

La qualification professionnelle de la main-d'œuvre – des pratiques à géométrie variable

*Inventaire et documentation in situ
des dispositifs nationaux de
qualification professionnelle
initiés par les partenaires sociaux
de différents pays occidentaux*

Grande-Bretagne
Australie
Nouvelle-Zélande
Alberta (Canada)
Colombie britannique (Canada)
Ontario (Canada)
Oregon (États-Unis)
Pays-Bas
Suède
Finlande
Danemark
Norvège

Francine d'Ortun
André Dolbec
Lorraine Savoie-Zajc

Professeurs, Sciences de l'éducation
Université du Québec en Outaouais

10 février 2005

Ce rapport termine le projet no 2816-5745
subventionné par Emploi-Québec dans le cadre d'un
volet spécifique du *Programme de subvention à la
recherche appliquée (PSRA)* sur les conditions
d'application de la Loi favorisant le développement
de la formation de la main-d'œuvre 2004-2006.

Sommaire exécutif

LA QUALIFICATION PROFESSIONNELLE DE LA MAIN-D'ŒUVRE : DES PRATIQUES À GÉOMÉTRIE VARIABLE

Inventaire et documentation in situ des dispositifs nationaux de qualification professionnelle initiés par les partenaires sociaux de différents pays occidentaux

UQO, 10 février 2005

Ce projet s'inscrit dans la foulée des intentions poursuivies par la Loi 90, qui, dès son adoption, affirmait l'engagement du Québec face au développement de la main-d'œuvre et sanctionnait l'émergence de dispositifs favorisant la qualification professionnelle, la reconnaissance des acquis hors des établissements scolaires et le transfert des qualifications professionnelles.

Les cueillettes documentaires et in situ supportent notre inventaire des dispositifs nationaux de qualification professionnelle de la main-d'œuvre mis en place par les partenaires sociaux, met au jour les acteurs, les processus, les moyens et les normes de qualification professionnelle, incluant la reconnaissance des acquis, les arrimages avec le système de diplomation national et des rapports d'évaluations de mise en route des dispositifs ou des systèmes nationaux de différents pays occidentaux. Cette étude, en accord avec la demande de la mandataire, ne comporte pas d'analyse comparative.

Les sites que nous avons étudiés sont : la Grande-Bretagne, l'Australie, la Nouvelle-Zélande, les Pays-Bas, l'Ontario (Canada), l'Alberta (Canada), la Colombie britannique (Canada), l'Oregon (États-Unis), la Suède, la Finlande, le Danemark et la Norvège. Nous présentons succinctement ce qui ressort de l'étude de chacun d'eux. (F. d'Ortun)

Grande-Bretagne

Le gouvernement britannique introduisit, au milieu des années 1980, des mesures afin de valoriser l'apprentissage en emploi et de le formaliser. C'est alors que se développa le NVQ (National Vocational Qualification). En créant un tel système, on voulait permettre aux travailleurs d'avoir accès à une reconnaissance formelle. Du même coup, on brisa le monopole croissant de la reconnaissance formelle détenu par les établissements d'enseignement – les individus disposeraient de plus de voies et de moyens pour obtenir la reconnaissance de leurs acquis. Les qualifications reposent sur des critères de compétence du métier (occupational standards of competence). Chaque qualification est composée d'une série d'unités qui, ensemble, couvrent toutes les habiletés critiques d'un métier ou d'une profession particulière. Le cadre actuel de qualification national comprend 4,000 qualifications contenant 40,000 unités d'apprentissage réparties entre 15 secteurs.

En 2004, le gouvernement a amorcé une réforme en introduisant un nouveau cadre de qualification et de reconnaissance pour les adultes qui sera mis en place d'ici 2010. L'objectif est de faire en sorte que toutes les professions et tous les métiers aient des normes de qualification. Parallèlement, une réforme du système de l'éducation touchant les jeunes âgés de 14 à 19 ans (www.14-19reform.gov.uk) est en cours. Elle veut leur permettre de rester plus longtemps à l'école et d'avoir la chance de développer leurs habiletés de base et leurs habiletés personnelles pour qu'ils puissent mieux s'intégrer au marché du travail.

