirs publics des pays en développement sont contraints de trouver des solutions intermédiaires, en tenant compte à la fois des coûts de ces solutions et du désir justifié de promotion sociale des individus dans la société.

Une de ces solutions consiste à transférer une partie de la responsabilité de la formation de la main-d'œuvre qualifiée vers l'appareil productif lui-même. Cette solution pose trois problèmes distincts, qu'il est utile de rappeler ici :

- comment contrôler la qualité de la formation reçue (double problème du contrôle et de la certification qui sera discuté dans le dernier chapitre) ?
- comment assurer la transférabilité de la formation (accroissement du stock de capital humain) tout en évitant le biais d'investissements intensifs en capital, dont les risques sont plus facilement comptabilisables mais qui, dans un contexte de marché du travail fortement offreur, sont anti-sociaux ?
- comment inciter l'entreprise – et éventuellement, l'individu lui-même – à accroître sa responsabilité en matière de formation ?

Cette dernière question se réfère aux méthodes d'incitation ou de pression que les acteurs institutionnels peuvent promouvoir dans ce domaine : taxe de formation professionnelle, ratio obligatoire de formation, centres de formation co-financés par un acteur institutionnel et une entreprise (ou un groupement d'entreprises), subventions directement attribuées aux travailleurs sous certaines conditions de réussite, etc ... Peu de ces méthodes rencontrent réellement le succès espéré, bien que quelques études leur aient été consacrées. Il y a là un choix à opérer entre la centralisation des décisions et la décentralisation des actions.

Les quelques réflexions qui précèdent montrent ainsi tout l'intérêt d'une approche intégrée de la question du fonctionnement des 3 systèmes de l'éducation-formation-emploi (en se concentrant sur les deux derniers puisque le marché de l'éducation a déjà fait l'objet de nombreuses études).

Cette étude tente de faire progresser les connaissances sur le fonctionnement de ces systèmes. Dans ce but, un certain nombre d'objectifs ont été définis, qui ont été traduits en hypothèses de travail. C'est là l'objet de la section finale de ce premier chapitre.

IV. OBJECTIFS ET HYPOTHÈSES

L'hypothèse principale à la base de l'étude est inspirée par l'observation élémentaire que les systèmes traditionnels d'enseignement et de formation ne permettent pas de parvenir à équilibrer l'offre et la demande de main-d'œuvre. La première hypothèse peut donc être

formulée ainsi : la formation en cours d'emploi dans l'entreprise pourrait être un complément ou un substitut efficace à l'enseignement et à la formation traditionnels, moins coûteux et plus rapide à mettre en œuvre.

Si l'hypothèse ci-dessus est juste, la question est de savoir quelles sont dans ce domaine les politiques et les méthodes efficaces, tant au niveau microéconomique des entreprises, qu'au niveau macroéconomique des acteurs institutionnels ? En savoir plus sur cette question est sans doute utile pour corriger le décalage actuel entre l'enseignement formel et les qualifications nécessaires au développement.

La deuxième hypothèse se réfère au développement rapide des nouveaux pays industriels. Grâce à la mise en valeur des ressources humaines, ces pays ont, dans une large mesure, redressé les déséquilibres de leurs économies. La deuxième hypothèse est donc que la formation en cours d'emploi joue un rôle efficace dans le développement. Celle-ci apparaît comme un facteur clé dans la mise en valeur des ressources humaines par ces pays et pourrait avoir des prolongements encore plus importants à l'avenir. Dans la mesure où cette hypothèse s'avère fondée, la question est de savoir comment on peut améliorer les systèmes existants et, s'agissant des défis technologiques de l'avenir, quelles sont parmi les politiques et méthodes mises en œuvre celles qui sont les plus efficaces et celles qui ne le sont pas ? Il est utile aussi de déterminer les conditions d'une transposition de certaines expériences réussies aux pays moins avancés dans le développement.

La dernière hypothèse en particulier dans le cas de l'Indonésie et des pays africains est que la formation en cours d'emploi constitue l'un des principaux instruments pour réaliser une meilleure articulation des secteurs moderne et informel de l'économie.

Partant de ces hypothèses, on se demandera :

- Quels sont les programmes de formation en cours d'emploi, les incitations et les actions directives mis en place par les acteurs institutionnels ?
- Quels sont les critères d'efficacité pour les acteurs institutionnels, comparés à ceux qui s'appliquent aux entreprises ?
- Quels sont les problèmes des entreprises en matière de formation en cours d'emploi et comment les résolvent-elles ?
- Quelles sortes de programmes les entreprises veulent-elles appliquer ?
- Quel est le degré d'efficacité des politiques et actions de formation en cours d'emploi mis en œuvre par les entreprises ?
- Comment élever le niveau technique par la formation en cours d'emploi ?
- Quels sont, du point de vue de la formation, les liens entre le secteur formel et le secteur informel dans les pays étudiés ?
- Comment réformer le système éducatif compte tenu des déficiences révélées par l'étude de la formation en cours d'emploi ?
- Quelles solutions pourraient être transposées à d'autres entreprises du même pays et à des entreprises d'autres pays ?
- Quels sont les programmes de formation prioritaires pour un pays donné ?

V. DÉFINITION DE LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI ET ORIENTATIONS MÉTHODOLOGIQUES DE L'ÉTUDE

Ce qui précède montre à l'évidence que le terme « formation » est pris au sens large dans le présent projet de recherche. En conséquence, la formation ainsi définie comprend des activités telles que des programmes structurés de cours, organisés soit dans l'entreprise, soit dans des établissements spécialisés, en vue de dispenser des connaissances et de créer ou de

perfectionner des qualifications ; une formation moins structurée, «sur le tas», dans laquelle les qualifications s'acquièrent à travers l'accomplissement de tâches productives de routine complété par quelques cours ; les processus d'acquisition spontanée de qualifications, tels que l'apprentissage par la pratique (*learning by doing*), ou la création dans l'entreprise d'une équipe de spécialistes chargés de former à des qualifications particulières dans des domaines déterminés. L'un des objectifs de cette étude est d'identifier les divers types de formation qui ont tenu une place importante dans la constitution du fonds de qualifications de l'entreprise.

D'une façon générale, la formation en cours d'emploi se définit comme toute action de formation dispensée aux employés des entreprises ou recherchée par eux, après embauche et en liaison avec le travail qu'ils accomplissent.

A. Approche

Pour cerner l'ensemble des données nécessaires à une telle étude, il a été nécessaire d'utiliser aussi bien la documentation existante dans le pays (sur la structure éducative et économique) que des données de première main qui ont été recueillies par des enquêtes qualitatives légères sur le terrain. De telles enquêtes sont apparues indispensables afin de répondre aux questions que l'on vient d'énoncer et de vérifier en partie les hypothèses de la recherche.

La démarche adoptée s'est donc voulue qualitative, consistant à recueillir par voie d'entretiens structurés, les opinions et comportements des divers acteurs (entrepreneurs, institutions gouvernementales ou non et, parfois aussi, les bénéficiaires de la formation), puis à confronter ces opinions et attitudes entre elles et avec les données quantitatives existantes. Il ne s'agissait en aucun cas de viser à une extrapolation quantitative des résultats, compte tenu de la taille modeste des échantillons.

Le but ultime de ce travail est de proposer des conclusions, suggestions et recommandations pour les décideurs tant au niveau national qu'international.

B. Choix des industries

Dans la réalisation des études de cas en Asie, trois conditions de sélection se sont imposées dans le choix des branches retenues :

- La nécessité de pouvoir effectuer une analyse comparative entre les différents pays retenus, de pouvoir dresser un tableau des systèmes de formation en cours d'emploi aussi complet que possible par rapport aux niveaux de développement et de proposer des solutions adaptées à chaque situation, tout en dégageant les principales recommandations qui seraient valables quel que soit le pays étudié ;
- Le besoin d'avoir des indications plus spécifiques par rapport au niveau de développement de chacun de ces pays ;
- L'existence, au sein d'une branche, d'une structure suffisamment diversifiée selon les types d'unités de production, les technologies utilisées et les pratiques de formation.

En effet, la complémentarité et/ou la concurrence des unités de production au sein d'une même branche d'activité peut entraîner une mobilité différente de la main-d'œuvre et peut donc se répercuter sur les comportements de formation en cours d'emploi.

A la suite de l'expérience acquise au cours de l'étude pilote sur la Tunisie⁴ et des discussions qui se sont déroulées lors du séminaire méthodologique de Kuala Lumpur, qui avait réuni en février/mars 1985 l'ensemble des participants à la phase Asie de ce projet, il a finalement été décidé de retenir les branches d'activité suivantes pour les études de cas en Asie : construction, textiles, industries mécaniques et électriques, électronique, tourisme, banques, finance et assurances. Quelques autres branches considérées comme stratégiquement importantes dans le développement des pays étudiés (comme par exemple l'énergie), ont été incorporées le cas échéant à l'étude.

C. Choix des entreprises

Dans le choix des entreprises à étudier ont été pris en considération les critères suivants, qui apparaissent comme particulièrement significatifs en ce qui concerne les différences potentielles en matière de formation :

- *La propriété du capital* (public, privé, semi-public, international). On peut, en effet, considérer que la provenance du capital détermine dans une large mesure le mode de gestion de la firme et exerce, par voie de conséquence, une influence considérable sur les politiques et les pratiques en matière de recrutement et de formation. Il semble évident, par exemple, que les priorités en matière d'embauche et de formation de la main-d'œuvre diffèrent selon qu'une entreprise appartient au secteur public, au secteur privé national, ou qu'elle est gérée sous contrôle de capitaux étrangers. Il s'agit donc de déterminer quelles sont les différentes politiques des entreprises et comment elles s'articulent au niveau national. Une autre variable qui pourra être analysée grâce à ce critère est la composante technologique et son rôle dans les différentes activités de formation.
- *L'organisation interne de la firme*, en particulier au regard des politiques de recrutement et de promotion. Selon l'importance accordée par l'entreprise à la mobilité interne de la main-d'œuvre, ou, au contraire, à la mobilité inter-firmes, l'importance attachée à la formation aura une toute autre dimension. Sur ce plan, la recherche tiendra compte en particulier des variables suivantes : politique de gestion du personnel, structure des qualifications, niveau des salaires, politiques de formation en cours d'emploi, existence de centres de formation internes et/ou recours à tous les types d'appareil de formation, stabilité de la main-d'œuvre, présence d'une implantation syndicale.

Dans chacune des entreprises interviewées, le guide d'entretien a été structuré en fonction de la liste des qualifications suivantes : apprentis, travailleurs peu ou pas qualifiés, travailleurs qualifiés et artisans, employés, contremaîtres et techniciens, ingénieurs, cadres dirigeants et gestionnaires.

D. Choix des acteurs institutionnels

Les acteurs institutionnels sont :

- Les pouvoirs publics (ministère du Plan, ministère de l'Education, ministère des Affaires sociales, ministère du Travail, ministère de l'Industrie) ;
- Les associations patronales et les associations de travailleurs (syndicats) ;
- Certaines entreprises privées dont l'activité principale est la formation des individus ;

- Les institutions de formation au niveau national et international ;
- Les agences d'aide et les organisations internationales ;
- Les organisations non gouvernementales.

Cette investigation a permis de mettre en lumière les différentes politiques et actions des participants au système de la formation en cours d'emploi.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Pour une discussion des différents modes de formation et de leur coût-efficacité, voir Christopher Dougherty, «Cost-effectiveness of Training Delivery Modes : A Review», World Bank Discussion Paper N° EDT73 (avril 1987).
2. Voir, par exemple, Ian M.D. Little, «An Economic Renaissance» in Walter Galenson (sous la direction de), *Economic Growth and Structural Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1979, pp. 448-507, et Roy Hofheinz et Kent E. Calder, *the Eastasia Edge*, New York, Basic Books, 1982.
3. Commentaires présentés lors du séminaire de la Banque mondiale sur l'éducation et la formation, Annapolis, Maryland, septembre 1986.
4. Jacques Charmes, Julien Condé et Bernard Salomé, *La formation en cours d'emploi en Tunisie*, Paris, Centre de Développement de l'OCDE, 1985.

Chapitre 2

ÉCONOMIE, MARCHÉ DU TRAVAIL ET ÉDUCATION-FORMATION

I. PERFORMANCES ÉCONOMIQUES ET STRATÉGIES D'INDUSTRIALISATION

Les cinq pays étudiés sont parmi ceux qui, dans le monde, ont connu la plus forte croissance de leur Produit Intérieur Brut au cours des deux dernières décennies. Pour la dernière décennie, et en dépit des deux chocs pétroliers, ces performances restent les plus élevées du monde, quoique en légère diminution. Le tableau 1 ci-après et les quatre graphiques qui l'accompagnent, retracent ces évolutions et montrent également comment un tel rythme de développement a permis une croissance sans précédent de la part de l'industrie dans le Produit Intérieur Brut en Indonésie, en Corée du Sud et à Taïwan. La part du secteur secondaire dans le PIB passe de 12 à 40 pour cent entre 1965 et 1984 en Indonésie (soit un rythme de 13.4 pour cent par an entre 1965-73 et de 8.3 pour cent entre 1973-84, largement dû au pétrole), de 25 à 39 pour cent en Corée du Sud (soit des rythmes respectifs de 18.4 et 10.9 pour cent) et de 23.8 à 51.3 pour cent à Taïwan entre 1951 et 1981.

A Hong Kong et Singapour, où le secteur primaire est négligeable, les restructurations du PIB intervenues au cours de cette période se sont faites au bénéfice des services à Hong Kong qui passent de 58 à 78 pour cent (services financiers notamment), de l'industrie à Singapour qui passe de 24 à 39 pour cent du PIB.

Dans tous ces pays, à l'exception de l'Indonésie, le secteur exportateur a connu une très forte croissance au cours des deux dernières décennies et représente une proportion très importante du PIB : ce secteur de l'activité économique est passé de 10 à plus de 50 pour cent du PIB à Taïwan entre 1951-56 et 1984 ; il atteignait 35 pour cent du PIB en Corée en 1984. Cependant, Hong Kong et Singapour constituent de ce point de vue des cas exceptionnels puisque les exportations y représentent respectivement près de 104 pour cent et 176 pour cent du PIB en 1983-84 (avec des réexportations constituant plus de 50 pour cent de l'ensemble).

Hong Kong et Singapour présentent de nombreux points communs, au-delà du fait qu'il s'agit de deux villes, l'une colonie, l'autre Etat. Leur ancienne fonction d'entrepôt les a placés parmi les premiers ports au monde. Singapour est en outre le troisième centre mondial de raffinage pétrolier et plus de la moitié de la production mondiale de lecteurs de disques y est fabriquée. Comme Hong Kong, il est l'un des plus importants centres financiers de communication du monde.

La stratégie d'industrialisation suivie par Singapour après 1966 a d'abord été une stratégie de substitution aux importations, puis d'exportation de produits manufacturés à

Tableau 1. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES ÉCONOMIQUES DES QUATRE NOUVEAUX PAYS INDUSTRIELS D'ASIE
(HONG KONG, SINGAPOUR, CORÉE, TAIWAN) ET DE L'INDONÉSIE

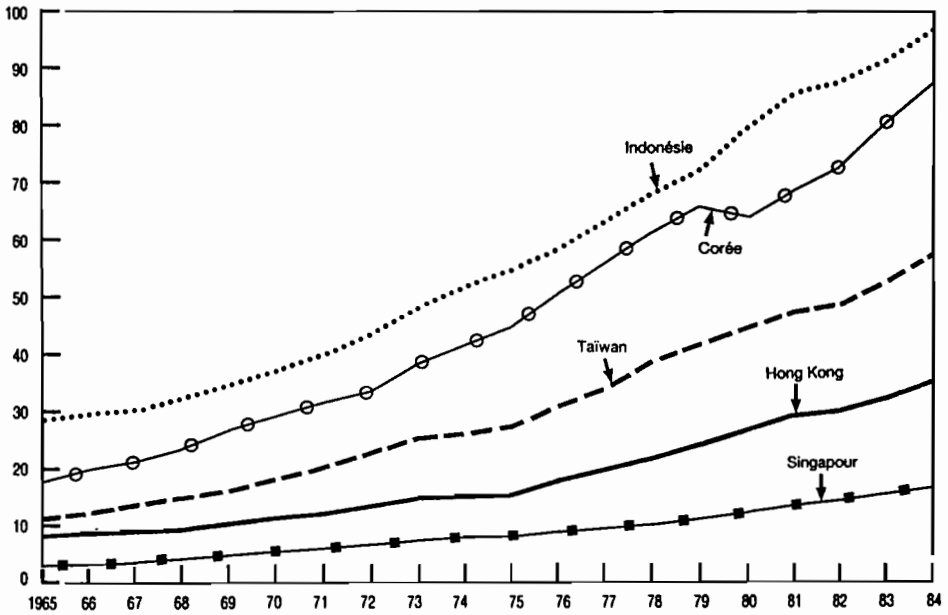
	Hong Kong		Singapour		Corée du Sud		Taiwan		Indonésie	
	1974	1984	1974	1984	1974	1984	1974	1984	1974	1984
Population (en millions)	4.3	5.4	2.2	2.5	34.7	40.6	16.3	18.8	127.3	159.9
PNB par tête (en \$EU)	2 050	5 940	2 310	7 450	550	2 110	1 130	3 000	200	530
Taux de croissance annuel du PIB ¹	8.0	9.5	12.3	8.4	9.7	7.2	10.5	8.3	6.4	6.8
Structure du PIB										
Secteurs:										
Primaire	2	1	3	1	38	14	14	7	59	26
Secondaire	40	22	24	39	25	39	46	51	12	40
Tertiaire	58	78	73	60	37	47	40	42	29	34
Exportations/PNB ²	59.1	55.2	67.1	85.3	23.8	35.1	39.3	53.8	28.8	25.0
Importations/PNB	88.8	89.5	116.9	110.7	36.6	36.8	48.6	38.8	14.9	16.3

1. Taux calculé sur les périodes 1964-74 et 1974-84.

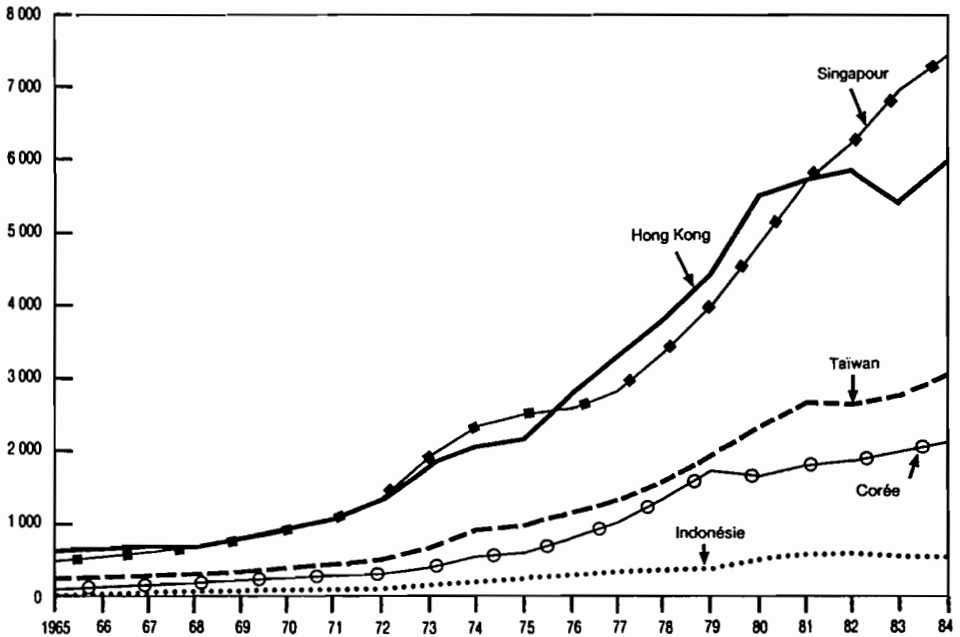
2. Commerce spécial (sans les réexportations).

Source : Banque de données du Centre de Développement.

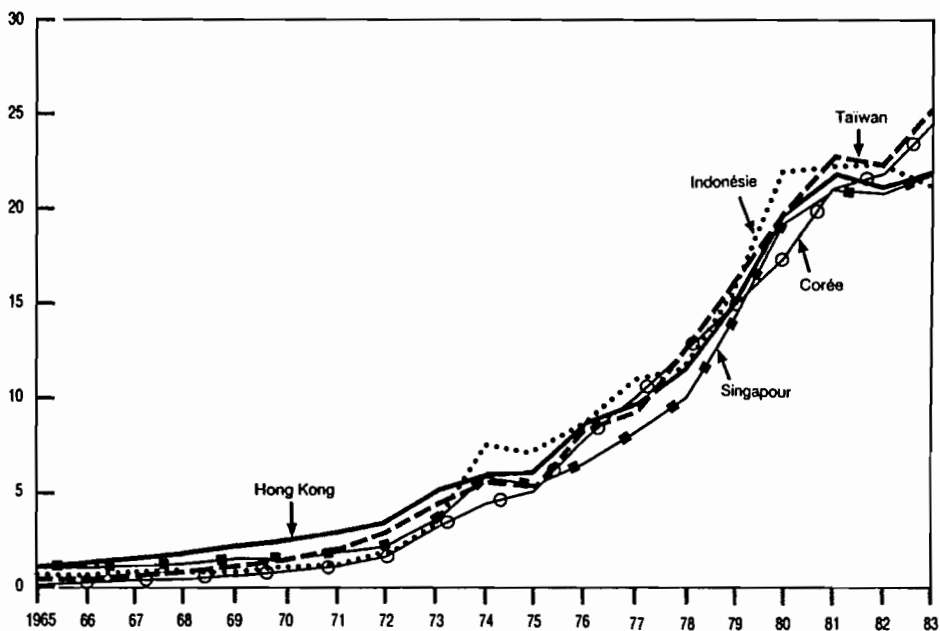
Graphique 1. **PIB RÉEL**
(Milliards de \$ EU 1981)



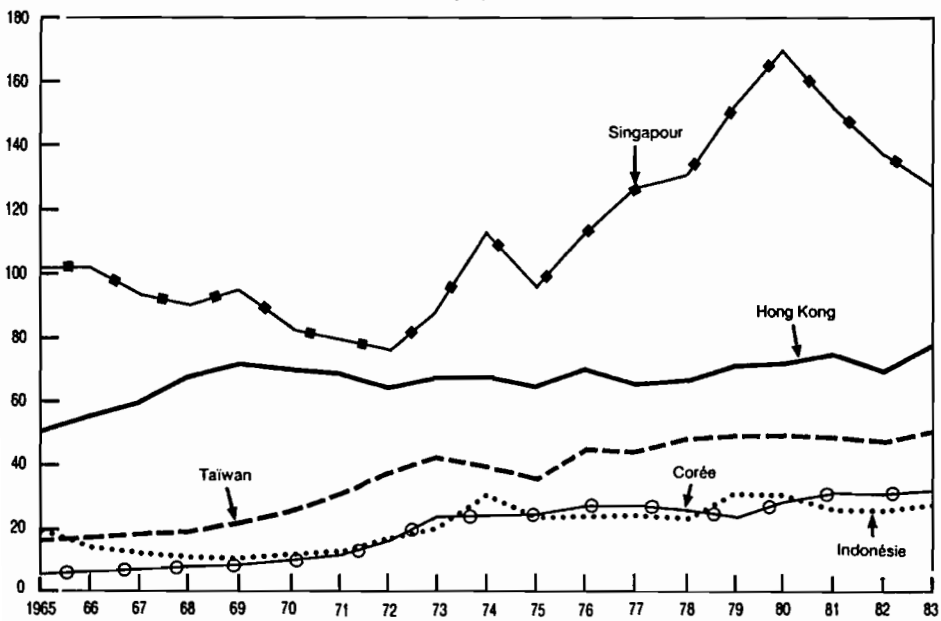
Graphique 2. **PIB PAR HABITANT**
(\$ EU)



Graphique 3. EXPORTATIONS
(Milliards de \$ EU)



Graphique 4. PART DES EXPORTATIONS DANS LE PIB
(%)



forte intensité de travail. A partir de 1973, la crise pétrolière entraîne une réorientation vers des industries et des activités à haute intensité de main-d'œuvre qualifiée (services financiers, logiciels d'ordinateurs), et après 1979, ce que l'on appelle la seconde révolution industrielle se traduit par des mesures visant à accroître le coût de la main-d'œuvre : l'objectif visé est d'attirer les investissements à forte intensité technologique. La délocalisation d'activités à faible valeur ajoutée devait être compensée par la relocalisation d'activités à haut degré de technologie.

Mais cela implique de très gros efforts de formation de la main-d'œuvre, et particulièrement de formation en cours d'emploi et de formation de reconversion. Or, il n'est pas sûr que l'amélioration de l'efficacité d'utilisation de la main-d'œuvre ait suivi son renchérissement. Et le risque existe que la délocalisation qui s'opère du fait de la désormais moindre compétitivité de Singapour par rapport au coût de la main-d'œuvre en Corée, à Hong Kong et à Taiwan, ne soit pas compensée par l'arrivée de nouveaux investissements étrangers : les résultats négatifs de 1985 vont entraîner une dérégulation et mettre à l'ordre du jour la formation de la main-d'œuvre, en vue d'améliorer la productivité.

A partir de 1979, Hong Kong va fonder sa stratégie d'exportation sur une diversification des activités manufacturières clés : textile-confection, électricité-électronique, produits plastiques et métalliques, mais aussi des services tertiaires à fort taux de croissance (finances notamment). Les exportations de Hong Kong restent néanmoins très dépendantes de la demande extérieure. Celle-ci soumet donc l'investissement capitaliste (dont le cycle suit des hauts et des bas) et la formation de la main-d'œuvre aux exigences de ses variations à court terme et de sa revendication de qualité à long terme : les rapides changements de la demande nécessitent des ajustements dans les qualifications de la main-d'œuvre. Mais cette flexibilité ne requiert pas de la part des entrepreneurs de fortes dépenses en matière de formation, au contraire de l'exigence de qualité dont les implications sur le niveau (et le coût) de qualification de la main-d'œuvre devraient être significatives.

Taiwan se trouve confronté à la même nécessité d'augmenter la qualité de sa production et la problématique de la formation s'y trouve également liée à la recherche d'investissements à forte valeur ajoutée et à forte intensité technologique, et à l'amélioration de la productivité.

En Corée du Sud, les secteurs d'exportation ont dès l'origine joué un rôle moteur dans le processus d'industrialisation. Pourtant, au milieu des années 70, une stratégie de développement des industries lourdes et des industries chimiques s'est traduite par des mesures de protection visant la substitution aux importations. Il en est résulté une mauvaise allocation des ressources, un ralentissement de la croissance du secteur manufacturier et une érosion des capacités exportatrices : au début des années 80, des mesures de libéralisation ont été prises cherchant à attirer les investissements étrangers et les technologies de pointe.

