



CONFINTEA
HAMBURG
1997

9a Aspects économiques

Aspects économiques de l'éducation des adultes :
le rôle de l'Etat

Thème 9

Les aspects économiques de l'éducation des adultes

Fascicule sur ce thème :

a Aspects économiques de l'éducation des adultes : le rôle de l'Etat

Aspects économiques de l'éducation des adultes : le rôle de l'Etat

Introduction

Ce fascicule rend compte des discussions tenues lors de l'atelier sur "Les aspects économiques de l'éducation des adultes", organisé à Hambourg en juillet 1997 dans le cadre de la cinquième Conférence internationale sur l'éducation des adultes. Il analyse l'importance d'évaluer de manière appropriée les bénéfices sociaux et économiques de l'éducation des adultes, examine les divers mécanismes de financement dans ce domaine et introduit une réflexion sur la répartition des bénéfices privés et sociaux en fonction du partage des coûts.

L'atelier s'est principalement attaché à élaborer une nouvelle conception des aspects économiques de l'éducation des adultes, qui envisage l'éducation des adultes non pas comme une dépense, mais comme un investissement qui doit être analysé et géré en tant que tel.

Présidé par Ylva Johansson du ministère suédois de l'éducation et des sciences, l'atelier a réuni un panel de conférenciers composé de Toshiko Nomura du Centre Nomura pour l'éducation permanente intégrée (Japon), Ronald Pugsley du ministère de l'éducation (Etats-Unis), Jan Van Ravens du ministère néerlandais de l'éducation, de la culture et des sciences, Roy Carr Hill (Royaume-Uni), Kutub Khan du Bureau régional de l'UNESCO de Bangkok, David Atchoarena de l'Institut international de l'UNESCO pour la planification de l'éducation (Paris), Bhaskar Chatterjee de la Mission nationale d'alphabétisation (New Dehli), Abrar Hasan de l'OCDE, et Dirk van Damme du ministère de l'éducation de la communauté flamande (Belgique).

Education et formation des adultes : des objectifs en mutation

On estimait par le passé que le rendement des investissements dans l'éducation des adultes était moins évident et plus tardif que les investissements dans l'éducation des enfants. Qui plus est, on jugeait préférable d'investir l'argent affecté à l'enseignement dans des secteurs autres que l'éducation des adultes.

Aujourd'hui, un changement semble s'opérer dans les conceptions, et l'éducation des adultes bénéficie de ressources plus abondantes. Cette évolution est due en grande partie à des facteurs externes. Par exemple, la concurrence mondiale contraint les adultes à entretenir leur compétitivité. De même, la mobilité géographique et professionnelle croissante génère chez les migrants une demande correspondante en apprentissage des langues et en mesures de reconversion. Parallèlement, un large consensus apparaît dans de nombreux pays, selon lequel il incombe à l'Etat l'importante responsabilité d'affecter davantage de ressources pour assurer aux groupes défavorisés de la population un accès égal à l'éducation tout au long de la vie.

Toutes ces fluctuations ont un impact profond sur les buts, les objectifs et la nature de l'éducation des adultes. Ses objectifs premiers incluent aujourd'hui la promotion de l'emploi et de l'insertion sociale. Cette nouvelle donne se caractérise par la transformation des organisations et des économies non plus axées uniquement sur l'offre mais aussi sur la demande. On assiste ainsi à un passage du concept d'éducation à celui d'apprentissage.

Les conceptions évoluent également quant à la répartition des responsabilités de l'éducation des adultes entre les divers acteurs : l'Etat, le secteur éducatif, les entreprises et les syndicats, les apprenants et les ONG. Dans de nombreux pays, le gouvernement assume un rôle d'orientation et confie aux institutions locales une responsabilité plus directe, en vue de garantir l'utilisation effective et efficace des ressources de l'éducation des adultes.

Coûts et bénéfices de l'éducation des adultes

Pour en évaluer les coûts directs et indirects ainsi que les bénéfices individuels et sociaux, il est important de distinguer les différents types d'éducation des adultes. Les ouvrages relatifs aux aspects économiques de l'éducation des adultes ont identifié l'enseignement de rattrapage, l'éducation populaire et la formation professionnelle.