Le système de qualification britannique est très bien articulé. Les qualifications sont développées par des conseils représentant dix secteurs de l'industrie. Les collèges publics ou des entreprises privées sont invitées à offrir la formation qualifiante, souvent en complément à l'apprentissage en emploi. L'évaluation des compétences est sous la gouverne d'organisations indépendantes qui ont pour mission d'évaluer et de remettre les diplômes. (A. Dolbec)

Australie

En 1992, la décision fut prise de donner à l'Australie un système basé sur l'approche par compétences. La formation se rapprocherait ainsi du monde du travail puisque les travailleurs seraient formés pour avoir les habiletés requises pour l'emploi. Les employeurs et les syndicats furent invités à participer à la construction du nouveau système. Sa flexibilité est une de ses caractéristiques les plus appréciées des gens en provenance du monde du travail. Le Gouvernement fédéral décida en même temps de prendre la responsabilité de la formation professionnelle (VET) qui, jusqu'alors, relevait de chacun des états de par la constitution du pays. Les habiletés acquises dans un métier sont transférables. En effet, chaque travailleur peut maintenant se trouver un emploi où il veut dans le pays car ses compétences sont reconnues partout. De plus, le même système de formation est disponible partout au pays.

En 1996, une entente fut conclue avec les États afin de pouvoir mettre sur pied un cadre national de formation (NTF), ce qui a permis une plus grande cohésion entre les programmes de formation offerts partout au pays. Ce cadre comprend des ensembles de composantes de formation (training packages). Aujourd'hui, on peut compter sur 72 de ces ensembles qui permettent de former à 1500 qualifications et qui comprennent des milliers d'unités de compétences.

Depuis la dernière réforme de 2004, le pays a dix « Industry Skills Councils (ISC) » qui jouent le rôle de conseils aviseurs de l'industrie. Ils font le lien formel entre les industries qui les constituent et le système national de formation professionnel. Ils offrent des conseils stratégiques sur les besoins de l'industrie, la formation professionnelle et le système de formation. Ils ont aussi comme rôle se soutenir le développement, l'implantation et l'amélioration continue de services et de produits de formation de qualité, incluant les programmes de formation.

Au niveau de la formation, les organisations ou « fournisseurs de services de formation » (training providers) doivent être enregistrés (Registered Training Provider ou RTO) par les États et les Territoires selon des critères établis par l'Australian National Training Authority (ANTA). Ils proviennent à la fois du secteur public et du secteur privé.

Ce sont les Collèges d'enseignement technique (Technical and Further Education Colleges qu'on appelle TAFE) qui s'occupent principalement de la formation professionnelle. (A. Dolbec)

Nouvelle-Zélande

Le système de qualification a été mis sur pied par la Loi de la formation de l'industrie de 1992 (Industry Training Act 1992). Elle précise que les Organisations de formation pour l'industrie (Industry Training Organisations ou ITO), ont plusieurs responsabilités dont celles d'établir des normes nationales et de développer des compétences (qualifications) reliées au Cadre national (NQF), de faciliter les arrangements pour la formation dans les entreprises qui y sont regroupées, d'inclure le développement d'ensembles de composantes de formation (training packages) et de jouer le rôle de modérateur de sorte que les « fournisseurs de formation » (training providers) et la formation offerte soient de haute qualité (ce rôle est joué conjointement avec la New Zealand Qualifications Authority).

