



Enseignement professionnel aux États-Unis: réformes et résultats



**Matthias
Kreysing**

Université
de Goettingen,
Allemagne

Introduction

“Lorsque nous étudions les systèmes éducatifs étrangers, nous ne devons pas oublier que ce qui se passe en dehors de l'école compte encore plus que ce qui se passe à l'intérieur et que l'environnement extérieur détermine et traduit ce qui se passe au sein de l'école. Nous ne pouvons pas déambuler à loisir parmi les différents systèmes éducatifs dans le monde, comme un enfant qui flâne dans un jardin, et cueillir une fleur d'un arbuste et quelques feuilles d'un autre, en espérant ensuite que, si nous plantons chez nous ce que nous avons recueilli, nous aurons une plante vivante. Un système d'éducation national est quelque chose de vivant, le fruit de luttes oubliées et de “batailles d'antan”. Il recèle quelques-uns des rouages secrets de la marche d'une nation”.

(Sadler, in Phillips, 1993, p. 15)

On pourrait penser que cette citation remonte au début des années 1990, alors qu'avait lieu un débat animé sur la réforme de l'éducation aux États-Unis. Le débat sur la perte de main-d'œuvre qualifiée était alors caractérisé par l'intérêt que l'on portait aux systèmes éducatifs européens, et notamment au “système dual” allemand. Pourtant, il s'agit d'une citation de Michael Sadler, un membre du Conseil britannique de l'éducation de 1895 à 1903. À la fin du 19^e siècle et au début du 20^e, on s'intéressait beaucoup au système éducatif allemand, non seulement en Grande-Bretagne, mais également aux États-Unis. Cet intérêt était attisé par les émigrés allemands qui connaissaient le système allemand de formation en apprentissage et qui s'efforçaient de revitaliser un programme structuré de formation en apprentissage. Soutenus par les organisations d'employeurs, les syndicats et les représentants du secteur éducatif,

ces efforts aboutirent au *National Apprenticeship Act* (Loi nationale sur la formation en apprentissage) de 1937, souvent appelée loi Fitzgerald. Après la Seconde Guerre Mondiale, la nécessité se fit sentir d'intégrer les vétérans dans les forces de travail et la société. Ainsi, de nouveaux programmes fédéraux furent créés afin d'investir davantage dans l'enseignement professionnel et une nouvelle législation fut promulguée afin d'offrir aux adultes des programmes de formation en apprentissage. Jusqu'au début des années 1970, les décideurs politiques et les chercheurs ne manifestèrent que peu d'intérêt pour l'enseignement professionnel. Cependant, le problème croissant du chômage chez les jeunes attira l'intérêt du pays sur l'enseignement professionnel. En 1973, le Congrès adopta le *Comprehensive Employment and Training Act* (loi cadre sur l'emploi et la formation) (CETA), puis le *Job Training Partnership Act* (loi sur le partenariat pour la formation en cours d'emploi) (JTPA).

En 1983, la publication intitulée “Une nation en danger” examinait les conséquences d'une formation inadéquate des travailleurs américains sur l'économie nationale et peut être considérée comme le point de départ du débat actuel sur la réforme de l'éducation. Les partisans d'une réforme du système éducatif se penchèrent sur les systèmes allemand et japonais, qui accordent, dans le cadre de l'enseignement professionnel, un rôle primordial au lieu de travail. Après l'investiture du Président Clinton, son ministre du Travail, Robert Reich, s'efforça de créer un système complet de transition de l'école au travail (*school-to-work system*), de façon à améliorer les qualifications professionnelles des jeunes. Ses efforts aboutirent au *School-to-work Opportunities Act* (loi sur les possibilités de transition de l'école au travail) de 1994.

Au début des années 1990, le mouvement de réforme de l'éducation aux États-Unis a changé d'orientation. En raison de la situation économique, l'attention s'est portée sur la formation professionnelle et sur le lien entre l'éducation et la compétitivité économique. Les employeurs avaient besoin d'une main-d'œuvre qualifiée pour leurs actions de restructuration. Au lieu de concevoir un nouveau programme de formation en emploi, les hommes politiques, les responsables de l'éducation et les employeurs favorables à une réforme ont recherché une nouvelle approche systémique de l'ensemble du secteur de l'enseignement professionnel.



