



Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences

OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION



Ce document, ainsi que les données et cartes qu'il peut comprendre, sont sans préjudice du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OCDE 2020

Crédits photos :

Couverture : Studio Foltzer, [Shutterstock.com/Lightspring](https://www.shutterstock.com/Lightspring)

Remerciements

Les observations apportées dans ce document prennent appui sur le rapport de l'OCDE intitulé « Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences : leçons de six pays de l'OCDE ». Ce rapport est le fruit du Centre de l'OCDE pour les compétences (SKC) en collaboration avec une équipe d'auteurs principaux composée de Marius R. Busemeyer, professeur titulaire de chaire en science politique, intervenant du Pôle d'excellence « Politique des inégalités » à l'université de Constance (Allemagne), et de Gina Di Maio, Lina Seitzl et Daniel Unterweger, chercheurs au Pôle international de recherche sur la Gouvernance de la formation professionnelle (GOVPET) à l'université de Saint-Gall (Suisse).

Andrew Bell, Ricardo Espinoza, Ben Game et Sam Kim (SKC) ont défini le concept et le périmètre de la recherche, et ont procuré conseils et commentaires à l'équipe de chercheurs. Laura Reznikova (SKC) a contribué à l'analyse, l'écriture et la relecture et a coordonné le processus de production. Cuauhtémoc Rebolledo-Gómez (Service international des rémunérations et des pensions) et Serli Abrahamoglu (SKC) ont assuré le soutien statistique. Des contributions et observations écrites ont également été reçues de Najung Kim, Dami Seo et Sunhwa Kim (SKC). Andrew Bell (SKC) a encadré l'aspect analytique et a supervisé le projet.

Montserrat Gomendio, chef du centre de l'OCDE pour les compétences (SKC) a encadré la conception et l'élaboration du projet. Stefano Scarpetta, directeur, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (ELS) et Mark Pearson, directeur adjoint, direction de l'emploi, du travail et des affaires sociales (ELS) ont assuré l'orientation stratégique.

Véronique Quénehen et Jennifer Cannon (SKC), Lauren Thwaites (Gouvernance publique) et Lucy Hulett (ELS) ont apporté un concours inestimable à l'organisation des missions, à la mise en forme du rapport et à la planification de la publication. Elizabeth Zachary a assuré la relecture et le soutien à la rédaction. Bohyun Kim a contribué aux missions en Corée en assurant l'interprétation et la traduction sur place.

L'OCDE est reconnaissante à la direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et la direction générale de l'éducation et de la culture de la Commission européenne pour leur appui financier et leur expertise apportée tout au long du projet. Nous tenons à remercier tout particulièrement Alison Crabb, chef d'unité, compétences et qualifications, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion et Michael Horgan, agent chargé des politiques, direction générale de l'emploi, des affaires sociales et de l'inclusion.

Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences

La gouvernance des systèmes de compétences est complexe

La gouvernance des systèmes de compétences est complexe. D'une part, le développement des compétences et leur utilisation efficace dans les marchés du travail suivent la logique du « cycle de vie » : les personnes acquièrent et utilisent des compétences à mesure qu'elles progressent d'une étape à l'autre de leur parcours éducatif et de leur carrière professionnelle. D'autre part, chacune de ces étapes peut être régie par des règles et des textes différents. Aussi la gouvernance des politiques des compétences ne suit pas forcément la logique du cycle de vie et demeure morcelée entre les différents niveaux des pouvoirs publics, ainsi qu'entre les différents ministères et organismes publics.

Le développement et l'utilisation efficace des compétences demeurent au premier rang des débats sur la transformation des économies industrielles en économies du savoir post-industrielles) (Bussemeyer et Trampusch, 2012^[1]). Investir dans les compétences et garantir l'accès à différentes formes d'apprentissage sont des mesures indispensables pour lutter contre l'exclusion sociale des élèves, des apprenants et des travailleurs défavorisés, mais aussi pour mobiliser efficacement les compétences présentes dans l'économie.

Au sens large, un système de compétences englobe toutes les institutions et toutes les personnes, ainsi que les politiques publiques, les lois et autres textes applicables, qui se préoccupent du développement et de l'utilisation des compétences dans l'économie. Par conséquent, les politiques des compétences se situent au carrefour de divers secteurs du système éducatif, tels que l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE) ; les écoles ; l'éducation et la formation professionnelles (EFP) ; la formation pour adultes et l'enseignement supérieur ; les politiques du marché du travail, et plus particulièrement celles qui visent à utiliser les compétences existantes, comme les politiques actives du marché du travail et les politiques de formation ; les politiques en faveur de l'adoption de pratiques de travail à haut rendement, et certaines politiques d'immigration.

La principale difficulté posée par la gouvernance de systèmes de compétences complexes réside dans le fait que, pour chaque type de politiques, les responsabilités décisionnelles sont le plus souvent largement réparties entre les divers niveaux des pouvoirs publics, ainsi qu'entre les ministères et les organismes publics. Qui plus est, le manque fréquent de coordination active entre ces institutions compromet l'efficacité des stratégies pour mobiliser l'utilisation des compétences. La question directrice de cet outil d'auto-évaluation, introduit dans le rapport de l'OCDE (2020) intitulé « Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences : leçons de six pays de l'OCDE », est donc la suivante : à l'heure de la transformation des pays de l'OCDE en économies du savoir post-industrielles, comment renforcer et améliorer la gouvernance des systèmes de compétences pour favoriser le développement et l'utilisation efficace de ces dernières ? Cette question est motivée par la troisième composante maîtresse du cadre de la Stratégie 2019 de l'OCDE sur les compétences (OCDE, 2019^[2]) : 1) acquérir des compétences utiles tout au long de la vie ; 2) utiliser efficacement les compétences dans le cadre professionnel et social ; et 3) renforcer la gouvernance des systèmes de compétences.