Les normes de qualification décrivent les connaissances et les habiletés requises par les travailleurs et elles s'appliquent à toute l'industrie. Elles définissent ce qu'une personne doit savoir et pouvoir faire pour exercer un métier ou une profession. Chaque norme comprend une cinquantaine d'unités qui sont décrites en termes de résultats. Il existe actuellement 42 ITO. Les critères nationaux, qui dépassent maintenant le nombre de 18,000, sont organisés à l'intérieur de Certificats nationaux, de Diplômes nationaux ou d'autres qualifications nationales. Chaque critère décrit ce qui doit être su ou ce qui doit être accompli. Les critères d'unités (unit standards) sont développés par les experts du domaine alors que les critères de réussite (achievement standards) sont actuellement utilisés dans les matières scolaires dans le cadre du Certificat national de réussite (National Certificate of Educational Achievement).

Le régime d'apprentissage moderne a gagné en popularité ces dernières années depuis qu'il a été placé sous la responsabilité des employeurs. La Nouvelle-Zélande a mis sur pied un portfolio électronique qui permet à chaque citoyen d'y enregistrer ses qualifications. (A. Dolbec)

Pays-Bas (Hollande)

Aux Pays-Bas, le système néerlandais est en voie d'arrimer son système de formation avec les principes cadres formulés par la Communauté européenne. Depuis 1996, un système de qualification national existe. Au moment des entrevues, les différentes personnes rencontrées faisaient valoir les forces et les faiblesses d'un système basé sur les qualifications et les défis à surmonter pour orienter la formation vers l'atteinte de compétences. De plus, le système néerlandais est en voie d'élargir l'implantation d'un système national de reconnaissance des acquis antérieurs afin de reconnaître les apprentissages que les personnes font, de façon non-formelle et informelle, et ce, en respect de la Déclaration de Copenhague de 2002. C'est ainsi que les Pays-Bas vivent actuellement une période de rénovation en profondeur du système de formation professionnelle. D'un système structuré selon les qualifications que les personnes développent pour obtenir un diplôme et exercer dans un métier donné, les acteurs du système s'orientent maintenant vers une structure de formation visant le développement des compétences. Les acteurs des dix-neuf secteurs de formation s'affèrent alors à

passer d'un total actuel de 729 qualifications, enregistrées dans le Central Register of Vocational Courses (CREBO) à quelques 300 compétences. Il s'agit donc d'un travail minutieux d'analyse et de négociation serrée pour arriver à un tel résultat. On tente donc, d'un secteur à l'autre, de départager entre les compétences spécifiques propres à l'exercice d'un métier et les compétences génériques qui sont transversales d'un secteur à l'autre. (L. Savoie-Zajc)

Ontario (Canada)

Le système ontarien de formation en apprentissage répond actuellement aux besoins de plus de 60,700 apprenties et apprentis et de plus 23,300 employeurs (MFCUO, 2003). Il est encadré par la *Loi de 1998 sur l'apprentissage et la reconnaissance professionnelle*, promulguée le 1er janvier 2000 en remplacement d'une loi qui n'avait pas été remaniée depuis 1964. Cette nouvelle loi et ses règlements fournissent un cadre plus rationalisé afin d'intéresser de nouveaux employeurs et les nouveaux métiers aux programmes d'apprentissage, et encouragent une plus grande participation de l'industrie à ce système. Ce programme est sous la responsabilité du Ministère de la formation, des Collèges et des Universités. De son côté, le Ministère de l'éducation a la responsabilité du Régime d'apprentissage (Ontario Youth Apprenticeship Program). Les Collèges ou d'autres institutions donnent la formation aux apprentis. Quelques conseils scolaires ont des écoles techniques qui sont du niveau du High School (ce qui correspond à l'ordre secondaire au Québec).

L'industrie, c'est-à-dire les diverses associations d'employeurs, les syndicats ainsi que les personnes de métier, est la bougie d'allumage de la formation professionnelle. Des comités formés de ses représentants (Industry Committees) établissent des normes de qualification (standards) à partir de ce qui se fait dans les métiers pour les faire entériner par le Gouvernement. Par la suite, les Collèges développent des programmes d'apprentissage qu'ils font approuver par l'industrie.