Quant à la structure de l'économie indonésienne, elle est très dépendante de la demande mondiale de produits primaires, particulièrement le pétrole, et présente un fort degré de substitution aux importations : parallèlement à un ralentissement des exportations, l'accroissement des importations est d'autant plus difficile à freiner que plus des trois quarts portent sur des produits intermédiaires et des biens d'équipement : de ce fait et en raison de la diminution de la productivité du capital et de la stagnation de la production manufacturière, l'Indonésie est amenée à abandonner sa stratégie d'industrialisation par substitution aux importations pour se tourner vers une politique plus ambitieuse de promotion des exportations. Productivité et compétitivité nécessitent dès lors de revoir l'ensemble du système d'éducation et de formation qui s'avère inadapte.

On voit ainsi que les quatre nouveaux pays industriels et l'Indonésie se trouvent confrontés, sous l'impact de la demande mondiale, à des problèmes somme toute similaires qui

débouchent sur une réflexion quant au rôle de la formation de la main-d'œuvre. Du fait de leurs progrès antérieurs sur la voie de l'industrialisation, et du chemin déjà parcouru, ces pays ont commencé à mettre en œuvre, ou envisagent de le faire à brève échéance, des stratégies de restructurations qui les poussent toujours vers le haut, à remonter les filières technologiques et à attirer des investissements à toujours plus forte intensité de technologie. C'est dans ce contexte qu'il convient d'examiner leurs expériences dans le domaine de la formation, et leurs réflexions actuelles sur cette question. Mais auparavant, il est nécessaire de présenter les caractéristiques du marché du travail dans les cinq pays examinés, et les particularités de leur système éducatif.

II. EMPLOI, MOBILITÉ ET MARCHÉ DU TRAVAIL

Les performances économiques des quatre nouveaux pays industriels se sont traduites par une demande de main-d'œuvre qui, non seulement a permis d'absorber une population active pourtant en rapide augmentation du fait de la croissance démographique et de l'arrivée massive des femmes sur le marché du travail, mais encore a nécessité, dans le cas de Hong Kong et de Singapour, l'appel à une main-d'œuvre extérieure. Seule l'Indonésie reste une économie à fort surplus de main-d'œuvre, type classique d'économie en voie de développement et dont les taux de chômage et de sous-emploi officiel rendent très imparfaitement compte.

Le tableau 2 ci-après, établi d'après les évaluations et projections du Bureau International du Travail, montre que dans les quatre pays pour lesquels les données sont disponibles (c'est à dire tous sauf Taïwan qui n'est pas membre des Nations Unies), les taux de croissance annuels de la population active ont constamment été supérieurs aux taux moyens calculés pour l'ensemble des pays en développement au cours des 35 dernières années. Les données spécifiques dont on dispose pour Taïwan montrent qu'il en a été de même pour ce pays¹. Or, cette croissance très rapide de la population active a été de pair avec des taux de chômage extrêmement faibles, que l'on peut considérer aujourd'hui comme des taux de chômage frictionnel : 3 à 4 pour cent à Hong Kong, 3.5 pour cent en 1980 à Singapour, 4 pour cent en Corée du Sud en 1985 et moins de 3 pour cent à Taïwan dans la période récente. En Indonésie, la situation est bien différente et le marché du travail y est plus correctement décrit par la formule : 10 demandeurs d'emploi, 2 offres dont une sera satisfaite².

En fait, les quatre nouveaux pays industriels sont passés en un temps très rapide d'un type d'économie à excédent de main-d'œuvre à des situations de pénuries se répercutant sur les niveaux de salaire. Le point de retournement serait intervenu aux alentours de 1968 pour Taïwan (où le taux de chômage passe de plus de 6 pour cent à moins de 3 pour cent) et de 1978 pour la Corée du Sud (le taux de chômage passe de 8 à 4 pour cent). Les conséquences de ce plein emploi ont été l'augmentation rapide des taux de salaires réels particulièrement pour la main-d'œuvre faiblement qualifiée et la cessation progressive de l'attrait des capitaux extérieurs par le faible niveau des salaires. Parallèlement, la concurrence reste très intense dans les niveaux élevés de qualification. Symptomatiquement, ces deux phénomènes (pénurie de main-d'œuvre faiblement qualifiée et forte concurrence de la demande d'emplois qualifiés) se traduisent par une forte mobilité de la main-d'œuvre et un faible encouragement à la formation en cours d'emploi pour les employeurs.

Dans le premier cas, la forte concurrence que se livrent les employeurs pour se procurer une main-d'œuvre faiblement qualifiée, devenue rare, se répercute sur le taux de salaire et sur la mobilité de cette main-d'œuvre facilement transférable d'une entreprise à l'autre, mais

Tableau 2. RÉPARTITION DE LA POPULATION ACTIVE PAR SEXE ET PAR SECTEUR, TAUX DE CROISSANCE DEPUIS 1950

En milliers	Hong Kong		Singapour		Corée du Sud		Taiwan		Indonésie		Taux de croissance pour l'ensemble des pays en développement				
	Effectifs	Taux de croissance	Effectifs	Taux de croissance	Effectifs	Taux de croissance	Effectifs	Taux de croissance	Effectifs	Taux de croissance					
Population active															
1950	854		357		7 450		3 063	2.10	32 149						
1960	1 188	3.35	541	4.25	8 369	1.17	3 617	2.55	37 466	1.54	1.34				
1970	1 645	3.31	726	3.00	11 406	3.15	4 654	3.60	45 646	1.99	2.03				
1980	2 531	4.40	1 116	4.39	14 729	2.59	6 629	1.23	56 253	2.11	2.37				
1985	2 866	2.52	1 226	1.88	16 790	2.65			63 430	2.43	2.43				
dont femmes															
1950	230		65		1 812				8 258						
1960	338	3.93	99	4.30	2 179	1.86			10 076	2.01	1.39				
1970	571	5.40	188	6.58	3 667	5.34			13 804	3.20	2.19				
1980	899	4.64	385	7.44	5 022	3.20			17 630	2.48	2.54				
1985	988	1.89	409	1.24	5 711	2.61			19 846	2.40	2.29				
Répartition sectorielle des effectifs	Hong Kong			Singapour			Corée du Sud			Taiwan			Indonésie		
	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services	Agriculture	Industrie	Services
1950	104	476	275	29	73	255	5 279	476	1 245	1 642	495	792	25 403	2 038	4 709
1960	99	613	482	40	125	376	5 131	613	2 383	1 742	713	1 018	28 024	2 861	6 582
1970	72	903	671	25	220	482	5 605	2 261	3 541	1 680	1 278	1 617	30 262	4 685	10 699
1980	53	1 287	1 191	18	421	678	5 360	3 950	5 419	1 277	2 774	2 497	32 180	7 351	16 271
En %															
1950	12.10	55.70	32.20	8.20	20.40	71.40	76.90	6.40	16.70	79.0	6.35	14.65	56.10	16.90	27.00
1960	7.75	51.60	40.60	7.40	23.05	69.55	61.30	10.20	28.50	74.8	7.65	17.55	50.20	20.50	29.30
1970	4.35	54.85	40.80	3.45	30.25	66.30	49.15	19.80	31.05	66.3	10.25	23.45	36.70	28.00	35.30
1980	2.10	50.85	47.05	1.60	37.70	60.70	36.40	26.80	36.80	57.2	13.05	29.75	19.50	42.40	38.10

Source : BIT : *Evaluations et projections de la population active 1950-2025*. Genève 1986, 6 volumes. Council for Economic Planning and Development ; *Taiwan Statistical Data Book*, 1985.

aussi d'une industrie à l'autre (ouvriers d'assemblage, employés commerciaux). Dans le second cas (main-d'œuvre plus qualifiée), le tassement et le faible différentiel des salaires d'un niveau de qualification à l'autre peuvent être démotivants pour les intéressés, mais poussent les employeurs à pratiquer le débauchage (d'où une forte mobilité pour cette catégorie de main-d'œuvre) plutôt que la formation en cours d'emploi, en fonction de leurs propres besoins.

Si le taux moyen mensuel de mobilité (*separation rate*) est de 4 à 5 pour cent en Corée (à comparer à 4 pour cent aux Etats-Unis et à 2 pour cent au Japon), on remarquera que la récente période d'industrialisation lourde a dû le faire notablement baisser. Mais c'est incontestablement à Hong Kong, qui se présente comme un modèle de marché du travail concurrentiel, que le taux de mobilité est le plus fort : 13 à 16 pour cent, calculé à partir de deux enquêtes réalisées en 1982 et 1983³. De ces enquêtes, il ressort en outre que la mobilité à l'intérieur de la branche est plus forte (98.9 pour cent en 1982) que la mobilité inter-branche (96.4 pour cent) ; le taux évolue en sens inverse du taux de croissance de la production, de l'âge, du niveau d'éducation et du niveau de salaire.

La mobilité de la main-d'œuvre, qui est ainsi une caractéristique clé du marché du travail dans les nouveaux pays industriels, est en général considérée comme un élément favorable à la dynamique de la croissance au niveau macroéconomique, puisqu'elle renforce la compétitivité des entreprises. Sur le plan microéconomique, il peut s'ensuivre des perturbations dans le processus de production et surtout, globalement, un tel phénomène a tendance à dispenser les entreprises des tâches de formation et à en faire supporter le coût aux individus eux-mêmes (cas extrême de Hong Kong) ou aux pouvoirs publics. Et la question qui mérite d'être posée à propos des nouveaux pays industriels est de savoir si, en définitive, et au vu de l'expérience de ces pays, il est socialement et économiquement préférable de prendre des mesures visant à inciter les entreprises à supporter la charge de la formation de leur main-d'œuvre.

En Indonésie, cas plus classique de marché du travail d'un pays en développement, c'est moins la mobilité de la main-d'œuvre que le poids du secteur informel qui influe sur les comportements des employeurs et des travailleurs. En 1980, ce secteur y représentait plus de 39 pour cent de l'emploi non agricole contre près de 21 pour cent en Corée du Sud et seulement 10 et 12.3 pour cent à Hong Kong et Singapour (cf. tableau 3 ci-après). Encore n'est-ce là qu'une estimation minimale effectuée sur la base d'une définition restrictive limitant le secteur informel aux indépendants et aides familiaux non agricoles. Il conviendrait d'y inclure l'emploi dans les petites entreprises : celui-ci n'est généralement connu que dans le seul secteur manufacturier. Ainsi, selon l'enquête sur les petites entreprises industrielles, les industries rurales et les ateliers à domicile⁴ représentaient plus de 62 pour cent de l'emploi manufacturier en Indonésie en 1979 (contre près de 80 pour cent en 1974⁵). A Hong Kong en 1978, les ateliers à domicile (*factories in domestic premises*) et les petites entreprises employant de 1 à 9 personnes représentaient respectivement 103 250 et 86 960 emplois, soit près de 24 pour cent de l'emploi industriel⁶, en régression cependant par rapport à 1971 où les seuls ateliers à domicile représentaient à eux seuls le quart de l'emploi industriel⁷.

Le rôle du secteur informel sur le marché du travail et dans la formation de la main-d'œuvre dépend de l'intensité et de la forme des liens qu'il entretient avec le secteur moderne. Les qualifications acquises sur le tas dans le secteur informel n'étant généralement pas reconnues dans le secteur moderne, le rôle de pression à la baisse sur le taux de salaire ne peut guère jouer que pour les emplois non qualifiés. C'est d'une autre manière que le secteur informel participe au fonctionnement et au développement du secteur moderne et fait ainsi partie des restructurations industrielles : la sous-traitance, caractéristique du secteur informel dans ces pays, et particulièrement dans les nouveaux pays industriels, permet aux grandes entreprises de se décharger d'un certain nombre d'opérations de production et de services et de

Tableau 3. UNE ESTIMATION DE L'EMPLOI DANS LE SECTEUR INFORMEL (SI) A HONG KONG, SINGAPOUR, CORÉE DU SUD ET
INDONÉSIE D'APRÈS LE STATUT DANS LA PROFESSION DANS LES RECENSEMENTS DE POPULATION

Indépendants et aides familiaux non agricoles

	Hong Kong ¹ 1981			Singapour ² 1980			Corée du Sud ² 1980			Indonésie ² 1980		
	Effectifs employés	En % de la branche	En % du SI	Effectifs employés	En % de la branche	En % du SI	Effectifs employés	En % de la branche	En % du SI	Effectifs employés	En % de la branche	En % du SI
Industries extractives	97	-	-	34	-	-	2 309	2.6	0.1	167 981	45.5	1.9
Industries manufacturières	56 855	5.6	23.1	14 968	4.6	11.5	252 323	9.0	12.2	1 255 431	28.8	13.8
Electricité, gaz et eau	310	-	0.1	20	-	-	-	-	-	12 390	14.6	0.1
Bâtiment, travaux publics	15 335	7.8	6.2	11 222	15.5	8.6	215 791	32.5	10.4	316 989	20.2	3.5
Commerce, hôtels, restaurants	106 495	22.4	43.3	65 064	28.3	50.0	1 274 742	61.9	61.5	4 090 429	61.9	45.1
Transports, communications	22 645	12.0	9.2	22 149	18.5	17.0	75 536	13.7	3.7	543 999	37.1	6.0
Banque, assurances, affaires immobilières	2 846	2.4	1.2	3 617	4.6	2.8	53 042	18.6	2.6	18 179	7.8	0.2
Autres services	17 186	4.5	7.0	12 884	5.7	9.9	197 609	14.1	9.5	2 281 116	29.5	25.1
Activités mal désignées	24 381	47.3	9.9	114	-	-	280	-	-	387 311	54.3	4.3
Ensemble secteur informel non agricole	246 150	10.0	100.0	130 072	12.3	100.0	2 071 632	20.8	100.0	9 073 825	39.2	100.0

1. Population active.

2. Population employée.

3. La catégorie « statut inconnu » a été incluse dans les effectifs des indépendants et aides familiaux. Elle est particulièrement importante à Hong Kong.

Source : D'après les données publiées dans le tableau 31 de l'*Annuaire démographique des Nations Unies 1984 - Statistiques des Recensements de Population* - New York 1984 - 36^e édition, tableau 31, pp. .

**Tableau 4. RÉPARTITION DE LA POPULATION OCCUPÉE PAR BRANCHES D'ACTIVITÉ ET CATÉGORIES PROFESSIONNELLES
1974-1984**

	Hong Kong		Singapour		Corée du Sud		Taiwan		Indonésie ¹	
	1976	1984	1974	1984	1974	1984	1974	1984	1976	1980
Population active					14 984 000		7 491 000			
Population sans travail	109 000	113 900	34 000	38 800	494 000	567 000	183 000		918 400	
Population occupée	1 555 600	2 643 700	824 400	1 207 400	11 586 000	14 417 000	5 486 000	7 308 000	53 444 000	52 110 000
Agriculture		30 000	21 700	9 000	5 584 000	3 909 000	1 695 200	1 286 200	35 258 000	28 040 500
Mines	500	500	1 800	2 000	50 000	142 000	82 300	80 400	44 000	369 300
Industries manufacturières	773 700	988 300	234 200	330 700	2 012 000	3 351 000	1 481 200	2 492 000	3 560 000	4 360 700
Electricité, gaz, eau	6 500	12 400	10 300	9 200	35 000	36 000			34 000	84 700
Construction	48 800	212 800	42 500	103 200	450 000	903 000	318 200	518 900	1 098 000	1 573 100
Commerce, hôtels, restaurants	371 100	571 600	172 700	270 600	1 760 000	3 148 000			6 253 000	6 611 400
Transport	51 500	210 300	97 500	125 400	359 000	663 000	290 800	380 000	1 112 000	1 467 800
Banques, associations financières	72 500	132 800	46 600	102 900	147 000	500 000			74 000	231 900
Autres services	124 000	464 200	195 100	246 400	1 189 000	1 765 000	1 618 300	2 550 500	5 157 000	7 739 300
Autres services mal désignés	107 100*	20 700	1 900	3 100					854 000	712 900
Catégories professionnelles	1971	1981	1974	1984	1974	1984	1974	1984	1978	
Agriculteurs	59 400	50 700	24 500	12 700	5 600 000	3 869 000	1 684 200	1 286 200	31 516 000	
Cols bleus	808 200	1 212 500	319 900	439 400	2 619 000	4 323 000	1 914 600	2 996 300	7 129 000	
Cols blancs	410 000	749 600	359 200	545 900	2 589 000	4 733 000	1 541 600	2 462 800	10 459 000	
Travailleurs des services	229 500	374 100	84 300	130 000	778 000	1 492 000	351 100	577 300	2 665 000	
Non classés	39 700	17 100	36 400	46 400					10 000	

* Y compris administration.

1. On ne tiendra pas compte de l'évolution d'ensemble de la population occupée entre 1976 et 1980, l'enquête par sondage de 1976 aboutissant à des résultats gonflés par rapport au recensement de 1980. La même enquête en 1977 a donné un effectif global de 49 millions de personnes occupées.

Source : BIT. *Annuaire des Statistiques du travail 1981 et 1985*. Genève 1981 et 1986.

Taiwan : Manpower Planning Committee, Council for Economic Planning and Development (CEPD). Executive Yuan. Oct. 1984.

Indonésie 1980 : Annuaire Démographique. Nations Unies 1984. Statistiques des Recensements de Population. New York 1986.

faire face aux brusques variations de la demande. Une étude de ce phénomène à Hong Kong⁸ a montré que les petites entreprises sous-traitantes étaient souvent créées par d'anciens salariés des grandes entreprises qui valorisent ainsi les formations acquises et les relations personnelles instaurées avec l'employeur donneur d'ordres : 60 pour cent des ateliers à domicile de Hong Kong entreraient dans un tel cas de figure.

On remarque que, dans les quatre pays pour lesquels on dispose de données, le commerce représente de 40 à 60 pour cent de l'emploi informel, situation qui ne fait que traduire la structure d'ensemble de la population occupée non agricole (tableau 4). Dans les quatre nouveaux pays industriels, le commerce et l'hôtellerie représentent en effet plus de 21 pour cent de l'emploi total, contre 13 pour cent en Indonésie où l'emploi agricole reste prédominant (54 pour cent). A Taïwan, l'emploi agricole ne représente guère plus de 17 pour cent de l'emploi total et 27 pour cent en Corée du Sud. Dans ce dernier pays, la part de la population active employée dans l'agriculture est passée de 50 à 30 pour cent en moins de 14 ans, alors que ce processus a pris plus de 30 ans au Japon⁹.

Le secteur manufacturier occupe une proportion de la population active égale à 27 pour cent à Singapour, à 37 pour cent à Hong Kong, où l'agriculture est inexistante. Dans les deux cas, la part des cols bleus est en régression (de 39 à 37 pour cent à Singapour entre 1974 et 1984, de 54 à 50 pour cent à Hong Kong de 1971 à 1981) au profit des cols blancs (43 à 46 pour cent et 27 à 31 pour cent respectivement) et des travailleurs des services dans une moindre mesure. En Corée et à Taïwan, la proportion des cols bleus continue à croître entre 1974 et 1984 (22 à 30 pour cent et 35 à 41 pour cent respectivement), parallèlement aux cols blancs (22 à 33 et 28 à 33) et aux travailleurs des services.

Ainsi, malgré une population active en croissance très rapide, les quatre nouveaux pays industriels ont réussi à amener le taux de chômage à son niveau minimum frictionnel et sont passés d'une économie à surplus de main-d'œuvre à une situation où la main-d'œuvre devient un facteur relativement plus rare et plus coûteux : la mobilité est forte et la charge de la formation a tendance à être rejetée par les entreprises sur les travailleurs eux-mêmes ou sur les pouvoirs publics. Un processus de tertiarisation de la main-d'œuvre est engagé cependant qu'une part non négligeable de la main-d'œuvre manufacturière est occupée dans des activités informelles de sous-traitance à domicile qui participent au processus de restructuration industrielle.

Par rapport à ces pays semi-industrialisés, l'Indonésie offre un visage plus classique d'économie à surplus de main-d'œuvre dont une part considérable reste occupée dans l'agriculture et dans le secteur informel non agricole : la problématique de la formation en cours d'emploi s'y pose donc en des termes différents, mais l'expérience des nouveaux pays industriels peut présenter des perspectives positives.

III. SYSTÈMES D'ÉDUCATION ET DE FORMATION

A. Taux de scolarisation

Le développement des ressources humaines par l'éducation et la formation dans les cinq pays étudiés a joué un rôle clé dans le processus de développement. Comme l'indique le tableau 5 ci-dessous, les gouvernements de ces pays ont réussi à augmenter le niveau général d'éducation : certains avec plus de succès que d'autres.

Au niveau primaire, entre 1965 et 1982, les taux de scolarisation étaient de 100 pour cent pour tous les pays sauf l'Indonésie. Ces taux reflètent la nature obligatoire de l'éducation

Tableau 5. TAUX DE SCOLARISATION

Année	Asie	Hong Kong	Singapour	Corée du Sud	Taiwan	Indonésie	Pays en développement	Pays industrialisés
1965								
Primaire	86	100	100	100	100	64	80	100
Secondaire	22	39	49	34	43	10	17	75
Supérieur	3	5	10	6	6	—	3	19
1970								
Primaire	82	100	100	100	100	77	79	100
Secondaire	26	36	46	42	62	15	22	79
Supérieur	4	7	7	8	9	3	3	23
1975								
Primaire	99	100	100	100	100	83	93	101
Secondaire	36	49	53	56	76	19	31	83
Supérieur	4	10	9	10	10	2	4	28
1980								
Primaire	93	100	100	100	100	100	93	102
Secondaire	39	62	59	80	82	28	36	84
Supérieur	5	10	8	14	11		5	30
1982								
Primaire	99*	100	100	100	98	100	98*	102*
Secondaire	39	67	66	86	87	33	38	88
Supérieur	6	11	11	21	12	4	6	33

* 1985.

Source : UNESCO, *Annuaire Statistique*, 1986.

Pour Taiwan : Council for Economic Planning and Development, Republic of China. Taiwan Statistical Data Book, 1985.

primaire. Mais dans le cas de l'Indonésie, malgré ce caractère obligatoire, ce n'est qu'en 1991 que les taux de scolarisation atteindront 100 pour cent.

En ce qui concerne le niveau secondaire, entre 1965 et 1982, les taux ont augmenté considérablement en Corée du Sud (de 34 pour cent à 86 pour cent) et à Taïwan (de 43 pour cent à 87 pour cent), et à un rythme plus lent à Singapour (49 pour cent à 66 pour cent) et à Hong-Kong (39 pour cent à 67 pour cent). En Indonésie, malgré un triplement de ces taux entre 1965 et 1982, le taux de scolarisation en 1982 était moins important que ceux des autres pays en 1965. En 1982, Taïwan et la Corée du Sud ont réussi à atteindre un taux de scolarisation au niveau secondaire comparable à celui des pays développés et un niveau beaucoup plus élevé que la moyenne des pays en voie de développement et des autres pays asiatiques. Par contre, les statistiques pour l'Indonésie reflètent la moyenne des pays en voie de développement.

Au niveau supérieur, entre 1965 et 1982, les taux d'inscription ont plus que triplé en Corée du Sud (6 pour cent à 21 pour cent) tandis qu'ils ont doublé à Taïwan, Hong Kong et Singapour pour atteindre une moyenne de 12 pour cent en 1982, cependant que pour l'Indonésie le taux de 1982 était de 4 pour cent seulement. En général, exception faite de l'Indonésie, ces pays ont des taux de scolarisation supérieure plus élevés que la moyenne des pays en voie de développement et des pays asiatiques, mais moins élevés que les pays développés.

B. Dépenses publiques consacrées à l'enseignement

L'effort des gouvernements de ces pays en matière du développement de l'éducation est clairement illustré par les données sur la part du budget consacrée à l'enseignement. Le tableau ci-dessous présente les statistiques des dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage du produit national brut et en pourcentage des dépenses publiques totales pour la période 1975 à 1982.

Entre 1975 et 1982, les dépenses publiques consacrées à l'éducation en pourcentage du PNB ont augmenté de 50 pour cent dans le cas de Singapour et ont doublé en Corée du Sud, tandis qu'elles se sont maintenues à un niveau constant à Hong Kong et à Taïwan ; en Indonésie, par contre, elles ont diminué. Ainsi, en 1982, les dépenses publiques représentaient plus de 4 pour cent du PNB en Corée du Sud, Taïwan et Singapour, 3 pour cent à Hong Kong et 2 pour cent en Indonésie. A titre de comparaison, les pourcentages pour les Etats-Unis, le Japon, le Pakistan et l'Argentine étaient respectivement de 6.7 pour cent, 5.7 pour cent, 2.1 pour cent et 2.5 pour cent.

Comme le montre le graphique 5, les dépenses publiques pour l'éducation en pourcentage des dépenses totales étaient, en 1982, les plus élevées en Corée du Sud (21 pour cent), suivie

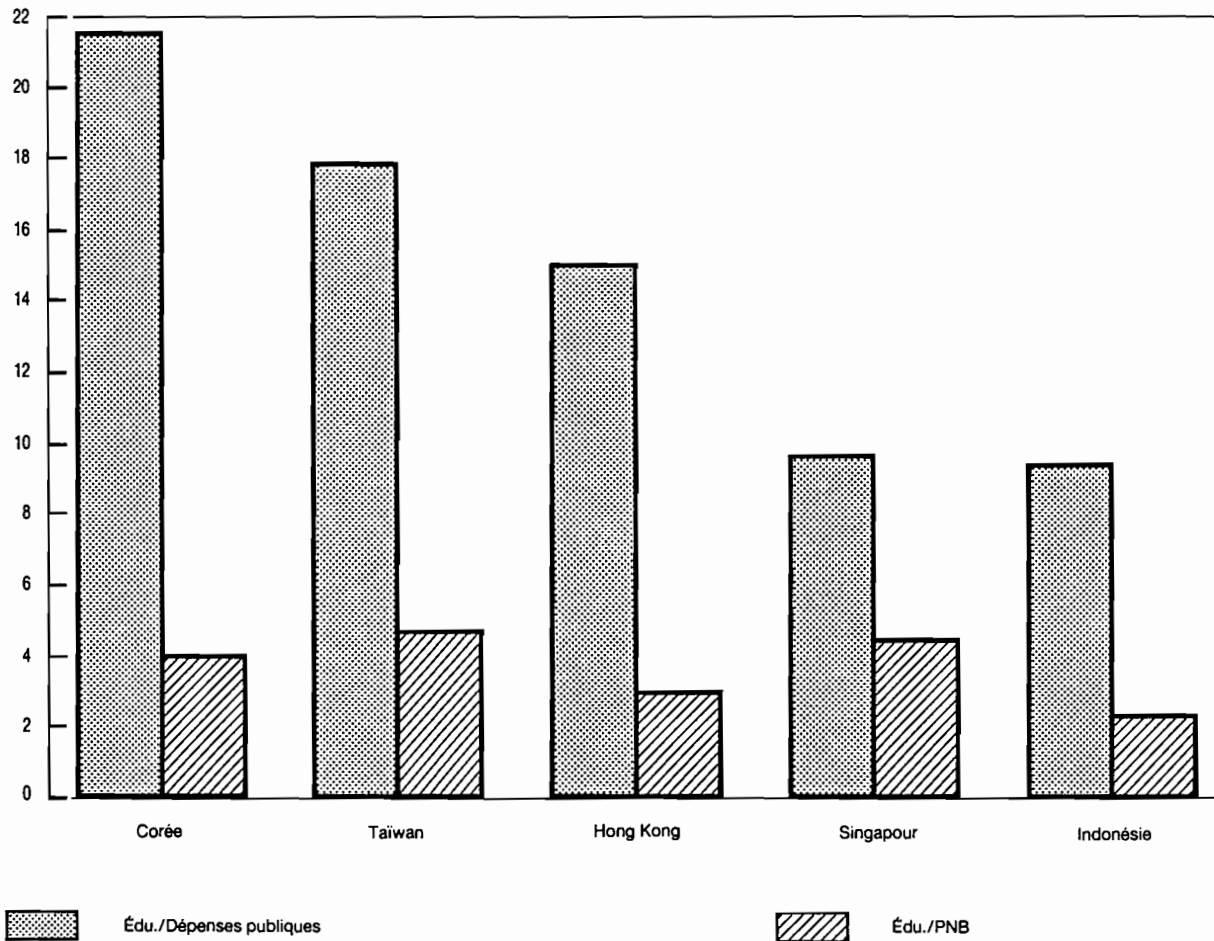
Tableau 6. DÉPENSES PUBLIQUES CONSACRÉES A L'ENSEIGNEMENT

Pays	Année	En pourcentage des dépenses totales du gouvernement	En % du PIB
Hong Kong	1975	20.7	2.7
	1980	14.6	2.5
	1982	15.0	2.8
	1983	17.6	2.8
	1984	18.7	2.8
Singapour	1975	8.6	2.9
	1980	7.3	2.9
	1981	8.5	3.7
	1982	9.6	4.4
Corée du Sud	1975	13.9	2.2
	1980	23.7	3.7
	1982	21.5	4.0
	1983	24.2	5.0
	1984	—	4.8
Taïwan	1975	16.4	3.8
	1980	15.3	4.1
	1981	17.5	4.2
	1982	17.8	5.0
	1983	19.5	5.0
Indonésie	1975	13.1	3.0
	1980	8.9	1.9
	1981	9.3	2.2

Source : Pour Hong Kong, Indonésie, Singapour, Corée du Sud : UNESCO *Annuaire Statistique*, 1986. Pour Taïwan : *Taiwan Statistical Data Book*, 1985, Council for Economic Planning and Development, République de Chine.