Principaux défis et recommandations politiques

L'éventail des problématiques auxquelles sont confrontés les décideurs politiques s'agissant de la gouvernance des politiques des compétences peut être condensé en quatre grands défis : 1) promouvoir la coordination, la coopération et la collaboration à tous les niveaux des pouvoirs publics ; 2) associer les parties prenantes à l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques ; 3) élaborer des systèmes d'information intégrés ; et 4) harmoniser et coordonner les mécanismes de financement. Cette section analyse de plus près chacun de ces quatre défis, ainsi que les recommandations politiques correspondantes.

Défi : promouvoir la coordination, la coopération et la collaboration à tous les niveaux des pouvoirs publics

L'autorité juridique et les pouvoirs de décision sont souvent très décentralisés dans les politiques des compétences, dans le sens vertical (les différents niveaux des pouvoirs publics, des administrations locales, régionales et infranationales au niveau fédéral) comme horizontal (la collaboration entre les différents ministères et directions gouvernementales). Selon le partage conventionnel des tâches, les ministères et les organismes responsables de l'éducation sont également chargés des politiques en faveur du développement des compétences, tandis que les ministères et organismes responsables du marché du travail s'occupent plutôt des politiques visant à optimiser la mise en œuvre de ces mesures par la promotion de programmes de formation et d'initiatives d'activation du marché du travail complémentaires. Les ministères de l'Économie et/ou de l'Industrie peuvent aussi jouer un rôle essentiel dans le domaine des compétences en élaborant et en promouvant des politiques et des stratégies pour le développement économique régional, sectoriel ou général, dans lesquelles les compétences occupent souvent une place centrale. Les ministères des Finances sont responsables de veiller à ce que les décisions politiques et de gouvernance soient accompagnées des ressources financières nécessaires, et à ce que les aides financières soient harmonisées pour maximiser l'efficacité des politiques des compétences.

La coordination horizontale ne se limite toutefois pas aux pouvoirs publics au sens étroit, compte tenu du rapport fort entre la promotion de la coordination à tous les niveaux des pouvoirs publics et l'association des parties prenantes. Les parties prenantes sociétales – syndicats, organisations patronales, entreprises individuelles et travailleurs – et les établissements de formation, les instituts de recherche et les organisations à but non lucratif sont autant d'acteurs clés des systèmes de gouvernance des compétences. Dans les pays de l'OCDE, les décisions de répartition du travail sont, en dernier lieu, des décisions du marché qui font que la demande des employeurs pour certaines catégories de main-d'œuvre est tant bien que mal satisfaite par l'offre de travailleurs possédant certaines compétences. Dans ce domaine, les politiques publiques servent à définir et à développer le cadre réglementaire qui assure une véritable adéquation de la demande et de l'offre de compétences, tout en empêchant les défaillances du marché, dont, par exemple, l'exclusion systématique des groupes et des individus défavorisés. Où exactement s'arrête la réglementation par l'État et où commence l'autonomie du marché, et comment trouver le juste équilibre entre les intérêts éventuellement contraires des acteurs, sont des décisions d'ordre politique qui appartiennent aux majorités politiques. Les parties prenantes sociétales interviennent régulièrement dans les décisions de gouvernance et doivent donc être prises en compte dans les actions menées pour améliorer la coordination des processus de décision en matière de politiques des compétences.

Une approche pangouvernementale adopte une perspective globale qui vise à maximiser les avantages de la prise de décision collaborative tout en préservant l'autonomie des acteurs concernés. Cette approche pangouvernementale conduit à une réaction collective et bien coordonnée des pouvoirs publics à des problèmes urgents. Au vu de la multitude d'acteurs ayant des intérêts différents, parvenir à un consensus entre un large éventail de parties prenantes au sein et en dehors des pouvoirs publics est difficile, voire impossible si les conflits de répartition (« qui reçoit quoi de qui ? ») dominant.

Recommandation : mettre en place des comités de coordination dotés d'un mandat constructif et des structures de gouvernance interne claires

Pour promouvoir la coordination et la collaboration entre tous les niveaux des pouvoirs publics, ainsi que pour adopter une approche pangouvernementale des politiques des compétences, il est conseillé de mettre en place des comités (conseils pour les compétences ou autres comités de coordination / institutions interministérielles) au sein desquels seront représentés les différents niveaux des pouvoirs publics et ministères ou directions, ainsi que des acteurs non gouvernementaux. Ce type de comité intergouvernemental peut entraîner la prolifération indésirable d'organes décisionnels susceptible, dans le pire des cas, de fragiliser au lieu de renforcer la gouvernance des politiques des compétences. Pour éviter cela, il sera également important de prendre les mesures suivantes :

- **Définir un mandat clair**
Les comités de coordination doivent être dotés d'un mandat clairement défini. Il peut être général (par exemple, concevoir une stratégie nationale sur les compétences) ou plus pointu (par exemple, faire face à un problème particulier, comme l'intégration des réfugiés dans le système de formation), à condition d'être bien défini afin de donner une orientation claire aux parties prenantes. Ce mandat doit par ailleurs être défini de manière à éviter autant que possible de faire double emploi avec ceux des institutions et des organes de décision. Dans les cas où un double emploi serait inévitable, le mandat devra expliciter la relation et la responsabilité mutuelle entre les nouvelles institutions et celles déjà en place.
- **Définir un mandat qui soit réellement constructif**
Le mandat des comités interministériels doit être réellement constructif, c'est-à-dire qu'il doit leur donner un certain degré d'autonomie et de marge dans la hiérarchisation de leurs priorités, mais aussi une certaine autorité décisionnelle. Si les parties prenantes ont conscience de l'importance de leur rôle au sein des comités, elles seront plus enclines à s'engager et à contribuer de manière constructive. En revanche, si la mise en place de comités n'apporte pas de valeur ajoutée parce que les institutions établies sont peu disposées à céder la moindre part du contrôle qu'elles exercent, ces comités risquent davantage de dégénérer en « forum de discussion ».
- **Mettre en place des structures de gouvernance interne solides**
Pour fonctionner efficacement, les comités de coordination et autres comités similaires ont besoin de structures de gouvernance interne claires et solides. Les processus de décision au sein de ces comités doivent être convenus et ce, de préférence, dans l'objectif de maximiser l'engagement et la participation des parties prenantes. Il convient avant tout d'établir qui fixe les priorités (l'administration centrale ou le comité en tant qu'organe de décision) et comment les décisions sont prises (par consensus ou à la majorité).

