

Financement des programmes de formation par le gouvernement britannique

Les résultats d'une politique de contrats¹

par Alan Felstead*

La réforme de la formation professionnelle britannique devait permettre une « révolution des compétences », visant à combler les lacunes en qualifications intermédiaires. La privatisation qu'elle semble mettre en place a été le sujet le plus débattu. Pourtant l'essentiel se trouve peut-être ailleurs. En ne prenant en compte ni le type de formation dispensé, ni les catégories de bénéficiaires, ni les prestataires de la formation dans ces critères d'affectation des ressources, elle n'encourage pas des formations de bonne qualité.

« Le dilemme est de sélectionner ceux qui peuvent être formés rapidement et à moindre coût, et de devoir refuser les demandes de ceux qui ont le plus besoin de formation » (National Council for Voluntary Organisations, cité par le Financial Times du 8 juillet 1993).

« Ce qui est préoccupant, c'est que les Youth Training (YT)² et les Training for Work (TFW) ne visent à accorder qu'une aide de dernier ressort de qualité médiocre, offrant peu de perspectives de carrières et de débouchés dans des activités n'ayant guère de prestige » (Groupe des présidents de Training and Enterprise Councils, Chambre des communes, 1993).

¹ Remerciements : Ce document est le fruit d'un intérêt de longue date pour les relations contractuelles (Voir Felstead, 1993) et d'un travail de collaboration récent avec Susan Maguire et John Goodwin. L'auteur est reconnaissant à David Ashton, Chris Rowley et aux deux rapporteurs du comité de rédaction pour leurs commentaires utiles et constructifs sur la première version de ce texte. Toutefois, les réserves d'usage s'appliquent. Une première version de cet article a été publiée dans le *British Journal of Education and Work*, vol. 7, n° 3, septembre 1994, pages 21-42.

² Pour tous les sigles, voir le glossaire p. 50.

* Alan Felstead est directeur de recherches au Centre for Labour Market Studies, Université de Leicester. Ses dernières publications incluent « The Corporate Paradox » (London, Routledge, 1993), « International Study of VET in Five Countries : Federal Republic of Germany, France, Japan, Singapore and the United States » (Leicester, CLMS, 1994) et « Homeworkers in Britain » (London, Department for Education and Employment, à paraître).

Ces citations sont une forme d'avertissement sans complaisance à l'égard de tous ceux qui se préoccupent de la nature et de l'étendue des lacunes en matière de compétences en Grande-Bretagne. La constitution d'un réseau d'organismes légalement indépendants, financés par le gouvernement et chargés de dispenser des programmes officiels de formation auxquels participent directement des employeurs avait pourtant été conçue pour déclencher une « révolution des compétences » et combler ces lacunes. Le changement fut d'ailleurs radical, et la vitesse avec laquelle ces nouveaux organismes virent le jour fut impressionnante. A la fin de l'année 1991, un réseau complet de 82 Training and Enterprise Councils (TEC) couvrant toute l'Angleterre et le Pays de Galles, et de 22 Local Enterprise Companies (LEC) couvrant l'Irlande, était opérationnel. A cette date, la moitié des TEC/LEC avaient moins d'un an. Mais les résultats de ces nouvelles institutions ont été, jusqu'à présent, bien moins évidents.

La révolution institutionnelle a néanmoins suscité de nombreux commentaires parmi les journalistes, les responsables d'orientations politiques et les membres

d'académies, les nouvelles structures faisant l'objet de multiples questions. Qui siège dans les conseils d'administration ? Comment leurs membres sont-ils sélectionnés ? Quelle est la part de responsabilité, et d'initiative, des TEC/LEC ? Pourquoi ont-ils remplacé les précédents *Area Manpower Boards* ? Comment peut-on les évaluer ? La liste est sans fin (Peck, 1991a, 1991b ; Banham, 1992 ; Monks, 1992 ; Marquand, 1992 ; B. Evans, 1992, chap. 5). Le *British Journal of Education and Work* a lui-même traité de quelques-unes de ces questions dans des articles notables (Boddy, 1992 ; R. Evans, 1992). Il est tout à fait légitime, et même normal, que de telles questions soient posées à des organismes privés chargés de dispenser des programmes officiels de formation. Après tout, chaque TEC reçoit entre 15 et 50 millions de livres sterling par an des contribuables pour mener à bien

cette tâche. (*Employment Department*, 1988, p. 42). Et le budget national des TEC pour 1993-1994 est de 2,4 millions de livres, dont 1,8 million est consacré à la mise en application de dispositifs de formation gouvernementaux en faveur de travailleurs jeunes et adultes (*Employment Department*, 1993b, p. 66). Ces dispositions sont les suivantes : le *Youth Training*, ou YT, concerne les jeunes de 16-18 ans ayant quitté l'école et voulant suivre une formation professionnelle, et le *Training for Work*, ou TFW, est réservé aux travailleurs de 18 à 59 ans restés sans emploi pendant six mois ou davantage. Le programme YT vise à donner aux jeunes des compétences professionnelles au moins de niveau 2 des *National Vocational Qualifications* (NVQ) – qualifications professionnelles nationales classées sur une échelle à cinq niveaux ; tandis que le TFW a pour but d'aider les sans-emploi à

Glossaire

AMB : Area Manpower Boards

Organismes tripartites mis en place pour gérer les plans gouvernementaux de formation sur la période 1979-1988

ED : Employment Department

Ministère du Travail britannique

IIP : Investors In People

Programme destiné à encourager les entreprises à mettre en place des procédures de développement des ressources humaines et à homologuer des procédures acceptables

LEC : Local Enterprise Companies

Equivalent des TEC pour l'Irlande, avec un mandat plus étendu

NETTS : National Education and Training Targets

Objectifs de compétences et de qualifications définis par le NACET (*National Advisory Council for Education and Training*)

NVQ : National Vocational Qualifications

Ensemble de qualifications professionnelles – qui devraient englober toutes les aptitudes classées sur une échelle comportant cinq niveaux et décernées à partir d'évaluations basées sur les compétences acquises

ORF : Output Relating Funding

Système qui lie le financement de la formation aux résultats

PRF : Performance Relating Funding

Prime liée aux performances des TEC et notamment censée offrir certaines garanties aux groupes

sociaux ayant des besoins spécifiques et aux personnes défavorisées

STN : Special Training Needs

Programmes destinés aux personnes ayant des besoins particuliers en formation

TEC : Training and Enterprise Councils

Personnes morales administrées par les employeurs sur une base locale. Elles sont depuis 1990 chargées de passer des contrats de programmes publics de formation et d'identifier et répondre aux besoins de formation au plan local

TOA : TEC Operating Agreement

Contrat signé entre chaque TEC et le ministère du Travail organisant les droits et obligations des deux parties, l'organisation et les activités des TEC.