Les métiers de la construction, à travers les syndicats, se sont donnés des centres de formation pour former leur main-d'œuvre. Dans ce secteur très syndiqué, celui qui veut recevoir une formation spécialisée doit faire application auprès d'un syndicat et débiter un programme d'apprentissage dans un de ses centres de formation. Les métiers du secteur de la construction industrielle et commerciale sont très complexes et les employeurs exigent des employés compétents. Par ailleurs, dans le secteur de la rénovation résidentielle, aucune exigence de qualification n'est exigée. On note l'absence d'exigences de qualification minimale ou de certification pour celui qui veut devenir entrepreneur. L'industrie s'accommode. (A. Dolbec)

Alberta

En Alberta, le programme d'apprentis, (RAP) existe depuis 60 ans. Il est sous la responsabilité du ministère de l'Éducation (Ministry of Learning). Il s'agit d'un programme très structuré, orienté pour répondre aux besoins de l'industrie. Dans son rapport annuel, l'Alberta Apprenticeship and Industry Training Board (AAITB), l'organisme qui coordonne le programme d'apprenti rend très explicite, sa vision, sa mission et ses principes. Sa *vision* est de former des personnes très qualifiées dans les métiers et occupations désignés afin de répondre aux besoins de l'industrie. Sa *mission* est d'instaurer et de maintenir une formation de haute qualité ainsi que des standards de

certification dans le système de formation d'apprentis en milieu de travail Ses décisions et actions reposent sur cinq *principes* : l'accessibilité du système pour les individus; la répartition des coûts entre les différents partenaires, soit les apprentis, les formateurs, les employeurs et le gouvernement; la centration sur les besoins de l'industrie; le support gouvernemental; la collaboration entre les partenaires (AAITB, 2004). Dans ce programme, on forme des ouvriers spécialisés pour 50 métiers et quatre occupations désignés. La gestion du RAP est tripartite. On y retrouve des employés, des employeurs et des fonctionnaires du Ministère de l'Éducation, provenant de la Division de la formation des apprentis en industrie. L'apprenti est une personne qui se trouve un poste auprès d'un employeur et qui va apprendre son métier en milieu de travail sous la supervision d'un formateur de l'entreprise. L'Alberta Apprenticeship and Industry Training Board développe les examens de qualification que les apprentis, au terme de leur formation, feront pour se qualifier au métier. (L.Savoie-Zajc)

Colombie britannique (Canada)

La Colombie britannique tente de rendre à l'industrie la responsabilité de la formation professionnelle. Pour ce faire, en janvier 2004, elle a mis sur pied l'Industry Training Authority (ITA) qui est une agence gouvernementale responsable de la certification des métiers. Elle a reçu le mandat d'innover en créant un nouveau système de formation professionnelle. L'ITA détermine les normes de compétences et les objectifs des programmes en indiquant comment ils devront être évalués. Les institutions d'enseignements, qu'elles soient publiques ou privées, prendront ensuite la relève et développeront le curriculum, le matériel d'apprentissage, les stratégies pédagogiques et les exercices. L'ITA pourra subventionner les institutions d'enseignement pour ce travail. Ces dernières offriront la formation qui aura été approuvée et procéderont à l'évaluation des apprentissages.

Le régime d'apprentissage est confiné aux métiers de la construction, au secteur manufacturier et à de petits segments du secteur des services. L'ITA veut ouvrir ce mode de formation à d'autres métiers. 159 types d'emploi sont couverts par le régime d'apprentissage mais en réalité, seulement 50 ou 60 emplois en bénéficient. On voudrait que ce type de formation initiale soit disponible pour d'autres métiers tel le secrétariat, les nouvelles technologies. Jusqu'à maintenant, de nombreuses industries ne se sont pas intéressées par l'apprentissage parce que cette approche ne répondait pas aux besoins des industries émergentes, qu'elle exigeait trop de temps avant de qualifier, qu'elle était trop rigide et qu'elle était dépassée. L'ITA pense qu'en en faisant la promotion de ses nouvelles orientations, elle pourra intéresser les employeurs à embaucher des apprentis. (A. Dolbec)

Oregon (États-Unis)

La certification des compétences ne semble pas être une priorité aux États-Unis comme c'est le cas en Europe. Les employeurs ne sont pas préoccupés par cette question. Il y a peu d'emplois qui permettent d'obtenir des qualifications autrement que par les études scolaires.