Défi : associer les parties prenantes à l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques

L'association de parties prenantes non étatiques peut être un moyen efficace d'épauler les responsables publics face aux complexités inhérentes des politiques des compétences. Elle suppose cependant un processus équilibré et ancré dans une stratégie avisée pour éviter qu'une multitude de parties prenantes vienne augmenter ces complexités au lieu de les atténuer.

Du point de vue des décideurs politiques, associer les parties prenantes présente plusieurs avantages. Premièrement, les parties prenantes contribuent au processus d'élaboration des politiques en fournissant des informations utiles auxquelles les décideurs politiques ont difficilement accès. Par exemple, les parties prenantes non étatiques connaissent les effets des politiques et des réglementations sur le terrain, qui peuvent être très différents des effets initialement recherchés par les décideurs politiques. Qui plus est, les parties prenantes non étatiques disposent d'une certaine marge d'influence sur la mise en œuvre des politiques proprement dites. Les informations que les parties prenantes non étatiques fournissent sont une ressource précieuse car elles donnent aux responsables publics une idée concrète de « ce qui fonctionne et ce qui ne fonctionne pas ».

Le deuxième avantage de l'association de parties prenantes non étatiques réside dans le fait qu'elle confère une légitimité politique, qui peut elle-même être une importante ressource pendant la phase de mise en œuvre. Pour être entièrement acceptées et appuyées par les intéressés, les décisions de gouvernance doivent, dans l'idéal, reposer sur le large consensus des acteurs. Un tel consensus augmentera la probabilité que les décisions de politique publique seront mises en œuvre conformément aux intentions initiales des décideurs, et améliorera ainsi l'efficacité globale du processus de décision.

Ce contexte idéal dépend cependant de plusieurs conditions préalables, dont certaines risquent d'être difficiles à remplir. Premièrement, pour assurer le succès de l'association des parties prenantes, la question de politique publique concernée ne doit pas être trop controversée et ne doit pas être lourde de conséquences redistributives. Deuxièmement, il est important que les acteurs impliqués dans les décisions de gouvernance adoptent une démarche d'interaction constructive (Scharpf, 1997^[3]) qui privilégie la résolution collective de problèmes plutôt que la négociation particulariste et le « stratéguisme ». Troisièmement, les parties prenantes doivent représenter la diversité des positions au sein de la société, plutôt que des catégories particulières, afin d'empêcher la mainmise d'intérêts spéciaux sur les processus de décision. Enfin, l'association d'acteurs non étatiques doit être constructive et conséquente, et non pas superficielle.

Une association constructive des parties prenantes est plus probable lorsque ces dernières ont un rôle officiellement prédéfini dans les décisions de gouvernance et les organes de décision. Par exemple, les pouvoirs publics pourraient conditionner l'adoption d'une réforme particulière au consensus des parties prenantes. En revanche, une association constructive est moins probable, et les revendications connexes moins crédibles, lorsque l'association des parties prenantes se produit de manière plus ponctuelle et informelle, par exemple si les parties prenantes sont simplement invitées à s'exprimer à tel ou tel moment du processus de décision (par exemple, en communiquant leur avis par l'intermédiaire d'un site web ou en publiant un exposé de position), mais n'interviennent pas tout au long du processus.

Recommandation : favoriser la participation et l'engagement de parties prenantes non gouvernementales tout en gérant le risque d'influence excessive d'intérêts spéciaux

Un certain nombre de parties prenantes non gouvernementales siègent habituellement aux conseils pour les compétences et comités de nature similaire, mais on observe d'importantes différences quant à la relation entre les acteurs gouvernementaux et non gouvernementaux. En effet, certains conseils ont tendance à être dominés par les acteurs étatiques, tandis que d'autres adoptent un esprit corporatiste et sont plus équilibrés. Il est essentiel de tenir compte du fait qu'associer des parties prenantes est indispensable au renforcement de la gouvernance des politiques des compétences, pour les raisons citées plus haut. Cela étant dit, cette association doit être constructive pour encourager les parties prenantes à s'engager et à contribuer. Les structures de gouvernance, quant à elles, doivent être conçues de manière à empêcher que des groupes d'intérêts spéciaux n'aient la mainmise sur les institutions publiques et ne jouissent d'un accès privilégié. Pour parvenir à cet équilibre délicat, il sera important de prendre les mesures suivantes :

- **Favoriser la participation constructive des parties prenantes**

Pour que leur participation soit constructive, les parties prenantes doivent avoir la possibilité d'influer sur la hiérarchie des priorités fixée au sein des comités mixtes de coordination. Bien que les décideurs politiques définissent le mandat et le cadre stratégique global des comités et organismes interministériels, ces structures de gouvernance doivent être suffisamment ouvertes pour permettre, voire favoriser, les initiatives ascendantes, donnant ainsi aux acteurs l'autonomie et, *in fine*, les ressources nécessaires pour mettre les nouvelles idées d'action à l'essai.