TFW : Training For Work

Programme de formation destiné aux travailleurs de 18 à 59 ans restés sans emplois pendant 6 mois ou davantage

YC : Youth Credits

Programme général (basé sur un système de chèques-formation) recouvrant l'ensemble de la formation des jeunes financée sur fonds publics. Applicable à partir de 1995

YT : Youth Training

Programme destiné aux jeunes sans emploi, dispensant une formation en entreprise. Actuellement converti en YC

retrouver un travail ou à améliorer leurs qualifications. Le dispositif YT est peu à peu remplacé par un mécanisme de *Youth Credits*, selon lequel chaque jeune quittant l'école reçoit une sorte de chèque qu'il peut « encaisser » sous forme de cours de formation professionnelle auprès du prestataire officiel de son choix. Le programme vise à créer un système dans lequel les fonds publics sont confiés au jeune lui-même plutôt qu'à l'organisme de formation. Toutefois, les relations contractuelles qui régissent l'attribution de *Youth Credits* sont plus ou moins les mêmes que celles existant pour le YT.

Etant donné les montants non négligeables de fonds publics ainsi engagés et l'importance accordée à ces dispositifs, il est étonnant que l'on soit si peu informé sur la manière dont ceux-ci sont financés, tant en ce qui concerne les accords passés entre le gouvernement et les TEC que sur les termes contractuels selon lesquels ces fonds sont ensuite versés aux prestataires locaux de formation. Le but de cette analyse est de suivre le cheminement des fonds publics alloués à ces organismes semi-privés chargés de financer à leur tour l'organisation de programmes locaux de formation. Cette analyse démontre les implications importantes de ce système sur le type de formation dispensée, à quels bénéficiaires, et par quels prestataires. Et elle soulève une controverse : c'est le contrat entre l'*Employment Department* (ED), ministère du Travail britannique, et le TEC, et non celui passé entre le TEC et le prestataire de formation professionnelle, qui porte la responsabilité directe d'avoir découragé une formation à coût élevé, de bonne qualité, et de vaste portée, et d'avoir encouragé les prestataires à ne former que les meilleurs. Il a également rendu la vie difficile aux prestataires préparant à des diplômes de niveau supérieur, et/ou voulant respecter leurs engagements en faveur des personnes défavorisées. C'est bien le contrat principal avec l'*Employment Department* qui donne le ton des contrats locaux signés par chaque TEC avec ses prestataires de formation. Les TEC ne peuvent pas agir longtemps à contre courant.

Cette analyse est divisée en quatre parties. La section 1 examine la nature du contrat ED-TEC, notamment du *TEC Operating Agreement* de 1993, ainsi que des accords de financement de *Youth Training* (YT) et de *Training for Work* (TFW). La section 2 observe comment les textes sont traduits en contrats avec les prestataires locaux de formation, et examine plus particulièrement les accords de financement actuellement appliqués par trois TEC pour dispenser localement des programmes YT et TFW. Pour la clarté de l'analyse, ces trois TEC seront distingués entre

TEC « A », TEC « B » et TEC « C ». La section 3 considère quelques-unes des implications que ces relations verticales ont sur la nature des formations, le type de bénéficiaires et les prestataires. La dernière section propose enfin quelques remarques en conclusion.

LE CONTRAT ENTRE LE MINISTÈRE DU TRAVAIL ET LES TRAINING AND ENTERPRISE COUNCILS

Bien que l'on fasse grand bruit autour du fait que les TEC sont mis en place au niveau local et dirigés par des employeurs, ils agissent en réalité comme intermédiaires du gouvernement. Chaque TEC signe un accord l'engageant légalement, le *TEC Operating Agreement*, ou TOA. Plusieurs ont déjà été signés depuis la création des TEC, chacun remplaçant l'autre. Le TOA est le même pour tous les TEC et s'étend sur une durée non spécifiée. Les remarques et commentaires qui suivent portent sur le TOA 1993 qui a pris effet à partir du 29 mars 1993. Les *Local Enterprise Companies* (LEC) sont régis par des accords tout à fait distincts qui traduisent un mandat bien plus étendu. Outre des responsabilités semblables aux TEC pour la mise en application de programmes nationaux de formation professionnelle, le mandat des LEC couvre des questions d'environnement et de développement économique communautaire et local.

Comme d'autres accords entre entités légalement indépendantes, tels que les contrats de franchise (Flestead, 1993), le TOA 1993 est volumineux et formaliste. Il consiste en un accord principal et dix annexes, et s'étale sur 122 pages. L'accord principal couvre des questions telles que les droits et obligations des deux parties à l'accord, les circonstances dans lesquelles celui-ci peut prendre fin et les droits et obligations des deux parties lors de sa cessation, le processus selon lequel sont définis un *Business plan* annuel et un *Corporate Plan* triennal, les règles régissant l'éligibilité pour siéger au conseil d'administration, et le droit du *Secretary of State for Employment* (secrétaire d'Etat à l'Emploi) de contrôler les résultats du TEC. Les annexes établissent les règles régissant le budget du TEC, la fourniture de YT et de TFW, l'appui aux entreprises, les initiatives en matière d'éducation, les bourses d'aide aux enfants hors de l'école, le personnel du TEC, le rapport annuel, des informations sur le marché du travail local et les exigences de la direction en matière d'information.

A ce jour, l'exigence qui a attiré le plus d'attention est celle selon laquelle « au moins deux-tiers des directeurs [...] doivent [...] occuper des fonctions de président ou président directeur général d'une entreprise, ou de chef d'exploitation principal au niveau local d'une entreprise. [...] Les autres directeurs doivent être des présidents directeurs généraux ou leur équivalent dans l'enseignement, le développement économique, un syndicat, une agence bénévole ou le secteur privé (TOA, 1993, p. 6) ». En résumé, on reproche aux conseils d'administration des TEC de ne pas refléter comme il conviendrait les origines professionnelles des travailleurs dans les localités qu'ils couvrent, ni les quotas par sexe ou origine ethnique. La représentation au sein des conseils d'administration des TEC tend à s'orienter vers le secteur industriel et à s'écarter des services (Peck et Emmerich, 1991, p. 23) et est dominée par les grosses entreprises (Curran, 1993, pp. 6-7). En outre, les femmes sont sous-représentées avec seulement 11 % de places au niveau de la direction, de même que les minorités ethniques avec 4 %. Même les directeurs du secteur non privé sont sous-représentés relativement au nombre de sièges auxquels ils sont en principe éligibles – ils n'occupent que 30 % des sièges sur les 33 % qui leur ont été réservés aux termes de l'accord (*Unemployment Unit and Youth Aid*, 1992, p. 14). Un conseil d'administration moyen de 15 directeurs se trouve avoir dix ou onze représentants du secteur privé, deux représentants des autorités locales ou de l'enseignement, un syndicaliste et un ou deux membres d'agences bénévoles ou communautaires.

Le financement des TEC a fait l'objet de bien moins d'attention que la composition des conseils d'administration. Les 2,4 millions de livres sterling qui sont octroyés aux TEC sont répartis dans six postes budgétaires : *Youth Training* ; *Training for Work* ; *Education Initiatives* (initiatives en matière d'enseignement), telles que : *Compacts*, *Education Business Partnerships* (partenariats entreprises-organes de formation) et *Work Related Further Education* (formation continue dans le travail) ; *Business and Enterprise Support* (appui aux entreprises), y compris la promotion des programmes *Investors in People* (visant à améliorer la formation des travailleurs dans l'entreprise) et *Business Start-up Scheme* (aide au lancement d'entreprises individuelles) ; *Local Initiative Fund* (Fonds d'initiatives locales permettant de poursuivre les objectifs du TEC et comprenant un financement de l'*Education Department*, un alignement rigoureux des contributions gouvernementales sur les donations privées et l'attribution de primes de rendement) ; ainsi qu'un *Management Budget* (budget de gestion), et

« des frais de gestion à verser aux directeurs pour couvrir les coûts administratifs des services rendus au secrétaire d'Etat » (TOA, 1993, p. 17).

