

Harmonisation des politiques d'emploi et des politiques d'éducation

Caillods F.

Formation et Développement

Paris : CIHEAM

Options Méditerranéennes; n. 21

1973

pages 43-45

Article available on line / Article disponible en ligne à l'adresse :

<http://om.ciheam.org/article.php?IDPDF=CI010535>

To cite this article / Pour citer cet article

Caillods F. **Harmonisation des politiques d'emploi et des politiques d'éducation**. *Formation et Développement*. Paris : CIHEAM, 1973. p. 43-45 (Options Méditerranéennes; n. 21)



<http://www.ciheam.org/>
<http://om.ciheam.org/>

Françoise CAILLODS

Harmonisation des politiques d'emploi et des politiques d'éducation

Les objectifs sociaux économiques et culturels d'un système d'enseignement sont multiples. Il s'agit à la fois d'assurer le développement culturel d'une nation, de promouvoir un idéal politique et de former des citoyens, de faciliter une égalisation des chances et de permettre la réalisation des individus. La satisfaction des besoins en main-d'œuvre qualifiée qui permettront le développement économique constitue aussi un des objectifs premiers de l'enseignement. Le rôle du planificateur de l'éducation consiste, entre autres, à veiller au maintien d'un équilibre entre l'offre et la demande de personnel qualifié. Il devient alors particulièrement important d'analyser la relation qui s'établit entre l'emploi et la formation. Le but de cet article est d'analyser la nature de cette relation. S'agit-il d'une relation stricte ou d'une relation souple? Quel est le rôle du système d'enseignement dans la détermination de ce lien. Nous étudierons l'analyse qui en a été faite nécessairement dans un contexte de pénurie de main-d'œuvre qualifiée, puis dans un contexte d'abondance et de chômage. Nous nous référons essentiellement aux pays en voie de développement. Un certain nombre de remarques, cependant, peuvent tout aussi bien s'appliquer à des pays développés.

L'objectif : éliminer un déficit, celui de personnel qualifié.

La décennie des années 1960 a été caractérisée dans un grand nombre de pays en voie de développement par un manque de personnel technique, scientifique, ou plus généralement, de main-d'œuvre qualifiée de haut niveau. Les plans de développement de l'enseignement qui ont été conçus alors visaient essentiellement à éliminer le déficit qui semblait constituer un des obstacles principaux à la croissance économique. Un modèle a été élaboré, qui lie le développement de l'enseignement aux projections des besoins en main-d'œuvre. Ceux-ci sont estimés à partir d'objectifs concernant la croissance économique et l'évolution de la productivité, par secteur occupation et niveau de qualification. Ils sont ensuite traduits en objectifs de formation.

Brièvement, la méthode suivie est la suivante : le niveau de l'emploi global et sectoriel est déterminé à partir des objectifs de production (globale et sectorielle), de la fonction de production (utilisation

du capital et du travail) et de l'évolution de la productivité. La structure professionnelle de la population est ensuite projetée sur la base du profil actuel dans chaque secteur économique et de son évolution. La méthode suppose donc l'existence d'une relation stricte entre, d'une part, le niveau de production et de la productivité et, d'autre part, la structure professionnelle d'un secteur économique. Dès que le niveau de production est fixé — ainsi que la technique de production — la distribution de la main-d'œuvre par occupation est déterminée. Dans l'estimation des coefficients professionnels, les planificateurs se basent sur la situation observée à l'heure actuelle, sur celle qui prévaut dans d'autres pays techniquement plus avancés, ou, en dernier lieu, sur la structure qui existe dans le même pays et dans le même secteur au niveau des entreprises les plus modernes. La structure professionnelle projetée est ensuite traduite en objectifs de main-d'œuvre par niveau d'éducation. Une estimation est faite du type de formation nécessaire pour exercer chaque profession. Là encore, la méthode suppose qu'à une structure professionnelle déterminée corresponde une structure éducative tout aussi déterminée. Dans leurs estimations, les planificateurs font intervenir le profil actuel d'une profession tel qu'il a pu être analysé et son évolution prévisible à partir de comparaisons entre différents pays ou différentes entreprises. Enfin, les objectifs sur le niveau éducatif de la main-d'œuvre sont traduits en flux de production et en taux de croissance des effectifs de chaque institution de formation.