- 1 L'enseignement de rattrapage ou palliatif de la seconde chance ne requiert pas un investissement à grande échelle dans l'infrastructure et l'équipement, puisqu'il a recours aux structures formelles de l'éducation initiale. Les coûts unitaires et globaux se maintiennent à un niveau inférieur en raison du lien entre enseignement et emploi. Cependant, l'identification et la mobilisation des adultes nécessitant ce type d'enseignement engendrent souvent des coûts très élevés.
- 2 L'éducation communautaire ou populaire occasionne elle aussi des coûts modérés, en raison du pourcentage élevé de prestations assurées par le secteur bénévole. Si les coûts indirects, comme l'absence de la famille ou du travail, causés par cet engagement bénévole sont généralement mesurables, le problème majeur consiste à évaluer les changements intervenus, qui représentent le principal objectif de ce type d'éducation.
- 3 Bien que la formation professionnelle ou technique soit considérée plus coûteuse mais aussi plus rentable et profitable du point de vue des bénéfices individuels, le degré social du bénéfice de la formation professionnelle dépend aussi du nombre d'adultes surqualifiés dans le système formel.

Bénéfices individuels et sociaux de l'éducation des adultes

Des études nouvelles sont entreprises ces derniers temps, qui confirment les bénéfices économiques, sociaux et individuels de l'éducation des adultes, et donc le bien-fondé des investissements. Elles ont constaté les faits suivants :

- Les nouvelles compétences intellectuelles telles que la gestion des problèmes et le travail en équipe, et les qualités individuelles comme la responsabilité et l'honnêteté, rendent les individus plus efficaces et plus compétitifs dans une économie mondiale.
- Les cours de langues financés par les programmes d'éducation des adultes peuvent favoriser l'indépendance économique des immigrants ainsi que leur aptitude à exercer leurs droits et leurs responsabilités de citoyens. Il a été démontré que l'alphabétisation, en particulier le perfectionnement des aptitudes communicatives, réduisent les coûts dans de nombreux autres secteurs sociaux comme le secteur médical, l'assistance sociale et la protection de l'enfance. Ainsi, les immigrants qui ne peuvent communiquer dans la langue officielle sont un facteur d'augmentation des coûts médicaux (besoin de traduction, manque de conscience sanitaire), des frais pédagogiques (coûts palliant à des pratiques pédagogiques déficientes) et sociaux (coûts de la violence au foyer). L'hypothèse sous-jacente est que l'éducation renforce la conscientisation sanitaire et préventive.
- Des études américaines sur les programmes d'alphabétisation familiale, qui enseignent aux parents et aux enfants à apprendre en commun et transmettent des compétences telles que l'éducation parentale et l'interaction parents-enfants, confirment que les enfants apprennent davantage et sont mieux préparés à l'école quand leurs parents prennent leur éducation à coeur. La rentabilité de l'investissement dans l'éducation parentale est donc élevée, car elle motive les enfants pour l'école et favorise la régulation des naissances. De plus, les méthodes intergénérationnelles augmentent le bénéfice économique des programmes d'alphabétisation.
- Plusieurs programmes d'alphabétisation familiale ont ciblé avec succès des personnes dépendant de l'aide sociale. L'épargne réalisée a remboursé l'ensemble des coûts directs de ces programmes d'alphabétisation familiale.

- Le perfectionnement des compétences de base des détenus tend à favoriser leur autosuffisance et leur réinsertion ainsi que leurs perspectives professionnelles.

Les bénéficiaires de l'éducation des adultes devront être à l'avenir évalués et mesurés dans une plus grande objectivité. Un problème majeur réside dans l'identification d'un lien causal entre alphabétisation et bénéfice social. Les sondages sur lesquels repose un grand nombre de conclusions n'ont souvent aucune base scientifique. Le lien entre éducation et état de santé lui aussi a été jusqu'ici difficile à démontrer. Il n'existe pas non plus de conclusions définitives sur l'efficacité des programmes de réinsertion.

Coût de la formation professionnelle formelle dans les établissements éducatifs

Nombre de systèmes d'éducation des adultes exploitent uniquement les institutions d'enseignement formel, en premier lieu pour couvrir leurs frais. Les coûts du financement de l'éducation des adultes à visée professionnelle dans les institutions formelles sont élevés pour les raisons suivantes :

- La productivité de l'apprenant est presque nulle pendant le temps pris sur le travail pour la formation ;
- Les enseignants et formateurs doivent être rémunérés ;
- Les coûts d'infrastructure, comme les classes, doivent souvent être pris en charge ;
- Il a été démontré que la rentabilité des investissements dans l'éducation formelle est faible ;
- L'éducation formelle est financée sans souci de savoir si l'apprentissage a véritablement lieu ;
- Les entreprises saisissent l'occasion de reporter leurs frais de formation sur l'Etat en déléguant l'enseignement au système éducatif formel. Une conséquence touche la qualité pédagogique, une autre est que pour des raisons de statut, les employés préfèrent l'enseignement formel à une formation sur le lieu de travail.