En pratique, près de 80 % des budgets du TEC sont constitués de paiements visant à couvrir les programmes YT et TFW. Pourtant, pour un directeur de TEC sur deux, il s'agit là de la dernière des priorités – bien que 80 % d'entre eux prétendent faire du redressement économique local ou de la formation en entreprise leur principale priorité (*FT Training and Enterprise Council Survey*, 1993 ; également cité dans le *Financial Times* du 10 mai 1993). Il est donc pour le moins surprenant que les TEC reçoivent des montants si élevés de fonds publics pour mener à bien des tâches que beaucoup d'entre eux considèrent comme moins importantes que les autres. En outre, ils ont peu de liberté pour réaffecter des fonds vers des domaines auxquels ils attribuent une plus grande priorité. Le TOA 1993 n'autorise le report de fonds qu'entre les quatre principaux postes budgétaires (YT, TFW, Education Initiatives, et Business and Enterprise Support) quatre mois après le début de l'exercice, et ensuite de seulement plus ou moins 5 % avec des changements compensatoires ailleurs – les reports de plus de 5 % étant laissés à la discrétion du secrétaire d'Etat en personne.

S'ajoutant aux principes réformateurs selon lesquels les TEC doivent être basés localement et dirigés par des employeurs, un troisième principe avait été établi : leur survie ou leur disparition dépend de leurs propres résultats. Pour le gouvernement, « cela signifiait un meilleur retour sur investissement et une plus grande efficacité » (*Training Agency*, 1989b, p. 4). Les tableaux de résultats des TEC, qui, jusqu'à présent, n'ont été mis à disposition que sur une base « confidentielle » aux membres des conseils d'administration des TEC, sont maintenant, pour la première fois, accessibles au public, ainsi que les critères qui déterminent leur classement (*Financial Times* du 14 septembre 1994 ; *Employment Department*, 1993a). Les succès sont mesurés selon sept critères distincts, divisés en quartiles, avec des « scores » moyens attribués à chacun. Pour le programme *Youth Training*, les critères sont le coût par point de résultat (un certain nombre de points est attribué à chaque NVQ), le nombre de NVQ pour 100 jeunes en fin de formation et le nombre de jeunes attendant huit semaines ou davantage une place de YT. Pour le dispositif *Training for Work*, les critères sont le coût par point de résultat, le nombre de NVQ pour 100 jeunes en fin de formation et le nombre de résultats positifs (c'est-à-dire, d'emplois obtenus ou d'admissions à une formation à

temps plein) pour 100 jeunes en fin de TFW. La septième mesure est le nombre d'entreprises engagées dans le programme *Investors in People* (IIP). Chaque TEC est informé de son propre « score » dans le détail, mais non de celui des autres, ce qui lui permet ainsi de jauger sa place dans chaque quartile. Pour l'*Employment Department*, ces mesures peuvent être utilisées pour identifier les TEC dont les réalisations n'ont pas répondu à ses attentes, soulignant que « certains TEC font remarquablement mieux que d'autres » et sous-entendant que « ceux qui ne sont pas les meilleurs n'ont pas d'excuse » (David Hunt, secrétaire d'Etat à l'Emploi, juillet 1993 ; publié également dans *The Guardian* du 9 juillet 1993).

Le TOA juggle tout esprit de concurrence entre les TEC. Tous les ans, chaque TEC fait une soumission de financement sur la base du nombre de semaines de formation (volume) et du nombre de compétences acquises et d'emplois obtenus (résultats) qu'il s'attend à réaliser, avec mention du coût total pour y parvenir. Des soumissions séparées sont faites pour les dispositifs YT et TFW (de même que pour d'autres programmes) et rassemblées dans un *Business Plan* annuel (Training Agency, 1989a, pp. 25-26). Le *Business Plan* contient la planification de l'ensemble des programmes de formation, y compris le nombre et le type de stagiaires concernés, une estimation des coûts, des plans globaux de répartition des formations par activité professionnelle, et le niveau des résultats escomptés par le TEC pour chaque programme. L'Education Department et le TEC négocient alors sur le volume, les résultats et le prix contractuel global. Toutefois, le processus de négociation peut difficilement être plus inégal ; les TEC dépendent des fonds publics attribués par un seul département gouvernemental pour près de 100 % de leurs ressources. En réalité, selon le forum national des TEC (G10 – Groupe des 10 présidents des TEC), le processus est sans raison d'être.

« La série de négociations pour 1992-1993 a été largement décrite comme un exercice dénué de sens, dans lequel les hauts fonctionnaires de l'Education Department ont montré peu d'intérêt à l'égard des plans élaborés au niveau local par les directeurs des TEC. La seule question abordée dans la plupart des cas a été celle des coûts unitaires des programmes YT et ET (maintenant TFW), auxquels les fonds nécessaires ont été alloués sans être négociés » (Chambre des communes, 1993, p. 4).

Quoi qu'il en soit, une fois terminé ce processus de négociation, les résultats escomptés et le coût global du contrat sont approuvés et publiés dans le *Business Plan* du TEC pour l'année à venir.

Le prix contractuel total est divisé en deux paiements : l'un correspondant au coût d'un nombre précis de semaines de formation terminée ; l'autre à un nombre déterminé de résultats obtenus. Le prix contractuel total est soumis à un plafond, de même que celui des semaines de formation et des résultats, limitant ainsi le financement des TEC ayant obtenu de meilleurs résultats. Le TEC est payé pour chaque semaine de formation terminée et pour chaque résultat obtenu sur production de documents à l'appui (cartes de présence, notification écrite du niveau de qualification atteint ou déclaration sur l'honneur signée par le stagiaire – appuyée par une preuve indépendante – attestant qu'il a trouvé un emploi dans les 13 semaines suivant la fin du cours). Le paiement des semaines de formation est assez simple – le TEC fournit des cartes de présence pour une partie ou l'ensemble des semaines (une semaine de 30 heures étant considérée comme une semaine entière à fins de paiement) et est payé selon le taux hebdomadaire convenu pour le nombre total de semaines terminées.

Toutefois, alors qu'il n'est pas fait de différences entre les semaines de formation, le paiement à partir des résultats se fait différemment – celui-ci est plus élevé lorsque la compétence acquise est de niveau supérieur. Par exemple, un stagiaire en YT obtenant un *National Vocational Qualification* (NVQ) de niveau 3 entraîne un paiement double que celui qui arrive au niveau 2 (voir le tableau 1). De même, pour les jeunes stagiaires en TFW un « résultat positif » – c'est-à-dire « l'obtention d'un travail rémunéré à temps plein ou partiel (15 heures par semaine ou davantage), permanent, temporaire ou occasionnel » ou l'admission à une formation à temps plein (TOA, 1993, p. 103) dans les 13 semaines suivant la fin des cours entraîne un paiement double que pour un stagiaire qui obtient un NVQ de Niveau 1 (voir le tableau 1).