La méthode, fondée sur des matrices *input-output* et sur des coefficients fixes a été fortement critiquée. Nous nous limiterons à l'analyse de la relation existant entre niveau de l'emploi, structure professionnelle et type de qualification. Différentes études ont prouvé qu'il n'existe dans aucun pays de relation stricte entre le niveau de la productivité et de la distribution par profession et qualification. Ces études soulignent au contraire qu'à un niveau donné de développement et de productivité peuvent correspondre différentes compositions de la main-d'œuvre. Par ailleurs, le profil éducatif d'une profession semble dépendre plus du profil éducatif de l'ensemble de la population active que du développement économique. La méthode ne tient pas compte du développement passé du système d'éducation qui peut avoir privilégié la mise en place d'une

certaine structure professionnelle ou éducative. En outre, elle ne fait aucune place au rôle de certains stimulants, monétaires ou non, sur l'offre et la demande de différents type de personnel. Les prévisions des besoins en main-d'œuvre peuvent être contrariées par une structure de salaire défavorable, soit que le personnel refuse d'occuper l'emploi pour lequel il a été formé, soit que des substitutions soient opérées d'une part entre différentes techniques de production et d'autre part entre profession et niveau de qualification.

Deux éléments doivent être analysés en priorité afin de mieux comprendre la manière dont s'établit la relation entre emploi et type de formation, et améliorer ainsi les prévisions. D'une part, des stimulants monétaires et non monétaires qui dominent le marché de l'emploi doivent être étudiés ainsi que la manière dont ils opèrent et se déterminent. D'autre part, il faut recenser les différentes politiques de recrutement et de promotion des entreprises qui soit agissent avec souplesse, soit s'en tiennent à une stricte adéquation entre profession et niveau de qualification.

Les stimulants monétaires et non monétaires, dont les principaux sont les salaires, influencent l'offre de qualification (qui se détermine en fonction d'une croissance — ou d'une baisse — anticipée des salaires). Celle-ci influence à son tour la structure éducative de la main-d'œuvre qui rejaillit sur la détermination du niveau de la demande. De cette constatation, certains économistes ont conclu que, si la demande de qualification était suffisamment élastique pour que s'opèrent des substitutions, le manque de main-d'œuvre éduquée ne saurait être un frein au développement économique. Par ailleurs, les salaires en vigueur sur le marché sont un des facteurs déterminants dans la politique de recrutement et de promotion des entreprises. Celles-ci peuvent choisir de recruter systématiquement un personnel d'un niveau de qualification assez bas et de le former en fonction de leurs propres besoins, ou bien de recruter un personnel ayant la qualification voulue afin de l'employer rapidement à un poste important.

Dans un même emploi, il est donc possible de rencontrer des personnes très différentes de par le type de formation qu'elles ont suivi, de par le point dans la carrière auquel elles se situent et de par la rémunération qu'elles reçoivent.

Un nouveau type de déficit : le surplus de diplômés.

Au moment où un grand nombre de personnes s'interrogeaient sur les moyens d'accroître la quantité de main-d'œuvre qualifiée nécessaire au développement économique, un nouveau type de déséquilibre entre l'offre et la demande d'emploi commençait à apparaître et inquiétait les autorités de nombreux pays. Il ne s'agissait plus d'un problème général de déficit mais d'un surplus de diplômés. De tels déséquilibres se rencontraient en Afrique au niveau des diplômés de l'enseignement primaire, puis plus tard au niveau du B.E.P.C. et aux Philippines, en Inde ou à Ceylan, au niveau des sortants de l'enseignement secondaire et même de l'enseignement supérieur.