- **Limiter le nombre total de parties prenantes impliquées**
Le fait de simplement maximiser le nombre de parties prenantes pourrait, dans l'hypothèse extrême, affaiblir leur mobilisation puisque chacune d'entre elles n'aurait pas suffisamment de latitude pour avoir une incidence mesurable sur le processus de décision. Dans un tel contexte, l'influence des parties prenantes serait proportionnée à leur pouvoir économique, ce qui donnerait lieu à une concentration *de facto* de l'influence politique entre les mains des plus puissantes. L'imposition d'un nombre maximal de parties prenantes permet d'engager de vraies délibérations au sein des comités mixtes, au lieu d'un simple échange superficiel de positions.
- **Empêcher la paralysie et gérer le risque d'influence excessive de certains intérêts spéciaux**
Les pouvoirs publics doivent veiller à ce que toute délégation substantielle d'autorité décisionnelle aux parties prenantes ne cause pas un effet de paralysie ou de mainmise par des intérêts spéciaux. Par exemple, les pouvoirs publics pourraient déléguer certaines tâches à des parties prenantes, leur conférant ainsi certains pouvoirs de décision à condition de parvenir à une solution consensuelle. Si, cependant, des acteurs individuels bloquent la prise de décision collective dans l'intérêt d'objectifs particularistes, les pouvoirs publics doivent pouvoir intervenir pour empêcher le processus d'être excessivement influencé par des intérêts spéciaux.
- **Laisser la participation des parties prenantes se développer au fil du temps**
Instaurer la confiance parmi les parties prenantes non gouvernementales, ainsi qu'entre les acteurs publics et privés, demande du temps. Les pays qui ont une longue tradition de partenariats sociaux ont plus de facilité à mobiliser des acteurs et des parties prenantes du secteur privé pour renforcer la gouvernance des politiques des compétences. Or, même dans ces pays, les nouveaux comités ont besoin de temps pour asseoir leur identité organisationnelle. Dans les pays sans tradition de partenariats sociaux, ce processus demandera probablement encore plus de temps.

Défi : élaborer des systèmes d'information intégrés

La prise de décisions de gouvernance judicieuses est tributaire de la disponibilité de données et d'informations de haute qualité. Depuis quelques décennies, l'OCDE et d'autres organisations donnent accès à plusieurs sources de données sur les niveaux d'études, les compétences des adultes et la situation du marché du travail. Cette abondance d'information a donné lieu à une vague de nouvelles recherches sur les déterminants des trajectoires d'apprentissage et d'emploi, les processus de transition, l'exclusion et l'inclusion sociales, l'influence du contexte socioéconomique sur les résultats scolaires, et un grand nombre d'autres questions d'intérêt pour la gouvernance des systèmes de compétences. Auparavant, les débats politiques autour de l'action publique en faveur des compétences étaient souvent nourris de conflits idéologiques et manquaient de sources de données neutres et objectives. Le conflit politico-idéologique est indissociable de tout processus de décision politique du fait que les acteurs adhèrent à différentes valeurs et représentent différents secteurs de la société, qui ont tous des intérêts matériels différents. Cependant, avant l'avènement de l'action publique fondée sur des données factuelles, les conflits idéologiques avaient aussi plus tendance à se manifester sous forme de divergences d'opinions sur la relation causale entre deux variables (ou plus).

Par exemple, à l'époque où l'on manquait encore de données, il était possible pour certains de soutenir que le milieu socioéconomique des parents avait une forte influence sur le niveau d'études des enfants. Il était également possible, pour d'autres, de mettre en cause la validité de cette corrélation. À mesure de la disponibilité de données sur le niveau d'études et le milieu socioéconomique des parents, il est devenu possible de déterminer (plus ou moins) exactement la validité de la relation entre le milieu des parents et le niveau d'études des enfants. Les individus de différents bords idéologiques peuvent toujours être en désaccord sur les mesures de politique publique à prendre en réaction à ce fait (plus ou moins d'intervention de l'État, plus ou moins de suivi dans les écoles, etc.), mais les débats idéologiques sont au moins alimentés de connaissances objectives pouvant, dans une certaine mesure, désamorcer les conflits idéologiques.

La réalité de l'action publique n'a encore rien d'un modèle de gouvernance idéal dans lequel les décisions reposent sur des données et des systèmes de gestion de l'information de haute qualité.

Cependant, la consolidation du socle d'informations sur lequel reposent les décisions de gouvernance pourrait contribuer considérablement à renforcer et améliorer ces décisions.

Recommandation : soutenir la mise en place de systèmes de gestion de l'information, mais veiller à ce qu'ils fournissent des informations utilisables et pertinentes pour les parties prenantes et les décideurs politiques

Les systèmes de gestion de l'information sont essentiels pour renforcer la gouvernance des politiques des compétences. Cependant, les systèmes de gestion de l'information et des données jouent aussi un rôle crucial dans l'élaboration d'une base de connaissances commune aux parties prenantes dans les autres études de cas. Globalement, les pouvoirs publics devraient accroître leur investissement dans le renforcement des capacités de gestion de l'information et des connaissances, mais en accordant une attention particulière à l'utilité des données recueillies pour tous les intéressés. L'association des parties prenantes (c'est-à-dire les utilisateurs des données à recueillir) à la conception des systèmes est un moyen d'y parvenir. Il sera important, plus spécifiquement, de prendre les mesures suivantes :

- **Associer les parties prenantes à la conception de systèmes d'information intégrés**
Associer les parties prenantes à la conception et à la modernisation des systèmes d'information accroît la probabilité que ces systèmes soient activement utilisés par les parties prenantes concernées. Il est toutefois important d'éviter une situation dans laquelle les acteurs (des élèves, parents et enseignants aux travailleurs et aux entreprises) perçoivent les systèmes de gestion de l'information comme des systèmes de contrôle que des acteurs extérieurs pourraient utiliser pour surveiller et restreindre leurs actions.
- **Utiliser les systèmes de gestion de l'information pour informer plutôt que pour automatiser les décisions de gouvernance**
Les systèmes d'information intégrés sont fort susceptibles d'améliorer les décisions de gouvernance en réduisant les incertitudes, par exemple au sujet des effets de choix politiques sur la situation du marché du travail. L'opposition à l'introduction de systèmes d'information intégrés est plus probable lorsque le public et les acteurs qui interviennent directement dans le système de compétences perçoivent (à tort ou à raison) ces systèmes comme un moyen de préméditer, voire d'automatiser, les décisions qui devraient être prises par les parties prenantes elles-mêmes.
- **Utiliser différents types de données**
L'opposition à l'introduction de systèmes de gestion de l'information peut également être due au fait que la plupart des données recueillies dans ces systèmes sont de nature quantitative, c'est-à-dire basées sur des mesures macroscopiques. Les systèmes doivent cependant être conçus de manière à pouvoir recueillir et traiter des données de sources différentes, y compris les évaluations qualitatives des professionnels.