Formation à visée professionnelle

La répartition des responsabilités financières entre l'Etat, l'apprenant et le marché est étroitement liée aux traditions nationales du pays concerné. Dans certains cas, elles encouragent explicitement des politiques nationales d'éducation des adultes qui font appel aux divers acteurs tels le secteur industriel. Dans d'autres cas, les politiques nationales s'en remettent au marché ou à l'entreprise pour coordonner le financement de la formation professionnelle des adultes. Dans ce dernier cas, elles estiment que le marché du travail est plus flexible. Par ailleurs, d'aucuns prétendent que les systèmes de formation sur le lieu de travail compensent par leur qualité supérieure le faible niveau de compétences des élèves sortants.

Financement de la formation professionnelle dans les pays de l'OCDE

En Allemagne et aux Pays-Bas, les secteurs du commerce et de l'industrie jouent un rôle important dans la coordination de l'enseignement et de la formation privée. Les entreprises contribuent activement à l'éducation et à la formation. Plusieurs branches entretiennent un fonds de formation alimenté régulièrement par toutes les entreprises affiliées. Cependant, la tendance actuelle est que, au sein d'un même secteur, les firmes se distancient toujours plus les unes des autres pour accroître leur compétitivité. Les formations propres aux différentes entreprises deviennent de plus en plus courantes.

Au Royaume-Uni et aux Etats-Unis, les compagnies ont la liberté d'organiser des formations en institut ou sur le lieu de travail. Mais seules les entreprises plus importantes peuvent réaliser des économies d'échelle. Les gouvernements ont eux aussi tendance à reporter sur les entités du marché les mesures de formation à visée professionnelle. Aux Etats-Unis par exemple, la participation financière imposée aux apprenants est censée être responsable du sous-investissement dans la formation professionnelle classique.

En France, la loi du 16 juillet 1971 oblige les entreprises à contribuer financièrement à l'éducation et à la formation des adultes et à atteindre des objectifs éducatifs. Même si l'Etat français est davantage engagé dans l'éducation des adultes à visée professionnelle que dans les autres pays de l'OCDE, le secteur privé et le marché sont également très actifs dans ce domaine.

Une caractéristique principale du système japonais de formation professionnelle est la formation ancrée dans l'entreprise. Elle se trouve dans la ligne droite de la culture japonaise de l'engagement à vie dans une grande entreprise. Les avantages en sont le faible taux de fluctuation de la main-d'œuvre et un investissement important dans le personnel qui profite à l'entreprise. Il faut cependant mentionner que cette pratique se limite principalement aux grandes entreprises et requiert une situation de plein-emploi. Les petites entreprises peuvent difficilement financer une formation de haute qualité et servent essentiellement de tampon dans les périodes de déclin économique des grandes entreprises.

La dynamique de la société du savoir

Les aspects économiques ont été jusqu'à maintenant concentrés sur les coûts de l'éducation formelle, car les apports dans ce secteur sont faciles à mesurer. Même dans les formules de formation sur le lieu de travail, l'accent a été mis uniquement sur la formation formelle. L'éducation formelle, qui débouche sur un certificat, repose sur des critères de sélection et d'exclusion. Ces méthodes ont peu de chances de survivre telles quelles dans une société du savoir.

Le coût du financement de l'éducation des adultes à visée professionnelle devra être réévalué, car une multitude de formes d'apprentissage et d'environnements éducatifs non traditionnels ont été négligés par les politiques d'éducation formelle.

Ces nouveaux éléments rendent nécessaire une nouvelle conception de l'éducation des adultes qui met davantage l'accent sur :

- l'apprentissage en contexte et par l'expérience qui porte sur le travail, le foyer, la communauté ;
- le recours à la technologie, notamment dans le domaine de l'éducation à distance ;
- la promotion de la recherche et du développement en continu sur les modèles efficaces d'éducation des adultes à visée professionnelle ;
- le développement et la formation professionnels ;
- l'évaluation de l'éducation des adultes fondée tant sur les résultats que sur les moyens mis en œuvre ;
- la reconnaissance des compétences élargie à tous les domaines d'apprentissage.

Tous ces éléments devraient favoriser un enseignement plus rentable. La reconnaissance des compétences non formelles est bénéfique pour l'apprenant en ce sens qu'elle accroît les perspectives d'embauche. Elle favorise également la reconnaissance et l'intégration sociales et augmente la compétence à titre de citoyen, de membre d'une famille, etc.