Graphique 5. POURCENTAGE DES DÉPENSES D'ÉDUCATION
1982

35



par Taïwan et Hong Kong (18 et 15 pour cent respectivement), contre 9 pour cent à Singapour et en Indonésie (1981). Entre 1975 et 1982 ces taux ont diminué en Indonésie et à Hong Kong de 4 points et 5 points respectivement ; ils ont augmenté respectivement de 7.6 points, 1 et 1.4 en Corée du Sud, Singapour et Taïwan. Sur la base de ces statistiques on pourrait dire qu'il existe une corrélation entre ces valeurs et les taux de scolarisation puisque la Corée du Sud et Taïwan ont chacun des dépenses en matière d'éducation et des taux de scolarisation plus élevés que les autres pays qui font l'objet de cette étude.

C. Aperçu sur le fonctionnement du système d'éducation et de formation par pays

1. Corée du Sud

L'éducation scolaire en Corée du Sud met l'accent sur l'enseignement des arts libéraux et des sciences sociales. En somme, l'éducation scolaire est orientée vers le diplôme universitaire et vers une formation qui ne répondent pas aux besoins en main-d'œuvre de l'économie. Le programme scolaire jusqu'au niveau secondaire est orienté vers la préparation d'un examen national pour entrer à l'université. Ces examens mettent l'accent sur l'étude des sciences humaines et encouragent les étudiants à apprendre par cœur car la compétition pour entrer dans les universités est très sévère. Ceux qui ne réussissent pas l'examen intègrent le marché du travail. Le taux de chômage des diplômés des écoles secondaires est très élevé puisque le programme scolaire ne prépare pas ces derniers pour le travail. De plus, en raison de l'augmentation du taux de chômage de ces diplômés, le gouvernement a pris des mesures en 1980 pour accroître le quota d'inscription des étudiants dans les universités. Or, le système des quotas avait été institué avant 1980 pour diminuer le nombre d'inscriptions dans les universités et pour résoudre le problème du chômage des diplômés universitaires.

Afin de faire face à la demande de main-d'œuvre qualifiée et résoudre les problèmes de fonctionnement du système scolaire, le gouvernement a créé des écoles d'enseignement technique, des collèges d'enseignement professionnel et des centres de formation professionnelle. Le nombre d'écoles techniques a doublé durant les années 1970 à 1985 et le nombre de diplômés de l'enseignement technique est passé de 14 035 à 63 613.

Les Coréens semblent faire une distinction nette entre collèges d'enseignement professionnel, centres de formation professionnelle et écoles techniques. Les employeurs sont plus intéressés par les diplômés des centres de formation professionnelle que ceux des écoles techniques. La différence entre ces deux institutions réside non pas dans la formation acquise mais dans la durée de cette formation : le programme des écoles techniques s'étale sur trois années tandis que la durée de l'enseignement dans les centres de formation professionnelle est d'un an. En ce qui concerne les collèges d'enseignement professionnel, ils se sont multipliés pour répondre à la demande de techniciens par les industries lourdes et chimiques. La différence entre cette sorte d'institution et l'autre n'est pas claire.

2. Hong Kong

Depuis 1978, l'éducation scolaire à Hong Kong consiste en 9 années d'éducation obligatoire et gratuite jusqu'à l'achèvement de l'école secondaire (*junior high school*). Il existe une sélection au niveau de l'école secondaire où près de 10 pour cent des étudiants s'orientent vers des voies techniques. L'éducation post-secondaire est effectuée dans des collèges ou universités ou bien dans des collèges et centres d'enseignement technique et professionnel.

La structure d'éducation technique et professionnelle s'est développée sous l'égide du gouvernement dans les années 70 et depuis sa capacité a beaucoup augmenté. La première école polytechnique s'est ouverte en 1972 et depuis 5 instituts de formation technique et une

autre école polytechnique ont été créés. En 1984, il y avait 70 893 étudiants inscrits dans les deux écoles polytechniques et les 5 instituts.

En 1982, une administration dépendant du gouvernement, le Vocational Training Council (le conseil pour la formation professionnelle), a été créée avec pour responsabilité l'organisation sectorielle de la formation professionnelle. La structure de ce conseil inclut 19 bureaux de formation et 6 comités qui, à travers des liens assez étroits avec le secteur industriel et le gouvernement, déterminent et organisent la formation.

3. Indonésie

À l'indépendance, un système d'école primaire obligatoire sur le modèle japonais fut institué tandis que l'éducation secondaire était calquée sur le système hollandais. Ce dernier est composé de deux voies : enseignement général et formation professionnelle. Malheureusement les implications sociales du système hollandais ont freiné le développement de la formation professionnelle.

Avant 1966, l'éducation privée (constituée d'écoles chinoises et islamiques) fonctionnait indépendamment de l'éducation publique. Après 1966, le gouvernement a retiré cette autonomie et en conséquence les écoles chinoises ont fermé leurs portes en 1972. En 1977, le ministère de la Religion et de l'Intérieur a mis en œuvre un programme de soutien aux écoles islamiques, et celles-ci ont pu survivre et se multiplier. La complexité du système scolaire est accentuée par le gouvernement et un nombre élevé d'étudiants fréquente les deux systèmes – public et privé.

Le Décret présidentiel 34/72 a fait de l'éducation un des objectifs majeurs du premier plan quinquennal (1964-1969). Au cours des plans qui ont suivi, le ministère de l'Éducation et de la Culture et le ministère de la Main-d'Œuvre se sont concertés pour développer une infrastructure d'éducation technique et professionnelle, car ni l'enseignement public, ni l'enseignement privé n'avaient les moyens de développer ces types de formation. La Direction générale de l'éducation primaire et secondaire qui est le département du ministère de l'Éducation responsable de la formation technique et professionnelle, a fait des efforts considérables pour corriger les déséquilibres entre l'éducation générale et l'éducation technique.

En 1975, à la suite d'une étude de la Banque mondiale sur le secteur éducatif et dans le cadre des travaux préparatoires au second plan quinquennal, deux mesures ont été prises à propos du système éducatif : (i) la création d'écoles techniques supérieures et d'écoles de formation professionnelle (14 catégories d'écoles étaient prévues avec 60 spécialités) ; (ii) la transformation de 444 des 750 écoles de formation professionnelle en écoles générales et le reste (306) en écoles de formation professionnelle sur quatre années. Un système d'éducation technique s'est développé en parallèle à l'éducation scolaire publique. Cette structure a été créée pour faciliter les entrées et sorties du système dans la perspective de l'éducation permanente et en liaison avec la formation en cours d'emploi. Le troisième plan quinquennal (1979-1984) a prévu la création de 648 écoles techniques et professionnelles secondaires en plus du renforcement de l'enseignement technique dans les lycées. Le quatrième plan (1984-1989) a pour objectif le doublement des inscriptions dans les écoles secondaires de formation technique et professionnelle.

4. Singapour

Le système d'éducation scolaire de Singapour est très sophistiqué. Il a été mis en place suite à la réforme de 1979 avec l'objectif de minimiser le gaspillage de l'éducation en

permettant à chaque enfant d'apprendre à l'allure qui lui convient le mieux. La sélection est faite sur la base du nombre de langues à apprendre à travers un système de test. Ensuite l'élève peut choisir de continuer dans le système scolaire ou bien de prendre une voie plus professionnelle. Par exemple, après l'école primaire un élève peut entrer dans l'école secondaire s'il réussit l'examen primaire (*Primary School Leaving Examination – PSLE*) ou bien il peut passer un examen de compétence (*Primary School Proficiency Examination – PSPE*) et entrer dans le système professionnel.

En plus des réformes du système scolaire, une administration dépendant du gouvernement a été créée en 1979 (*le Vocational and Industrial Training Board*), chargée des problèmes de la formation professionnelle. Le rôle de cette administration, à travers les 16 institutions sous sa responsabilité est de contrôler l'enseignement professionnel, avant et pendant l'emploi, et de délivrer des certificats de formation. Toute formation conduit à des certificats, et l'on peut accéder à cette formation en passant soit par le système scolaire, après avoir réussi des examens de qualification, soit par le secteur productif. Par exemple, le certificat national de profession (*National Trade Certificate – NTC*) forme à trois niveaux : au niveau NTC3 la formation de base est enseignée à des diplômés de l'école primaire et secondaire ; le niveau NTC2 donne une formation à des diplômés de NTC3 et de l'école secondaire qui ont réussi les examens GCE'O et GCE'N (*General Certificate of Education, niveau 0, niveau N*) ; l'enseignement de la formation spécialisée se fait au niveau NTC1.

5. *Taiwan*

Depuis 1968, l'éducation à l'école primaire et les trois premières années d'école sont obligatoires et gratuites. L'éducation secondaire est dispensée dans des écoles générales, régulières ou professionnelles. L'enseignement supérieur est dispensé dans les universités, lycées ou collèges (*junior colleges*).

Entre 1968 et 1983 le nombre d'écoles secondaires (*junior*) a augmenté de 487 à 669. Soixante pour cent des diplômés de ces écoles se sont inscrits dans les écoles secondaires non obligatoires en 1980 (*senior high school*). Durant les cinq dernières années, la demande pour l'enseignement supérieur s'est accrue de façon considérable et aujourd'hui il y a 16 universités publiques et privées, 12 lycées et 87 collèges.

L'admission dans les écoles secondaires et supérieures est soumise à un examen d'entrée. L'enseignement dans les écoles secondaires prépare les étudiants à l'examen d'entrée au lycée où la compétition est très sévère. Les étudiants qui ne réussissent pas cet examen peuvent suivre des cours intensifs pour se représenter ou bien passer un autre examen pour entrer dans un collège. Le taux d'admission dans les lycées, universités et collèges est très bas : un taux de 30 pour cent a été enregistré en 1979 pour les deux premières institutions et, en 1983, un taux de 26 pour cent pour les collèges.

Le rôle des écoles de formation professionnelle s'accroît rapidement. Entre 1970 et 1980 le rapport des étudiants des écoles générales par rapport à ceux des écoles professionnelles est passé de 1 à 2, et à la fin de 1983/1984, il y avait 202 écoles professionnelles.

Au cours des années 60 et 70, la plus grande partie de la formation professionnelle (et de la formation en cours d'emploi) était dispensée dans le secteur des métiers. Entre 1966 et 1976, 9 instituts de formation professionnelle ont été créés, chacun sous la supervision de différentes organisations gouvernementales à différents niveaux. En 1982, l'administration de l'emploi et de la formation professionnelle (*Employment and Vocational Training Administration – EVTA*) a été créée pour accroître la crédibilité des examens de formation aux métiers et améliorer les services liés à l'emploi. Cette organisation sera détaillée dans les chapitres suivants.

D. Evaluation des systèmes d'éducation et de formation

Il est évident que les gouvernements de ces cinq pays ont fait beaucoup d'efforts pour développer des systèmes d'éducation et de formation dans le but d'augmenter le niveau d'instruction et d'assurer la satisfaction des besoins en main-d'œuvre qualifiée. Cela a consisté dans un premier temps à accroître l'éducation scolaire et dans un deuxième temps à développer des institutions de formation technique et professionnelle. Les pays se différencient en fonction de l'importance accordée aux différents niveaux d'éducation et de formation.

Les statistiques sur Singapour indiquent que, en 1984, 35.5 pour cent des étudiants de niveau secondaire ont suivi un enseignement dans des écoles générales, 2.9 pour cent dans les instituts techniques et professionnels et 3.6 pour cent dans les écoles polytechniques. Les mêmes données pour Hong Kong, en 1983, sont de 30.7 pour cent dans les écoles générales, 2.1 pour cent dans les instituts techniques et 1.5 pour cent dans les écoles polytechniques. Ces données montrent l'importance du système scolaire dans le développement de la formation professionnelle.

La distribution des étudiants par spécialité dans les universités et autres écoles supérieures est également intéressante. Les statistiques de l'UNESCO montrent qu'il y a un grand nombre d'étudiants à Singapour, Hong Kong, Taïwan et en Corée qui suivent des cours techniques à l'Université : les taux en 1983 sont respectivement pour ces pays de 43.7 pour cent, 29.2 pour cent, 25.7 pour cent et 32.6 pour cent. A Hong Kong l'enseignement commercial et administratif est également important dans les universités (24.3 pour cent des étudiants en 1983). En Indonésie, seulement 12 pour cent des étudiants d'Université suivent des enseignements techniques.

En conclusion, malgré les efforts entrepris pour accroître la part de l'enseignement technique dans le système éducatif, les pouvoirs publics n'ont pas réussi à atténuer le déséquilibre entre l'offre et la demande de main-d'œuvre qualifiée. Dans beaucoup de cas, des diplômés universitaires doivent accepter un emploi ne correspondant pas à leur formation. Ce phénomène est connu sous le terme « inadéquation quantitative », c'est à dire une divergence entre la demande économique (reflétée par les besoins réels des entreprises) et la demande sociale (reflétée par le type de formation désirée par les individus). Par exemple, à Taïwan, cet écart était nettement plus élevé chez les hommes que chez les femmes. Cet écart constitue un grave problème car les programmes de formation dans les écoles générales et professionnelles ne reflètent pas les besoins en main-d'œuvre de l'économie. De plus, l'absence d'enseignants qualifiés et de mécanismes de sélection bien conçus aggrave cette situation. Le système éducatif n'est pas assez dynamique pour s'adapter aux besoins changeants de l'économie.

Le secteur éducatif a besoin de développer une structure dynamique permettant d'assurer la formation de base d'une main-d'œuvre susceptible de satisfaire les besoins de l'économie. C'est à ce niveau que la formation en cours d'emploi joue un rôle très important.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Taïwan : taux de croissance annuel moyen de l'emploi : 1954-61 = 2.1 pour cent ; 1962-71 = 3.1 pour cent ; 1972-83 = 3.4 pour cent ;
Source: *Manpower Planning Committee Council for Economic Planning Development* (CEPD), Executive Yuan, octobre 1984
2. Centre de Développement de l'OCDE, étude de cas sur l'Indonésie, Paris, 1987.
3. Census and Statistics Department – *Social Data Collected by the General Household Survey*. Special topics Reports I and II. – Hong Kong 1983, p. 49-68.
4. « *Cottage and household industries* », employant de 1 à 4 travailleurs.
5. Cf. BPS : *Industrial Census 1974/1975* – et *Survey of Small-scale industries* – 1970. Voir aussi rapport de la Banque mondiale : « *Indonesia Cottage and Small Industry in the National Economy* » – Report n° 2490-IND-1979.
6. *Hong Kong Industrial Survey*, Census and Statistics Department, 1978.
7. *Hong Kong Census of Manufacturing Enterprises*, Census and Statistics Department, 1971.
8. Cf. Victor F.S. Sit, « *Made in Hong Kong : a Study of Factories in Domestic premises* », 1983.
9. Cf. Moo Ki Bai et Chang Nam Kim, « *Industrial Development and Structural Changes in Labour Market : the case of Korea* », Institute of Development Economics, *JRP Series*, 46 (mars 1985).

Chapitre 3

LE CADRE INSTITUTIONNEL ET LÉGISLATIF DE LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

A côté des entreprises dont le comportement en matière de formation en cours d'emploi est rarement spontané et souvent largement déterminé par des législations d'incitation, il est généralement possible d'identifier un certain nombre d'acteurs institutionnels (établissements publics ou privés, nationaux, étrangers ou internationaux, à but lucratif ou non lucratif) qui peuvent jouer un rôle d'appui, de complément ou de substitution important dans le domaine de la formation : leur fonction étant de former des personnels autres que les leurs propres, en y ayant été généralement autorisés par une procédure officielle de contrôle préalable. Les rôles respectifs que jouent ces divers acteurs ainsi que les modalités de leurs interventions constituent une question primordiale dans la mesure où, à défaut d'une politique législative ou d'entreprise clairement définie et réellement poursuivie, la formation en cours d'emploi se réduit à l'activité de ces seuls intervenants.

Dans les trois sections de ce chapitre seront examinés les cadres institutionnel et législatif dans lesquels prennent naissance et se développent les conceptions et pratiques de formation en cours d'emploi. Nous examinerons en premier lieu (section I), la structure étatique en charge des activités de formation en cours d'emploi car même à Hong Kong, le rôle des pouvoirs publics reste prépondérant. Cette structure exerce dans la plupart des cas une fonction de coordination des politiques de formation entreprises par les divers départements ministériels sur leurs propres budgets ou en liaison avec des agences d'aide bilatérale ou multilatérale ou encore des organismes privés, et son rôle se réduit dans le cas extrême à contrôler ex ante ces actions dispersées et à greffer des modules de formation continue ou en alternance, de recyclage ou de perfectionnement autour du système de formation professionnelle initiale.

C'est également cette structure étatique qui, sur la base des travaux de planification et de prévision des besoins en main-d'œuvre qui lui sont confiés, génère (à moins qu'elle n'en soit issue) la législation éventuellement édictée dans le domaine de la formation en cours d'emploi : nous présenterons donc en section II le cadre législatif de la formation en cours d'emploi. Le comportement des autres acteurs institutionnels étant largement dépendant de la structure étatique et du contenu de la législation mise en place à cet effet, nous les examinerons dans la section III.

I. LE RÔLE DES INSTITUTIONS DE FORMATION PROFESSIONNELLE

Au niveau des pouvoirs publics et en fonction de la répartition des compétences ministérielles, la formation en cours d'emploi est susceptible de relever de différents ministères : Education, Travail, Emploi, Planification et le cas échéant du ministère de la Formation.

Le souci d'éviter les conflits de compétence, d'épargner des ressources rares, de coordonner des actions entreprises en ordre dispersé et de les dynamiser dans un contexte économique de mutations rapides et de forte concurrence, a généralement été à l'origine de la création de structures spécifiques dont la compétence s'étend à toutes les actions de formation professionnelle, initiales ou continues et dont l'autonomie est plus ou moins grande selon les pays. Il s'agit du *Vocational Training Council* à Hong Kong, du *Vocational and Industrial Training Board* à Singapour qui doit composer avec l'*Economic Development Board*, de l'*Employment and Vocational Training Administration* à Taïwan, du ministère du Travail lui-même en Corée du Sud, accessoirement aidé par la *Korean Vocational Training and Management Agency*. En Indonésie en revanche, aucune structure centralisée n'a vu le jour et la formation professionnelle continue à relever de deux ministères différents : l'Éducation et la Main-d'Œuvre bien que le Conseil national de formation et son organe consultatif aient été créés en 1983.

A. Les structures centralisées chargées de la formation professionnelle

Le *Vocational Training Council* créé à Hong Kong par une ordonnance de 1982 est l'instrument central de la politique de formation professionnelle initiale et continue. Son financement est assuré par le *Technical Education and Industrial Training Department*. Sa compétence s'étend à tous les secteurs de l'économie (sauf le Bâtiment et l'Habillement) : outre les tâches de formation et la gestion des centres qui les dispensent, le Conseil a vocation à placer les stagiaires qu'il a formés ; c'est également lui qui est chargé de spécifier les définitions des postes et des emplois, d'élaborer les programmes de formation et les examens de qualification. Pour ces trois dernières fonctions, le Conseil agit par l'intermédiaire de ses 19 bureaux sectoriels qui dressent un bilan de la situation de la main-d'œuvre par voie d'enquêtes. Six comités transversaux traitent des problèmes de l'apprentissage et de la certification, de l'informatique, de la gestion et de la maîtrise, de l'éducation technique, de la formation de technologues et de la traduction.

A Singapour, le *Vocational and Industrial Training Board* a été créé en 1979. Comme à Hong Kong, les domaines de compétence de cet organisme sont très étendus (apprentissage, formations d'insertion, de recyclage, continue ; examen, évaluation et certification des qualifications). Mais si le Bureau supervise ainsi une bonne part des actions de formation en cours d'emploi, celles relevant du Fonds de développement des qualifications (*Skills Development Fund*) lui échappent presque totalement au profit de l'*Economic Development Board* qui est en charge de la gestion de ce fonds et dont la fonction principale est la planification et la promotion de l'investissement industriel. Depuis 1986, le Fonds est passé sous la tutelle du *National Productivity Board*. Si la formation est effectivement liée de façon étroite aux processus de restructuration industrielle, elle ne représente qu'à peine 10 pour cent des dépenses engagées sur le Fonds : les autres actions entreprises sur financement du Fonds concernent la mécanisation, la robotisation et les nouvelles technologies.

A Taïwan, ce n'est guère qu'en 1982 que fut créé sous la tutelle du ministère de l'Intérieur l'*Employment and Vocational Training Administration* dont le principe découlait du plan quinquennal de promotion de la formation en cours d'emploi lancé en 1977. Mais une faible proportion des centres publics de formation a été placée sous sa tutelle directe (à peine 10 pour cent des stagiaires publics sortent de ces centres et 1 pour cent de l'ensemble des stagiaires en formation en 1983). La fonction de promotion de la formation professionnelle impartie à cette administration doit donc se réaliser par d'autres voies, notamment la coordination des centres et programmes gouvernementaux, la procédure d'examen certifiant l'acquisition des qualifications et enfin une variété de services liés à l'emploi de la main-d'œuvre.

En *Corée du Sud*, le ministère coréen du Travail est chargé de la mise en œuvre de la législation et confie seulement certaines missions comme l'élaboration de matériel pédagogique et l'organisation des examens à la *Korean Vocational Training and Management Agency* qui contrôle en outre 26 instituts publics (sur 88) de formation professionnelle initiale.

En *Indonésie*, comme en Corée du Sud, la plupart des ministères techniques réalisent de façon indépendante et non coordonnée des activités de formation (Agriculture, Travaux publics, Industrie ...). Le ministère de l'Industrie entretient par exemple 19 centres de recherche et de formation (textile, métal, chimie, cuir, caoutchouc ...). En dépit de cette dispersion, ce sont les ministères de l'Éducation et de la Main-d'Œuvre qui sont censés être en charge de l'essentiel des tâches de formation professionnelle ; ce qui ne va pas sans conflit, problème que la création récente, en 1983, d'un Conseil national de la formation à l'initiative du ministère du Plan, était chargée d'atténuer. Ce Conseil, regroupant les représentants des divers ministères techniques et du monde du travail, a pour mission de donner des avis et recommandations sur les politiques, stratégies et programmes de formation. Ces avis s'adressent au ministère de la Main-d'Œuvre auquel revient officiellement la tâche de coordination. Mais les deux thèmes qui ont fait jusqu'à présent l'objet de discussions (mesures de normalisation et procédures de délivrance de diplômes) ont donné l'occasion à toutes les parties concernées d'exprimer officiellement leurs vues. Le Conseil a ainsi été utile comme forum de discussions.

Mais quelles que soient les difficultés d'harmonisation et de coordination que connaissent les structures ainsi mises en place dans les divers pays, elles ne se répercutent pas sur le fonctionnement des centres de formation, ni sur les programmes de formation. Et de ce point de vue, les résultats quantitatifs ne permettent guère d'avoir autre chose qu'une idée imprécise sur la question de savoir si les orientations suivies sont conformes à une stratégie de formation bien comprise.

B. Les centres et programmes de formation

1. Hong Kong

Le *Vocational Training Council* contrôle et administre 12 centres de formation et 4 programmes, financés par le budget général. Dans les principales branches de l'activité économique (électricité, électronique, métal, plastique, outillage de précision, textile, hôtellerie, etc ...), ces centres offrent une capacité de 9 000 places qui n'est pas entièrement utilisée : la durée des cours varie de 30 heures à 44 semaines, les stagiaires agréés recevant une subvention de près de 100 dollars de Hong Kong par semaine. De plus, deux centres de formation ont été institués dès 1975 dans les secteurs de la construction et de l'habillement, financés par une taxe de 0.25 pour cent sur la valeur des travaux de bâtiment supérieurs à 250 000 dollars de Hong Kong, et de 0.3 pour cent sur la valeur FAB des exportations d'habillement.

Tous ces centres offrent des cours à temps partiel, des cours du soir, ou des cours en dehors des jours de travail, de sorte qu'ils sont ouverts à la formation en cours d'emploi. Il en est de même des universités et des instituts techniques : en 1984 ces derniers ont offert des cours à temps partiel, des cours du soir ou des cours en alternance à près de 37 000 stagiaires, pour 6 200 étudiants à plein temps seulement : cela donne une idée de la part que représentent ces instituts dans la formation en cours d'emploi d'initiative essentiellement individuelle. Les deux universités avaient de leur côté assuré une formation continue à plus de 72 000 étudiants stagiaires.

En dehors de ces centres, le *Vocational Training Council* prend également en charge l'initiation, le développement et le fonctionnement de programmes de formation de la main-d'œuvre spécialisée ou qualifiée, et de techniciens et technologues en vue de répondre aux besoins de l'industrie.

Le programme d'apprentissage concerne 42 branches d'activité et assure une formation sur le tas contrôlée et complétée par une formation théorique dispensée par les instituts techniques en dehors des heures de travail : plus de 2 500 apprentis ont ainsi été formés en 1985. Un programme similaire existe dans le secteur du commerce.