Défi : harmoniser et coordonner les mécanismes de financement

Les décisions sur la gouvernance des systèmes de compétences (ou tout autre domaine d'action publique) sont fondamentalement liées à des questions de financement.

Or, les appels politiques à investir dans les compétences et le développement des compétences sont constamment menacés d'être supplantés par des exigences plus urgentes et court-termistes.

Ce constat s'explique en partie par le fait que, bien que les investissements dans l'enseignement scolaire et universitaire puissent avoir des avantages à court terme pour les parents, les élèves, les étudiants et les enseignants, l'essentiel des retombées favorables sur la croissance économique, l'emploi et l'inclusion sociale ne se concrétisera qu'ultérieurement, lorsque les bénéficiaires actuels des investissements faits dans l'éducation auront intégré la population active. Par conséquent, d'autres sujets plus pressants, comme la lutte contre le chômage, l'augmentation des retraites ou l'élargissement des soins de santé,

pour lesquels les bénéfices de l'investissement sont clairs et immédiats, auront probablement le dessus sur les préoccupations à long terme (Streeck et Mertens, 2011^[4]).

L'investissement dans les compétences risque également d'être perdant face à d'autres domaines de l'action publique sur le plan des ressources budgétaires. En effet, les bénéfices de l'éducation et des compétences sont partagés entre une multitude de parties prenantes, pour lesquelles les incitations à l'investissement sont souvent disparates. Les investissements dans l'éducation sont d'une grande utilité publique en ce qu'ils produisent des citoyens bien instruits qui participent activement à la vie politique et à la vie de la société, ce qui stimule l'emploi et la croissance salariale. Parallèlement, les investissements dans l'éducation sont d'une grande utilité dans le domaine privé, pour ceux qui en sont les bénéficiaires, puisqu'ils aboutissent à des salaires plus élevés et de meilleures perspectives d'emploi. Il est très difficile d'établir avec exactitude la répartition des bénéfices des investissements dans l'éducation entre le domaine privé et le domaine public.

La répartition des responsabilités de financement entre les niveaux des pouvoirs publics doit elle aussi être prise en compte. Les cas d'inadéquation entre les responsabilités de financement et les structures d'incitation sont nombreux. Par exemple, lorsque l'augmentation des impôts et autres sources de recettes d'État relève de la responsabilité du gouvernement, alors que l'administration et la mise en œuvre des politiques sont confiées à des niveaux inférieurs des pouvoirs publics (comme en Allemagne), l'administration centrale n'est pas fortement motivée à maximiser les ressources budgétaires potentiellement disponibles. De plus, si les niveaux inférieurs des pouvoirs publics n'ont pas à se soucier d'augmenter les recettes, ils risquent de trop dépenser ou d'affecter des ressources aux secteurs du système de compétences pouvant exercer une influence politique.

Dans le secteur privé également, les structures d'incitation peuvent être en décalage. Par exemple, les individus peuvent sous-investir dans le développement des compétences si des besoins pressants à court terme prennent le dessus sur leurs objectifs de formation. Cela est particulièrement important dans le cas de la formation pour adultes, qui demeure un secteur relativement peu institutionnalisé des systèmes de compétences dans de nombreux pays de l'OCDE. Les incitations individuelles risquent aussi d'être en décalage lorsque les choix individuels de formation, qui constituent l'offre de compétences sur le marché du travail, ne correspondent pas aux besoins des acteurs du marché (le côté de la demande).

Recommandation : investir et engager les ressources variées nécessaires au renforcement des politiques des compétences

Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences demande du temps et l'engagement des pouvoirs publics, ce qui peut parfois être difficile selon le pays. Pour faire face à ces défis, il sera tout aussi important de prendre les mesures suivantes :

- **Fournir des ressources adéquates en fixant des objectifs budgétaires à long terme**
Afin d'affaiblir l'approche des politiques des compétences dans le sens de la conjoncture, les priorités budgétaires doivent être fixées en fonction d'objectifs stratégiques à long terme décidés conjointement par des organes de décision collective. Le financement des politiques des compétences doit inclure un élément cyclique pour permettre aux décideurs politiques de réagir aux crises à court terme, mais l'essentiel des fonds devrait être consacré à la résolution des problèmes d'ordre structurel.
- **Puiser dans des sources de financement multiples tout en se souciant d'équité**
Généralement parlant, les stratégies de financement axées sur une seule source auront plus probablement des effets secondaires négatifs qu'une approche plus équilibrée. Au moment de mobiliser des fonds auprès des ménages privés, une attention particulière doit être accordée aux questions d'équité pour empêcher les contraintes de crédit et autres. Une approche équilibrée du financement nécessite en outre que les employeurs (les entreprises) contribuent en partie au financement du développement des compétences et que le secteur public engage des ressources adéquates et proportionnées tout en luttant contre les éventuelles inégalités dans la répartition des fonds entre les individus, les régions et les secteurs.

L'outil d'auto-évaluation

Pour faciliter l'application pragmatique des enseignements tirés des recommandations ci-dessus, un outil d'auto-évaluation pour les décideurs politiques et les parties prenantes est présenté dans le Tableau 1. Il peut être utilisé par les décideurs politiques, les parties prenantes et autres intéressés, pour fournir une évaluation globale sur le potentiel d'un pays à pouvoir renforcer la gouvernance de sa politique sur les compétences. Il contient un certain nombre de questions appelant une réponse par oui ou par non, cadrées de telle sorte qu'une réponse positive (oui) indique l'adhésion aux recommandations présentées ci-dessus. Les questions sont groupées selon les quatre principaux défis de gouvernance. Puis, suivent les recommandations pour faire face à ces défis. Les questions individuelles sont également groupées sous des questions plus générales concernant un aspect particulier et sur certains détails de cet aspect.

Certaines questions concernent le niveau le plus général (les systèmes) dans un pays particulier, tandis que d'autres appellent plutôt une réponse au niveau d'un sous-système (par exemple, un secteur particulier du système éducatif). Cet outil devrait être appréhendé comme un instrument d'autoréflexion critique : un plus grand nombre de réponses positives (oui) indique une plus grande adhésion aux recommandations présentées ci-dessus, et des réponses négatives (non) peuvent servir de base à un processus d'auto-évaluation et d'apprentissage par l'examen critique des recommandations proposées.