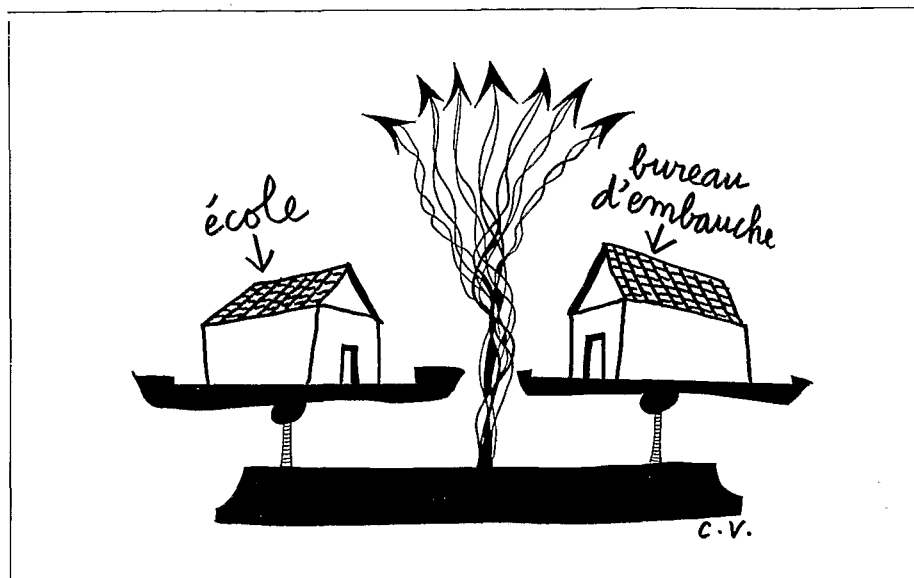
Quelques chiffres sur Ceylan permettront de donner une idée de l'ampleur et de la gravité du problème. En 1969/70, le nombre des chômeurs atteignait 552 000 personnes sur une population active de 3,7 millions. Parmi ces chômeurs, 453 000 avaient un âge compris entre 15 et 24 ans. La proportion de bacheliers (1^{re} partie) en quête d'un emploi atteignait 92 % dans le groupe d'âge 15 à 19 ans, elle était encore de 63 % pour ceux qui avaient de 20 à 24 ans.

Dans une situation comme celle de Ceylan, où la difficulté de trouver rapidement un emploi augmente avec le niveau des études (tout au moins jusqu'au baccalauréat), il n'est pas possible d'assimiler le problème du chômage à celui d'un sous-emploi généralisé (l'éducation ne fait pas que rendre apparent un sous-emploi auparavant déguisé). Différentes études ont été menées qui cherchent à isoler les raisons de la création et surtout de la persistance d'un tel phénomène. Comment peut-on expliquer en effet, que les diplômés n'aient pas remplacé la main-d'œuvre non éduquée dans les différents secteurs? Ceci tient dans de nombreux pays à la structure des systèmes de rémunération, directement liés au niveau de formation, qui sont généralement inélastiques. Selon la théorie économique, dans un marché du travail réglementé par une concurrence parfaite, un excédent des demandes d'emploi par rapport à l'offre devrait entraîner une baisse des rémunérations. Jusqu'à ce que tous les chercheurs d'emplois aient trouvé une occupation, l'écart des salaires par niveau de qualification devrait ainsi se réduire. Dans la plu-

part des pays étudiés, au contraire, l'éventail des rémunérations reste extrêmement large même s'il se rétrécit progressivement. Cet état de fait a deux conséquences principales : d'une part les élèves sont encouragés à poursuivre leurs études à un niveau de plus en plus avancé, de manière à accroître la probabilité de recevoir un revenu de plus en plus élevé (cette analyse est souvent renforcée par le fait qu'il s'agit plus d'attendre longtemps un poste que de ne pas en trouver du tout et qu'après un certain seuil, le nombre relatif de chômeurs diminue lorsque le niveau de qualification s'accroît); d'autre part, les candidats à un emploi ne sont pas tentés d'accepter une situation moins bien rémunérée de peur d'aliéner leurs chances de trouver un emploi correspondant à ce qu'ils cherchent. Ils préfèrent attendre un peu plus longtemps que s'ouvre l'emploi qu'ils souhaitent (le niveau de rémunération y étant plus élevé, ils maximiseront leurs revenus à long terme). L'action de ce facteur économique, qui résulte de l'écart des salaires et de l'inélasticité de l'échelle des revenus peut être renforcée par celle d'autres stimulants non économiques, comme le statut social et la sécurité de l'emploi (dans beaucoup de pays en voie de développement le secteur de la fonction publique est en général le seul à assurer à la fois revenus élevés, statut social et sécurité de l'emploi, par rapport à d'autres emplois dans le secteur privé qui pourraient être plus rémunérateurs).

La rigidité des structures de rémunération ne tient pas qu'à l'attitude des chercheurs d'emplois qui préfèrent attendre plus longtemps une situation plus lucrative, elle tient aussi parfois à des raisons historiques : dans les pays anciennement colonisés, les salaires des niveaux de qualification les plus bas reflétaient les conditions du marché local de l'emploi alors que ceux des niveaux de qualification les plus hauts étaient liés aux conditions de travail dans la Métropole et aux revenus des étrangers susceptibles de venir travailler dans le pays. Elle tient aussi à des raisons politiques : les salaires de la fonction publique qui influencent généralement l'ensemble du système de rémunération sont difficilement modifiés sans créer de larges mécontentements.