Le programme de formation des ingénieurs diplômés vise à leur donner une formation en alternance propre à les rendre aptes à l'exercice de leur profession. Le *Vocational Training Council* verse un salaire aux stagiaires durant 18 mois (sur les 24 que dure le programme) et les employeurs accueillant les stagiaires sont tenus de leur dispenser une réelle formation pratique : depuis 1983, 100 ingénieurs ont reçu une telle formation et plus de 300 sont en train de la recevoir.

Enfin, un programme d'enseignement par la pratique (*action learning*) est mis en œuvre par le *Management Development Centre* : en 1985, trois groupes de 7 à 8 cadres de gestion ayant une ancienneté suffisante et de diverses formations (industrie, commerce, administration) ont travaillé en commun sur des projets spécifiques pendant 4 à 6 mois.

Mis à part ce dernier programme, l'ensemble des activités de formation qui viennent d'être décrites ne suppose pas l'existence d'une initiative de la part des entreprises mais simplement une volonté des individus et des pouvoirs publics. Le nombre des inscriptions en formation continue à l'université et dans les instituts techniques montre pourtant l'importance de la demande potentielle dans ce domaine : si les entreprises consacraient un tant soit peu de moyens à l'orientation de cette demande dans un sens qui leur soit favorable, il est certain que les résultats en termes de productivité ne seraient pas négligeables et dépasseraient sans doute les coûts directs et indirects qu'elles auraient supportés.

2. Singapour

Le *Vocational and Industrial Training Board* administre 16 instituts de formation qui dispensent également des formations continues, parallèlement à la formation initiale. Des enseignements à temps partiel ou en modules de 3 à 6 mois permettent ainsi d'accéder aux divers grades des certificats professionnels et techniques et d'obtenir des promotions dans le métier exercé.

Le programme d'éducation et de formation continue concernait en 1983 59 692 stagiaires, dont 13 728 dans des qualifications industrielles, 7 662 dans des qualifications commerciales, 32 122 dans des cours d'éducation générale, 3 758 dans des cours de langues et 2 422 dans des cours spécialisés. Deux autres programmes spécifiques sont organisés par le Bureau de la formation :

- Le programme BEST (*Basic Education for Skills Training*) lancé en 1983 vise à élever le niveau général d'éducation des travailleurs en liaison avec leurs syndicats et leurs employeurs : 4 modules de 60 heures chacun sont proposés en langue anglaise et en mathématiques. En cas de succès (56 pour cent des 20 000 bénéficiaires entre 1983 et 1984), la voie est ouverte pour suivre une formation en vue d'une qualification de niveau 3.
- Le programme MOST (*MODular Skills Training*) constitue une autre possibilité de promotion dans la qualification : s'agissant de cours à plein temps de 10 semaines de niveau 3, les travailleurs doivent pouvoir bénéficier de l'encouragement et de l'aide de leurs employeurs.

Parallèlement au *Vocational and Industrial Training Board*, l'*Economic Development Board* exerçait des activités de formation : il s'agit principalement des activités entreprises à travers le Fonds de Développement des qualifications. Il s'agit aussi d'un programme d'apprentissage (*joint industrial training*) réalisé dans quatre centres de formation créés par l'Etat en association avec des firmes multinationales (Tata, Brown Boveri, Philips) et des gouvernements étrangers (Allemagne, France, Japon) : depuis 1973, 2 500 apprentis ont déjà effectué un cycle de 2 ans dans ces centres et ont été placés dans quelque 200 entreprises pour terminer leurs 2 ans de formation sur le tas. La formation en apprentissage est cependant supervisée par le *Vocational and Industrial Training Board* qui contrôlait ainsi en 1983 plus de 5 000 apprentis et assimilés à travers les divers programmes (dont plus de 1 900 dans l'industrie du métal et près de 1 200 dans la construction et réparation navales). En outre, quatre instituts de technologie forment annuellement quelque 400 stagiaires dans des secteurs de haute technologie.

3. *Taiwan*

L'*Employment and Vocational Training Administration* gère directement quatre centres de formation et apporte une assistance financière et un encadrement aux huit autres centres publics. Parmi les centres placés sous la tutelle directe de l'administration, le *Central Vocational Training Center* a la plus forte capacité d'accueil de tout l'Extrême-Orient : il peut en effet recevoir 1 880 stagiaires et comprend huit usines utilisées en vue de dispenser des formations dans 34 métiers différents. Il offre également une formation initiale ou avant emploi, ainsi qu'un apprentissage sur machines de précision dans le cadre du programme Philips - EVTA). Le Centre a développé au cours des dernières années ses activités de formation en cours d'emploi en lançant des cours du soir suivis par 803 stagiaires en 1984. Il en est de même du *Tai-shan Training Center* dont la mission principale est de former des formateurs. Au total, près de 23 000 stagiaires ont été formés dans les centres publics en 1983 dont 2 700 dans les quatre centres de l'administration.

4. *Corée du Sud*

Comme dans la plupart des autres pays, la formation dispensée dans les établissements universitaires est uniquement orientée vers l'accès aux diplômes de l'enseignement général ou technique et les cours du soir poursuivent le même objectif : la formation continue est entièrement liée au cursus scolaire et universitaire et n'est pas destinée à permettre d'accéder aux niveaux de qualification supérieurs. Quant aux quelque 88 centres publics de formation professionnelle, ils pratiquent relativement peu les formations continues ou à temps partiel et les entreprises font relativement peu appel à eux. Bien équipés et fournissant un enseignement de bonne qualité, ils préparent aux examens nationaux de qualification (apprentissage, grades 1 et 2) et obtiennent de meilleurs résultats que l'enseignement technique ou les centres de formation des entreprises. Le système se caractérise par une relativement forte étanchéité des voies qui conduisent de façon inégale aux qualifications et diplômes nationaux. Les centres publics ont une capacité annuelle de formation de plus de 30 000 personnes, soit presque autant que les centres des entreprises et les instituts à but non lucratif (près de 32 000). Ce dernier chiffre est significatif de l'importance de la formation en cours d'emploi en Corée du Sud.

5. *Indonésie*

De par la dimension de ses problèmes démographiques et d'emploi, l'Indonésie reste un pays où l'éducation générale de base pour toute la population demeure un objectif

fondamental de la politique officielle et l'une des préoccupations importantes de divers départements ministériels consiste à dispenser une éducation non formelle en direction des jeunes de 10 à 24 ans non scolarisés, ainsi que des adultes actifs dans le secteur informel. Ces formations visent à procurer une source de revenus plus que des qualifications véritables. La Direction de l'éducation non scolaire a ainsi touché près de 120 000 personnes entre 1978 et 1983.

Le ministère de la Main-d'Œuvre, quant à lui, dispense à travers ses 33 centres de formation professionnelle, des qualifications dans des métiers non traditionnels, ce qui a eu pour effet d'orienter ces jeunes vers l'emploi salarié et n'a pas contribué à élever le niveau de qualification dans le secteur informel. Avec une capacité de près de 8 600 places et des formations en cours ou en début d'emploi d'une durée de 3 mois, près de 25 000 stagiaires peuvent être ainsi formés chaque année : l'objectif était cependant de 22 200 en 1985/86. En outre, 60 petits centres ruraux devraient accueillir près de 35 000 stagiaires par an en 1986/87.

Enfin un programme de formation mobile visant 75 000 personnes en 1985/86 est également mis en œuvre par le ministère de la Main-d'Œuvre. Des programmes mobiles plus modestes existent également aux niveaux régional et municipal sous l'égide du ministère de l'Intérieur. Ils visent à promouvoir l'auto-emploi : l'impact en est faible (12 000 personnes entre 1979 et 1985), le taux de défaillance important et l'attrait peut-être provoqué par la subvention de 1 000 roupies par jour. Cependant, les stagiaires qui ont persévéré font l'objet d'un suivi pour la rentabilisation des crédits à l'installation dont ils peuvent bénéficier.

Pour n'être pas totalement indépendants des législations sur la formation en cours d'emploi, les programmes et centres publics qui viennent d'être décrits assurent surtout des formations initiales ou répondent à des préoccupations individuelles de formation continue ou encore à la volonté des pouvoirs publics de promouvoir le niveau éducatif, culturel ou technique, de la population. Ils ne concernent pas directement les entreprises qui doivent être incitées à former leur propre main-d'œuvre. C'est là le rôle des législations sur la formation en cours d'emploi.

II. LE CADRE LÉGISLATIF DE LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

D'une façon générale et dans tous les pays, les entreprises adoptent rarement de façon spontanée un comportement positif permettant, facilitant ou encourageant leur main-d'œuvre à suivre des formations dont les bénéfices pourraient leur être profitables : il n'y a guère que les formations sur le tas, nécessaires et immédiatement rentables, qui soient réellement répandues. Une telle attitude n'est – pense-t-on – évidemment pas conforme aux intérêts à long terme de l'entreprise : elle l'est encore moins pour ce qui concerne l'économie nationale. L'élévation du niveau de qualification de la main-d'œuvre doit accompagner l'élévation du niveau technologique qui est le défi majeur permettant d'assurer le maintien de la compétitivité des économies de la région.

Or, parce que c'est l'intérêt bien compris de l'économie nationale dans son ensemble qui est en jeu, autant que celui des entreprises considérées individuellement, et parce qu'il paraît logique que le coût de la formation en cours d'emploi ne soit pas supporté par les seules entreprises qui y ont recours, il est admis que l'Etat doit avoir pour mission de mettre en place des mécanismes d'incitation et de prendre en charge une partie des coûts engagés par les entreprises : du fait de la mobilité de la main-d'œuvre, les entreprises encourent le risque de ne

pas recueillir les bénéfices de l'investissement-formation qu'elles ont consenti et elles ont donc tendance à en limiter l'importance.

On doit cependant remarquer que le cas de Hong Kong constitue à la fois une illustration de cette relation de cause à effet (absence de législation, faible contribution des entreprises à la formation en cours d'emploi, très forte mobilité de la main-d'œuvre) et une démonstration contraire du frein qui en résulterait sur le dynamisme de l'économie.

A. Les législations mises en œuvre et les problématiques qui les sous-tendent

Parmi les cinq pays étudiés, trois seulement ont édicté une législation spécifique sur la formation en cours d'emploi (Singapour, Corée du Sud, Taïwan : encore ce dernier pays l'a-t-il abandonnée au bout de quelques années) ; les deux autres (Hong Kong, Indonésie) n'ont abordé le problème qu'indirectement ou partiellement.

1. Hong Kong

La cité de Hong Kong s'en remet aux mécanismes du marché pour ce qui est de réaliser les équilibres économiques fondamentaux et de promouvoir le niveau de formation de sa main-d'œuvre en conformité avec les besoins qui s'expriment sur le marché des produits et du travail : la forte mobilité traduit les ajustements nécessaires à l'établissement du taux de salaire d'équilibre. Dans ce processus d'ajustement, les entreprises qui forment leur main-d'œuvre, ou qui veulent se procurer une main-d'œuvre d'un niveau de qualification donné, doivent la rémunérer au prix convenable. S'il n'en est pas ainsi, elles doivent s'attendre à la perdre au profit d'entreprises concurrentes. Le fait que la formation continue y ait été rejetée sur les individus et que les entreprises aient limité leurs propres initiatives en ce domaine ne change rien à la logique du système : l'entreprise qui ne rémunère pas sa main-d'œuvre au taux de salaire du marché, ou qui ne lui offre pas des perspectives de promotion suffisantes, doit s'attendre à ce que celle-ci, par ses initiatives de formation continue, cherche à se faire embaucher par d'autres entreprises qui reconnaîtront le niveau de qualification acquis. Dans un tel système, les pouvoirs publics n'interviennent pratiquement pas au niveau des entreprises. Celles-ci doivent prendre entièrement à leur charge les formations pratiques dont elles ont besoin (initiation sur le tas en début d'emploi notamment). Tout au plus, les pouvoirs publics peuvent-ils consentir des prêts à la construction de centres intra-entreprises. Parallèlement, ils se bornent à mettre en place une infrastructure de formation professionnelle initiale et continue (centres de formation, programmes de formation continue dans les universités et les instituts techniques) ouverte aux entreprises certes, mais surtout destinée aux individus. Les deux ordonnances de 1975, instituant dans les secteurs de la construction et de l'habillement une taxe payée par les entreprises et destinée à financer la construction et le fonctionnement de centres de formation, n'ont pas eu un réel caractère coercitif, ni même incitatif. Les centres de formation qui sont issus de cette taxe ne se consacrent pas plus à la formation continue que les autres centres directement financés par le budget général. Les frais indirects de l'éventuelle formation en cours d'emploi sont, dans ce cas de figure, entièrement supportés par l'employeur. Ces deux ordonnances anciennes fondées sur une approche par le partage des coûts, ne constituent donc pas réellement une incitation à la formation en cours d'emploi. De plus elles limitaient l'action des pouvoirs publics en matière de formation et, à la fin des années 70, le comité consultatif pour la diversification (*Advisory Committee on Diversification*) considéra que tous les programmes de formation devaient être désormais financés par le budget général.

La philosophie de la formation procède à Hong Kong d'une démarche à la fois volontariste et libérale de la part des pouvoirs publics. Volontariste en ce sens qu'il s'agit, par voie d'enquêtes (sur la main-d'œuvre) confrontées aux statistiques d'offres d'emplois (*vacancies*), de connaître et prévoir les branches d'activités, professions et qualifications dans lesquelles existent ou se dessinent des pénuries : les centres publics auront en charge de mettre en œuvre les formations afin de permettre le meilleur ajustement possible de l'offre et de la demande sur le marché du travail. Cette démarche éminemment flexible et aux résultats rapides est fondée presque entièrement sur la formation initiale, et accessoirement sur les formations continues d'initiative individuelle : les incitations à l'endroit des individus existent, mais elles sont limitées : remboursement partiel des droits d'inscription ($\frac{1}{3}$ à $\frac{1}{2}$ pour certaines formations agréées), versement d'une subvention de 90 dollars de Hong Kong par semaine aux stagiaires de certains cours sélectionnés.

La démarche reste très libérale : les centres restent ouverts aux éventuels besoins de formation formulés par les entreprises, mais celles-ci n'y sont pas poussées par une quelconque contrainte, ni même par la moindre incitation. Il n'est guère que le programme de formation des ingénieurs diplômés (*Engineering Graduates Training Scheme*), géré par le *Vocational Training Council* pour lequel une subvention mensuelle de 1 800 dollars de Hong Kong par tête (= 230 dollars des Etats Unis) est versée à l'entreprise pour rémunérer les stagiaires admis à suivre ce programme de formation de 2 ans : ce système s'apparente aux contrats emploi-formation existant en France par exemple. A l'issue du programme, l'entreprise n'est pas tenue de garder le stagiaire et, là encore, il s'agit plutôt d'une formation initiale.

L'incitation fiscale en vue de promouvoir la formation en cours d'emploi est un concept résolument reconnu comme inadapté dans le cas de Hong Kong où l'imposition des entreprises est très faible. Mais il est vrai que ce que l'on appelle habituellement « incitation fiscale en matière de formation » consiste d'abord à lever une taxe afin d'en mieux permettre ensuite la dispense ou la ristourne ; il ne s'agit pratiquement jamais d'un dégrèvement fiscal sur des taxes déjà existantes (système couramment en vigueur pour promouvoir l'investissement ou la création d'entreprises).

2. Indonésie

Si l'Indonésie connaît une législation sur la formation en cours d'emploi très peu développée, ce n'est évidemment pas pour les mêmes raisons que Hong Kong. On a déjà dit que la philosophie de l'éducation-formation y est essentiellement un problème de masse et d'élévation du niveau général d'éducation. C'est pourquoi les quelques rares règles édictées par les pouvoirs publics en matière d'obligations (faites aux entreprises de former leur main-d'œuvre) sont annexées à des législations régissant l'investissement. La loi de 1967 sur les investissements étrangers et celle de 1968 sur les investissements nationaux stipulent que tout investissement en capital doit être accompagné d'un plan de formation de la main-d'œuvre. On se doute que ces règles n'ont eu que peu d'impact sur les petites et moyennes entreprises et que ce sont essentiellement les grandes firmes multinationales qui ont été visées : en fait, la volonté était sous-jacente « d'indonésianiser » la main-d'œuvre et de favoriser le transfert des connaissances et des pratiques de mise en fonctionnement et de maintenance des technologies importées. Dans le même sens, obligation est faite par le ministère de la Main-d'Œuvre aux entreprises employant des étrangers expatriés de payer une contribution destinée au financement d'actions d'éducation et de formation. Ces fonds sont répartis entre les divers départements ministériels qui les répercutent ensuite sur les entreprises ayant des besoins déclarés de formation.

En dehors de l'énoncé d'une législation à portée générale, le principal problème reste celui de la coordination des actions et de la mobilisation des diverses institutions publiques et privées concernées par les actions de formation. Le IV^e Plan quinquennal (1984-89) s'est fait l'écho de ces préoccupations en soulignant la nécessité d'organiser les utilisateurs de main-d'œuvre qui tirent un avantage direct de la formation et doivent donc en partager le coût. C'est dire que l'Indonésie ne peut qu'examiner avec attention l'expérience de pays comme la Corée du Sud ou Singapour dont les politiques de formation en cours d'emploi ont été entreprises de longue date et ont débouché sur des résultats significatifs.

3. Corée du Sud

La Corée du Sud est l'exemple typique d'un pays où la politique de formation en cours d'emploi a été mise en place sur la base de prévisions des besoins en main-d'œuvre. Ayant limité son intervention à un soutien logistique (préparation de programmes, de matériel pédagogique) rapidement considéré comme insuffisant, puis à l'allocation de subventions, l'Etat édicta en 1974 une loi spéciale sur la formation professionnelle qui obligeait les entreprises de plus de 500 employés à former en service et dans leurs propres ateliers 15 pour cent de leur main-d'œuvre. La stratégie d'industrialisation par promotion des exportations jusqu'alors suivie ne nécessitait pas une main-d'œuvre très qualifiée et avait accoutumé les employeurs à se reposer entièrement sur les instituts publics de formation du soin de satisfaire leurs besoins limités et l'échec de la loi de 1974 vint de ce qu'elle fut considérée par les employeurs comme un abandon par l'Etat d'une de ses fonctions essentielles.

La loi fondamentale sur la formation professionnelle date de 1976 : dans les secteurs secondaire et tertiaire (à l'exclusion du commerce), les entreprises employant plus de 300 personnes (ou dont le montant des travaux équivaut à l'emploi d'au moins 300 personnes dans le secteur du bâtiment) doivent dispenser une formation de base à une certaine proportion de leur main-d'œuvre permanente. Depuis 1985, toutes les entreprises opérant à l'étranger sont également tenues à cette obligation. La proportion exacte par entreprise est déterminée en appliquant aux effectifs de l'année précédente un coefficient de formation fixé annuellement par le ministère du Travail. Ce coefficient tient compte des besoins en main-d'œuvre de chaque secteur d'activité, obtenus sur la base des enquêtes annuelles de main-d'œuvre : il est fonction de l'accroissement net de la main-d'œuvre qualifiée du secteur au cours de l'année précédente (A), de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée (offres d'emploi non satisfaites) (B), du nombre de travailleurs qualifiés dont la formation est inférieure à 6 mois (C), et de la croissance de l'emploi prévue dans les entreprises de 300 employés et plus du secteur (D). La formule donnant le coefficient de formation par secteur industriel est la suivante :

$$\frac{A + B - C}{D} \times 100$$

En 1985, par exemple, le coefficient s'élevait à 1.73 pour cent, toutes industries confondues. Dans une industrie donnée, une entreprise se voit donc fixer un effectif d'employés à former par simple application du coefficient au nombre total de personnes employées par cette entreprise. Si son plan de formation concerne un nombre de travailleurs inférieur au résultat de ce calcul, l'entreprise devra s'acquitter, pour chaque employé supplémentaire, d'une taxe équivalente au coût moyen de formation dans ce secteur industriel, calculé sur la base des coûts enregistrés l'année précédente.

Ce système complexe exige, pour être efficace, que le calcul du coût moyen de formation s'approche autant que possible du coût réel, faute de quoi les entreprises peuvent avoir

tendance à préférer le paiement de la taxe à la réalisation d'un véritable plan de formation. Bien entendu, les plans de formation doivent être agréés par le ministère, et les formations à des qualifications doivent être supérieures à 6 mois et inclure 20 pour cent de cours théoriques.

4. Singapour

La législation sur la formation en cours d'emploi est constituée par le *Skills Development Fund*. Etabli en 1979, le Fonds est alimenté par une taxe dont l'objectif est de corriger en hausse le taux de salaire. L'année 1979 correspond en effet à l'engagement de Singapour dans ce que les pouvoirs publics ont appelé la « seconde révolution industrielle » : cherchant à attirer les investissements à haute intensité de technologie, Singapour s'engagea alors dans une politique salariale (d'élévation du coût du facteur travail) afin de modifier le coût relatif des facteurs, rendre attractif le recours au facteur capital et aux technologies de pointe, et améliorer la productivité d'une main-d'œuvre devenue chère par une politique de formation appropriée. Ainsi s'explique que la taxe soit prélevée exclusivement sur les salaires inférieurs à 750 dollars de Singapour (équivalant à 340 dollars des Etats Unis) par mois et que son utilisation ait été destinée à élever le niveau de formation de cette main-d'œuvre faiblement rémunérée, que les restructurations industrielles, la mécanisation et l'informatisation risquaient de laisser pour compte. Les entreprises étaient ainsi encouragées à récupérer le montant de la taxe en formant cette main-d'œuvre, et à sortir du domaine d'application de la taxe en élevant le niveau des salaires d'une main-d'œuvre désormais plus qualifiée.

Initialement fixée à 1 pour cent puis très rapidement augmentée à 4 pour cent de la masse des bas salaires, la taxe a été ramenée à 1 pour cent en 1986 : en effet le montant des fonds ainsi collectés n'arrivait pas à être épuisé par les actions de formation entreprises (pourtant remboursées jusqu'à concurrence de 90 pour cent des dépenses engagées, salaires des stagiaires compris). En outre, l'objectif de formation de base s'est progressivement doublé d'une aide à la mécanisation et à la formation aux hautes qualifications (techniques, informatique, gestion, maîtrise, etc.). C'est en 1980 que fut en effet lancé le programme de bonification d'intérêt pour la mécanisation (*Interest Grant for Mechanisation Scheme*), en 1981 le programme de consultation pour le développement (*Development Consultancy Scheme*), en 1984 le programme d'initiatives pour les nouvelles technologies (INTECH : automation, robotique, micro-électronique, biotechnologie, technologie optique et laser, etc.) et le programme de location-vente de robots (*Robot Leasing Scheme*) qui complète le programme de mécanisation en réduisant le risque d'obsolescence.

5. Taïwan

En 1972, Taïwan expérimenta également un système de taxe de formation sur les salaires alimentant un *Vocational Training Fund* : les entreprises du secteur secondaire et des transports employant plus de 40 personnes devaient verser à ce Fonds 1.5 pour cent de leur masse salariale. Les actions de formation entreprises étaient pratiquement remboursées à hauteur de 80 pour cent de leurs dépenses.

Malheureusement, ce système entra en vigueur au moment où l'économie mondiale était frappée de plein fouet par le premier choc pétrolier et dès 1974 il fut suspendu : la chute brutale des exportations de Taïwan obligea en effet le gouvernement à alléger les charges des entreprises afin de sauvegarder leur compétitivité. Les violentes critiques dont fut l'objet la taxe de formation ne furent sans doute pas étrangères à sa suspension pour une durée indéfinie.

La formation en cours d'emploi demeura une préoccupation du gouvernement : l'*Employment and Vocational Training Administration* créée en 1982 eut pour première tâche la préparation d'une loi sur la formation professionnelle finalement promulguée à la fin de l'année 1983. Cette loi a réintroduit l'idée d'un Fonds pour la formation professionnelle auquel contribueraient les entreprises en proportion du montant des marchés publics dont elles ont bénéficié : le taux de la contribution devrait en outre varier en fonction du secteur industriel et de la taille de l'entreprise. Les décrets d'application de la loi n'ont toujours pas été promulgués.

*
* *

La promotion de la formation en cours d'emploi peut se limiter, comme à Hong Kong, à la mise en place d'une infrastructure de formation professionnelle ou à la mobilisation des universités ou instituts techniques utilisables pour la formation continue : tout repose alors sur la volonté des individus de se placer au mieux sur le marché du travail. Bien que, à des degrés divers, on retrouve une telle attitude dans d'autres pays, cette démarche est loin d'aboutir à des performances comparables et le cas de Hong Kong n'est pas transposable. A l'autre extrême, l'Indonésie fournit un exemple d'obligation pure et simple faite aux entreprises d'accompagner leurs programmes d'investissement par des actions de formation de la main-d'œuvre : mais cela ne saurait sans doute pas constituer une approche suffisante du problème de la formation ; car quel contrôle peut être réalisé d'une démarche qui ne comporte aucune incitation et dont l'aspect coercitif est purement verbal ?

Dans les trois pays qui ont réellement édicté une législation sur la formation en cours d'emploi, celle-ci prend des formes très diverses, fonction de stratégies et de politiques de développement spécifiques, mais toutes ces formes s'élaborent autour du principe d'une taxe susceptible d'être rétrocédée ou levée aux firmes entreprenant des actions de formation.

En définitive, quels jugements peut-on porter sur des expériences aussi différentes et tout d'abord, de quels résultats peuvent se prévaloir ces divers modèles ?

B. Résultats obtenus par les diverses pratiques et législations de formation en cours d'emploi

Une idée des effectifs en formation continue à *Hong Kong* a déjà été donnée lorsqu'ont été présentés les centres et programmes de formation. Le tableau 7 suivant donne pour l'année 1982 le détail des effectifs formés en dehors des heures de travail et les résultats de l'éducation des adultes, comparés aux effectifs normalement scolarisés. On constate l'importance relativement grande de la formation en cours d'emploi à Hong Kong et en particulier le rôle du secteur privé. Ainsi l'Etat n'intervient qu'à concurrence de 23.5 pour cent des effectifs dans l'éducation des adultes. En revanche, il intervient de façon massive dans la formation en cours d'emploi dispensée par les instituts techniques et polytechnique dont les résultats sont donnés aux tableaux 8 et 9 suivants.

En *Indonésie* où, l'obligation de formation est purement verbale puisqu'elle ne se traduit pas par des mesures concrètes de coercition ou d'incitation à l'égard des entreprises qui investissent, il n'est pas possible de connaître l'importance de l'effort accompli dans ce domaine par celles-ci. Seuls les programmes publics d'éducation non formelle ont pu être évalués du point de vue de leurs résultats.