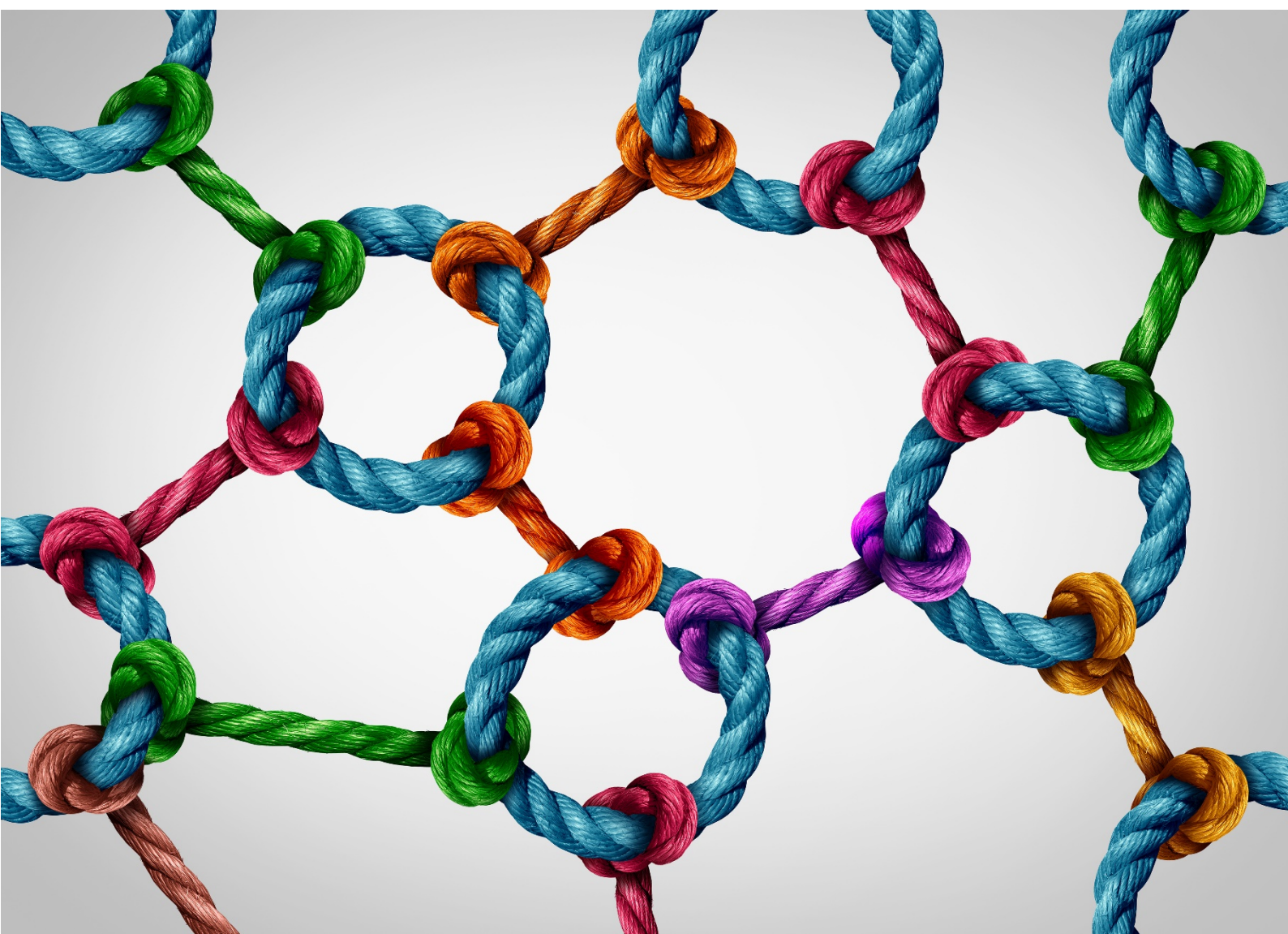
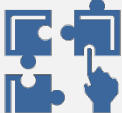


Tableau 1. Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences – Outil d'auto-évaluation