La diversité des instruments employés pour multiplier les compétences ainsi que l'accent mis sur les résultats de l'apprentissage seront les signes distinctifs de la société du savoir dans les pays industrialisés comme dans ceux en développement.

L'expansion des connaissances et l'explosion de l'information créent de nouvelles compétences qui doivent être acquises tout au long de la

vie. Les diplômes renseignent avec toujours moins de précision sur les capacités et le potentiel d'une personne et ne représentent plus comme par le passé une garantie à vie de la maîtrise d'une technique ou d'un métier. De nouveaux modèles de reconnaissance des compétences sont élaborés aujourd'hui pour leur fonction informative et non plus pour leur fonction sélective.

Reconnaissance des acquis antérieurs

- 1 Dans de nombreux pays, la reconnaissance de l'apprentissage antérieur fait aujourd'hui partie intégrante de l'éducation de base et professionnelle des adultes.
- 2 Aux Etats-Unis, la norme ISO-9000 est appliquée pour évaluer la qualité des services. Les compétences sont rayées du dossier personnel à défaut d'être réévaluées dans un certain délai.
- 3 Le système d'enseignement supérieur britannique a introduit un modèle de reconnaissance de l'apprentissage antérieur par l'expérience (APEL) et de nouvelles normes d'admission plus flexibles.

De nombreux gouvernements tendent également à formuler des politiques en faveur d'une meilleure gestion des compétences. Certaines d'entre elles se fondent explicitement sur les nouvelles exigences de l'économie et de la société.

L'éducation des adultes est un investissement

La conception de plus en plus répandue de l'éducation des adultes dans l'optique de l'investissement est étayée par trois tendances actuelles :

- la considération croissante pour les valeurs intangibles telles que le savoir, les attitudes, les modes de comportement. Les entreprises considèrent ces valeurs comme essentielles à leur fonctionnement.

- les politiques de l'Etat face aux dépenses éducatives à titre d'investissement. Autrefois l'éducation était traitée comme un bien de consommation, raison pour laquelle le secteur éducatif est soumis aux restrictions budgétaires. Cette situation permutera si le gouvernement traite l'éducation comme un investissement au potentiel prometteur, les dépenses pour l'éducation et les autres formes d'apprentissage s'amortissant avec le temps.
- la reconnaissance de l'existence de coûts indirects dus au manque d'investissement dans l'éducation environnementale et sanitaire des adultes.

Partager la responsabilité du financement de l'éducation des adultes

Le financement de l'éducation des adultes ne peut reposer uniquement sur les budgets de l'Etat. A l'opposé, en laissant la décision aux divers secteurs du marché risque d'augmenter le coût global de l'éducation. Aussi les entreprises, les communautés régionales, les organisations non gouvernementales et les particuliers doivent-ils contribuer à cet investissement au même titre que l'Etat.

Le financement de l'éducation des adultes soulève trois questions centrales : pourquoi investir dans la compétence des personnes actives dans ce secteur précis ? Quelles sont les ressources disponibles ? Comment celles-ci peuvent-elles être mobilisées ?

Issues de la pratique des pays, les formes de partenariat pour le financement et la réglementation représentent une structure efficace pour promouvoir l'éducation et la formation des adultes. Le partage des coûts est étroitement lié au partage des responsabilités.

La diversification des sources publiques de financement, qui pourraient inclure des taxes sur les entreprises, constitue un point essentiel. L'instauration d'un partenariat, même à l'état embryonnaire, avec les entreprises peut donner l'élan nécessaire pour définir les principes et les méthodes du financement collectif de la formation. Des exemples probants dans ce domaine doivent être mentionnés ici, comme l'expérience française, le nouveau fonds suédois à la formation professionnelle ou la politique danoise de rotation de l'emploi.

L'éducation des adultes aux Etats-Unis : un soutien public croissant

Le rôle du gouvernement central consiste à procurer les fonds qui favorisent l'investissement des Etats fédérés dans des mesures éducatives pour les personnes défavorisées en termes d'éducation et qui ont le plus besoin de services. La faible contribution du gouvernement central aux dépenses est répartie entre les établissements éducatifs publics en fonction de la population susceptible de bénéficier de ces services dans chaque Etat. Les gouvernements locaux affectent les fonds provenant de la fédération et d'autres sources aux organisations locales qui fournissent réellement leurs services aux adultes défavorisés sur le plan éducatif.