Tableau 7. HONG KONG : INSCRIPTIONS DANS LES INSTITUTIONS DU SYSTÈME ÉDUCATIF – 1982

	Cours du jour				Cours du soir				Total des inscrits
	Public	Subventionné	Privé	Sous-total	Public	Subventionné	Privé	Sous-total	
Primaire	33 961	442 423	62 074	538 458	–	–	9 054	9 054	547 512
Secondaire	31 833	261 587	166 191	459 611	6 661	–	52 449	59 110	518 721
F/M1 – F/M3	174 228	–	84 307	258 535	2 080	–	9 390	11 470	270 005
F/M4 – F/M5	100 995	–	65 985	166 980	4 581	–	19 451	24 032	191 012
F/M5 – U7	18 197	–	14 028	32 225	–	–	10 483	10 483	42 708
Privé									
Classes privées de rattrapage									
anglais/commercial	–	–	1 871	1 871	–	–	13 125	13 125	14 996
Education spéciale	–	–	–	–	–	–	–	–	–
Ecoles spéciales	–	6 686	–	6 686	–	–	–	–	6 686
Classes spéciales dans des écoles ordinaires	1 111	3 869	–	4 980	–	–	–	–	4 980
Collèges d'éducation	2 196	–	–	2 196	1 842	–	–	1 842	4 038
Instituts techniques	13 998	–	–	13 998	21 713	–	–	21 713	35 711
Post-secondaire	–	–	9 838	9 838	–	–	1 826	1 826	11 664
Polytechnique	–	11 637	–	11 637	–	13 578	–	13 578	25 215
Universités	–	11 826	–	11 826	–	191	–	191	12 017
Education des adultes	–	–	15 758	15 758	17 061	–	39 877	56 938	72 696

Note : Les statistiques de l'éducation des adultes se réfèrent aux cours du soir dans les instituts publics, l'École du Soir des Hautes Etudes Chinoises et diverses écoles privées enseignant dans divers domaines. Les cours du soir dans les instituts techniques, l'Institut Polytechnique et les cours extra-muros dans les universités ne sont pas inclus.

Source : Census & Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, Hong Kong, 1983.

Tableau 8. HONG KONG : INSCRIPTIONS DANS LES INSTITUTS TECHNIQUES
PAR TYPE DE COURS

	1975 (3 instituts)	1980 (5 instituts)	1984 (5 instituts)
Cours à temps plein			
Cours techniques			
Niveau technicien	342	1 178	2 393
Niveau qualifié	727	780	1 960
Cours autres que techniques			
Niveau technicien	284	677	1 456
Niveau qualifié	118	286	439
Sous-total	1 471	2 921	6 248
Cours du jour à temps partiel			
Cours techniques			
Niveau technicien	286	1 502	2 542
Niveau qualifié	1 526	6 853	7 159
Cours autres que techniques			
Niveau technicien	—	252	492
Niveau qualifié	—	324	525
Sous-total	1 812	8 931	10 718
Cours du soir à temps partiel			
Cours techniques			
Niveau technicien	2 225	3 519	7 568
Niveau qualifié	2 287	4 605	7 111
Cours autres que techniques			
Niveau technicien	1 254	3 185	6 872
Niveau qualifié	5 303	3 518	4 856
Sous-total	11 069	14 827	26 407
Total	14 352	26 679	43 373
Cours de courte durée répartis sur toute l'année	1 348	2 809	—

Notes: Les chiffres portent sur le mois d'octobre, sauf pour les cours de courte durée. Les cours du jour à temps partiel incluent les cours en dehors des jours de travail et les cours sur période bloquée.

Source: Census & Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, Hong Kong, 1985.

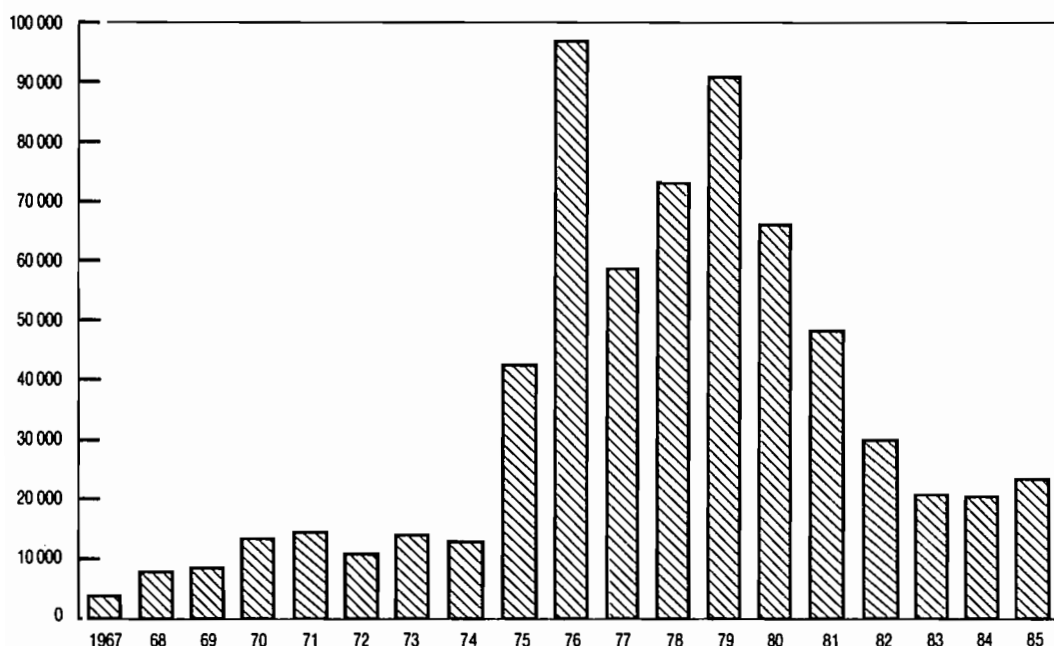
Tableau 9. HONG KONG :
EFFECTIFS INSCRITS A L'INSTITUT POLYTECHNIQUE

	1974	1979	1984
Cours à plein temps	3 175	6 682	7 697
Cours à temps partiel en dehors des jours de travail	1 559	3 274	4 179
Cours du soir à temps partiel	13 229	14 953	13 133

Source: Census & Statistics Department, *Hong Kong Annual Digest of Statistics*, Hong Kong, 1985.

L'évolution des effectifs de travailleurs ayant suivi une formation en cours d'emploi en *Corée du Sud* est étroitement liée à la législation en vigueur ainsi qu'en atteste le graphique 6.

Graphique 6. EFFECTIFS DE TRAVAILLEURS AYANT SUIVI UNE FORMATION EN COURS D'EMPLOI (Corée)



De 1967 à 1974, les incitations à la formation se limitaient à subventionner les dépenses des entreprises sous certaines conditions. Cette politique échoua à faire progresser substantiellement les effectifs en formation qui ne dépassèrent jamais les 14 000. La loi de 1974 qui fixait à 15 pour cent le taux de formation de la main-d'œuvre pour les entreprises de plus de 500 employés se traduit par un accroissement considérable du nombre de stagiaires, probablement excessif puisqu'il provoque la récrimination des entreprises et l'abandon de la loi pour celle de 1976 qui individualise le coefficient de formation applicable aux entreprises. Dès lors, les effectifs formés chaque année sont modulés par le coefficient officiel de formation censé répondre aux besoins en main-d'œuvre qualifiée des divers secteurs industriels et également censé tenir compte des coûts et de la concurrence auxquels les entreprises doivent faire face. Le tableau 10 donne les résultats spécifiques de la loi de 1976. On y voit que les personnels effectivement formés, qui représentaient près de 5.4 pour cent de la main-d'œuvre totale des entreprises concernées en 1977, étaient tombés à 1.1 pour cent en 1985, cependant

Tableau 10. CORÉE DU SUD : RÉSULTATS DE LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985
Nombre d'entreprises soumises à la loi	1 012	1 095	1 223	1 103	1 103	1 106	1 185	1 263	1 341
Nombre d'employés permanents de ces entreprises	1 094 428	1 387 717	1 585 095	1 754 860	1 573 594	1 498 284	1 723 686	1 921 585	2 278 826
Coefficient de formation	5.7	6.2	6.7	3.14	4.13	2.44	1.78	1.82	1.73
Effectifs devant être formés	69 929 (100)	89 523 (100)	119 798 (100)	83 838 (100)	68 394 (100)	40 941 (100)	27 104 (100)	29 318 (100)	32 914 (100)
Effectifs réellement formés	58 739	73 038	90 992	66 213	48 406	30 313	20 960	20 764	23 652
Effectifs pour lesquels la taxe est acquittée	11 190 (16.0)	16 485 (18.4)	28 806 (24.0)	17 625 (21.0)	19 986 (29.2)	10 810 (26.4)	6 144 (22.7)	8 554 (29.2)	9 262 (28.1)
Montant de la taxe par stagiaire	11 579	12 736	21 982	32 627	45 256	62 500	76 750	87 430	98 390
Montant total de la taxe collectée (en milliers de won)	849 757	1 256 227	3 673 481	3 084 096	5 402 352	4 403 772	3 155 401	5 632 143	5 598 831

Source: Ministry of Labour de la Corée du Sud.

Tableau 11. CORÉE DU SUD : NOMBRE D'ENTREPRISES, CENTRES DE FORMATION ET STAGIAIRES PAR TYPE DE FORMATION

Année	Centre de formation en entreprise		Centre de formation inter-entreprise			Formation confiée à un autre organisme		Effectifs totaux réellement formés	Taxe de formation	
	Centres de formation	Nombre de stagiaires	Entreprises	Centres de formation	Nombre de stagiaires	Entreprises	Nombre de stagiaires		Nombre d'entreprises	En équivalent stagiaires
1977	536	49 146 (83.7)	105	22	7 757	32	1 836	58 739 (100.0)	410	11 190
1978	514	44 830 (61.4)	206	39	26 771	54	1 437	73 038 (100.0)	543	16 485
1979	544	70 998 (78.0)	145	31	18 470	34	1 524	90 992 (100.0)	652	28 806
1980	447	47 565 (71.8)	188	25	12 708	34	5 940	66 213 (100.0)	679	17 625
1981	361	34 909 (72.1)	118	27	12 846	6	651	48 406 (100.0)	785	19 988
1982	241	17 155 (56.9)	258	42	12 482	8	494	30 131 (100.0)	689	10 810
1983	140	19 983 (64.5)	231	32	10 147	11	830	30 960 (100.0)	803	6 144
1984	159	13 215 (63.6)	104	23	7 247	3	302	20 764 (100.0)	997	8 554

Source : Centre de Développement de l'OCDE.

que la taxe était payée pour 16 pour cent des effectifs à former en 1977 et pour plus de 28 pour cent en 1985, ce qui semblerait prouver une certaine désaffection de la part des entreprises, ou encore une sous-estimation du coût moyen de formation, plutôt qu'une réelle diminution des besoins en main-d'œuvre qualifiée.

Au total, entre 1967 et 1984, la formation en entreprise aurait permis de former plus de 59 pour cent de la main-d'œuvre qualifiée, 29 pour cent revenant aux instituts publics et seulement 11.7 pour cent aux autres organisations autorisées (secteur privé à but lucratif ou non). Cette formation en entreprise (cf. tableau 11) a été réalisée pour 73 pour cent en moyenne au cours de ces années dans des centres créés dans les entreprises mêmes, et, pour une proportion non négligeable, dans une trentaine de centres inter-entreprises.

En définitive, peu nombreuses ont été les entreprises qui se sont déchargées de leur tâche de formation sur des institutions extérieures, mais le nombre de celles qui ont préféré payer la taxe a augmenté très fortement et, en 1984, près de 80 pour cent des 1 263 entreprises soumises à la loi entraient dans cette catégorie (contre 38 pour cent à l'origine). Ce seul chiffre amène à se poser la question de savoir si la loi sur la formation en entreprise a été réellement efficace et bénéfique : si l'on compare ce résultat aux effectifs réellement en formation (72 pour cent), on en déduit que cette désaffection a surtout été le fait des entreprises de plus faible taille pour lesquelles l'incitation ne semble avoir que peu d'effet (et ce n'est pas seulement vrai en Corée).

D'une façon générale, le système a pénalisé les firmes qui ont opté pour la formation de leur main-d'œuvre dans l'entreprise, puisque la taxe à payer est toujours restée inférieure au coût réel unitaire de formation, sans parler des dépenses en capital qui ne sont pas prises en compte dans le calcul de ce coût¹. Certes on pouvait penser que les entreprises accédaient ainsi à la satisfaction de leurs besoins en main-d'œuvre qualifiée, mais la désaffection progressive envers le système amène à en douter.

Un autre phénomène qui pose question est le taux de réussite plus faible qu'obtiennent les formations en entreprise par rapport aux instituts publics aux examens de qualification (cf. tableau 12 ci-après). Pourtant l'inscription aux examens n'est pas obligatoire et l'on peut

Tableau 12. CORÉE DU SUD : RÉSULTATS DES EXAMENS DE FORMATION PROFESSIONNELLE PAR TYPE DE FORMATION 1979 ET 1983

	1979		1983	
	Instituts publics de formation	Centre de formation en entreprise	Instituts publics de formation	Centre de formation en entreprise
Effectifs ayant passé l'examen	24 763	9 812	30 896	4 474
Qualification de niveau I	583	—	779	—
Qualification de niveau II	10 398	2 116	19 645	1 507
Aide ouvrier	13 782	7 696	10 472	2 967
Effectifs ayant réussi l'examen	19 782	5 589	18 886	1 877
Qualification de niveau I	583	—	370	—
Qualification de niveau II	6 871	417	11 444	137
Aide ouvrier	12 328	5 172	7 072	1 740
Taux de réussite	78	57	61	42
Qualification de niveau I	100	—	47	—
Qualification de niveau II	66	20	58	9
Aide ouvrier	90	67	68	59

Source : Etude du Centre de Développement de l'OCDE.

supposer que seuls s'inscrivent ceux qui estiment avoir une chance (12 pour cent des stagiaires en 1979). La qualité de la formation laisserait-elle à désirer, ou bien les instituts publics ne se consacraient-ils qu'à la simple préparation aux examens, ou encore y aurait-il une mauvaise volonté de la part des entreprises à faciliter la promotion de leurs employés et à alourdir ainsi leurs coûts salariaux ?

Le bilan des résultats du *Skills Development Fund* à Singapour illustre bien son orientation progressive vers la mécanisation et l'élévation (tableau 13) de l'intensité technologique des investissements, puisque les subventions destinées à la formation ne

Tableau 13. SINGAPOUR : RÉSULTATS DES PROGRAMMES DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT DE LA FORMATION DEPUIS SA CRÉATION

	Février					
	1979	1980	1981	1982	1983	1984
Programme d'encouragement à la formation						
Nombre de demandes	54	1 074	4 439	9 271	9 740	11 212
Nombre d'entreprises ayant présenté une demande pour la première fois	49	555	1 101	1 421	1 331	1 251
Nombre de demandes agréées	11	445	3 891	7 654	7 892	9 077
Nombre de stagiaires	243	11 068	32 563	58 257	63 972	74 941
Subventions accordées (en millions \$S)	0.9	18.46	51.15	52.74	59.87	61.85
Programme de bonification d'intérêt pour la mécanisation						
Nombre de demandes		96	303	361	395	348
Nombre d'entreprises ayant présenté une demande pour la première fois		83	212	225	203	146
Nombre de demandes agréées		83	198	257	267	208
Subventions accordées (en millions \$S)		0.62	12.53	12.03	12.88	15.69
Investissement en capital correspondant (en millions \$S)		3.92	92.08	84.50	86.20	94.77
Programme de consultation pour le développement						
Nombre de demandes			81	90	63	55
Nombre d'entreprises ayant présenté une demande pour la première fois			64	64	37	21
Nombre de demandes agréées			37	57	27	25
Subventions accordées (en millions \$S)			1.38	3.01	1.19	1.00
Initiatives pour les nouvelles technologies (Programme INTECH)						
Nombre de demandes						10
Nombre d'entreprises ayant présenté une demande pour la première fois						10
Nombre de demandes agréées						3
Subventions accordées (en millions \$S)						35.21
Programme de location-vente de robots						
Nombre d'entreprises agréées						25
Prêts accordés (en millions \$S)						12.31
Montant total des agréments (en millions \$S)	0.9	19.08	65.06	67.78	73.94	126.06

Source: Skills Development Fund, Annual Report 1984-1985, Singapour 1985.

représentaient plus que 49 pour cent des engagements en 1984, près de 28 pour cent allant aux initiatives sur les nouvelles technologies et plus de 12 pour cent à la mécanisation.

Si l'on s'en tient aux programmes de formation proprement dit, on constate que, depuis sa création et jusqu'à mars 1985, le Fonds a satisfait près de 23 000 demandes et a accordé des subventions de formation qui ont profité à plus de 240 000 travailleurs, soit 21 pour cent de la main-d'œuvre de Singapour. A cette date, pratiquement toutes les entreprises employant plus de 200 personnes avaient obtenu des subventions en vue de financer des programmes de formation. Si les petites entreprises en ont moins profité, on notera cependant que plus des 2/3 des entreprises de 50 à 200 employés et plus de 3 350 petites entreprises de moins de 50 employés ont été concernées par le programme. Près de 25 000 travailleurs de ces petites entreprises ont ainsi reçu une formation à travers les programmes du Fonds de développement des qualifications.

Le tableau 14 suivant présente les résultats cumulés en mars 1985 par taille des entreprises.

Table 14. SINGAPOUR : CARACTERISTIQUES DES ENTREPRISES AYANT OBTENU DES SUBVENTIONS DU FONDS DE DÉVELOPPEMENT DES QUALIFICATIONS

Résultats cumulés - Mars 1985

Taille en nombre d'emplois	Nombre d'entreprises	Proportion des entreprises ayant obtenu des subventions jusqu'en		Nombre d'employés	Proportion d'employés ayant reçu une formation sur subvention SDF	
		Mars			Mars	
		1984	1985		1984	1985
Moins de 10	50 405	1.5	2.2	153 478	1.5	2.0
10-50	9 862	17.5	22.8	195 210	9.5	11.2
51-99	1 183	53.3	66.4	82 098	12.4	15.7
100-199	603	79.8	87.0	83 044	12.5	15.4
200-499	367	86.7	99.7	113 373	29.6	34.2
500 et plus	217	100.0	100.0	304 432	28.5	46.0

Source : Skills Development Fund, *Annual Report 1984-1985*, Singapour, 1985.

Il faut cependant remarquer que le Fonds n'a pas été en mesure de dépenser à des fins de formation les sommes qu'il a accumulées depuis sa création. Au 31 mars 1984, plus de 432 millions de dollars de Singapour avaient été accumulés, augmentant à un rythme annuel de près de 100 millions de dollars : le lancement des programmes de mécanisation et de robotisation ne peut sans doute pas être considéré comme un simple moyen de modérer le rythme de cette accumulation, mais il faut bien reconnaître que la formation n'a pas constitué un débouché et une motivation suffisants pour pousser les entreprises à dépenser plus dans ce secteur. C'est qu'au delà d'une certaine proportion des effectifs et des temps de travail, la formation serait susceptible de perturber le processus de production et il est logique que les entreprises performantes ne s'engagent pas dans des actions de formation supplémentaires, même si le coût leur en est intégralement remboursé.

Revenir à l'idée qui était à l'origine de la création du Fonds, à savoir élever le niveau de la main-d'œuvre faiblement qualifiée, supposait un effort important en direction des petites entreprises, mais on a vu que les formations de base avaient été progressivement marginalisées par rapport aux formations à de hautes qualifications ? Ne conviendrait-il pas de développer massivement le programme BEST d'éducation de base et de l'articuler sur un système

Tableau 15. TAIWAN: NOMBRE DE CLASSES DE
1966 -

	1966		1970		1972	
	Nombre de		Nombre de		Nombre de	
	Cours	Stagiaires	Cours	Stagiaires	Cours	Stagiaires
Agriculture	37	1 799	14	560	38	1 247
Mines	33	1 176	24	785	15	621
Industries manufacturières	484	13 800	1 190	37 229	886	30 293
Eau, gaz, et électricité	144	2 316	183	3 731	194	3 634
Bâtiment	-	-	-	7	-	-
Transports et communications	245	8 787	647	16 091	736	20 095
Banques, assurances, affaires immobilières	56	1 379	57	1 395	649	21 677
Commerce, services	692	24 475	2 773	99 036	2 168	78 469
Total	1 691	53 732	4 888	158 927	4 686	156 036

Source : *The Statistics of Vocational Training, Skill Test and Employment Service in Taiwan Area of the Republic of China, 1984.*

d'éducation permanente cohérent ? Lancé en 1983, ce programme a accueilli en 2 ans plus de 20 000 stagiaires dont près de 56 pour cent ont réussi à l'examen final. Mais rien n'était prévu pour orienter, suivre et faciliter la promotion de ces lauréats dans le système de la hiérarchie officielle des qualifications.

Enfin le cas de Taïwan, seul des trois pays ayant mis en place une législation obligatoire sur la formation en cours d'emploi à l'avoir suspendue au bout de 2 ans, illustre bien le caractère non spontané des actions de formation réalisées par les entreprises : celles-ci sont loin d'être convaincues des effets positifs de cette formation, puisque le retrait de la loi s'est aussitôt traduit par une chute des effectifs de stagiaires. Néanmoins, le tableau 15 ci-dessus montre, que ces effectifs ne sont pas purement et simplement retombés à leur niveau antérieur et qu'un certain effet de démonstration a joué : certaines entreprises, durant ce court laps de temps, ont pu être convaincues de l'intérêt bien compris qu'elles avaient à former leur main-d'œuvre. Ainsi, par exemple, les effectifs en formation dans les industries manufacturières sont passés de plus de 30 000 en 1972, à 65 000 en 1973, 127 000 en 1974, pour retomber à près de 72 000 en 1975, niveau qui représentait tout de même 2.4 fois les effectifs en formation avant la promulgation de la loi. Dans ce nombre, les industries manufacturières qui représentaient à peine 19 pour cent des stagiaires en 1972, en représentaient 36 pour cent en 1975 et plus de 43 pour cent en 1983, niveau conforme à la structure économique de Taïwan.

Sur les 218 445 stagiaires en formation en 1983, 42.7 pour cent étaient encadrés directement par les entreprises privées, 22 pour cent par les entreprises publiques, 10.3 pour cent seulement par les instituts publics de formation, 12.6 pour cent par des organismes civiques, le reste allant à des agences gouvernementales ou à des classes supplémentaires.

En dépit du fait que les effectifs en formation en 1983 n'ont toujours pas rejoint le niveau atteint en 1974, on peut bien considérer que la loi sur la formation en cours d'emploi, malgré sa courte durée d'application, a joué un certain rôle d'accélération que les pouvoirs publics n'ont pas voulu prolonger afin de ne pas renchérir le coût de la main-d'œuvre.

*
* *

FORMATION ET DE STAGIAIRES PAR INDUSTRIE
1983

1973		1974		1975		1980		1983	
Nombre de		Nombre de		Nombre de		Nombre de		Nombre de	
Cours	Stagiaires	Cours	Stagiaires	Cours	Stagiaires	Cours	Stagiaires	Cours	Stagiaires
28	880	109	4 032	21	764	—	—	13	543
182	6 287	228	8 223	24	1 205	19	653	72	649
2 616	65 454	5 775	127 700	3 183	71 984	2 708	86 989	3 354	95 607
175	3 652	212	4 679	171	2 965	168	5 651	188	6 104
15	644	7	364	7	232	1	15	79	2 145
1 145	40 257	1 189	33 249	1 098	26 575	266	8 620	808	17 066
1 108	40 997	1 611	61 762	484	16 662	834	24 068	497	18 765
1 474	51 354	1 890	75 882	2 171	77 798	2 271	76 871	2 698	77 561
6 743	209 525	11 021	315 891	7 159	198 185	6 267	202 867	7 709	218 445

Entre Taïwan qui supprime la taxe de formation pour comprimer ses coûts salariaux et Singapour qui en lève une afin de les renchérir, la Corée du Sud semble avoir suivi une ligne moins claire : la taxe est maintenue mais les entreprises sont objectivement incitées à s'en acquitter comme s'il s'agissait d'un impôt supplémentaire qui leur revient moins cher que d'entreprendre de réelles dépenses de formation ; les anciens réflexes des employeurs ne sont pas modifiés.

Le cadre institutionnel et législatif qui vient d'être décrit pour les cinq pays étudiés incite ou oblige les firmes à entreprendre des actions de formation, à moins qu'il ne se contente de pallier leurs carences. Or, les institutions publiques n'ont pas toujours elles-mêmes les moyens de répondre aux besoins ainsi créés ou ressentis, alors que les entreprises n'ont pas toujours la volonté ni la possibilité de les satisfaire directement. Il en résulte que la formation devient un marché potentiel pour l'initiative privée, à but lucratif ou non lucratif.

III. AUTRES ACTEURS INSTITUTIONNELS INTERVENANT DANS LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

A. Les centres privés de formation professionnelle

Les institutions privées à but lucratif s'implantent de préférence dans des créneaux où la demande de formation est particulièrement intense : informatique, études commerciales et de secrétariat, cours de langues. Par contre, des formations s'adressant à des personnes engagées directement dans le processus de production paraissent être rarement proposées par les instituts privés, les équipements exigés pour de telles formations étant importants.

C'est à Hong Kong (où une centaine d'instituts privés sont à l'œuvre) et à Singapour que ce secteur de la formation paraît avoir connu les plus grands développements. En Corée, où la formation en cours d'emploi dispensée dans le cadre de la législation incitative ne bénéficie pas de l'infrastructure gouvernementale de formation professionnelle, essentiellement orientée vers la formation avant emploi, les entreprises ont le choix entre 3 solutions : mettre en place

leur propre unité de formation, s'organiser avec d'autres entreprises pour mettre en place des centres de formation « coopératifs », ou enfin déléguer – « commissionner » – leur programme de formation à des agences privées qui se sont mises en place pour répondre à la demande de formation ainsi créée. En réalité, ce marché de la formation privée est demeuré très étroit et, en 1984, trois firmes seulement continuaient à y avoir recours (cf. tableau 12). Comme à Hong Kong et à Singapour, c'est donc sur la clientèle individuelle que jouent ces institutions privées.

B. Associations sans but lucratif, organisations non gouvernementales, agences d'aide officielles

Peuvent aussi concourir à la formation en cours d'emploi des organismes privés bénévoles et des organismes internationaux ou nationaux de coopération au développement. De tels organismes devraient jouer un rôle d'une importance toute particulière dans les pays relativement moins développés : les agences officielles d'aide, parce qu'elles peuvent apporter des appuis financiers et techniques considérables, et les organisations bénévoles, parce que leurs modes d'intervention souples et le degré élevé de motivation de leurs agents les rendent particulièrement aptes à intervenir dans le secteur informel. Ainsi, en Indonésie, les agences d'aide japonaise et américaine apportent des concours importants au ministère du Travail qui est en charge de la formation professionnelle en général et de la formation en cours d'emploi en particulier. Quant aux organisations non gouvernementales (ONG), elles entreprennent, dans le secteur informel, des activités de formation s'adressant aux représentants des intérêts de groupes à bas revenu. Ces formations couvrent en particulier les techniques d'organisation, la comptabilité, la dynamique de groupe. En Corée également, des associations sans but lucratif et des « organismes d'aide sociale » jouent un rôle important au niveau de la diffusion de la formation professionnelle, puisque plus de 15 pour cent des capacités d'accueil pour la formation professionnelle existent au sein des centres de formation agréés qui ont été mis en place par de tels organismes. A Hong Kong, on trouve également des centres de formation créés et gérés par des associations à caractère religieux.