“L’enseignement professionnel fut introduit pour la première fois dans des *high schools* privées, au cours de la seconde moitié du 19^e siècle. (...) Cependant, jusqu’au début des années 60, l’enseignement professionnel n’occupa qu’une place mineure dans les *high schools*”.

“(...) les *two-year colleges* (...) dispensent un enseignement axé sur les qualifications professionnelles. (...) À la fin des années 1970, plus de quatre millions d’étudiants suivaient des études dans les *two-year colleges*. Ce succès était dû au fait que ces établissements permettaient de combler le fossé qui s’était créé entre une demande croissante en main-d’œuvre qualifiée et le nombre insuffisant de programmes de formation en apprentissage”.

Cet article passe en revue l’histoire de l’enseignement professionnel aux États-Unis et son impact sur les récentes réformes.

Histoire de l’enseignement professionnel

Le système d’enseignement et de formation professionnels aux États-Unis est un système extrêmement complexe et fragmenté, que l’on peut diviser en quatre branches principales:

- a) les *high schools* (établissements d’enseignement secondaire);
- b) les *two-year colleges* (établissements d’enseignement postsecondaire au cycle de deux ans);
- c) la formation au poste de travail;
- d) la formation en apprentissage.

Ces quatre branches d’enseignement professionnel se présentent sous des formes différentes, en fonction des conditions d’apprentissage, de la spécialisation et de l’organisation.

Les *high schools*

Le système des *high schools* fut créé à la fin du 18^e siècle et au début du 19^e. Dans un premier temps, les états coloniaux concentrèrent leurs efforts sur la mise en place d’un système d’enseignement élémentaire polyvalent. Après la guerre civile, on s’orienta vers la mise en place d’un système d’“enseignement secondaire public et gratuit pour tous, financé par l’impôt public et contrôlé par l’État” (Barlow, in Münch, 1989). Certains, cependant, s’opposèrent à l’idée de payer un impôt en faveur de l’enseignement public gratuit, mais une décision de la Cour suprême du Michigan en 1874 permit de surmonter cette opposition.

L’enseignement professionnel fut introduit pour la première fois dans des *high schools* privées, au cours de la seconde moitié du 19^e siècle. Ces établissements proposaient, notamment, des cours de comptabilité, de sténographie et de dactylographie. Dans un sens, les premières *high schools* furent créées pour préparer les étudiants à la vie professionnelle. Ce n’est que plus tard qu’elles s’orientèrent principalement vers la préparation des étudiants au *college*. Néanmoins, de nom-

breuses *high schools* maintinrent leurs programmes d’enseignement professionnel, comme les *high schools* de Boston, Philadelphie, St. Louis, Washington DC et New Haven. Après l’introduction dans plusieurs états de la scolarité obligatoire pour les étudiants plus âgés, le pourcentage de diplômés des *high schools* entrant au *college* diminua. Il fallut donc changer les programmes pour tenir compte de cette nouvelle situation et du nombre important de diplômés qui ne se destinaient pas au *college*.

En 1917, le Congrès adopta la loi Smith-Hughes visant à promouvoir l’enseignement professionnel dans les *high schools*. Le gouvernement fédéral offrit des incitations financières pour la création de programmes d’enseignement professionnel qui, pour la plupart, portaient sur l’agriculture et l’économie domestique. Cependant, jusqu’au début des années 1960, l’enseignement professionnel n’occupa qu’une place mineure dans les *high schools*.

Les *two-year colleges*

Les objectifs de l’enseignement dans les *four-year colleges* (établissements d’enseignement supérieur au cycle de quatre ans) et dans les *two-year colleges* (établissements d’enseignement postsecondaire au cycle de deux ans) sont clairement différenciés. Les premiers dispensent un enseignement à orientation générale, alors que les seconds dispensent un enseignement axé sur les qualifications professionnelles. La différence entre les deux types d’établissements est néanmoins estompée par le fait que les étudiants des *two-year colleges* peuvent facilement continuer leurs études dans un *four-year college* et acquérir des crédits d’études. Ainsi, le fait de s’inscrire à un *two-year college* n’entraîne pas forcément l’obligation de mettre fin à ses études au bout de deux ans.