Les objectifs de résultats utilisent ce système de points. Par exemple, le TEC pourrait avoir un contrat de YT qui produise 2 500 points de résultat à partir de 200 000 semaines de formation. La valeur de résultat du contrat est divisée par 2 500 points et un taux pour chaque point qui en dérive. Le TEC reçoit un paiement pour chaque point de résultat obtenu. Une fois ce calcul établi, l'*Employment Department* ne se préoccupe plus de la manière dont les points sont accumulés – obtention de NVQ Niveau 2 dans les domaines des emplois de bureau, de l'ingénierie ou du bâtiment – c'est au TEC et à ses prestataires de formation d'en décider.

L'équilibre entre le paiement pour les semaines de formation et celui dépendant des résultats a changé depuis la création des TEC. Le paiement selon les

Tableau 1
Le financement des Training Enterprises Councils en fonction de leurs résultats

Résultats	Nombre de points affectés	
	Programme Youth Training	Programme Training for Work
Niveau <i>Wordpower Foundation</i> (payable seulement pour les stagiaires reconnus comme nécessitant des cours d'alphabétisation)	1	1
Niveau <i>Numberpower Foundation</i> (payable seulement pour les stagiaires reconnus comme nécessitant des notions de calcul)	1	1
<i>National Vocational Qualification</i> Niveau 1 (besoins spécifiques de formation, stagiaires de catégorie B seulement)	3	2
<i>National Vocational Qualification</i> Niveau 2	2	2
<i>National Vocational Qualification</i> Niveau 3*	4	4
<i>National Vocational Qualification</i> Niveau 4 ou au-dessus		5

Source : *Training Enterprise Council Operating Agreement (TOA)*, 1993, pp. 35-36, 50-51.

* Niveau 3 et plus.

résultats a pris de plus en plus d'importance. A l'origine, il représentait environ 10 % des budgets des TEC, mais, depuis, il est passé à près de 25 % en 1992-1993, et se situe entre 25 et 40 % pour l'exercice financier en cours (Ball, 1993, p. 10). En fait, sept TEC prennent part à une opération-pilote d'une année qui a démarré en avril 1993, et dans laquelle les trois-quarts de leur financement du programme TFW dépendent des résultats obtenus, et seulement un quart du nombre de participants aux cours hebdomadaires (*Times Higher Educational Supplement* du 9 juillet 1993). Tout laisse supposer que le financement lié aux résultats, ou *Output related funding (ORF)*, continuera de constituer dans l'avenir une part en augmentation des budgets des TEC.

Outre ces accords généraux de financement des programmes YT et TFW, les TEC peuvent demander une prime de *Performance Related Funding (PRF)*, prime liée aux performances et notamment censée offrir certaines garanties aux groupes ayant des besoins spécifiques et aux personnes défavorisées. Si elle est

octroyée, la prime est versée au *Local Initiative Fund* du TEC, qui sert alors à parrainer quelques-uns des projets les plus intéressants et/ou ceux qui ont un lien direct avec les objectifs stratégiques déclarés du TEC (tels qu'augmenter le nombre de places de stagiaires dans les programmes permettant l'obtention de *Training Access Points*, encourager la formation d'élèves inspecteurs de NVQ sur le lieu de travail, augmenter le placement de responsables de sections, mettre en place des services d'information sur le marché du travail à l'intérieur des limites d'application des TEC, etc.)

Deux des six PRF sont obligatoires – les objectifs quant au nombre de personnes défavorisées admises à un programme YT ou TFW qui terminent leur formation avec un travail, ou une garantie d'emploi, dans les 13 semaines après la fin du programme, et à celui des adhésions d'employeurs de 200 salariés ou plus au dispositif IIP. Des objectifs sont établis pour trois des quatre PRF restants. Ils portent sur le nombre de stagiaires en YT et de participants à la TFW résidant dans des quartiers défavorisés et qui ont obtenu

un emploi immédiatement après avoir achevé leur formation ou dans les 13 semaines suivantes, le nombre de stagiaires en YT et participants de TFW appartenant à des minorités ethniques qui ont trouvé du travail dans les mêmes conditions, l'adoption de dispositions pour promouvoir les *National Education and Training Targets*, ou NETT (objectifs nationaux de formation et d'enseignement), et de stratégies visant à promouvoir l'engagement individuel en matière d'activités de formation et de développement.

Les TEC reçoivent deux points pour chacun des objectifs obligatoires qu'ils atteignent, et un point supplémentaire pour chacun des trois autres (voir tableau 2).

Pour quelques-uns de ces objectifs, il est convenu d'un chiffre initial. Le point PRF n'est attribué que si les résultats obtenus sont de 10 % supérieurs à ce chiffre. Par ailleurs, ne pas atteindre les objectifs initiaux suppose le retrait d'un point. Ces dispositions s'appliquent aux objectifs relatifs au nombre de personnes défavorisées, appartenant à une minorité ethnique, ou résidant des quartiers pauvres ou zones spécialement désignées. Le nombre de points obtenus par chaque TEC est réparti dans ses budgets (les *Local Initiative Funds* et le *Management Budget* exclus), et utilisé pour déterminer la prime PRF qui lui sera versée en contrepartie. Lorsqu'un TEC n'est pas parvenu à des résultats satisfaisants au cours d'une année dans un ou plusieurs

Tableau 2
Objectifs et primes de performance

Objectifs obligatoires	
Personnes défavorisées	Etablir un chiffre initial pour le nombre de personnes défavorisées suivant des programmes YT* et TFW et trouvant du travail, ou un emploi individuel (notamment dans le cadre du <i>Business Start-Up Scheme</i>) dès la fin de leur formation ou dans les 13 semaines après, points attribués si les nombres sont de 10 % supérieurs à ce chiffre initial ; en cas d'impossibilité d'atteindre ce chiffre, attribution d'un point négatif.
Engagements au dispositif <i>Investors in People</i>	Parvenir à un nombre convenu d'engagements écrits de la part de responsables d'entreprise de respecter les normes IIP, s'appuyant sur un plan d'action. Engagements d'entreprises de 200 salariés ou plus.
Objectifs optionnels	
Minorités ethniques	Etablir un chiffre initial pour le nombre de personnes appartenant à des minorités ethniques suivant des programmes YT et TFW et trouvant du travail, ou un emploi individuel (notamment dans le cadre du <i>Business Start-Up Scheme</i>), dès la fin de leur formation ou dans les 13 semaines après, points attribués si les nombres sont supérieurs de 10 % à ce chiffre initial ; en cas d'impossibilité d'atteindre ce chiffre, attribution d'un point négatif.
Personnes de quartiers défavorisés ou zones désignées	Etablir un chiffre initial pour le nombre de personnes résidant dans des quartiers défavorisés ou zones spécialement désignées suivant des programmes YT et TFW et trouvant du travail, ou un emploi individuel (notamment dans le cadre du <i>Business Start-Up Scheme</i>), dès la fin de leur formation ou dans les 13 semaines après, points attribués si les nombres sont supérieurs de 10 % à ce chiffre initial ; en cas d'incapacité d'atteindre ce chiffre, attribution d'un point négatif.
<i>National Education and Training Targets</i>	Disposition pour tenter d'augmenter les niveaux de compétence au sein de la communauté au moyen d'un forum stratégique qui se penche sur les <i>Foundation and Lifetime Targets</i> , assurant l'adoption d'un plan d'action à l'échelle de la communauté pour parvenir à des objectifs convenus.
Engagements individuels à des activités de formation et de développement	Stratégie visant à assurer l'engagement individuel à participer à des activités de formation et de développement.