C. Les organismes professionnels, associations patronales et syndicats de travailleurs

Ceux-ci mènent de façon relativement courante des activités de formation mais ils jouent également un rôle particulier en intervenant en tant que partenaires ou conseillers des institutions gouvernementales lors de la définition des politiques de formation en cours d'emploi, de la fixation du contenu des programmes et de la mise en œuvre de certains programmes publics spécifiques.

A Singapour, le *National Trades Union Congress* siège au sein des organismes gouvernementaux en charge de la formation en cours d'emploi (*Economic Development Board, Vocational and Industrial Training Board*). A Hong Kong, l'ordre professionnel des ingénieurs s'est donné comme objectif d'être un point de contact entre le gouvernement et la profession, et collabore en particulier à la mise en œuvre d'un programme gouvernemental d'aide à la formation d'ingénieur, en désignant les entreprises pouvant bénéficier du programme. Quant à l'Ordre des comptables, il énonce des avis et des directives sur le contenu souhaitable des formations dispensées. En Indonésie des discussions ont eu lieu entre le gouvernement et l'association des employeurs (KADIN) sur l'opportunité de la mise en place d'un mécanisme

obligeant les firmes à entreprendre des actions de formation en cours d'emploi et sur le rôle que pourrait jouer le KADIN dans le cas où serait mis en œuvre un tel mécanisme. La même association s'efforce par ailleurs d'intensifier les relations entre les universités et les entreprises.

Les gouvernements doivent aussi compter avec les organismes corporatifs en tant que groupes de pression pouvant résister à des politiques de formation qui ne seraient pas jugées conformes à leurs intérêts : c'est en partie à la suite des pressions des représentants des entreprises que le gouvernement coréen a allégé leurs obligations en matière de formation en cours d'emploi et que le système a été détourné de sa vocation primitive ; l'incitation à la formation s'est progressivement transformée en un simple impôt qu'il s'agissait dès lors de rendre le plus léger possible.

Au-delà de ce facteur d'impulsion, de consultation et de pression, les organismes professionnels peuvent jouer un rôle important en créant leurs propres centres de formation et en organisant des cours adaptés à la formation continue. La mise en place de centres de formation au niveau des organisations professionnelles est particulièrement importante lorsqu'on veut encourager la formation en cours d'emploi au sein des petites et moyennes entreprises qui le plus souvent n'ont pas les moyens de mettre sur pied leurs propres centres et programmes de formation. A Singapour, en particulier, l'*Economic Development Board* cherche à promouvoir la formation continue au sein de ces entreprises à travers des programmes de formation que les associations professionnelles se sont déclarées prêtes à mettre en œuvre (banques, assurances, restauration ...).

Les organisations patronales paraissent très actives dans le domaine de la formation : en Indonésie, le KADIN propose des programmes de formation pour jeunes entrepreneurs, tandis que la *Hong Kong Management Association* a organisé quelque 950 cours de gestion au cours de l'année 1984. En revanche, les syndicats de travailleurs semblent beaucoup moins mobilisés sur ces questions. Pour l'Indonésie, le désintérêt est même patent. A Singapour cependant, le *National Trades Union Congress* organise lui-même des cours d'organisation syndicale pour ses membres et s'en remet au *Vocational and Industrial Training Board* pour l'organisation de cours de formation professionnelle.

Assez souvent, les organismes professionnels mènent des activités de formation en collaboration avec d'autres acteurs institutionnels, gouvernementaux ou privés. C'est le cas, par exemple, de la *Hong Kong Management Association*, qui réalise des programmes de formation en collaboration avec l'Institut polytechnique ; et de même, en Indonésie, l'*Indonesian and West German Business Association*, qui réunit des firmes indonésiennes membres du KADIN et des firmes allemandes, a mis sur pied un programme pour la formation d'employeurs indonésiens au sein d'entreprises allemandes.

Dans les 5 pays étudiés, les centres de formation privés ou non gouvernementaux cotoient donc et, éventuellement, concurrencent des centres publics. Cela ne peut manquer de soulever le problème de l'uniformisation des programmes et de la mise en place de procédures d'examen et de certification permettant à la fois au gouvernement de garder le contrôle de ces procédures et aux individus de bénéficier de diplômes reconnus.

C'est en Corée du Sud et à Singapour que le contrôle gouvernemental sur les centres de formation apparaît le plus étroit et que la standardisation des programmes et des examens de qualification est la plus poussée. A Singapour, les établissements privés sont soumis à une procédure d'enregistrement auprès du gouvernement, enregistrement qui est conditionné notamment par l'existence d'un équipement adéquat et de formateurs qualifiés, ainsi que par l'approbation des programmes de formation proposés. Le contenu des programmes est défini en fonction des examens de qualification du *Vocational and Industrial Training Board*. Quant aux centres de formation mis en place en leur sein même par les grandes entreprises en vue de

la formation de leur propre personnel, ils sont également soumis à une procédure d'agrément. En contrepartie, ils sont autorisés à organiser directement les mêmes examens de qualification que le Bureau de la formation. En Corée, les centres de formation non gouvernementaux doivent tantôt obtenir un agrément du ministère du Travail, tantôt voir leurs programmes de formation approuvés par ce ministère. Quant aux épreuves de qualification sanctionnant la formation, elles sont organisées directement par le ministère du Travail et permettent aux candidats de se faire reconnaître les mêmes qualifications que celles sur lesquelles débouche la formation professionnelle dans les centres publics de formation. Les différents niveaux de qualification et les critères d'examen ont été fixés par une loi spéciale, la *National Technical Qualification Test Law*.

En Indonésie, où l'harmonisation des politiques de formation entreprises par les divers départements ministériels n'en est qu'à ses débuts, les institutions privées ne sont pratiquement pas soumises à agrément ni au respect de normes de qualité, alors que les ministères de l'Education et de la Main-d'Oeuvre auraient compétence à le faire.

*

* *

On voit donc qu'en dehors de Hong Kong et de Singapour où le secteur privé est très actif en vue de répondre à une forte demande individuelle des travailleurs cherchant à mieux se placer sur le marché du travail ou à acquérir des qualifications en vue d'une promotion, les acteurs institutionnels autres que les administrations et centres publics ne jouent qu'un rôle assez limité, comblant certaines lacunes ou complétant certaines actions du secteur public.

Les institutions et les règles législatives qui viennent d'être décrites et analysées constituent le contexte dans lequel les entreprises doivent adapter leur comportement vis-à-vis de la formation en cours d'emploi. Lorsqu'une législation existe, des résultats de son application sont régulièrement donnés qui permettent de se faire une première idée des attitudes des entrepreneurs à l'égard des incitations qui leur sont adressées ou des contraintes auxquelles ils sont soumis. Mais ces réponses provoquées peuvent cacher ou oblitérer des opinions ou des comportements beaucoup plus difficiles à modifier. Et l'absence même de toute législation ne signifie évidemment pas que les entreprises ne se préoccupent pas des problèmes de formation de leur main-d'œuvre. La compréhension de ces attitudes et comportements fait l'objet du chapitre suivant.

NOTES ET RÉFÉRENCES

1. Kye-Woo Lee, «Human Resources Planning in the Republic of Korea : Improving Technical Education and Vocational Training», World Bank Staff Working Papers, N° 554, 1983.

Chapitre 4

LES ENTREPRISES ET LA FORMATION EN COURS D'EMPLOI

Les chapitres précédents ont permis de préciser le cadre dans lequel évolue cet acteur principal de la formation en cours d'emploi qu'est l'entreprise. Il convient maintenant d'étudier plus précisément comment fonctionne en pratique le système de formation mis en place et géré par l'entreprise elle-même. Pour cette étude, la méthode d'analyse a reposé sur des entretiens qualitatifs approfondis auprès de 60 à 80 entreprises par pays, réparties dans les secteurs d'activité considérés comme les plus importants pour le développement économique de chacun de ces pays. Ce que l'on a donc recherché dans l'enquête qualitative, c'est la logique et les motivations profondes des comportements des employeurs dans le domaine de la formation, à travers leurs opinions, et compte tenu de leurs objectifs, des stratégies qu'ils déploient et des contraintes qu'ils affrontent. L'enquête ne visait absolument pas à une extrapolation des résultats, les échantillons étant trop faibles pour cela. Elle visait bien plutôt à identifier un certain nombre de comportements typiques et de facteurs explicatifs de ces comportements.

Tableau 16. RÉPARTITION DES ENTREPRISES INTERVIEWÉES

	Hong Kong	Singapour	Corée du Sud	Taiwan	Indonésie
Mines et énergie					6
Industries manufacturières	28	31	51	48	36
<i>dont :</i>					
Industries agroalimentaires					9
Industries du bois			1		5
Textiles et confection	9		13	7	8
Matériel de transport et équipement		13	4	3	
Electricité et électronique	19	14	10	16	14
Industries chimiques			9		
Bâtiment	7	4	6	4	10
Banques, établissements financiers	21	11		8	6
Hôtellerie, restauration, tourisme	11	13	1	5	7
Autres services	6				
Autres			5		
Secteur informel					15
Total	73	59	63	65	80

Source : Centre de Développement de l'OCDE.

On ne pouvait en effet apprécier la pertinence et l'efficacité des mesures prises par les pouvoirs publics à la seule analyse des résultats qui en sont publiés. Ceux-ci sont déjà suffisamment rares et peu détaillés pour que l'on n'essaie pas d'en tirer des conclusions trop hâtives ou trop définitives. Et les commentaires qui accompagnent ces données sont rarement explicites et ne font généralement pas référence à des comportements observés dans les entreprises : il s'agit en général d'une simple collecte administrative des résultats dont personne n'est chargé d'examiner à quelles réalités précises ils correspondent sur le terrain, et qui n'est jamais complétée par des informations sur les caractéristiques des entreprises et des travailleurs concernés. Or, il se peut bien que les incitations ou la coercition se traduisent par des résultats quantitatifs impressionnants, mais qu'en réalité persiste une profonde désaffection des entreprises à l'égard des actions de formation en cours d'emploi.

Quelles sont les caractéristiques des entreprises qui pratiquent la formation (taille, structure du capital, activité ...) ? [Voir tableau 16] Quelles sont les variables qui influencent la mise en œuvre de formations (changements technologiques, raréfaction de certaines qualifications...) ? Quelles sont les formations dispensées et les moyens mis en œuvre ? Quel est le public visé par ces actions ? Comment enfin les entreprises jugent-elles de la pertinence et de l'efficacité du cadre légal et institutionnel mis en place par les pouvoirs publics ?

Nous examinerons tout d'abord l'influence des variables macroéconomiques et microéconomiques sur la formation en entreprise, puis nous passerons en revue les formations dispensées en entreprise dans les divers secteurs de l'activité économique.

I. CONTEXTE DE LA FORMATION EN ENTREPRISE

A. Influence des variables macroéconomiques

L'état du développement des structures économiques, les choix réalisés par l'Etat en matière de gestion macroéconomique et les spécialisations sectorielles influent profondément sur l'importance qu'accordent les entreprises de tel ou tel secteur d'activité à la formation en entreprise.

De ce point de vue, trois étapes de développement doivent être identifiées dans ces cinq pays : dans une *première étape* (Corée du Sud et Taïwan vers 1960, Hong Kong et Singapour vers 1965, Indonésie vers 1970), la priorité étant accordée aux industries de main-d'œuvre peu qualifiée et à la création des bases du développement, le système d'éducation et de formation a pour tâche essentielle de doter la population des bases éducatives minimales ; c'est l'époque de la généralisation de l'enseignement primaire. A l'exception de quelques spécialités et de quelques grandes entreprises, la formation en entreprise ne revêt ni une grande utilité, ni une grande importance. Dans une *seconde étape*, priorité est donnée à la conquête des marchés extérieurs et à la maîtrise des technologies intermédiaires. Lors de cette étape, la complexité des qualifications à acquérir, la rapidité croissante des adaptations technologiques nécessaires, l'importance des investissements productifs expliquent la place de plus en plus grande accordée à la formation en entreprise. Complément de la formation initiale, susceptible de corriger les imperfections du système éducatif de base, celle-ci est organisée en partie par l'Etat, qui prend conscience des potentialités qu'elle représente mais est aussi conscient des réticences des entreprises à investir dans une formation dont elles ne perçoivent pas toujours clairement des bénéfices. Dans une *troisième étape*, dans laquelle les Nouveaux Pays Industrialisés sont sur le point de s'engager, la compétition de plus en plus vive sur les marchés

mondiaux des technologies sophistiquées, l'obsolescence de plus en plus rapide et l'inertie des systèmes éducatifs renforcent l'intérêt pour une formation directement liée à l'acte productif. La planification des besoins en main-d'œuvre s'avère un exercice de plus en plus délicat et les pouvoirs publics doivent mettre en œuvre des mécanismes efficaces de correction continue des déséquilibres entre l'éducation et l'emploi.

Les trois étapes ci-dessus s'appliquent aux cinq pays que nous avons étudiés mais, dans le détail, un certain nombre de différences sont perceptibles. Ce sont ces différences que nous allons maintenant passer en revue, en commençant par le rôle de l'Etat.

Le tableau 17 ci-après résume l'influence sur la formation en entreprise des principales variables macroéconomiques étudiées au cours de cette première section.

Le rôle de l'Etat dans la gestion macroéconomique est tout à fait prépondérant à Singapour où l'*Economic Development Board* a orienté la croissance économique depuis le début des années 60 avec un réel succès, en déterminant les secteurs prioritaires et en encadrant les entreprises de façon à ce qu'elles respectent ces priorités ; ce faisant, il a travaillé en étroite coordination avec les autres départements ministériels afin d'organiser et de planifier l'adéquation entre éducation, formation et emploi. En Corée du Sud et à Taïwan, l'Etat a joué un rôle non négligeable en s'associant étroitement aux grandes entreprises privées (Corée) ou publiques (Taïwan), ou en favorisant leur développement. En Indonésie, l'Etat a joué un rôle relativement marginal, sauf pour la création et le subventionnement de quelques entreprises publiques. Quant à Hong Kong, modèle d'économie libérale, les pouvoirs publics y ont préféré concentrer leurs efforts sur la régulation des marchés et la fourniture de main-d'œuvre qualifiée à des entreprises laissées libres de leurs choix stratégiques.

En ce qui concerne le *fonctionnement du marché du travail*, il s'agit d'une variable stratégique du développement dans le cas de Singapour dont on a déjà vu la politique salariale volontariste poursuivant un objectif de qualité et d'efficacité de la main-d'œuvre. La « seconde révolution industrielle » de 1979 a encore renforcé le caractère stratégique de cette variable. En Corée du Sud, l'intervention de l'Etat est également importante dans ce domaine, en vue de préserver la compétitivité des entreprises : et l'on a vu par exemple que la volonté délibérée de diminuer la taxe de formation était un élément de cette politique de modération des coûts en main-d'œuvre. De la même façon, l'intervention de l'Etat sur le marché du travail se fait de plus en plus sentir à Taïwan. En revanche, et pour des raisons différentes dans l'un et l'autre cas, l'intervention de l'Etat sur le marché du travail est très faible à Hong Kong (libéralisme) et en Indonésie (crainte de l'inefficacité).

Les mécanismes de planification de la main-d'œuvre, la coordination entre institutions de formation et monde de la production et les efforts consentis par l'Etat en matière d'éducation générale et de formation professionnelle et technique sont des variables étroitement liées aux deux précédentes puisqu'elles consistent à traduire en termes opérationnels les priorités de gestion macroéconomique et de fonctionnement du marché du travail. Il faut également souligner le rôle des centres des agences pour l'emploi. A Hong Kong, malgré l'absence d'une planification de la main-d'œuvre, on dispose d'informations très précises sur les besoins en main-d'œuvre qualifiée par branche d'activité et spécialité.

Si, au regard de ces cinq premières variables, l'on classait les pays par ordre d'intervention croissante de l'Etat, Hong Kong et l'Indonésie précèderaient de loin Taïwan, la Corée du Sud et enfin Singapour : la position de l'Indonésie s'expliquant largement par une certaine inefficacité de l'intervention des pouvoirs publics dans une économie dont la partie non officielle est très importante. Quant à Hong Kong où des liaisons sont maintenant fermement établies entre les pouvoirs publics, les institutions et les entreprises, l'intervention est orientée vers une réponse rapide et flexible au changement des besoins, caractéristique de l'environnement à Hong Kong.

Table 17. INFLUENCE DES PRINCIPALES VARIABLES MACROÉCONOMIQUES SUR LA FORMATION EN ENTREPRISE PAR PAYS

	Hong Kong	Singapour	Corée du Sud	Taiwan	Indonésie
Rôle de l'Etat dans la gestion macroéconomique	Très faible	Très important (acteur principal du développement)	Important (en liaison avec grandes entreprises)	Important (en liaison avec entreprises publiques)	Faible (sauf pour création d'entreprises publiques)
Rôle de l'Etat dans le fonctionnement du marché du travail	Laisser-faire (peut-être exemple unique d'économie libérale)	Très important (considéré comme une des variables stratégiques)	Très important (volonté de conserver compétitivité nationale)	Important	Faible
Mécanisme de planification de la main-d'œuvre	Aucun au niveau global	Très important	Très important	Important	Faible
Coordination entre institutions de formation et monde de la production	Aucune au niveau global ; une certaine coordination au niveau sectoriel	Très centralisé	Centralisé	Faible	Faible
Efforts consentis par l'Etat en matière de :					
– éducation générale	Faible	Important	Très important	Très important	Important
– formation professionnelle et technique initiale	Important	Très important	Important	Important	Faible
Incidations directes et indirectes à la formation en entreprise	Aucune sauf 2 secteurs (textiles et construction)	Très important (depuis 1979)	Très important (depuis 1967)	Important (de 1972 à 1974; faible depuis)	Aucune (sauf étrangers)
Importance des investissements étrangers	Important	Très important	Faible	Faible	Faible
Volonté de promotion technologique pour l'Etat	Moins important	Très important	Très important	Très important	Important

Equilibre du tissu industriel entre petites, moyennes en grandes entreprises	Equilibré (beaucoup de petites et moyennes entreprises)	Très déséquilibré (rôle fondamental des firmes multinationales)	Relativement déséquilibré (au profit des grandes entreprises)	Equilibré	Très déséquilibré (grandes entreprises + secteur informel)
Etat du marché de l'emploi	Sur-emploi	Début de chômage dû à la récession de 1984 Précédemment plein emploi	Début de chômage sélectif par catégorie Précédemment plein emploi	Plein-emploi	Chômage et sous-emploi très important
Taux de rotation de la main-d'œuvre (turn over)	Très fort surtout pour les travailleurs très qualifiés	Fort jusqu'à la récession de 1984 ; en baisse rapide depuis	Faible sauf pour certaines catégories fortement demandées ; transformations attendues	Faible	Faible

Source : Estimations des auteurs.

On ne cite ici que pour mémoire la variable que constituent les *incitations directes et indirectes à la formation en cours d'emploi*, puisqu'elle a été étudiée en détail au chapitre 3 précédent.

L'importance des investissements étrangers et la volonté de promotion technologique de la part de l'Etat sont deux variables qui prennent en compte le rôle de l'extérieur sur le niveau technologique national. La taille relativement limitée de ces pays ne leur offre qu'un choix fort restreint en la matière : faire appel aux capitaux extérieurs ou prendre des mesures énergiques pour accéder aux technologies avancées, ou encore combiner ces deux méthodes. Singapour et la Corée du Sud ont eu, à cet égard, l'attitude la plus volontariste : le premier en faisant plutôt appel aux investissements étrangers, le second en soutenant ses grandes entreprises privées nationales.

A Taïwan, deux périodes doivent être distinguées de ce point de vue. Avant la reconnaissance de la Chine Populaire par les Nations Unies, les investissements étrangers, notamment américains, affluaient dans l'île. Par la suite, l'accent fut mis sur la maîtrise nationale des technologies extérieures. Comme à Singapour et en Corée, cette politique connut un réel succès et l'on peut rappeler que les entreprises d'électronique taïwanaises ont durablement et fortement concurrencé les firmes américaines.

Hong Kong a également attiré de nombreux investisseurs étrangers et c'est à travers les liaisons entre ces investissements et le tissu des petites et moyennes entreprises – liaisons favorisées par une très forte mobilité de la main-d'œuvre – que le niveau technologique s'est élevé, sans action concertée des pouvoirs publics.

En Indonésie, l'élévation du niveau technologique s'est opérée par la création de quelques grandes entreprises publiques (dans l'aéronautique par exemple) qui sont restées isolées du reste du tissu industriel, sur le plan technologique tout au moins.

Les trois dernières variables : *équilibre du tissu industriel entre petites, moyennes et grandes entreprises, état du marché de l'emploi et taux de rotation de la main-d'œuvre*, jouent un rôle déterminant dans le processus de diffusion de la formation et de la technologie dans l'ensemble du tissu économique. C'est en effet dans les grandes entreprises publiques et privées que se situent les plus grands efforts de formation. Lorsque le tissu économique est relativement équilibré et que la situation de l'emploi autorise une forte mobilité des travailleurs, il se produit un phénomène de diffusion relativement rapide de la technologie et de la formation. Ces trois variables expliquent en grande partie le retard enregistré par l'Indonésie dans ces domaines.

B. Influence des variables microéconomiques

De manière générale, le style de gestion dans les pays en développement d'Asie diffère notablement des méthodes prévalant aux États-Unis, en Europe ou même au Japon.

Ce style de gestion a une importance déterminante sur la formation pratiquée dans les entreprises et il est lui-même influencé par un certain nombre de variables qui ont été incorporées sous forme de questions dans le guide d'entretien auprès des entreprises. Ces questions constituent une grille d'analyse utile pour expliquer le comportement des entreprises :

- propriété du capital (public, privé, international) ;
- complexité technologique ;
- taille de l'établissement (grandes, moyennes et petites entreprises) ;
- style de gestion ;

- gestion du personnel : pratiques d'embauche (et de débauchage) ; rotation de la main-d'œuvre ;
- liaisons inter-firmes et entre les firmes et les autres acteurs économiques (sensibilité à l'environnement) ;
- incitations.

Comme les interviews l'ont bien montré, les trois premières variables exercent une influence prépondérante sur la formation pratiquée. Le croisement de ces trois variables aboutit à deux situations extrêmes : pour les grandes entreprises publiques dotées d'une technologie sophistiquée, la formation en entreprise aura une très grande importance en liaison le plus souvent avec l'autorité de tutelle. Par contre, pour les petites entreprises privées à technologie rudimentaire, la formation en entreprise n'aura strictement aucune importance. Il est ainsi possible de classer la quasi-totalité des entreprises en utilisant des combinaisons de ces trois variables.

La plus grande taille permet par ailleurs de définir une politique de gestion du personnel plus scientifique, en favorisant les possibilités de carrière, de recyclage, de perfectionnement et de transferts entre secteurs d'activité au sein d'une même entreprise.

Les trois variables suivantes, qui correspondent à la politique du personnel, exercent une influence non négligeable.

Dans beaucoup des entreprises étudiées, il a pu être relevé que les *styles de gestion* avaient un caractère assez autocratique, traduisant au niveau de la firme le soubassement culturel de ces cinq pays. Or, de tels styles de gestion sont contre-productifs à long terme. S'il est exact que, dans les premières phases d'un développement s'inspirant fortement du taylorisme et se traduisant par l'emploi, dans des travaux répétitifs, d'une main-d'œuvre peu ou pas qualifiée, de telles méthodes sont relativement efficaces, il n'en est pas moins vrai que dans la phase actuelle de complexité technologique, une grande attention doit être portée aux modes de gestion participatifs impliquant tous les travailleurs. La diffusion des Cercles de contrôle de la qualité dans quelques entreprises (en particulier en Corée du Sud, à Singapour, à Taïwan et à Hong Kong) constitue l'amorce d'un tel changement. Une caractéristique commune aux cinq pays est le rôle insignifiant des syndicats de travailleurs dans les pratiques de formation et la détermination des niveaux de salaire.

Les pratiques de recrutement sont, elles aussi, directement reliées au contexte culturel. Dans beaucoup d'entreprises, l'accent est mis sur le diplôme initial et sur l'ancienneté plutôt que sur les qualifications réelles et l'expérience. Cela a, en retour, d'importantes implications sur le fonctionnement du marché de l'éducation et de la formation puisque, comme en Corée du Sud, il est dans la quasi-totalité des cas plus intéressant de poursuivre des études les plus longues possibles afin d'intégrer l'entreprise au niveau le plus haut possible.

La mobilité extrême de la main-d'œuvre, constatée en particulier à Hong Kong, en Corée du Sud et à Singapour, est une conséquence directe des deux variables précédentes. Puisque les possibilités de carrière sont pré-déterminées par le niveau de diplôme, il est souvent plus intéressant de chercher un autre emploi plus lucratif dans une autre entreprise.

La variable suivante, à savoir les *liens inter-firmes et entre les firmes et les autres acteurs économiques*, ne s'est pas révélée être une variable explicative du comportement de formation. S'il est exact que, dans l'idéal, les firmes peuvent s'associer entre elles, en particulier pour créer un centre de formation inter-entreprises, ou pourraient s'associer avec les institutions de formation pour obtenir une main-d'œuvre qualifiée correspondant mieux à leurs besoins, dans la réalité, de tels comportements ne se rencontrent pas spontanément.

Finalement, la variable clef qui se trouve à la disposition des pouvoirs publics pour influencer sur le fonctionnement de la formation en entreprise est celle des *incitations et contraintes*

externes. Cette variable se trouve à l'interface du rôle des acteurs institutionnels (étudié au chapitre 3) et du comportement des entreprises.

Le cadre macroéconomique et microéconomique étant ainsi précisé, il faut maintenant brièvement passer en revue la formation par secteur d'activité dans les cinq pays, en gardant présentes à l'esprit les variables que nous avons identifiées et leur influence.

II. LA FORMATION EN ENTREPRISE

Le tableau 18 synthétise les résultats de l'enquête auprès des entreprises dans les cinq pays. Il permet de distinguer les secteurs d'activité où les actions de formation sont importantes ou très importantes dans la plupart des pays (industries de fabrication de matériels de transport et d'équipement, banques, hôtellerie ...) de ceux où elles sont peu importantes ou inexistantes (textile, bâtiment ...). Il permet également de voir quelles sont les entreprises qui interviennent le plus massivement dans la formation (publiques, privées, à capitaux étrangers, grandes, moyennes ou petites).

A. Les industries extractives

Les technologies utilisées dans les secteurs de l'extraction du charbon et du pétrole, et la volonté de contrôler des industries hautement stratégiques, expliquent l'importance accordée à la formation dans ces secteurs en Indonésie. L'industrie minière y a joué en effet un rôle majeur dans l'introduction des technologies avancées, de sorte que la pratique de la formation en cours d'emploi y est très anciennement établie. Les réseaux de coopération établis par les pouvoirs publics indonésiens avec leurs partenaires étrangers portent sur divers domaines dont celui de la formation, et la compagnie nationale Pertamina est en droit d'exiger, par la Loi n° 8 de 1971, que le co-contractant étranger forme toute la main-d'œuvre indonésienne qu'il emploie, à tous les niveaux de qualification.