Le programme d'apprentissage est une formation en emploi qui combine l'expérience acquise sur le tas avec une formation en salle de classe. L'apprenti commence à travailler à la moitié du salaire d'un travailleur qualifié et il recevra des augmentations au

fur et à mesure qu'il apprendra à maîtriser des tâches plus complexes. Lorsqu'il obtiendra sa qualification, il aura de fortes chances de se trouver un emploi dans son métier et il pourra devenir superviseur ou démarrer sa propre entreprise. Lors de sa période d'apprentissage, il aura à suivre des cours dans une institution d'enseignement pour approximativement 144 heures par année à une fréquence d'une ou deux soirées par semaine. Ce type de formation ne couvre que 80 métiers.

Les programmes sont normalisés et sont offerts dans les métiers plus traditionnels des secteurs de la construction, de l'électricité et de la plomberie et sont souvent parrainés par les syndicats. Le BOLI (Bureau of Labor and Industry) est responsable de l'application de la loi de l'apprentissage. Cette loi, qui est la deuxième loi la plus ancienne de l'État de l'Oregon, gouverne le régime de l'apprentissage. Il développe les règles permettant l'application de la loi et approuve toutes les normes de compétences qui lui sont proposées par les différents comités d'apprentissage du territoire.

L'Oregon a beaucoup moins d'apprentis que par le passé. On les retrouve surtout dans les métiers de la construction comme nous l'avons déjà dit. Dans ce secteur, l'apprentissage a commencé au début des années 1930. Des programmes suivent des normes nationales qui ont été approuvées par le Bureau fédéral de l'apprentissage et de la formation.

Aux États-Unis, il n'existe pas de normes nationales pour qualifier les travailleurs à l'exception des programmes de certificats, de baccalauréat offerts par les institutions d'enseignement. Toute la responsabilité est laissée aux individus ou aux employeurs. Cependant, on peut identifier quelques groupes nationaux, tels ceux qui oeuvrent dans le secteur de la vente au détail, qui ont commencé à se donner des normes nationales pour leur secteur, mais ces initiatives sont peu nombreuses. (A. Dolbec)

La Suède

La Suède a mis en place divers programmes permettant aux centres de formation et aux entreprises de trouver des lieux de discussion pour arriver à dégager un modèle de qualification qui corresponde bien aux valeurs et aux attentes de la société suédoise. Pour l'instant, le système est à chercher des compromis acceptables par les divers partenaires à la qualification professionnelle : l'état, les municipalités, les syndicats, les individus. Certains principes de base semblent toutefois partagés: la valorisation de l'apprentissage tout au long de la vie, la non intervention de l'état dans certaines questions qui touchent l'individu, la préoccupation liée à la nécessité d'en arriver à dégager des mécanismes pour reconnaître les compétences acquises de façon non formelle et informelle par la personne. (L. Savoie-Zajc)

La Finlande

La Finlande a mis en place un système national de qualification en 1994. Il existe 366 titres de qualification divisés en trois niveaux : qualification de base, avancée et spécialiste. Ce système est géré selon un modèle tripartite : enseignants, employeurs, employés. Il possède la caractéristique d'être flexible, adapté aux secteurs. Sa crédibilité provient de la participation de ces trois groupes d'acteurs lors de l'élaboration et de la mise en place du système. Ceux-ci participent maintenant à la gestion et à l'évaluation continue du système. La formation professionnelle initiale est fortement ancrée dans une

tradition scolaire et son accent sur la formation générale rencontre l'assentiment des partenaires. On souligne que la personne qui possède une bonne formation générale est ainsi plus en mesure de s'ajuster aux conditions changeantes de son environnement de travail. (L. Savoie-Zajc)