* NB : voir encadré pour signification des sigles.

domaines, il peut ne pas prétendre aux primes correspondant aux points acquis l'année suivante s'il ne parvient pas à atteindre des objectifs de résultats supplémentaires en compensation dans les mêmes domaines – objectifs fixés par le secrétaire d'Etat à l'Emploi.

A première vue, une fois que les prix par semaine de formation et par point de résultat sont fixés, un TEC n'a rien à gagner financièrement à encourager la formation dans des activités pour lesquelles il est plus difficile, plus incertain, et donc plus onéreux, d'atteindre les niveaux NVQ (et de parvenir à des résultats positifs dans le cas du TFW). Il vaut bien mieux encourager la formation dans des activités où l'on peut atteindre le même niveau NVQ plus rapidement, à moindre coût et plus facilement. La performance du TEC, mesurée par le système des points et par le nombre de stagiaires sur 100 obtenant le NVQ en fin de formation, sera ainsi améliorée puisque les points de résultat et les NVQ au-delà de ceux déjà payés sont compris dans les indicateurs de performance (*Employment Gazette*, octobre 1993, p. 446). Parvenir à des résultats meilleurs que ceux qui ont été fixés par contrat renforcera donc sa position dans les tableaux de classement. En d'autres termes, le TOA 1993 semble pénaliser la formation pour des activités telles que le bâtiment, l'ingénierie et les véhicules à moteur où les NVQ sont plus difficiles et plus longs à atteindre que dans les métiers d'employés de bureau ou de secrétariat. En outre, des activités pour lesquelles les NVQ ne sont pas pleinement établis – par exemple les NVQ niveau 2 en électricité (août 1993) – sont arbitrairement pénalisées pour la simple raison que les points de résultat ne peuvent être réclamés que si l'on a atteint des niveaux NVQ reconnus. Enfin, les TEC peuvent choisir de renforcer leurs positions dans les tableaux de classement en introduisant des objectifs de performance en plus de ceux qui sont exigés d'eux par l'*Employment Department*. Des rapports ont établi qu'un tiers des TEC avaient agi de la sorte en 1991-1992, tandis que 16 % d'autres l'envisageaient (Bennett, Wicks et McCoshan, 1994, p. 146).

La seule raison financière pour un TEC d'encourager une formation onéreuse, et de risquer de voir baisser son niveau de performance, serait de prendre une position plus forte lors des négociations de l'année suivante. Ce qui apparaît toutefois très risqué. En effet, la manière dont le profil réel des formations dispensées par le TEC est utilisé – en admettant qu'il l'est – pour réexaminer les niveaux de paiements des semaines de formation et des points de résultats pour l'année suivante, n'est pas très claire. Récemment, la *Confederation of British Industry* (CBI) a suggéré que

la méthodologie de financement soit rendue plus explicite pour s'assurer que chaque TEC soit traité de manière équitable et que la base sur laquelle les fonds sont alloués reste la même d'une année sur l'autre (CBI, 1993, p. 36). Par ailleurs, les indicateurs tels que le coût par point de résultat, le nombre de NVQ par 100 stagiaires en fin de formation et le nombre de points attribués par résultat quel que soit le domaine d'activité sont définis très nettement. Pour un TEC, se plier à ces contraintes financières créera de la main-d'œuvre munie de diplômes à bon marché, faciles à obtenir, pour des emplois à taux de roulement élevé et offrant ainsi davantage d'ouvertures pour les jeunes nouvellement formés. Réagir autrement risque de menacer ses « *plans d'amélioration de ses performances et de son « rapport qualité-prix » en termes d'emplois de niveau supérieur, de nombre de NVQ et de nombre de personnes ayant suivi une formation par prix de revient unitaire* » (Employment Department, 1992, p. 15) – critères sur lesquels sont jugés les TEC.

De même, les personnes ayant des *Special Training Needs*, ou STN (besoins spécifiques de formation) ont, par définition, besoin davantage de temps pour parvenir aux mêmes résultats que celles qui suivent la voie normale. Pourtant, le TOA 1993 prend peu en compte ce fait. Aucune admission n'est rendue possible en TFW pour les personnes avec STN – un NVQ ou un emploi apportent le même nombre de points de résultats quel que soit le niveau du stagiaire. En YT, seuls les stagiaires reconnus comme n'ayant « *pas de potentiel réaliste d'obtenir une qualification NVQ de Niveau 2* », c'est-à-dire les stagiaires de catégorie B (TOA 1993, p. 31) sont autorisés à se préparer au NVQ qui, une fois atteint, entraîne un versement une fois et demi supérieur à celui correspondant aux stagiaires obtenant un NVQ 2 après avoir suivi la voie normale. Aucun appui financier supplémentaire n'est octroyé pour les stagiaires en YT de catégorie C, bien qu'il soit reconnu qu'ils ont un « *besoin d'aide et d'appui important* » (TOA 1993, p. 31, remarque relevée par l'auteur) pour obtenir un NVQ 2. Les TEC sont donc bien peu, voire pas du tout, incités financièrement à fournir davantage de fonds aux prestataires de formation qui traitent de certains types de besoins spécifiques, puisqu'ils ne reçoivent eux-mêmes guère de soutien du gouvernement à cet égard – en admettant qu'ils en reçoivent.

Le *Performance Related Funding* offre peu de moyens de résister à ces contraintes. Son importance est incertaine car aucune valeur monétaire n'est attribuée en

début d'année à chaque point de performance, et le financement n'est réellement débloqué que le sixième mois de l'année suivante.

CONTRATS ENTRE LES TRAINING ENTERPRISE COUNCILS ET LES PRESTATAIRES DE FORMATION

Une fois que le contrat du TEC avec l'*Employment Department* a été approuvé pour la totalité de son coût, ainsi que le nombre de semaines de formation et le nombre de points de résultats attribués à chaque programme, il appartient au TEC de passer des contrats avec son réseau de prestataires pour l'application de ces programmes. Pour le dispositif YT, le TEC passe un contrat avec les *Managing Agents*, pour le TFW avec les *Training Managers*. Certains des prestataires les plus importants agissent à la fois comme *Managing Agents* pour le YT et comme *Training Managers* pour le TFW. Il peut s'agir d'employeurs individuels, de membres du patronat s'associant pour former des groupes locaux de formation (basés habituellement dans une seule industrie), d'autorités locales, de *Colleges of Further Education* (établissements de formation continue), d'agences bénévoles s'occupant des personnes ayant des besoins spécifiques ou d'instituts de formation du secteur privé dont l'objectif est de tirer profit de la formation. Tous ces prestataires doivent répondre aux normes *Approved Training Organisation* (organisme de formation agréé) publiées par l'*Employment Department*. Ces normes concernent l'accès à des informations sur le marché du travail local, l'organisation d'une formation selon les normes nationales, les procédures d'auto-révision, le recrutement du personnel, les politiques de sélection et de formation, la politique d'égalité des chances pour tous, les mesures de santé et de sécurité, et une exigence selon laquelle le prestataire ne doit pas être exposé à un risque inacceptable de faillite (Finn, 1993). Les prestataires assurent le nombre de places nécessaires aux stagiaires et leur proposent un programme de formation qui peut être suivi soit au travail, soit dans des *Colleges of Further Education*, soit dans leurs propres locaux. Pour ce service, les prestataires de formation demandent habituellement aux employeurs 35 livres sterling par semaine et par stagiaire – ou à défaut se contentent de ce qu'on leur propose. Dans le programme YT, les prestataires sont obligés de verser une indemnité hebdomadaire de