Dans deux compagnies pétrolières à capitaux américains, les technologies utilisées font intervenir à tous les niveaux du processus de production des connaissances approfondies en informatique : des opportunités de formation en cours d'emploi dans ce domaine ont donc été offertes à tous les cadres et techniciens hautement qualifiés. Il n'empêche que le nombre d'expatriés reste important. Quant à l'entreprise d'extraction du charbon interrogée, la formation s'y limite à l'utilisation des nouveaux matériels, au moment de leur achat : c'est une des conditions du contrat d'achat. Mais celui-ci ne va pas jusqu'à inclure une clause concernant la maintenance.

La raffinerie pétrolière étudiée en Corée du Sud n'investit pas de façon importante dans la formation : elle emploie un personnel déjà bien formé ; les salaires offerts étant très élevés, la mobilité est très faible. Les motivations sont si peu importantes que l'entreprise préfère même payer la taxe plutôt que d'entreprendre des dépenses en formation.

B. L'industrie agro-alimentaire

Cette industrie n'a été étudiée qu'en Indonésie. D'une façon générale en effet, cette branche est constituée par un grand nombre de petites et moyennes entreprises employant une main-d'œuvre faiblement qualifiée et ne pratiquant pas la formation en cours d'emploi. Les

Tableau 18. RÉPARTITION DE LA FORMATION EN ENTREPRISE PAR BRANCHE D'ACTIVITÉ ET PAR PAYS

Industrie	Hong Kong	Singapour	Corée du Sud	Taiwan	Indonésie
Mines et pétrole	NE	NE	*	NE	***
Industries manufacturières					
Industries agro-alimentaires	NE	NE	NE	NE	** inter L 0 privé M & P
Industries du bois et du papier	NE	NE	NE	*	** public 0 privé
Textiles et confection	00	00	00	*	*** public ** privé L
Electricité et électronique	00 privé M & P *	** inter L	**	**	0
Matériel de transport et machines	NE	NE	***	*** privé	**
Construction navale (Singapour-Corée du Sud) et industrie lourde (Corée du Sud)	NE	*	**	NE	NE
Autres industries (énergie, divers)	***	NE	*	*** public	NE
Bâtiment	0	0	00	* public 0 privé	* L 00 M & P
Banques, établissements financiers	*** inter * privé	***	NE	*	*** L ** M & P
Assurances	0	NE	NE	**	NE
Hôtellerie, restauration, tourisme	***	*** inter * privé, M & P	NE	*	*** inter ** public et privé L
Secteur informel	00	NE	NE	NE	00

Notes:

Degré d'importance de la formation en entreprise :

- *** très importante
- ** importante
- * peu importante

- Public : rôle important du secteur public
- Privé : rôle important du secteur privé
- Inter : rôle important des firmes multinationales

- L: grandes entreprises
- M: moyennes entreprises
- P: petites entreprises

0 quasi inexistante (en dehors de la formation sur le tas et de certains cours ponctuels techniques pour cadres dirigeants et maîtrise)

00 quasi inexistante (en dehors de la formation sur le tas)

NE: branche non étudiée dans le pays

Source : Estimations des auteurs.

grandes multinationales de l'agroalimentaire représentent cependant un cas intéressant en Indonésie : Unilever par exemple offre une formation structurée et de bonne qualité à ses employés. En outre, elle propose à des personnes extérieures à l'entreprise, sélectionnées sur la base de leurs résultats scolaires, une formation spécialisée d'une durée d'un an. A l'issue de cette formation, les stagiaires ne sont pas obligatoirement recrutés par Unilever et peuvent chercher un emploi dans d'autres entreprises de la branche. Dans ce secteur, la mobilité de la main-d'œuvre est très forte, et les grandes firmes multinationales constituent une réserve de main-d'œuvre qualifiée dans laquelle puisent les petites et moyennes entreprises pratiquant un débauchage systématique qui leur évite d'engager des dépenses de formation. Plus la technologie est sophistiquée, plus la formation est développée, et plus la rotation de la main-d'œuvre est forte.

C. Les industries du bois

Dans ce secteur, comme dans celui du textile, l'objectif des pouvoirs publics est la création d'emplois. C'est pourquoi la formation revêt une assez grande importance dans les entreprises publiques qui dépendent, en Indonésie, du ministère des Forêts. Les entreprises privées participent obligatoirement aux sessions de formation organisées par le gouvernement dans des centres dont le financement est facilité par le nombre important d'expatriés dans le secteur, ce qui se traduit en une contribution obligatoire substantielle à l'éducation et à la formation (cf. chapitre 3 infra).

D. Les industries du textile et de la confection

Les entreprises de cette branche sont à forte intensité de main-d'œuvre et leur poids est important en termes d'emploi. C'est pourquoi les pouvoirs publics indonésiens affichent la volonté de faire profiter les petites et moyennes entreprises privées, très nombreuses, des opportunités de formation et d'accès à la technologie que procurent les grandes entreprises comme Batik Keris incitées à « parrainer », en quelque sorte, les industries de petite taille environnantes : il s'agit de les faire progresser en leur ouvrant des formations dans le domaine de la commercialisation des produits et dans celui de la maîtrise technologique. Si ce schéma idéal semble bien correspondre à un besoin ressenti par les petites et moyennes entreprises qui sont conscientes de l'importance de la formation dans le développement des ressources humaines et qui ne peuvent pas se permettre ce qui est tout de même considéré comme un luxe, il ne faut cependant pas se faire trop d'illusions sur son extension et son efficacité réelles. Le travail du textile reste une industrie taylorienne employant une forte proportion de femmes, deux caractéristiques qui ne portent pas naturellement les employeurs à engager des dépenses de formation qui ne peuvent que se traduire par des pertes de production. C'est pourquoi les employeurs coréens de ce secteur ont été peu enclins à s'acquitter de leurs obligations de formation, et qu'ils l'ont fait de façon très superficielle lorsqu'ils ne pouvaient faire autrement. Une entreprise employant 2 250 personnes dont 1 815 femmes et requise de former 44 travailleurs se demandait dans quels domaines les former et à quels postes les employer après formation. Une autre entreprise coréenne qui devait former une centaine de stagiaires n'envisageait d'embaucher que les 60 pour cent qui réussiraient à l'examen final : la perte occasionnée par le coût de formation de ceux qui échouent apparaît lourde. On comprend dans ces conditions que bon nombre d'employeurs de ce secteur n'envisage la formation que comme une taxe supplémentaire dont il revient moins cher de s'acquitter plutôt que d'entreprendre de

véritables activités de formation. Certaines grandes firmes coréennes préfèrent simplement créer et gérer une école professionnelle relevant du système éducatif de façon à être exemptées de toute obligation de formation en entreprise : dans ce système, les employés qui le désirent peuvent continuer leurs études et l'employeur en tire avantage en ce sens que la mobilité de la main-d'œuvre féminine se trouve réduite durant sa période de formation.

A Hong Kong, les pouvoirs publics subventionnent les industries textiles par l'intermédiaire du *Vocational Training Council*, et les industries de l'habillement ont leurs propres budgets de formation financés par une taxe sur les exportations. A Taïwan, il existe un centre de formation aux métiers du textile. Ce centre inter-entreprises, financé en partie par le gouvernement, en partie par une taxe sur les exportations, se consacre à la formation en cours d'emploi. Une originalité du système consiste à exiger des stagiaires un dépôt de garantie qui ne sera remboursé qu'en cas de succès aux examens et qu'à la condition de travailler au moins 6 mois pour l'entreprise qui a envoyé le travailleur en formation. A Singapour, un centre similaire existait qui a été fermé en 1985, en raison du déclin rapide du secteur textile.

En définitive, la formation en cours d'emploi dans le secteur du textile est loin d'être spontanée et les initiatives de l'Etat ont du mal à se frayer un chemin dans un milieu qui n'est guère convaincu de son intérêt.

E. Les industries de l'électricité et de l'électronique

Les industries dans ce secteur ne sont pas sensiblement différentes du textile : une main-d'œuvre nombreuse et peu qualifiée, souvent féminine, est chargée de tâches répétitives d'assemblage de composants électroniques par exemple. Les formations de recyclage et de perfectionnement y sont pratiquées au niveau des ingénieurs et le plus souvent en liaison avec les maisons mères à l'étranger (Indonésie). A Singapour, l'intéressement des travailleurs à la formation, dans un secteur à faible qualification où les entreprises n'en voient guère l'intérêt, se fait par l'intermédiaire d'un Fonds de subvention des études supérieures susceptible de rembourser les employés désireux de poursuivre leurs études et passant leurs examens avec succès. Il s'agit d'un exemple réussi de réalisation d'une politique d'éducation permanente.

A Taïwan, selon une enquête réalisée en 1985 auprès de 5 619 entreprises, c'est le secteur de l'électricité-électronique qui avait réalisé le plus d'actions de formation : 17.2 pour cent de toutes celles réalisées par l'ensemble des industries manufacturières.

En Corée du Sud, le manque d'intérêt des entreprises pour la législation sur la formation en cours d'emploi est flagrant : significatif est l'exemple de cette entreprise fabriquant des circuits intégrés qui, pour éviter les complications bureaucratiques, a payé la taxe de 8 millions de Won sur les effectifs de main-d'œuvre qu'elle était tenue de former aux termes de la loi ; mais parallèlement, la firme a dépensé la même année plus de 250 millions de Won en formation initiale, de recyclage et de perfectionnement. Si l'on admet qu'il est hors de doute qu'un tel plan de formation eut été accepté par les autorités chargées de la formation si elles avaient eu à le connaître, une telle attitude jette quelque ombre sur un système qui, en apparence et à l'examen des résultats officiels (cf. chapitre 3 infra), semble parfaitement rôdé et efficace. Encore que, comme nous l'avons déjà noté, la préférence de plus en plus marquée des entreprises pour l'acquittement pur et simple de la taxe laisse planer un sérieux doute sur l'adaptation de cette législation aux fins qu'elle poursuit.

Et il faut bien remarquer que cet exemple pris dans le secteur de l'électronique en Corée n'est en rien particulier à ce secteur, ni même à ce pays, et l'on peut même en tirer une conclusion à valeur générale : il semble que les législations sur la formation en cours d'emploi

constituent une gêne et un coût supplémentaire pour les entreprises qui réalisent naturellement des activités de formation, alors que l'obligation qu'elles constituent pour les autres entreprises ne réussit pas à infléchir durablement leurs comportements en la matière.

F. Industries de fabrication de matériel de transport et de machines

Le débauchage est très répandu en Corée du Sud en ce qui concerne les ouvriers hautement qualifiés et les techniciens. Les entreprises investissent alors de façon très importante dans la formation, d'autant plus que les formations initiales reçues ne correspondent pas au niveau requis : « En général, le niveau de qualification de la main-d'œuvre nouvellement recrutée est très faible, quel que soit le niveau éducatif atteint ». C'est pourquoi les entreprises des industries mécaniques et électriques ne sont pas très exigeantes au moment du recrutement, mais font un réel effort de formation au moment de l'embauche (*pre-entry training*) et en cours d'emploi, afin de procurer à leurs nouveaux travailleurs les qualifications requises.

En Corée, les entreprises de la construction automobile qui mettaient le plus l'accent sur la formation étaient aussi celles qui connaissaient le taux de rotation de la main-d'œuvre le plus faible. Il est vrai aussi que ces mêmes entreprises se caractérisent par l'existence d'un syndicat et des salaires relativement plus élevés.

G. Construction navale et industrie lourde

La pratique du débauchage est également très répandue : en Corée du Sud où cette industrie est l'une des plus compétitives du monde, le taux de rotation de la main-d'œuvre atteint 30 pour cent par an dans certaines qualifications. Les activités de formation sont donc très substantielles d'autant plus que le niveau d'éducation et de formation initiales est très critiqué. A Singapour, au contraire, ce secteur connaît un déclin rapide et les activités de formation ont tendance à s'y restreindre. En 1980 fut même fermé le centre de formation à la construction navale relevant du *Vocational and Industrial Training Board*. Des formations de recyclage et de perfectionnement continuent cependant dans le *Keppel Shipyard Education and Training Center* géré par une entreprise publique du secteur.

L'industrie lourde, en pleine expansion en Corée, implique de continuelles innovations technologiques et donc de très gros efforts de recyclage et de perfectionnement de la main-d'œuvre : lorsqu'une branche comme celle-ci connaît une aussi forte expansion, elle a tendance à créer, parallèlement à des formations aux qualifications recherchées, des programmes de développement des ressources humaines de portée beaucoup plus générale : telle entreprise coréenne de l'industrie lourde envoie ainsi ses formateurs en formation à l'étranger et invite des ingénieurs et techniciens étrangers à venir faire partager leurs expériences à ses propres employés.

H. Le secteur du bâtiment

Le secteur du bâtiment est l'un de ceux qui se caractérise par le plus faible niveau d'actions de formation. On comprend que les besoins essentiels en ce domaine se limitent à des formations rapides sur le tas. Il n'y a guère que pour les constructions délicates que les entreprises ressentent le besoin de former leur main-d'œuvre : ainsi en Indonésie, les entreprises ayant obtenu des contrats de construction d'hôtels ou de complexes chimiques ou d'hydrocarbures font appel aux centres de formation du ministère des Travaux publics. De tels

centres existent à Singapour et à Hong Kong. A Hong Kong, la *Construction Authority* finance par une taxe le centre qui accueille les apprentis que sont tenues de former les entreprises ayant obtenu des marchés de l'Etat supérieurs à 10 millions de dollars de Hong Kong. Et en Corée du Sud, on observe ici encore le comportement classique des entreprises qui consiste à payer la taxe pour éviter d'entrer dans les arcanes de la législation.

I. Le secteur des banques et de la finance

Ce secteur est traditionnellement, et dans la plupart des pays, l'un de ceux qui pratique avec le plus de constance et de résultats la formation de ses personnels. A Singapour, les entreprises du secteur participent à un Fonds de subvention aux études supérieures (que nous avons déjà cité dans le secteur électricité et électronique où il existe également) permettant aux employés qui le désirent de continuer leurs études : l'employeur autorise les personnels qui en font la demande à se faire mettre en disponibilité à cet effet, le coût des études étant remboursé au stagiaire sous condition de succès. Le débauchage de la main-d'œuvre est très important dans ce secteur en très forte expansion à Hong Kong et à Singapour. Il n'est pas négligeable en Indonésie, mais les grandes banques publiques et privées interrogées ne semblent pas s'en préoccuper : «si nous comparons les gains retirés de notre main-d'œuvre formée et les pertes dues au débauchage et à la mobilité, nous sommes encore gagnants».

Le secteur des assurances étudié à Hong Kong est sans doute un cas quelque peu particulier et non représentatif à l'échelle des autres pays : très peu développé en raison des réticences de la population chinoise à souscrire des assurances, la formation sur le tas (*learning by doing*) y occupe une place essentielle.

J. Le secteur du tourisme, de l'hôtellerie et de la restauration

Dans ce secteur, la formation est bien organisée et relativement développée. La participation des capitaux étrangers en est probablement une raison explicative, de même que l'importance des rapports avec la clientèle en liaison avec le degré élevé de concurrence dans le secteur. Les associations professionnelles sont généralement actives. A Singapour, le centre d'éducation et de formation de l'Association hôtelière est un centre inter-entreprises qui assure la satisfaction des besoins en formations initiales et de perfectionnement de ses membres. Comme dans le secteur bancaire, débauchage et mobilité atteignent des niveaux importants y compris en Indonésie, quoique dans une moindre mesure. Lorsque les programmes de formation sont bien conçus et complets, la rareté des qualifications sur le marché du travail provoque le débauchage de la main-d'œuvre. L'hôtel Sari Pacific a été assez souvent confronté à ce problème et considère qu'on ne peut rien faire pour s'en prémunir, sauf à veiller à sélectionner les nouvelles recrues sur la base d'un critère supposé de fidélité à l'entreprise.

K. Le secteur informel

Enfin, en ce qui concerne les activités du *secteur informel*, il faut reconnaître que l'hypothèse selon laquelle les formations sur le tas qui y sont acquises constituent une possibilité d'entrée dans le secteur moderne n'est pas démontrée. Non pas que la formation dans les centres professionnels soit supérieure à la formation sur le tas dans le secteur informel : il convient plutôt de dire que ces formations ne sont absolument pas reconnues officiellement et que l'avenir des jeunes formés dans le secteur informel se situe dans ce

secteur même. On observe au contraire que les formations acquises dans le secteur moderne peuvent donner accès à l'installation à son propre compte dans le secteur informel. Il y a d'ailleurs là une forme d'organisation des relations entre les deux secteurs particulièrement bien mise en exergue dans le cas de Hong Kong : les grandes entreprises développent un ensemble de relations de sous-traitance avec leurs anciens salariés installés à leur propre compte ; les qualifications acquises dans le secteur moderne servent donc à créer cette base sur laquelle peuvent s'appuyer en toute confiance les grandes entreprises qui décident de se décharger de certains stades du processus de production. Les ateliers à domicile ont ainsi prospéré à Hong Kong dans les secteurs de la confection, des produits plastiques et du métal.

En Indonésie, ce système a également eu tendance à se développer dans le secteur des équipements électriques et mécaniques où la plus grande complexité des technologies mises en œuvre permet une division et une séparation des tâches qui peuvent devenir autonomes et être ainsi sous-traitées.

En dehors de la sous-traitance, également très répandue dans le secteur du bâtiment, le secteur informel satisfait directement sur le tas ses propres besoins en formation, et même au delà puisqu'il génère ainsi sa propre concurrence : le système a ainsi tendance à se développer parallèlement à une dégradation continue et à une parcellisation de la formation qui y est dispensée.

*
* *

En conclusion, l'analyse du comportement des entreprises amène à tempérer sérieusement les conclusions positives que l'on peut retirer de la présentation du cadre institutionnel et législatif de la formation en cours d'emploi.

Certes le volume et la qualité de la formation en entreprise sont étroitement corrélés au niveau de développement du cadre institutionnel et législatif et, de ce point de vue, l'ordre des pays étudiés serait le suivant : Corée du Sud, Singapour, Taïwan, Hong Kong, Indonésie. Contrairement aux pays industrialisés, ce sont les pouvoirs publics qui, dans les NPI, ont été à l'origine des actions de formation. Il est vrai aussi qu'en dépit des critiques formulées par les entrepreneurs à l'égard du fonctionnement bureaucratique de ces systèmes institutionnels, leur mise en place s'est traduite par un accroissement des efforts de formation.

Les formations les plus efficaces et les mieux adaptées aux besoins des entreprises sont aussi les plus spontanées. Elles sont mises en place sans toujours faire appel au système institutionnel, et parfois même à son insu. Les formations que les entreprises se voient contraintes de mettre en œuvre de par la loi peuvent être artificielles, sans objet et facteur d'aggravation des coûts de production, à tel point que dans certaines branches, des entreprises préfèrent se décharger de leurs obligations de formation en cours d'emploi en finançant des systèmes de formation initiale ou encore des systèmes de formation continue sans rapport direct avec leurs activités.

Quant aux secteurs d'activité qui pratiquent les formations les plus intensives, il est clair que le niveau et la complexité des technologies employées sont des éléments explicatifs déterminants. L'attitude volontariste des pouvoirs publics qui consiste à favoriser les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre (comme le textile en Indonésie) ne peut faire illusion. A la technologie sont étroitement liées la taille et la propriété du capital. Enfin, l'importance de la formation en cours d'emploi décline rapidement chaque fois que les modes de gestion de la main-d'œuvre n'offrent pas de réelles possibilités de promotion et de carrière. La formation en entreprise ne peut pas remplacer l'expérience d'une gestion moderne efficace.

CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS

Au cours des dernières années, l'intérêt porté au développement de la ressource humaine et au rôle qu'elle joue dans l'adaptation à des avantages comparatifs changeants, s'est rapidement accru. Au Nord, la montée du chômage et le déclin de la compétitivité de nombreuses industries ont mis en lumière l'importance de l'éducation et de la formation et leur influence sur la flexibilité du marché du travail. Au Sud, les contraintes budgétaires et les déséquilibres du marché du travail ont amené de nombreux Etats à tenter de réformer leurs systèmes d'éducation et de formation inadaptés. Les organismes d'aide bilatérale et multilatérale définissent également de nouvelles orientations afin de rendre leurs programmes d'assistance dans les domaines de l'éducation et de la formation plus efficaces et mieux adaptés aux besoins des pays aidés.

Cet intérêt croissant dans le développement de la ressource humaine s'est traduit par une plus grande attention portée à l'expérience du Japon et des nouveaux pays industriels (NPI) d'Asie. Ces pays, dont les succès à l'exportation sont bien connus, sont supposés avoir connu une croissance aussi rapide à cause de l'efficacité de leurs stratégies de développement des ressources humaines, notamment en ce qui concerne la formation en cours d'emploi. Cette étude analyse l'expérience des quatre NPI d'Asie dans le domaine de la formation en cours d'emploi. En contrepoint de ces expériences, le cas de l'Indonésie, grand pays en développement, a également été étudié.

Trois facteurs liés ont joué un rôle important dans la transformation économique qui a conduit les NPI d'Asie à devenir des exportateurs mondiaux de produits manufacturés. Le premier facteur est la grande stabilité politique dont ces pays ont joui, encore que celle-ci n'ait été obtenue et préservée dans trois d'entre eux (Singapour, Corée du Sud et Taïwan) qu'à travers la priorité accordée aux besoins collectifs par rapport aux droits individuels. Mais à elle seule, la stabilité politique n'est pas suffisante. Le second facteur important a été le choix en faveur de politiques d'industrialisation pragmatiques, tournées vers l'extérieur, et soucieuses d'efficacité et d'adaptation aux changements du marché mondial. Pour Hong Kong, il n'y a jamais eu d'autre alternative à une telle politique, après que les communistes sont arrivés au pouvoir en 1949 en Chine. Pour Singapour, il s'agissait d'un choix naturel, après que la rupture avec la Malaisie en 1965, a rendu inopérante sa stratégie d'industrialisation par substitution aux importations. Mais en Corée du Sud et à Taïwan, une stratégie de promotion aux exportations n'a été engagée qu'après qu'ont été atteintes les limites de la substitution aux importations. A l'inverse des deux cités-Etats, ces deux pays ne peuvent être considérés comme pratiquant le libre-échange car ils ont levé de nombreuses restrictions aux importations qui sont actuellement en voie de disparition ou d'allègement sous l'effet de pressions internationales. Le troisième facteur réside dans l'attitude des populations confucianistes à l'égard du travail, de l'éducation et de l'acquisition des qualifications. En Corée et à Taïwan, le fort penchant pour l'éducation formelle a donné naissance à une

main-d'œuvre alphabétisée, disciplinée et désireuse de se former aux nouvelles qualifications. A Hong Kong et à Singapour, l'intérêt et le respect portés à l'éducation formelle sont également forts, mais le niveau d'éducation atteint par leurs populations n'est pas aussi élevé qu'en Corée du Sud et à Taïwan à cause d'insuffisantes opportunités d'éducation durant les années 50 et 60, et du caractère élitiste de leurs systèmes éducatifs influencés par le modèle britannique. Mais ce que leurs populations perdent en éducation formelle, elles le compensent par une grande capacité d'adaptation et une forte volonté d'apprendre de nouvelles qualifications.

L'expérience des cinq pays suggère que la relation entre éducation et formation en cours d'emploi se modifie au cours du temps avec la croissance et la diversification de l'économie. Dans un premier stade, ces taux d'alphabétisation augmentent avec l'extension de l'éducation primaire, mais comme la structure économique est principalement composée d'activités à faible valeur ajoutée, ces besoins en programmes de formation en cours d'emploi sont faibles. La plupart des travailleurs acquièrent rapidement leurs qualifications sur le tas, un petit nombre suivant des programmes d'apprentissage. La formation continue ou l'éducation des adultes n'est pas très répandue et l'Etat ne consacre pas d'importants moyens à promouvoir la formation en cours d'emploi. L'Indonésie est à ce premier stade. Dans un second stade, au fur et à mesure que la structure économique se complexifie et se diversifie avec l'apparition de nouvelles industries (comme la chimie, l'acier, et aussi les services financiers, etc.) la demande s'accroît pour des programmes de formation en cours d'emploi plus élaborés, dans le même temps où l'offre additionnelle de main-d'œuvre non qualifiée diminue. Les pouvoirs publics et les organismes industriels augmentent leur participation dans les programmes de formation en cours d'emploi afin de disposer des qualifications rendues nécessaires par le renouvellement des technologies. Les quatre NPI en sont à ce second stade, mais ils se différencient entre eux en fonction de la contribution à la formation en cours d'emploi qu'y apportent respectivement ces pouvoirs publics, les syndicats de travailleurs et les associations d'employeurs. Au fur et à mesure que leurs économies se transforment par l'adjonction de nouvelles activités à plus forte valeur ajoutée, leurs produits entrent dans une concurrence de plus en plus aiguë avec les pays industrialisés. Afin de faciliter leur transition vers ce troisième stade de développement qui requiert un système de formation en cours d'emploi hautement développé et spécialisé, les NPI ont considérablement investi dans leurs ressources humaines.

L'expérience des NPI asiatiques souligne l'importance de politiques d'éducation et de formation adaptables et flexibles. Au cours des premières étapes de leur industrialisation, ils n'ont pas appliqué un système rigide de planification de la main-d'œuvre et n'ont accordé qu'une attention limitée à l'enseignement professionnel formel. L'accent était plutôt mis sur l'enseignement primaire, le développement de qualifications particulières étant laissé à l'initiative des employeurs et des individus. Cette approche devrait être sérieuse et méditée par les autres pays en développement.

Après leur décollage économique, les NPI se sont mis à accroître leurs capacités institutionnelles de formation technique et professionnelle. La Corée du Sud, par exemple, a introduit une législation obligeant les grandes entreprises à mettre en place des programmes spécialisés de formation en cours d'emploi. Singapour a développé divers programmes de formation afin de recycler et promouvoir les qualifications de sa main-d'œuvre. A Taïwan, l'initiative fut essentiellement laissée aux employeurs. Et à Hong Kong les pouvoirs publics se préoccupèrent de la formation de façon accrue. Dans tous les NPI, il y eut et il y a toujours la conviction largement partagée par les individus, les employeurs et les pouvoirs publics que le recyclage et la promotion des qualifications sont des questions vitales pour la perpétuation des performances économiques.