Le chômage des diplômés peut résulter aussi d'une simple inadéquation entre le type d'emplois offert et le type d'emploi demandé. L'exemple caractéristique con-



cerne l'excédent de personnel administratif commercial ou littéraire face à un déficit en personnel manuel, technique, ou scientifique. Il s'agit de déséquilibres auxquels il pourrait être remédié par une meilleure planification des besoins en main-d'œuvre et par un ajustement de la politique des salaires.

L'aggravation des problèmes de chômage dans de nombreux pays à tous les niveaux de qualification amène à reconsidérer les politiques économiques suivies. Face à la demande existante, il s'agit d'accélérer la création de nouveaux emplois. Il s'agit là d'un problème sur lequel le système d'enseignement n'a a priori que peu d'emprise — encore qu'il puisse contribuer à créer un certain nombre d'emplois dans le système de formation notamment.

La politique économique traditionnelle consiste à accélérer le développement économique et accroître les investissements et la production de manière à faire appel à une main-d'œuvre plus nombreuse. Pour des raisons variées, cette politique du taux de croissance s'est révélée insuffisante pour résorber le chômage existant dans de nombreux pays. Une deuxième politique préconisée par le B.I.T. envisage des transformations plus fondamentales. Il s'agit d'accroître le nombre de personnes occupées en agissant d'une part sur les techniques de production (qui doivent faire plus appel au facteur travail), et sur la consommation (qui doit s'accroître et se porter sur des biens produits localement). Cette politique repose essentiellement sur une redistribution des revenus soit directement par les salariés, soit indirectement par les impôts et les subventions : celle-ci doit assurer un transfert du pouvoir d'achat des couches sociales les plus aisées vers les couches les plus défavorisées.

Le déséquilibre entre le niveau global de l'offre et de la demande d'emploi est né dans les dernières années de l'inégale croissance des effectifs et des diplômés du système d'enseignement, d'une part, et de l'emploi salarié, d'autre part. Alors que le nombre de diplômés avait tendance à croître à un rythme plus rapide que la production, il n'en était pas toujours de même de l'emploi salarié. Ce déséquilibre a entraîné un chômage massif de diplômés, soit aussi une sous-utilisation du personnel éduqué qui accepte des emplois exigeant une qualification bien inférieure à celle qu'il a reçue.

Doit-on en conclure que les systèmes

d'éducation se sont développés trop rapidement, particulièrement au niveau de l'enseignement secondaire et supérieur? En d'autres termes, y a-t-il eu un surinvestissement dans le domaine de l'éducation? Certains auteurs ont soutenu que dans plusieurs pays, les systèmes d'enseignement étaient beaucoup trop développés au niveau le plus élevé alors qu'ils ne l'étaient pas suffisamment au niveau de l'enseignement primaire. La solution consiste alors à limiter l'accès à l'Université et même parfois à l'enseignement secondaire (cette politique permettrait de libérer des ressources nationales qui pourraient être investies dans d'autres secteurs et contribueraient à accroître l'emploi). En plus du fait que cette solution est très difficile à appliquer politiquement, le surinvestissement n'est pas toujours prouvé.

Repenser l'enseignement.

Après avoir insisté sur le développement quantitatif de l'enseignement, il s'agit maintenant de repenser la structure et le contenu des systèmes d'éducation. Dans de nombreux pays développés, comme en voie de développement, les systèmes d'éducation ont contribué à entretenir des aspirations, des attitudes et des espérances sans rapport avec les conditions réelles de la vie professionnelle. La confrontation au marché de l'emploi et l'adaptation à la réalité n'ont pas été sans créer un certain nombre de frustrations et de réactions.

La notion de formation professionnelle se modifie. Dans une société changeant rapidement, face à une technologie en constante transformation, une préparation trop spécialisée se dévalue très vite. Il serait préférable de donner à tous une formation générale, cette polytechnique de base dont le but essentiel est d'apprendre à apprendre et d'apprendre à s'adapter.

L'effort doit maintenant porter sur la généralisation d'une formation spécialisée de courte durée, l'organisation de l'apprentissage en cours d'emploi et la formation permanente qui est seule garante de la mobilité professionnelle.