formation de 29,50 livres aux jeunes stagiaires de 16 ans, et de 35 livres à ceux de 17 ans. Ce qu'ils reçoivent des employeurs et du TEC permet de couvrir le montant de cette indemnité, ainsi que leurs propres coûts de formation et charges administratives. Il en va de même pour le programme TFW, avec toutefois une différence importante : l'indemnité de formation (à laquelle s'ajoute une prime supplémentaire de 10 livres par semaine) est versée par l'*Employment Service*, et non par le prestataire de formation. En d'autres termes, dans le programme TFW les prestataires n'ont pas à se préoccuper de couvrir le coût de l'indemnité de formation, ce qui n'est pas le cas des fournisseurs de YT.

Les TEC dépendent des prestataires pour faire face à leurs obligations contractuelles envers l'*Employment Department*. C'est la raison pour laquelle les objectifs adoptés d'un commun accord entre les TEC et les réseaux de prestataires avant le mois de mars de chaque année sont formellement révisés en octobre lorsque les TEC entreprennent un exercice de réaffectation des fonds entre les réseaux. Cela signifie que si les résultats d'un prestataire de formation, ou le nombre de semaines de formation qu'il prétend avoir dispensées, ne correspondent pas aux prévisions, il se verra retirer des semaines ou des points de résultats, qui seront redistribués à ceux qui auront été au-delà des prévisions. Mais en fait, de manière générale, ceux qui auront dépassé les prévisions à la fin de l'année contractuelle ne seront jamais rétribués, tandis que ceux qui n'auront pas fait assez ne toucheront pas la totalité des sommes fixées par contrat.

Les termes des contrats de prestataires varient selon les TEC – ce que nous montrerons dans le cas de contrats établis par trois TEC. Aucun de ces contrats ne reflète exactement les paramètres du TOA 1993 évoqué précédemment. La variation vient des paiements aux prestataires classifiés selon le domaine d'activité et/ou le type de stagiaire.

Lorsqu'un prestataire présente à l'*Employment Department* une facture pour une semaine de formation ou l'obtention d'un NVQ niveau 2 à l'issue d'un programme YT ou TFW, celle-ci est payée selon les règlements financiers du TEC dans cette zone. **Il n'est tenu aucun compte du domaine d'activité ou du type de stagiaire** bien que les coûts soient, pour une large part, déterminés par ces deux facteurs. Toutefois, les contrats de prestataires établis par chacun des trois TEC à l'étude dans cette analyse prennent ces facteurs en compte.

Il y a trois manières de classer ces facteurs pour les prendre en compte dans le financement du prestataire.

La première est de classer³ la composante *Output Related Funding*, ou ORF (financement lié aux résultats) des contrats de prestataires. Par exemple, le TEC « A » verse aux prestataires de formation un montant fixe de 20 livres sterling pour chaque semaine de formation YT ou TFW dispensée, mais ce chiffre est plus élevé pour l'obtention de NVQ dans certains domaines d'activités que dans d'autres. En d'autres termes, les prestataires de formation qui font obtenir à leurs stagiaires YT un NVQ 2 (le niveau que visent la plupart des personnes en formation) dans des domaines « à coût élevé » – comme le bâtiment ou l'ingénierie – reçoivent 2 300 livres sterling pour chaque diplôme obtenu, tandis que dans les domaines « à bon marché » – employés de bureau ou de secrétariat par exemple – ils ne touchent plus que 775 livres. Ce tarif tient compte du fait que la formation de certaines personnes coûte plus cher et demande davantage d'efforts que pour d'autres. Dans le cadre de ce système, le TEC « A » uniformise les paiements unitaires, mais classe l'ORF dans une tentative de rétribuer la valeur ajoutée.

La seconde manière est de classer⁴ les paiements hebdomadaires versés aux fournisseurs de formation et d'attribuer une somme fixe à l'obtention d'un NVQ d'un niveau donné. Le TEC « B » offre un exemple de ce mécanisme de financement. Les sommes versées dans le cadre du programme YT y sont classifiées selon sa propre définition de coûts « bas », « moyens » ou « élevés » des divers domaines d'activités, et vont de 25 à 32 livres sterling par semaine. Des attributions financières supplémentaires sont également accordées aux prestataires de formation dont les stagiaires sont reconnus par le « *Careers Service* » comme ayant des besoins spécifiques. Les paiements selon les résultats sont les mêmes quels que

soient les types de stagiaires – suivant ou non une voie normale – lorsqu'ils ont passé un NVQ d'un niveau donné.

Le troisième mécanisme de financement est de classer⁵ à la fois les paiements hebdomadaires et les ORF. Le TEC « C » fournit un exemple de cette méthode appliquée au programme TFW. Ici, la formation dans diverses activités entraîne des paiements hebdomadaires variés allant de 16,83 livres sterling pour les gardes chargés de la sécurité à 32,59 livres pour les analystes et programmeurs en informatique. De même, l'obtention d'un NVQ 1 de conducteur de chariots-élévateurs rapporte 102,75 livres sterling contre 210,75 livres pour un analyste ou programmeur en informatique.

La classification, qu'elle porte sur les paiements hebdomadaires ou sur les résultats, ne peut s'appliquer que si les fonds perdus sur l'un des niveaux sont récupérés par des fonds gagnés sur l'autre. En d'autres termes, un NVQ 2 et/ou une semaine de formation terminée entraîne un versement fixe de l'*Employment Department*, même si le contrat du prestataire aurait pu avoir des résultats plus valorisants si celle-ci avait été accomplie dans un domaine de « coût élevé » plutôt que de « coût bas ». Le TEC tentera d'équilibrer les pertes obtenues dans un domaine par les profits obtenus dans un autre. Toutefois, comme les TEC sont en concurrence les uns vis-à-vis des autres sur les prix, la nécessité de devoir fournir des résultats au coût le plus bas possible risque de diminuer considérablement la portée d'une telle démarche.

CONSÉQUENCES SUR LA NATURE DES FORMATIONS, LE TYPE DE BÉNÉFICIAIRES ET LES PRESTATAIRES

La principale force directrice qui guide la manière dont le gouvernement finance les TEC est que ceux-ci

³ Les niveaux de classification correspondent à l'attribution de catégories par la *Standard Occupational Classification* (SOC). Ces niveaux, au nombre de trois, se mesurent selon le coût du domaine de formation : bas, moyen, ou élevé. Tous les six mois, les TEC/LEC doivent soumettre à l'*Employment Department* les profils de leurs activités de formation selon cette classification (TOA 1993, p. 97). Le TEC « A » n'apporte aucun changement à la structure de classification de l'*Employment Department* et l'utilise pour quantifier ses paiements ORF à ses prestataires de formation professionnelle. Source : « TEC 'A' Youth Training Contract 1993-1994 » et « TEC 'A' Training for Work Contract 1993-1994 ».