		Oui	Non
		<h2>Promouvoir la coordination, la coopération et la collaboration à tous les niveaux du gouvernement</h2>	
Recommandations			
Mettre en place des comités de coordination dotés d'un mandat constructif et de structures de gouvernance interne claires			
<ul style="list-style-type: none"> • Définir un mandat clair • Définir un mandat qui soit réellement constructif • Mettre en place des structures de gouvernance interne solides 			
Questions pour l'auto-évaluation			
1.	Un « plan » détaillé du système de compétences est-il disponible ?		
a	Existe-t-il des informations centralisées sur tous les diplômes et certificats existants, sur les carrières et les progressions dans l'enseignement ainsi que sur les critères d'admission dans les différents secteurs du système de compétences ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b	Le plan est-il libre d'accès et diffusé au public ? Est-il accessible et transparent ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c	Les acteurs intervenant dans les décisions de gouvernance en ont-ils connaissance et sert-il de point de référence ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d	Le plan contient-il des informations sur les compétences juridiques et politiques des divers acteurs dans les décisions de gouvernance ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2.	Les décideurs politiques participent-ils à la « création des bonnes institutions » pour un développement efficace des compétences ?		
a	Les politiques des compétences font-elles partie des priorités du programme d'action national ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b	Des mesures sont-elles prises pour coordonner le rôle des différentes instances bureaucratiques et des parties prenantes politiques à tous les niveaux du gouvernement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c	Y a-t-il une coordination « horizontale » entre les différentes parties prenantes au même niveau de gouvernance, par exemple entre les différents ministères et/ou les administrations infranationales par l'intermédiaire de comités, de groupes de travail ou d'instances interministériels ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d	Y a-t-il coordination entre les décideurs politiques, les acteurs bureaucratiques et les parties prenantes de la société civile ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e	Les acteurs concernés savent-ils tous et sans ambiguïté qui fixe les objectifs des politiques et qui décide de la répartition du pouvoir de décision ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f	Des procédures sont-elles en place pour encadrer la gestion des conflits entre acteurs ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3.	Si de nouveaux conseils, comités ou institutions sont créés pour renforcer la collaboration sur l'ensemble du gouvernement :		
a	Le mandat des institutions nouvellement créées est-il clairement défini ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b	Les relations entre les institutions nouvellement créées et celles déjà en place sont-elles bien définies (il y a peu ou pas de chevauchements entre les nouveaux mandats et les mandats existants) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c	Le mandat est-il constructif (il suppose la délégation d'un pouvoir de décision substantiel pour une question/problématique clairement définie) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d	Les structures de gouvernance interne des organes et institutions nouvellement établis sont-elles clairement définies ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4.	Des politiques sont-elles en place pour améliorer le suivi et l'évaluation ?		
a	Existe-t-il un système exhaustif de rapports statistiques qui enregistre la progression des politiques des compétences dans l'ensemble du système plutôt que dans certaines parties seulement ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b	Le système de suivi comprend-il à la fois des données quantitatives et des évaluations qualitatives provenant des parties prenantes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c	Le suivi et l'évaluation sont-ils acceptés comme étant une source d'information légitime et importante et bénéficient-ils de l'adhésion des personnes concernées (parties prenantes, parents, employeurs, enseignants, élèves) ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d	Les processus de suivi et d'évaluation sont-ils suffisamment souples pour tenir compte des nouvelles évolutions et adapter les procédures de notification en conséquence ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e	Les ressources (budgétaires) sont-elles suffisantes pour recueillir les informations et les données nécessaires ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
f	Les résultats du suivi et de l'évaluation sont-ils systématiquement corrélés avec les processus de décision dans le cadre de la gouvernance du développement des compétences ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Associer les parties prenantes à l'ensemble du cycle d'élaboration des politiques

Recommandations

Favoriser la participation et l'engagement de parties prenantes non gouvernementales tout en gérant le risque d'influence excessive d'intérêts spéciaux

- Favoriser la participation constructive de parties prenantes
- Limiter le nombre total de parties prenantes impliquées
- Empêcher la paralysie et gérer le risque d'influence excessive de certains intérêts spéciaux
- Laisser la participation des parties prenantes se développer au fil du temps

Questions pour l'auto-évaluation

	Oui	Non
1. Toutes les parties prenantes concernées du système de compétences sont-elles bien recensées ?		
a Dispose-t-on de connaissances sur les interactions entre les parties prenantes et sur leur participation au processus de décision politique ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Certains groupes ou certaines parties prenantes sont-ils systématiquement exclus ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Are stakeholders from business and civil society systematically involved in governance decisions?		
a Are procedures in place that level the playing field between powerful or otherwise privileged stakeholders and less powerful ones?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Are procedures in place that prevent powerful or otherwise privileged stakeholders ("special interests") from capturing the political decision-making process?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Do state actors retain the ultimate responsibility for governance decisions in order to ensure that decision-making processes are both legitimate and effective?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Are the current structures adequate to overcome deadlock or diverging interests and to reach compromise in policy-making?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Les structures de gouvernance de la participation des parties prenantes permettent-elles un dialogue constructif entre ces dernières et les pouvoirs publics ?		
a Les parties prenantes ont-elles réellement voix au chapitre dans l'établissement des priorités nationales en matière de politique des compétences ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b La participation des parties prenantes a-t-elle des effets tangibles sur la conception et la mise en œuvre des politiques ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Les acteurs politiques et bureaucratiques œuvrent-ils à instaurer la confiance des parties prenantes sociétales ?		
a La représentation des parties prenantes aux conseils consultatifs et aux instances de décision est-elle permanente et durable ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Ces conseils et instances sont-ils systématiquement reliés au processus de décision officiel ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Les processus de participation des parties prenantes reposent-ils sur des règles largement acceptées, transparentes et clairement communiquées ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Les acteurs politiques et bureaucratiques participent-ils activement à la gestion des conflits entre les parties prenantes sociétales afin de répondre aux préoccupations collectives ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Élaborer des systèmes d'information intégrés

Recommandations

Soutenir la mise en place de systèmes de gestion de l'information, mais en veillant à ce qu'ils fournissent des informations utilisables et pertinentes pour les parties prenantes et les décideurs politiques

- Associer les parties prenantes à la conception de systèmes d'information intégrés
- Utiliser les systèmes de gestion de l'information pour informer plutôt que pour automatiser les décisions de gouvernance
- Utiliser différents types de données

Questions pour l'auto-évaluation

	Oui	Non
1. Des systèmes de gestion de l'information sont-ils en place pour aider les décideurs politiques à mobiliser les données quantitatives et qualitatives nécessaires à l'appui des processus de décision ?		
a Les systèmes de gestion de l'information fournissent-ils des données sur les parcours éducatifs et professionnels couvrant l'ensemble du cycle de vie, c'est-à-dire comprenant des données sur le passage d'un secteur à l'autre du système de compétences et du monde du travail ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Les ressources budgétaires et l'expertise disponibles sont-elles suffisantes pour mettre en place et maintenir des systèmes d'information complexes ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Les systèmes de gestion de l'information sont-ils régulièrement utilisés par les organismes, les parties prenantes et autres acteurs du système pour faciliter l'échange d'informations et favoriser la création d'une base de connaissances commune ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. Des procédures sont-elles en place pour améliorer le traitement des données, la diffusion des informations et l'adaptation du système ?		
a Parties prenantes sociétales et experts participent-ils tous à la mise à jour et à l'adaptation des instruments, des indicateurs et des mesures ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Les efforts de collecte de données auprès de différents organismes sont-ils coordonnés entre ces organismes pour assurer la comparabilité et l'accessibilité ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Les systèmes de gestion de l'information comprennent-ils des données des différentes sources, tant quantitatives que qualitatives ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Les produits des systèmes de gestion de l'information sont-ils mis à la disposition des chercheurs pour des analyses plus poussées ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
e Le produit des recherches est-il pris en compte dans les décisions de gouvernance ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Des procédures sont-elles en place pour assurer l'amélioration continue des processus de gestion et d'évaluation liés aux systèmes d'information ?		
a Les résultats des systèmes de gestion de l'information sont-ils systématiquement corrélés avec les processus de décision dans le cadre de la gouvernance des systèmes de compétences ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Les systèmes de gestion de l'information sont-ils encadrés par une culture de l'évaluation appropriée parmi les décideurs politiques, les parties prenantes et les citoyens ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Des moyens sont-ils mis en œuvre pour que les données produites par les systèmes de gestion de l'information soient accessibles autant que possible au public ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Le processus d'évaluation définit-il et fixe-t-il clairement les objectifs de performance à atteindre, et dispose-t-on d'indicateurs qui mesurent les progrès dans le sens de ces objectifs ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>