Le Danemark

Le Danemark est engagé dans une réforme scolaire depuis l'année 2000. Plus spécifiquement pour ce qui concerne le domaine de la formation professionnelle, le Gouvernement a placé sous l'unique juridiction du Ministère de l'éducation, les programmes de formation initiale et ceux de formation continue en enseignement professionnel. Un système de qualification national tripartite a été mis en place et il prévoit la coordination entre des représentants du gouvernement, des employeurs et des employés. Les buts poursuivis sont de créer une meilleure cohérence entre les dispositifs de formation existants, d'assurer une meilleure gestion financière ainsi qu'une structure organisationnelle plus efficace. Le système de financement de la formation professionnelle a été revu alors que la contribution des employeurs à un fonds collectif a été abolie et que le Gouvernement a mis en place un système d'utilisateur payeur (taximeter rate system), toutefois encore fortement soutenu financièrement par l'état. Des règles de fonctionnement communes pour les centres de formation professionnelle aux adultes, pour les écoles techniques, les écoles commerciales, les écoles d'agriculture ont été formulées. En 2003 le Parlement danois a adopté l'Acte sur les programmes de la formation professionnelle des adultes, établissant des modalités souples et décentralisées de mises en œuvre et de révision des programmes de formation professionnelle qui tiennent compte des besoins locaux de l'industrie et qui sont révisés rapidement afin d'être dispensés selon les besoins identifiés. (L. Savoie-Zajc)

La Norvège

La Norvège s'est engagée en 1999 dans un projet pilote d'une durée de 3 ans (1999-2002) afin de jeter les bases d'un système national pour effectuer la reconnaissance des acquis des adultes. On désigne cette orientation sous le vocable « la réforme centrée sur la compétence » (Realkompetanse), ceci étant défini comme le droit des adultes de faire valider des compétences acquises de façon non-formelle et informelle et obtenir leur « passeport de compétences ». C'est l'organisme VOX (Norwegian Institute for Adult Education) qui a le mandat de développer et d'implanter une telle structure. Sur une période de 3 ans, douze régions ont été impliquées dans le développement et la validation d'instruments pour effectuer le travail de reconnaissance des acquis. La Norvège possède une longue tradition de consultation et de concertation avec les partenaires sociaux. Ainsi ces personnes ont été impliquées tout au long pour l'élaboration de politiques liées à la reconnaissance des acquis et à la formation des travailleurs. Ils ont participé à l'élaboration de la réforme centrée sur la compétence ainsi qu'aux décisions portant sur la reconnaissance salariale conséquente. (L. Savoie-Zajc)

En fin de compte

Chacun sait que les objets, les lieux et les modes de livraison de la formation se multiplient hors des murs de l'école pour de multiples raisons à la fois imputables à la mission éducative propre des États et à la demande souvent spécialisée en vue d'une

formation d'appoint ou sur mesure. La qualification professionnelle ne saurait s'improviser en vase clos dans une économie ouverte où les entreprises et leurs produits sont légiférés et où la main-d'œuvre est appelée à la fois à se former en continue et à une mobilité potentielle. Qu'en est-il des dispositifs de qualification? Le partenariat semble être à la fois le vecteur des normes, de la législation et des dispositifs qui appuient les systèmes de qualification de la main-d'oeuvre, eux-mêmes soumis aux contextes économiques et à la volonté sociopolitique propres à chaque pays ou groupe de pays. Le partenariat entre les différents acteurs est polymorphe et les différentes catégories d'acteurs n'ont pas nécessairement le même poids d'un pays à l'autre en matière de formation et de qualification de la main-d'oeuvre. Plusieurs facteurs semblent présents et mériteraient d'être examinés. En bout de ligne, les différences entre les dispositifs de qualifications professionnelles, qui semblent issus de l'histoire, des valeurs et des priorités propres à chaque pays, invitent à réfléchir sur les conditions qui les ont faits comme ils sont, ce à quoi et à qui ils servent. (F. d'Ortun)