⁴ Le système de classification utilisé par le TEC « B » est parallèle à la structure de classification de l'*Employment Department*, bien que quelques activités aient été reportées à d'autres niveaux. Par exemple, les SOC 53 et 54 (métallurgie et véhicules à moteur) ont été reclassés du niveau moyen au niveau élevé. Source : « TEC 'B' Youth Training Contract 1993-1994 » et « TEC 'B' Training for Work Contract 1993-1994 ».

⁵ Pour le programme YT, les classifications de niveau bas et élevé se réfèrent à un système adopté par le TEC « C », basé sur celui de l'*Employment Department*, mais différent. Par exemple, le TEC « C » n'a pas de catégorie de niveau moyen. Les points *Output Related Funding* (ORF) sont établis comme suit : obtention d'emploi, ou entrée en formation continue, 13 semaines après la fin de la formation = 4 ; *Number/Wordpower* = 1 ; NVQ 1 = 1 ; NVQ 2 = 2 ; NVQ 3 = 4 et NVQ 4 = 5 (le nombre maximum de points attribuables par personne obtenant un NVQ 2 est de 2, de sorte que lorsqu'un stagiaire qui a obtenu le NVQ 1 passe ensuite le NVQ 2, le prestataire de formation ne peut demander qu'un point supplémentaire pour ce second stade de formation).

Source : TEC 'C' Youth Training Contract 1993-1994 et TEC 'C' Training for Work Contract 1993-1994.

aient un bon « rapport qualité-prix ». Celui-ci se mesure selon le nombre de personnes bénéficiant d'une formation (c'est-à-dire le nombre de personnes inscrites aux cours au départ), le coût par point de résultat, le nombre de NVQ par 100 stagiaires ayant terminé leur formation et, pour le TFW, le nombre de résultats positifs par personnes en fin de formation. Ces mesures tiennent peu compte, voire pas du tout, du domaine d'activité professionnelle ni du type de stagiaire ; elles ignorent totalement les variables de coûts qu'ils représentent. Les TEC agissent donc vraiment contre leurs intérêts s'ils financent leurs prestataires de formation selon l'activité professionnelle et le type de stagiaire. Pour y parvenir, ils doivent jongler avec leurs fonds, parfois « voler Pierre pour payer Paul ». Toutefois, il ne peut s'agir que d'initiatives à court terme car les TEC se sont engagés à améliorer chaque année leurs performances et leur « rapport qualité-prix ». Les fonds précédemment utilisés pour interfinancer des domaines de formation onéreuse ont donc plus de chances d'être employés à encourager la formation dans des domaines à moindre coût où les perspectives d'obtenir un paiement ORF sont plus grandes, et permettront bien plus probablement d'améliorer le « rapport qualité-prix » du TEC.

Le régime contractuel, tel que conçu à l'heure actuelle, a plusieurs conséquences (Felstead, Maguire et Goodwin, 1994). D'abord, les prestataires de formation sont divisés en spécialistes, d'une part, et en « fournisseurs de compétences à bon marché », de l'autre (Robert et Parsell, 1992). Dans des domaines tels que l'ingénierie, les véhicules à moteur et le bâtiment, la formation ne peut, à l'heure actuelle, être dispensée et évaluée que dans des *Colleges of Further Education* ou dans des ateliers spécialisés. Les raisons en sont diverses. Par exemple, les stagiaires ne peuvent pas acquérir dans le milieu de travail toutes les compétences nécessaires pour obtenir un NVQ : il peut être difficile d'étudier le savoir-faire en raison du caractère personnalisé des méthodes de travail et des risques en matière de santé et de sécurité, et le processus d'évaluation peut coûter cher si l'on utilise des matériaux coûteux à des fins de formation. Les coûts d'obtention d'un NVQ dans ce type d'activités risquent donc d'être élevés pour les prestataires de YT/TFW. Des initiatives sont déjà lancées au niveau local pour la prise en charge de ces coûts. Les organismes privés de formation, par exemple, ne couvrent plus les domaines professionnels ni les types de stagiaires pour lesquels il est difficile de faire jouer l'ORF. A la place, ils choisissent de ne former que les stagiaires suivant la voie normale et de se concentrer sur certains domaines

d'activités – tels que l'administration des entreprises – où il est facile de fournir les preuves des compétences professionnelles acquises par le stagiaire, et qui peuvent permettre une « formation et une évaluation-maison » à relativement bon marché. D'un autre côté, la formation dans les domaines d'activité à coût élevé se concentre parmi les prestataires ayant un attachement particulier à un type d'industries. Par exemple, les organismes locaux ou nationaux de formation spécialisés dans une industrie resteront probablement prestataires de formation pour « leur » industrie même si le financement devient de moins en moins intéressant. De même, les employeurs qui agissent comme *Managing Agents* pour leurs propres programmes YT continueront de fournir de cette formation tant qu'ils auront besoin d'une main-d'œuvre qualifiée. Pour ces derniers, le financement ne sert qu'à couvrir les coûts de formation, et n'est pas une source de revenu permettant d'aider les personnes défavorisées. Comme le financement du processus de formation diminue tandis que celui lié aux résultats augmente, les prestataires vont hésiter à se lancer dans des formations qui n'ont pas toutes les chances de réussir. C'est déjà ce qui se passe dans la manière dont le programme TFW est dispensé dans certaines zones de TEC -43 % des directeurs de TEC pensent que payer les prestataires de TFW pour mettre à tout prix les gens au travail ou leur faire obtenir des qualifications peut être discriminatoire à l'égard de ceux qui ont le plus besoin d'aide (*FT Training and Enterprise Council Survey*, 1993 ; également cité dans le *Financial Times* du 10 mai 1993). Le *National Council for Voluntary Organisations* est, quant à lui, naturellement moins circonspect :

« Un ORF plus élevé a inévitablement conduit à une plus grande sélectivité dans le recrutement des stagiaires, ce qui porte ombrage au principe de l'égalité des chances, notamment pour ceux qui ont des besoins spécifiques » (NVCO, 1993, p. 1).

Troisièmement, la qualité de la formation est elle-même menacée par la baisse constante des prix par les TEC. Les prestataires de formation risquent de plus en plus de prendre des raccourcis en allant droit aux résultats sans s'attarder sur la qualité. Par exemple, dans certains domaines d'activité, comme l'administration des entreprises, les NVQ peuvent être délivrés par différents organismes (RSA, Pitmans, *City and Guilds*, BETC), dont certains sont moins stricts que d'autres sur la valeur du diplôme. Des fournisseurs de formation sans scrupules peuvent aussi « conseiller » les stagiaires sur la manière de fabriquer les preuves de leurs qualifications.

Enfin, les primes attachées aux résultats positifs sont également ouvertes aux abus. Par exemple, des réclamations ont récemment été faites au sujet de certains prestataires de formation qui, pour recueillir de telles primes, ont « arrangé » pour d'anciens stagiaires TFW une semaine de travail en entreprise chez eux, ou auprès d'employeurs « amis », durant la 13^e semaine après la fin de la formation (*The Guardian* du 26 juillet 1993 ; *Financial Times* du 28 juillet 1993 ; *Hansard* du 28 novembre 1993, pp. 750-751). Ces primes augmentant de plus en plus le revenu potentiel des prestataires, ceux-ci risquent d'être très tentés d'abuser du système.