Harmoniser et coordonner les mécanismes de financement

Recommandations

Investir et engager les ressources diversifiées nécessaires pour renforcer les politiques des compétences

- Fournir des ressources adéquates en fixant des objectifs budgétaires à long terme
- Puiser dans des sources de financement multiples tout en se souciant d'équité

Questions pour l'auto-évaluation

	Oui	Non
1. Des moyens sont-ils mis en œuvre pour mobiliser des fonds destinés aux politiques des compétences ?		
a L'objectif d'investissement dans les compétences et le développement de compétences est-il à la première place (ou proche de la première place) des priorités budgétaires de l'État ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Les sources de financement sont-elles suffisamment diversifiées, y compris les sources publiques et privées, pour assurer la durabilité des financements au long terme ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
2. La planification des ressources budgétaires est-elle corrélée avec les objectifs et enjeux stratégiques à long terme plutôt que stimulée par des besoins immédiats en période de crise ?		
a Les responsables publics évaluent-ils régulièrement les besoins financiers des acteurs du système de compétences, indépendamment des cycles conjoncturels ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Le financement de l'amélioration des compétences est-il corrélé avec des objectifs à moyen et long terme dans la planification financière des États ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Les priorités de la répartition des ressources budgétaires reposent-elles sur les données produites par les processus de gestion de l'information et d'évaluation ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
3. Les ressources budgétaires correspondent-elles aux besoins actuels de financement dans les systèmes de compétences ?		
a Les besoins financiers des différents acteurs et institutions sont-ils correctement identifiés et légitimés ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Les incitations budgétaires des acteurs du système sont-elles harmonisées de manière à maximiser le rendement des ressources ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
c Les acteurs aux différents niveaux des pouvoirs publics qui sont chargés des décisions de gouvernance concernant les politiques des compétences sont-ils adéquatement qualifiés pour prendre des décisions sur la répartition des ressources budgétaires ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
d Des mécanismes de responsabilités sont-ils en place pour veiller à ce que les acteurs assument la responsabilité de l'adéquation des ressources par rapport aux besoins à long terme ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
4. Les questions d'équité sont-elles prises en compte dans les décisions sur la répartition des financements ?		
a Le besoin socioéconomique (et le contexte) entre-t-il en ligne de compte dans les décisions sur la répartition des fonds publics ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
b Si les financements proviennent de sources privées, les régimes de financement tiennent-ils compte des différences individuelles de capacité à payer ?	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>
Total	<input type="checkbox"/>	<input type="checkbox"/>

Références

- Busemeyer, M. et C. Trampusch (2012), *The Political Economy of Collective Skill Formation*, Oxford University Press, Oxford, New York. [1]
- OCDE (2019), *Stratégie 2019 de l'OCDE sur les compétences : Des compétences pour construire un avenir meilleur*, Éditions OCDE, Paris, <https://doi.org/10.1787/9789264313859-fr>. [2]
- Scharpf, F. (1997), *Games Real Actors Play: Actor-centered Institutionalism in Policy Research*, Westview, Boulder, CO. [3]
- Streeck, W. et D. Mertens (2011), « Fiscal Austerity and Public Investment: Is the Possible the Enemy of the Necessary? », *MPIfG Discussion Paper*, vol. 11/12. [4]

Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences

OUTIL D'AUTO-ÉVALUATION

La gouvernance des systèmes de compétences pose plusieurs défis aux gouvernements. Les politiques des compétences se situent à l'intersection de divers secteurs du système éducatif, comme l'éducation et l'accueil des jeunes enfants (EAJE); l'éducation et la formation professionnelles (EFP); la formation pour adultes et l'enseignement supérieur; les politiques du marché du travail, politiques qui encouragent l'adoption de pratiques de haute rendement sur le lieu de travail ; et quelques politiques d'immigration. La principale difficulté posée par la gouvernance des systèmes de compétences réside donc dans le fait que les responsabilités décisionnelles sont le plus souvent largement réparties entre les divers niveaux du gouvernement et des ministères. La grande diversité de partenaires sociaux et d'autres parties prenantes, ayant un intérêt et une influence sur les résultats des compétences, complexifie davantage la gouvernance des systèmes de compétences. Cet outil d'auto-évaluation fait partie du rapport de l'OCDE *Renforcer la gouvernance des systèmes de compétences : leçons de six pays de l'OCDE*. Cet outil a été développé à l'intention des décideurs politiques, des parties prenantes et d'autres responsables concernés afin qu'ils évaluent l'efficacité de leurs systèmes éducatifs comme première démarche vers l'amélioration de la gouvernance des compétences dans leurs pays.

Lire le rapport complet : <https://dx.doi.org/10.1787/3a4bb6ea-en>

Nous écrire :

Centre de l'OCDE pour les compétences
2, rue André Pascal
75775, Paris cedex 16, France

Consulter notre site Web : www.oecd.org/skills/centre-for-skills

Lire nos publications en ligne : www.oecd-ilibrary.org/fr/education/livres

S'abonner à notre ilibrary : www.oecd-ilibrary.org/fr/

Commander nos publications : www.oecd.org/bookshop

Lire notre blog : <https://oecdskillsandwork.wordpress.com>

Nous suivre sur Twitter : @OECD_Social