En 1996, le système éducatif américain d'alphabétisation des adultes a atteint quelque quatre millions d'apprenants, c'est-à-dire des adultes sous-qualifiés aux compétences de base limitées ou ayant une maîtrise insuffisante de l'anglais. Ces apprenants ont été desservis dans plus de 24 000 sites éducatifs et encadrés par plus de 184 000 enseignants, bénévoles et gestionnaires.

En réaction au changement progressif du statut de l'éducation fédérale des adultes, les Etats ont donné à leurs programmes des dominantes, telles que l'obtention d'un certificat d'enseignement secondaire ou la formation sur le lieu de travail.

Les prestataires locaux proposent des services conçus pour des adultes se trouvant dans des lieux différents et selon des horaires flexibles, afin qu'ils puissent travailler et s'instruire sur leurs responsabilités de parents et d'employés. Ces prestataires locaux sont les administrations scolaires locales, les universités locales, les organismes communautaires ou les groupements d'organismes compétents et d'entreprises privées.

De nombreux facteurs influencent aux Etats-Unis l'éducation des adultes. La réforme de la protection sociale en est l'un des principaux. Une nouvelle loi exige des bénéficiaires de l'aide sociale de se porter deman- ►

► leur droit d'emploi pour avoir droit aux avantages sociaux. Aussi devient-il impératif que ces bénéficiaires disposent de bonnes compétences de base. Divers Etats modifient actuellement leur programme officiel pour y inclure un plus grand nombre de compétences opérationnelles et de contextes professionnels dans l'enseignement des compétences de base.

L'apprentissage des compétences de base a donc lieu dans les contextes réels du monde du travail, de la famille et de la citoyenneté, et est favorisé par l'usage de la technologie qui garantit l'accès à l'éducation, même dans les foyers.

En vertu de la loi nationale sur l'alphabétisation promulguée en 1991, les Etats sont tenus d'élaborer des indicateurs sur la qualité de leurs programmes et de les utiliser pour mesurer l'efficacité au niveau local. Ces indicateurs, qui servent de base pour orienter l'optimisation des programmes, sont élaborés par les différentes parties prenantes.

Le niveau des prestations d'éducation des adultes est en rapport direct avec la demande, comme la demande pour une plus grande compétitivité, les cours de langue pour immigrants, les mesures éducatives pour les détenus ou les bénéficiaires de l'aide sociale.

L'amendement de la loi sur l'éducation des adultes requiert des Etats de consacrer au moins 10 % de leur enveloppe fédérale pour l'éducation des adultes à des programmes destinés aux personnes vivant en institution, dont font partie les détenus mais aussi les participants aux programmes de transition. Cet amendement constitue la réaction du pays à l'Enquête internationale sur l'alphabétisation des adultes (IALS), d'où il ressortait que près de la moitié des détenus ne possédait aucun diplôme d'enseignement secondaire.

Conclusion

L'éducation des adultes doit être reconsidérée dans la perspective d'un investissement productif. Ses bénéfices – pour l'individu, pour la communauté et pour la société dans son ensemble – peuvent être d'une portée considérable. Les modèles et les environnements de l'éducation formelle, non formelle et informelle doivent être pris en compte dans le financement de l'éducation des adultes. De nouvelles formules doivent être imaginées afin de viser des objectifs plus vastes tels que la promotion de la citoyenneté, la démocratisation, la cohésion et le développement culturel.

L'investissement dans l'éducation et la formation des adultes renferme un potentiel de "dividendes", non seulement en termes de croissance économique, de rémunération et d'emploi, mais aussi de santé et de comportement démographique. Il y a des bénéfices sociaux dans une qualité de vie améliorée et le développement général de la société.

Les retombées bénéfiques vont au-delà des apprenants, consommateurs directs de l'éducation, et touchent les enfants, les familles et les communautés. Une absence d'investissement dans les compétences individuelles entraîne des coûts sociaux indirects.

Pour une meilleure appréhension du rapport coûts-avantages, une recherche est nécessaire sur les indicateurs permettant de mesurer, de quantifier et d'isoler certains facteurs. Une nouvelle forme de supervision est essentielle pour évaluer le degré de participation et les mécanismes en jeu, en gardant à l'esprit l'équité sociale et régionale. Les expériences des différents pays doivent être comparées et analysées en vue d'élaborer un modèle optimal de financement.

En vue de faciliter le passage de l'éducation à l'apprentissage, et de l'approche axée sur l'offre à celle axée sur la demande, des politiques devront stimuler la demande en éducation et en formation qui n'est pas et ne peut être satisfaite par le système éducatif formel.

Lorsque l'éducation des adultes sera considérée, analysée et évaluée comme un investissement économique et social, alors seulement pourront être élaborées des politiques de financement appropriées.