Au cours des années récentes, les NPI ont suivi diverses stratégies en vue d'adjoindre à leurs systèmes éducatifs de nouveaux programmes de formation en cours d'emploi. La Corée du Sud a usé d'une législation contraignant les grandes entreprises à mettre en place des programmes de formation en cours d'emploi, faute de quoi ils sont soumis au paiement d'une taxe de formation. Les résultats de l'expérience ont été mitigés : la formation en cours d'emploi s'est accrue, mais aux dépens de l'efficacité et de la qualité. Même si cela avait été un succès, il n'avait pu être pris comme modèle par les autres pays en développement aux capacités administratives plus limitées. En contraste, Singapour a tenté d'amener les employeurs et les individus à la formation par diverses incitations et une taxe alimentant un Fonds de Développement des qualifications. Cette taxe sur les employeurs (réduite en 1986 de 4 pour cent à 1 pour cent des salaires de moins de 750 dollars par mois) était destinée à l'origine à financer le recyclage des travailleurs victimes des restructurations industrielles. Mais une large part fut consacrée à la promotion des travailleurs hautement qualifiés et à l'information et à la mécanisation des entreprises. Cependant, depuis le début de 1987, conscient des critiques qui lui étaient adressées sur l'inéquitable allocation de ses ressources, le Fonds a commencé à se consacrer à la formation de la main-d'œuvre peu qualifiée. En complément au programme d'Education de base pour formation aux qualifications (BEST) destiné aux travailleurs de l'industrie, d'autres programmes ont été lancés en direction des travailleurs des services. Ces divers programmes sont dispensés sous forme de modules et représentent des opportunités pour les travailleurs qui ont reçu une éducation formelle limitée. Ils comblent donc un vide dans le système d'éducation et de formation. Les pays qui disposent d'une importante main-d'œuvre peu éduquée pouvaient envisager l'introduction de tels programmes qui ne nécessitent pas une mise en œuvre par des agences gouvernementales. A Singapour, ils sont administrés par les employeurs et les syndicats, avec le support financier du Fonds. L'implication des employeurs et des syndicats est une clé de leur succès.

A l'inverse de Singapour et de la Corée du Sud, Taïwan n'a pas de loi ni de taxe obligeant les employeurs à promouvoir la formation en cours d'emploi. Au début des années 70 fut édictée une telle législation, mais elle ne fut pas maintenue en raison des objections formulées par les employeurs qui souffraient de la récession mondiale. Mais l'absence de formation lancée par l'Etat n'a pas été néfaste à l'économie taïwanaise, essentiellement parce que les entreprises et les travailleurs ont réagi parfaitement aux changements des conditions du marché. Cette même absence n'a pas non plus détourné les travailleurs de Hong Kong des programmes de formation aux qualifications.

Même si les pouvoirs publics de deux parmi les quatre NPI n'ont pas été actifs dans la promotion de formation en cours d'emploi, l'importance de ce type de formation en tant que complément de l'éducation de base est claire. Il convient donc de le développer. La section qui suit discute du rôle que peuvent jouer les pouvoirs publics et les entreprises dans le renforcement de la contribution de la formation en cours d'emploi à la flexibilité du marché du travail et au développement économique.

1. Rôle des pouvoirs publics

La méthode la plus fréquemment utilisée afin d'inciter les entreprises à entreprendre des actions de formation consiste à leur faire payer une taxe proportionnelle au nombre de leurs employés et à la masse salariale correspondante (Côte d'Ivoire, France, Tunisie) ou dans un modèle plus compliqué, une taxe établie sur les salaires des travailleurs peu qualifiés (Singapour), ou encore sur les besoins de main-d'œuvre qualifiée du secteur (Corée du Sud). Cette taxe est partiellement ristournée quand l'entreprise organise une formation pour ses

employés, à condition que cette formation soit approuvée par une institution gouvernementale ou para-gouvernementale créée à cette fin.

Cette étude montre que les diverses méthodes ont toutes des défauts. Les fonds sont collectés sur les secteurs à haute intensité de main-d'œuvre alors que la formation bénéficie le plus souvent aux grandes entreprises publiques et privées utilisant des technologies avancées, et à la main-d'œuvre qualifiée et hautement qualifiée plutôt qu'à celle qui n'est pas qualifiée ou qui l'est peu. Les remboursements des formations avancées sont insignifiants. Et le système exclue les entreprises qui ne sont pas assez grandes pour satisfaire les règles strictes posées par l'administration.

Dans ces conditions, le système devient une taxe sur l'emploi et favorise les investissements fortement capitalistiques. Dans des pays en développement à taux de chômage élevés, un tel système se traduira vraisemblablement par des résultats contraires à ceux qui en étaient attendus.

Au niveau institutionnel, il est utile de maintenir le principe d'une taxe de formation. Il est important que les sommes collectées soient calculées en fonction des besoins en formation tels que projetés par le planificateur et prennent en compte les besoins spécifiques des secteurs des entreprises et des individus. La capacité des pouvoirs publics à utiliser les sommes collectées est un point crucial car sinon la taxe ne ferait qu'accroître le coût de la main-d'œuvre et diminuer les avantages comparatifs des pays qui auraient adopté un tel système.

Les pouvoirs publics devraient limiter le montant des remboursements aux plans de formation débouchant sur des certificats reconnus, afin de favoriser les possibilités de carrière et la mobilité des individus.

Le principal problème de gestion des fonds destinés à la formation réside dans l'adaptation de procédures efficaces à la taille des entreprises concernées. Les actions de formation réalisées par les petites et moyennes entreprises devraient être encouragées par des incitations particulières.

Le système devrait être complété, notamment dans les pays à main-d'œuvre abondante, par des politiques qui traiteraient les investissements dans la formation de la même façon que les investissements en capital. Cela implique l'élaboration de nouvelles règles fiscales et comptables. Une telle politique du capital humain peut être mise en œuvre parallèlement à l'attribution de subventions en faveur de certains niveaux de formation particuliers.

Enfin, les institutions nationales en charge de la formation en cours d'emploi devraient en faire une analyse et un suivi systématique, même pour les actions dont elles ne sont pas à l'origine. Elles pourraient aussi aider les entreprises à développer des analyses coût-bénéfice de leurs plans de formation en utilisant les expériences réalisées dans le pays même ou à l'étranger. Il en résulterait la création de banques de données sur la formation en cours d'emploi et de centres de recherche et d'étude qui n'existent pour l'instant qu'à l'état embryonnaire dans les cinq pays étudiés. Les centres fourniraient aux entreprises aussi bien qu'aux individus toutes les informations sur les possibilités de formation.

2. La formation pour les petites et moyennes entreprises

La formation pour les petites et moyennes entreprises (PME) pose des problèmes qui doivent être pris en compte par les décideurs et les planificateurs.

Les PME ont du mal à estimer ou même à connaître leurs besoins de formation. Elles manquent de temps et de personnel pour évaluer la qualité des programmes proposés par les institutions de formation. Il leur est souvent difficile de mener à bien les démarches

administratives nécessaires pour obtenir le remboursement des dépenses de formation. Si elles envoient du personnel en formation à l'étranger, le processus de production est en général désorganisé parce que la personne en formation n'est pas remplacée. Si elles organisent la formation au sein de l'entreprise même, il y a des problèmes de temps disponible et de logistique.

Afin de venir en aide aux PME, les pouvoirs publics devraient envisager :

- a) la mise en place d'une institution spécialement en charge des PME, sur le modèle de l'office de Singapour. Cet organisme aiderait les PME à élaborer leurs plans de formation et à satisfaire aux critères administratifs d'attribution des subventions ;
- b) la définition de procédures d'approbation flexibles pour les institutions de formation ; et
- c) l'amélioration de la formation des instructeurs avec l'assistance des entreprises. Dans les cinq pays d'Asie étudiés, les entreprises interrogées ont mentionné le problème de la formation des formateurs et des responsables de formation dans l'entreprise. En Corée du Sud et à Singapour, les entreprises se préoccupent de la compétence technique de ceux qui ont la charge des institutions ayant compétence à approuver les subventions ou les plans de formation.

Des efforts devraient aussi être faits pour créer des centres destinés à former le personnel dans un secteur particulier. De tels centres permettraient de répondre aux besoins en main-d'œuvre qualifiée des entreprises d'un secteur à un moindre coût unitaire. Ils pourraient être financés par les pouvoirs publics et par les contributions des entreprises en fonction des effectifs qu'elles enverraient en formation. Si nécessaire, ces sommes pourraient servir à ristourner la taxe professionnelle aux entreprises. De plus, dans le cadre d'une politique d'éducation et de formation, l'Etat pourrait lui-même contribuer à l'investissement initial. Les centres devraient être ouverts sur l'extérieur, afin de répondre non seulement aux besoins du pays lui-même, mais encore à ceux des autres pays.

3. La promotion de l'éducation et de la formation continues

L'une des principales leçons à tirer de l'étude comparative des NPI asiatiques est que la formation des entreprises dépend des qualifications acquises avant emploi. Cette conclusion, qui est confirmée par les études sur la formation en cours d'emploi réalisées dans les pays développés et en développement, a des implications pour le développement d'une stratégie étatique d'élévation du niveau de qualification au niveau macroéconomique, et en fin de compte, pour la promotion de l'éducation continue. Quatre types de mesures complémentaires doivent être mises en place par les décideurs.

En premier lieu, il est nécessaire de renforcer qualitativement et quantitativement le système d'éducation de base de façon à doter l'ensemble de la population d'âge scolaire des formations nécessaires au développement ultérieur des qualifications. Dans la plupart des pays en développement, cela implique l'extension de l'enseignement primaire et secondaire et le recyclage et la mise à niveau des enseignants.

Le second type de mesures concerne la population en âge de travailler et non qualifiée. Dans les pays en développement, la majorité de la population n'a en général pas suivi d'enseignement ou est analphabète. Aucun système de formation ne peut se développer sur une telle base. Il est donc important de mettre en œuvre des programmes destinés à élever le niveau minimum des qualifications de la population. De tels programmes devraient être

développés sous forme de modules, en relation avec les pratiques concrètes de travail de la population.

Un troisième type de mesures devrait mettre l'accent sur les secteurs à faible qualification où la formation en cours d'emploi intervient rarement au niveau de l'entreprise. Des mesures complémentaires sont alors nécessaires, telles que les incitations fiscales et programmes spéciaux d'assistance.

Une quatrième série de mesures insisterait sur l'éducation continue afin de construire des passerelles entre les systèmes d'éducation-formation et d'emploi. L'entrée dans un cycle ou un niveau d'éducation donné devrait être plus ouverte à des candidats qui, n'ayant pas les qualifications requises, ont les connaissances de base nécessaires (acquises par des cours du soir, par correspondance ou par la formation en cours d'emploi, etc.) et plusieurs années d'expérience dans leur travail. L'ouverture de cours du soir (dans les écoles, centres de formation, universités) et le recrutement d'instructeurs permettraient d'accroître la capacité d'accueil ainsi que les possibilités d'éducation et de formation à temps partiel ou par correspondance. L'expérience des pays industrialisés est concluante à cet égard : en France, le Conservatoire National des Arts et Métiers dispense une formation de haut niveau par correspondance qui peut être complétée, si nécessaire, par des cours du soir ou en dehors des jours de travail. La rapide diffusion de nouvelles technologies de traitement des données devrait révolutionner à moyen terme les techniques et les possibilités de recyclage et de formation à haut niveau.

L'organisation de passerelles entre éducation, formation et emploi ne permettra cependant l'élévation des qualifications que si les pouvoirs publics organisent et supervisent la reconnaissance de ces qualifications. De ce point de vue, il serait utile que le secteur industriel et les institutions de formation soient plus étroitement associés à l'élaboration et à la réalisation des politiques et des programmes d'éducation et de formation. Cet aspect pourrait être renforcé par l'organisation des stages de travail pour étudiants et formateurs dans le secteur de l'industrie et des affaires.

Afin d'encourager les individus à élever leur niveau de qualifications, le droit aux congés de formation devrait être inscrit dans la législation du travail. Les travailleurs qui souhaitent continuer leurs études bénéficieraient de subventions ou de congés payés, sous condition de réussite aux examens. La charge financière en serait supportée par l'entreprise dans les pays où existe un système de ristourne de la taxe professionnelle, ou par l'Etat dans le cas contraire. Une autre solution à envisager consisterait en des prêts d'honneur, remboursables à la fin des études.

Une telle approche est éloignée des conditions qui prévalent dans le plus grand nombre de pays en développement. Des trois acteurs impliqués dans la formation (Etat, entreprises, individus), c'est aux deux premiers qu'incombe l'essentiel de la responsabilité des décisions. Hong Kong, où 6 pour cent des travailleurs poursuivent des études à temps partiel, est le seul pays qui se rapproche d'un système où l'individu prend lui-même en charge la responsabilité de son recyclage et de son perfectionnement. L'approche suggérée consiste à attribuer aux individus l'essentiel de l'initiative de formation. Mais cela ne va pas sans difficultés.

La première difficulté réside dans le manque de motivation des travailleurs peu ou pas qualifiés à l'égard de la formation en cours d'emploi étant donné l'absence de possibilités de promotion ou d'augmentation de salaires à l'issue de la formation. La seconde difficulté, étroitement liée à la première, tient à la reconnaissance, sur le marché du travail, des qualifications acquises à travers la formation en cours d'emploi. C'est le problème de la certification ou de l'équivalence. La troisième difficulté, partagée par tous les acteurs concernés dans le système d'éducation-formation-emploi, réside dans la difficulté de choisir parmi toute l'information disponible sur les formations proposées. Cette information est

insuffisante pour pouvoir prendre des décisions en connaissance de cause, au niveau individuel comme au niveau collectif. Des cellules devraient être mises en place au sein du système éducatif afin de permettre aux individus de s'informer véritablement.

Les forces du marché ne peuvent, à elles seules, satisfaire un tel besoin d'information car il existe d'un côté un décalage temporel entre les individus, les entreprises et les pouvoirs publics, et d'un autre côté des différences importantes entre les intérêts privés (individus et entreprises) et publics. Pour cette raison, une double approche est requise, fondée sur une planification indicative des besoins en main-d'œuvre et des procédures d'incitation-coercition. Afin de procurer aux diverses institutions une information fiable et à jour, des réseaux d'agences locales d'emploi et de formation devraient être mis en place ou renforcés, en liaison avec les centres d'enseignement et de formation, et les entreprises.

Dans les pays où l'enseignement primaire n'est pas encore généralisé, les centres d'enseignement et de formation doivent se consacrer à cette tâche. Dans les pays plus avancés, l'activité de ces centres devrait être orientée vers des formations multiqualificatives, seules susceptibles de fournir à la main-d'œuvre la nécessaire capacité à s'adapter aux rapides changements technologiques.

De telles mesures, parallèlement à la création et au renforcement des passerelles entre les trois systèmes de l'éducation, de la formation et de l'emploi, aideront à promouvoir l'éducation permanente.

En conclusion, l'expérience des NPI montre que le rôle des pouvoirs publics dans la formation de la main-d'œuvre qualifiée a été, et restera, décisif : le problème essentiel est de savoir comment construire un système dans lequel les incitations à la formation en cours d'emploi coïncideront pleinement avec les besoins des entreprises et des individus.

BIBLIOGRAPHIE

- CHARMES, Jacques, Julien CONDÉ et Bernard SALOMÉ
La formation en cours d'emploi en Tunisie, Paris, OCDE, Centre de Développement, 1985.
- DOUGHERTY, Christopher
Cost-effectiveness of Training Delivery Modes: A Review. Banque mondiale, Education and Training Series, Discussion Paper No. EDT73, avril 1987.
- HOFHEINZ Roy et Kent E. CALDER
The Eastasia Edge, New York, Basic Books, 1982.
- INOUE, K.
Education and Training of Industrial Manpower in Japan, Banque mondiale, Staff Working Paper No. 729, 1985.
- JIMENEZ, E. et B. KUGLER avec R. HORN
An Economic Evaluation of a National Training System: Colombia's Servicio Nacional de Aprendizaje (SENA), Banque mondiale, Education and Training Series, Discussion Paper No. 24.
- LEE, C.
Financing Technical Education in LDCs: Economic Implications from a Survey of Training Modes in the Republic of Korea, Banque mondiale, Education and Training Series, Discussion Paper No. EDT6, September 1985.
- LEE, K. W.
Human Resources Planning in the Republic of Korea: Improving Technical Education and Vocational Training, Banque mondiale, Staff Working Paper No. 554, 1983.
- LITTLE, I.M.D.
"An Economic Renaissance" in Walter Galenson (ed.), *Economic Growth and Structural Change*, Ithaca, Cornell University Press, 1979.
- METCALF, D.
Economics of Vocational Training: Past Evidence and Future Evaluations, Banque mondiale, Staff Working Paper No 732, 1985.
- MOO KI BAI et CHANG NAM KIM
Industrial Development and Structural Changes in the Labour Market: The Case of Korea, Institute of Development Economics, JRP Series, 46, Mars 1985.
- PSACHAROPOULOS, G.
On the Assessment of Training Priorities in Developing Countries: Current Practices and Possible Alternatives (aussi publié en français et espagnol), *Revue Internationale du Travail*, septembre-octobre 1984.
- SIT, Victor F.S.
Made in Hong Kong: A Study of Factories in Domestic Premises, Hong Kong, 1983.
- ZYMELMAN, M.
Economic Evaluation of Vocational Training Programmes, Baltimore, Johns Hopkins, University Press, 1976.

WHERE TO OBTAIN OECD PUBLICATIONS OÙ OBTENIR LES PUBLICATIONS DE L'OCDE

ARGENTINA - ARGENTINE

Carlos Hirsch S.R.L.,
Florida 165, 4º Piso,
(Galeria Guemes) 1333 Buenos Aires
Tel. 33.1787.2391 y 30.7122

AUSTRALIA - AUSTRALIE

D.A. Book (Aust.) Pty. Ltd.
11-13 Station Street (P.O. Box 163)
Mitcham, Vic. 3132 Tel. (03) 873 4411

AUSTRIA - AUTRICHE

OECD Publications and Information Centre,
4 Simrockstrasse,
5300 Bonn (Germany) Tel. (0228) 21.60.45
Gerold & Co., Graben 31, Wien 1 Tel. 52.22.35

BELGIUM - BELGIQUE

Jean de Lannoy,
avenue du Roi 202
B-1060 Bruxelles Tel. (02) 538.51.69

CANADA

Renouf Publishing Company Ltd/
Éditions Renouf Ltée,
1294 Algoma Road, Ottawa, Ont. K1B 3W8
Tel: (613) 741-4333

Toll Free/Sans Frais:

Ontario, Quebec, Maritimes:
1-800-267-1805
Western Canada, Newfoundland:
1-800-267-1826
Stores/Magasins:
61 rue Sparks St., Ottawa, Ont. K1P 5A6
Tel. (613) 238-8985
211 rue Yonge St., Toronto, Ont. M5B 1M4
Tel: (416) 363-3171

Federal Publications Inc.,

301-303 King St. W.,
Toronto, Ontario M5V 1J5
Tel. (416) 581-1552

DENMARK - DANEMARK

Munksgaard Export and Subscription Service
35, Nørre Søgade, DK-1370 København K
Tel. +45.1.12.85.70

FINLAND - FINLANDE

Akateeminen Kirjakauppa,
Keskuskatu 1, 00100 Helsinki 10 Tel. 0.12141

FRANCE

OCDE/OECD
Mail Orders/Commandes par correspondance :
2, rue André-Pascal,
75775 Paris Cedex 16
Tel. (1) 45.24.82.00

Bookshop/Librairie : 33, rue Octave-Feuillet
75016 Paris
Tel. (1) 45.24.81.67 or/ou (1) 45.24.81.81

Librairie de l'Université,
12a, rue Nazareth,
13602 Aix-en-Provence Tel. 42.26.18.08

GERMANY - ALLEMAGNE

OECD Publications and Information Centre,
4 Simrockstrasse,
5300 Bonn Tel. (0228) 21.60.45

GREECE - GRÈCE

Librairie Kauffmann,
28, rue du Stade, 105 64 Athens Tel. 322.21.60

HONG KONG

Government Information Services,
Publications (Sales) Office,
Information Services Department
No. 1, Battery Path, Central

ICELAND - ISLANDE

Snæbjörn Jónsson & Co., h.f.,
Hafnarstræti 4 & 9,
P.O.B. 1131 - Reykjavik
Tel. 13133/14281/11936

INDIA - INDE

Oxford Book and Stationery Co.,
Scindia House, New Delhi 110001
Tel. 331.5896/5308
17 Park St., Calcutta 700016 Tel. 240832

INDONESIA - INDONÉSIE

Pdii-Lipi, P.O. Box 3065/JKT.Jakarta
Tel. 583467

IRELAND - IRLANDE

TDC Publishers - Library Suppliers,
12 North Frederick Street, Dublin 1
Tel. 744835-749677

ITALY - ITALIE

Libreria Commissionaria Sansoni,
Via Lamarmora 45, 50121 Firenze
Tel. 579751/584468
Via Bartolini 29, 20155 Milano Tel. 365083
Editrice e Libreria Herder,
Piazza Montecitorio 120, 00186 Roma
Tel. 6794628

Libreria Hopli,
Via Hopli 5, 20121 Milano Tel. 865446
Libreria Scientifica
Dott. Lucio de Biasio "Aciou"
Via Meravigli 16, 20123 Milano Tel. 807679

Libreria Lattes,
Via Garibaldi 3, 10122 Torino Tel. 519274
La diffusione delle edizioni OCSE è inoltre
assicurata dalle migliori librerie nelle città più
importanti.

JAPAN - JAPON

OECD Publications and Information Centre,
Landic Akasaka Bldg., 2-3-4 Akasaka,
Minato-ku, Tokyo 107 Tel. 586.2016

KOREA - CORÉE

Kyobo Book Centre Co. Ltd.
P.O.Box: Kwang Hwa Moon 1658,
Seoul Tel. (REP) 730.78.91

LEBANON - LIBAN

Documenta Scientifica/Redico,
Edison Building, Bliss St.,
P.O.B. 5641, Beirut Tel. 354429-344425

MALAYSIA/SINGAPORE -

MALAISIE/SINGAPOUR
University of Malaya Co-operative Bookshop
Ltd.,
71 Rg 51A/227A, Petaling Jaya
Malaysia Tel. 7565000/7565425

Information Publications Pte Ltd
Pei-Fu Industrial Building,
24 New Industrial Road No. 02-06
Singapore 1953 Tel. 2831786, 2831798

NETHERLANDS - PAYS-BAS

SDU Uitgeverij
Christoffel Plantijnstraat 2
Postbus 20014
2500 EA's-Gravenhage Tel. 070-789911
Voor bestellingen: Tel. 070-789880

NEW ZEALAND - NOUVELLE-ZÉLANDE

Government Printing Office Bookshops:
Auckland: Retail Bookshop, 25 Rutland Street,
Mail Orders, 85 Beach Road
Private Bag C.P.O.
Hamilton: Retail: Ward Street,
Mail Orders, P.O. Box 857
Wellington: Retail, Mulgrave Street, (Head
Office)

Cubacade World Trade Centre,
Mail Orders, Private Bag
Christchurch: Retail, 159 Hereford Street,
Mail Orders, Private Bag
Dunedin: Retail, Princes Street,
Mail Orders, P.O. Box 1104

NORWAY - NORVÈGE

Tanum-Karl Johan
Karl Johans gate 43, Oslo 1
PB 1177 Sentrum, 0107 Oslo 1 Tel. (02) 42.93.10

PAKISTAN

Mirza Book Agency
65 Shahrah Quaid-E-Azam, Lahore 3 Tel. 66839

PHILIPPINES

I.J. Sagun Enterprises, Inc.,
P.O. Box 4322 CPO Mania
Tel. 695-1946, 922-9495

PORTUGAL

Livraria Portugal,
Rua do Carmo 70-74, 1117 Lisboa Codex
Tel. 360582/3

SINGAPORE/MALAYSIA -

SINGAPOUR/MALAISIE
See "Malaysia/Singapore". Voir
"Malaisie/Singapore"

SPAIN - ESPAGNE

Mundi-Prensa Libros, S.A.,
Castelló 37, Apartado 1223, Madrid-28001
Tel. 431.33.99

Libreria Bosch, Ronda Universidat 11,
Barcelona 7 Tel. 317.53.08/317.53.58

SWEDEN - SUÈDE

AB CE Fritzes Kungl. Hovbokhandel,
Box 16356, S-103 27 STH,
Regeringsgatan 12,
DS Stockholm Tel. (08) 23.89.00

Subscription Agency/Abonnements:
Wennergren-Williams AB,
Box 30004, S104 25 Stockholm Tel. (08)54.12.00

SWITZERLAND - SUISSE

OECD Publications and Information Centre,
4 Simrockstrasse,
5300 Bonn (Germany) Tel. (0228) 21.60.45

Librairie Payot,

6 rue Grenus, 1211 Genève 11
Tel. (022) 31.89.50

United Nations Bookshop/ Librairie des Nations-Unies

Palais des Nations,
1211 - Geneva 10
Tel. 022-34-60-11 (ext. 48 72)

TAIWAN - FORMOSE

Good Faith Worldwide Int'l Co., Ltd
9th floor, No. 118, Sec. 2
Chung Hsiao E. Road
Taipei Tel. 391.7396/391.7397

THAILAND - THAÏLANDE

Suksit Siam Co., Ltd.,
1715 Rama IV Rd.,
Samyamb Bangkok 5 Tel. 2511630

INDEX Book Promotion & Service Ltd.

59/6 Soi Lang Suan, Ploenchit Road
Patumwan, Bangkok 10500
Tel. 250-1919, 252-1066

TURKEY - TURQUIE

Kultur Yayinlari Is-Turk Ltd. Sti.
Ataturk Bulvari No: 191/Kat. 21
Kavaklidere/Ankara Tel. 25.07.60

Dolmabahce Cad. No: 29
Besiktas/Istanbul Tel. 160.71.88

UNITED KINGDOM - ROYAUME-UNI

H.M. Stationery Office,
Postal orders only: (0121) 161-5656
P.O.B. 276, London SW8 5DT

Telephone orders: (01) 622.3316, or
Personal callers:
49 High Holborn, London WC1V 6HB
Branches at: Belfast, Birmingham,
Bristol, Edinburgh, Manchester

UNITED STATES - ÉTATS-UNIS

OECD Publications and Information Centre,
2001 L Street, N.W., Suite 700,
Washington, D.C. 20036 - 4095
Tel. (202) 785.6323

VENEZUELA

Libreria del Este,
Avda F. Miranda 52, Aptdo. 60337,
Edificio Galipan, Caracas 106
Tel. 951.17.05/951.23.07/951.12.97

YUGOSLAVIA - YOUGOSLAVIE

Jugoslovenska Knjiga, Knez Mihajlova 2,
P.O.B. 36, Beograd Tel. 621.992

Orders and inquiries from countries where
Distributors have not yet been appointed should be
sent to:
OECD, Publications Service, 2, rue André-Pascal,
75775 PARIS CEDEX 16.

Les commandes provenant de pays où l'OCDE n'a
pas encore désigné de distributeur peuvent être
adressées à :
OCDE, Service des Publications, 2, rue André-
Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16.

PUBLICATIONS DE L'OCDE, 2, rue André-Pascal, 75775 PARIS CEDEX 16 - N° 44344 1988
IMPRIMÉ EN FRANCE
(41 88 02 2) ISBN 92-64-23077-7

Dans l'ensemble du monde en développement une priorité de plus en plus élevée est accordée au développement des ressources humaines, priorité renforcée par un accroissement notable des flux d'aide dans ce domaine. Pour relever les défis technologiques de l'avenir, les systèmes d'éducation et de formation doivent être renforcés afin de les rendre plus adéquats aux besoins du marché du travail. Comme le montre cette étude des expériences de quatre nouveaux pays industriels d'Asie et de l'Indonésie, une politique bien conçue de formation en cours d'emploi peut représenter un puissant facteur d'accélération du développement.