* *
*

Tel qu'il est actuellement constitué, le TOA 1993 et les indicateurs de mesure qui l'accompagnent rendent impossible une distinction claire entre la valeur ajoutée par les TEC et leurs prestataires de formation et la valeur identifiée par ceux-ci lorsqu'il présélectionnent, non sans difficulté, les stagiaires. Un NVQ d'un niveau donné, un travail et une semaine de formation ont la même valeur monétaire pour un TEC quels que soient le diplôme obtenu ou le métier assuré sans tenir compte du niveau du stagiaire au départ. Le contrat entre l'*Employment Department* et le TEC ne semble guère tenir compte de la valeur ajoutée.

Toutefois, les TEC ont élaboré des systèmes de financement sophistiqués visant à prendre en compte la valeur ajoutée en consacrant davantage de fonds à la formation des personnes ayant des besoins spécifiques ou dans des domaines d'activité de coût élevé. Mais ces systèmes ne seront probablement pas grand-chose de plus que des gestes symboliques tant que le gouvernement définira le « rapport qualité-

prix » en minimisant les coûts de chaque résultat sans tenir compte des ressources nécessaires pour y parvenir. La perspective de voir les TEC combler les lacunes bien connues de la Grande-Bretagne en compétences intermédiaires semble donc très lointaine, et la conséquence la plus probable sera l'arrivée sur le marché du travail de plus en plus de gens ayant des niveaux de compétences très faibles en administration des entreprises, gestion communautaire et commerce de détail. Même « l'apprentissage moderne » – qui vise à former des jeunes jusqu'au NVQ 3 par opposition à l'objectif YT limité au NVQ 2 – ne comblera sans doute pas ce vide tant que n'importe quel niveau donné de NVQ comptera pour le même nombre de points de résultat quels que soient le coût de la formation, la valeur ajoutée ou l'importance des compétences acquises pour l'avenir à long terme de l'économie britannique. La « révolution des compétences » que les TEC devaient susciter semble bien loin ⁶.

Alan Felstead
Université de Leicester
Traduction : Annick Roulet
TSF Marseille

⁶ Depuis que cette analyse a été rédigée (décembre 1993), un nouveau *TEC Operating Agreement* (TOA 1994) est entré en vigueur. Il diffère du TOA 1993 pour ce qui concerne les accords contractuels. Toutefois, les points de résultat attribués au TFW ont été légèrement modifiés – le NVQ 3 vaut désormais cinq points à la place de quatre (TOA 1994, p. 51). Les objectifs de *Performance Related Funding* ont connu davantage de changements. Il y a désormais trois objectifs obligatoires à la place de deux (l'engagement individuel aux activités de formation et de développement communautaire est devenu un objectif obligatoire) ; un point supplémentaire est maintenant accordé aux TEC qui obtiennent un nombre convenu d'engagements d'employeurs de secteurs particuliers ou de grandes entreprises de respecter le dispositif IIP, ou un nombre convenu d'évaluations formelles ; et les résultats à atteindre sont désormais fixés pour un à la place de trois des objectifs optionnels restant (TOA 1994, p. 20).

Bibliographie

Ball L. (1993), « *The government's Youth Training expenditure* », Working Brief, n° 42, February/March, p. 10-11.

Banham J. (1992), « *Taking forward the skills revolution* », Policy Studies, vol. 13, n° 1, Spring, 5-12.

Bennet R.J., Wicks P. et McCoshan A. (1994), *Local Empowerment and Business Services ; Britain's Experiment with Training and Enterprise Councils*, London : UCL Press.

Boddy M. (1992), « *Evaluating local labour market policy : the case of TECs'* », British Journal of Education and Work, vol. 5, n° 3, p. 43-55.

CBI (1993), *Making Labour Markets Work : CBI Policy Review of the Role of the TECs and LECs*, London : Confederation of British Industry.

Curran J. (1993), « *TECs small firms : can TECs reach the small firms other strategies have failed to reach ?* », paper presented to the All Party Science and Policy Group, House of Commons, 17 April.

Employment Department (1992), *The Strategy for Skills and Enterprise : Guidance from the Secretary of State for Employment and the President of the Board of Trade*, London : Employment Department.

- Employment Department (1993a), *Press Notice – TEC Comparison Tables*, 13 September, London : Employment Department.
- Employment Department (1993b), *Training Statistics 1993*, London : Employment Department.
- Evans B. (1992), *The Politics of the Training Market : From Manpower Services Commission to Training and Enterprise Councils*, London : Routledge.
- Evans R. (1992), « *Strategic development issues facing TECs in the North West* », *British Journal of Education and Work*, vol. 5, n° 3, p. 17-41.
- Felstead A. (1993), *The Corporate Paradox : Power and Control in the Business Franchise*, London : Routledge.
- Felstead A. Maguire S. et Goodwin J. (1994), « *Providing Training in Leicestershire* », *Leicester Economic Review*, vol. 2, n° 3, forthcoming.
- Finn D. (1993), « *TECs and quality assurance : new requirements* », *Working Brief*, n° 46, July/August, 9.
- House of Commons (1993), *The Work of the Training and Enterprise Councils*, Minutes of Evidence, House of Commons Session 1992-93, Employment Committee, 20 January, London : HMSO.
- Marquand J. (1992), « *Evaluation, decentralisation and accountability* », *Policy Studies*, vol. 13, n° 1, Spring, 30-39.
- Monks J. (1992), « *Evaluation, decentralisation and accountability* », *Policy Studies*, vol. 13, no° 1, Spring, p. 30-39.
- Monks J. (1992), « *The trade union view* », *Policy Studies*, vol. 13, n° 1, Spring, p. 13-21.
- National Council for Voluntary Organisations (1993), *Cramming and Creaming : The 1993, NCVQ Survey of Training Contractors – Summary of Main Findings*, London : National Council for Voluntary Organisations.
- Peck J. (1991a), « *Letting the market decide (with public money) : Training and Enterprise Councils and the future of labour market programmes* », *Critical Social Policy*, issue 31, p. 4-17.
- Peck J. (1991b), « *The politics of training in Britain : contradictions in the TEC initiative* », *Capital and Class*, issue 44, Summer, p. 23-34.
- Peck J. et Emmerich M. (1991), *Challenging the TECs*, Manchester : Centre for Local Economic Strategies.
- Roberts K. et Parsell G. (1992), « *The stratification of Youth Training* », *British Journal of Education and Work*, vol. 5, n° 1, p. 65-83.
- TEC Operating Agreement (TOA) (1993), Sheffield: Employment Department.
- TEC Operating Agreement (TOA) (1994), Sheffield: Employment Department.
- Training Agency (1989a), *Guide to Planning*, Sheffield : Training Agency.
- Training Agency (1989b), *Training and Enterprise Councils : A prospectus for the 1990s*, Sheffield : Training Agency.
- Unemployment Unit and Youth Aid (1992), « *TEC Chief Executives and Board membership* », *Working Brief*, July, 14.