Le développement des *two-year colleges* ne peut pas être dissocié de l’histoire du système universitaire américain. Ils ne sont qu’une variante de ce système, issue d’un processus historique identique. Leur origine remonte aux *junior colleges* (établissements d’enseignement postsecondaire d’un cycle court de deux ans) qui préparaient les élèves aux études universitaires. Ainsi, l’objectif et le contenu des



programmes visaient à approfondir et à élargir la formation générale des élèves. La loi Morrill de 1862 joua un rôle important dans la création de nouveaux *colleges* qui proposaient des programmes d'études agricoles et techniques. En 1900, il n'y avait que huit *two-year colleges* privés. Le premier *junior college* public fut créé en 1902.

Dans les années qui suivirent, les *junior colleges* élargirent progressivement leurs programmes et y intégrèrent des programmes d'enseignement professionnel, tandis que les *community colleges* (établissements d'enseignement postsecondaire au cycle de deux ans) et les *colleges* techniques nouvellement créés se concentrèrent d'emblée sur ces programmes. Cependant, l'enseignement professionnel était toujours associé à une orientation générale, grâce à des cours spéciaux qui permettaient aux étudiants qui le souhaitaient de poursuivre leurs études. C'est sans doute là l'une des manifestations de la croyance américaine en l'égalité des chances et au fait qu'un système ouvert offre théoriquement la possibilité à tout un chacun de développer sa propre personnalité.

Le nombre d'étudiants entrant au *two-year college* augmenta après l'adoption par le Congrès en 1963 du *Vocational Education Act* (loi sur l'enseignement professionnel), qui offrait les ressources nécessaires pour promouvoir l'enseignement professionnel dans les états. À la fin des années 1970, plus de quatre millions d'étudiants suivaient des études dans les *two-year colleges*. Ce succès était dû au fait que ces établissements permettaient de combler le fossé qui s'était créé entre une demande croissante en main-d'œuvre qualifiée et le nombre insuffisant de programmes de formation en apprentissage.

Formation au poste de travail

“La formation d'un employé est une notion vague. Elle est organisée, gérée et interprétée de différentes façons par différents types d'organisations” (Feuer, in Münch, 1989). Étant donné que ce type de formation professionnelle est organisé de manière extrêmement informelle, il est très difficile d'en identifier certaines caractéristiques. De plus, étant donné cette structure diversifiée, aucune recherche complète n'a été effectuée sur ce sujet.

Au début du siècle dernier, Taylor a inventé la gestion scientifique de l'organisation du travail, fondée sur les besoins d'efficacité de l'industrie et sur l'idée d'analyser le travail en ses éléments les plus simples. En organisant le travail sur cette base, l'industrie n'avait pas besoin d'une main-d'œuvre aux qualifications étendues, mais plutôt de travailleurs formés à une fonction spécifique. Par ailleurs, le coût d'une formation au poste de travail était bien inférieur au coût qu'aurait représenté l'investissement dans un programme de formation en apprentissage. Ainsi, la formation au poste de travail se développa à partir de l'organisation industrielle de la production de masse et devint la voie la plus importante de formation professionnelle initiale pour les jeunes qui ne se destinaient pas au *college*.

Les programmes de formation en apprentissage

L'idée de programmes de formation en apprentissage fut importée aux États-Unis par les émigrés britanniques et allemands. À l'époque de l'Amérique britannique, la formation en apprentissage fut instaurée par le *Statute of Artificers* (Ordonnance des Artisans) de 1563, qui stipulait une durée d'apprentissage de sept ans ou plus et créait des corporations pour administrer et mettre en œuvre la législation. Contrairement à l'expérience britannique, les corporations n'ont jamais pu occuper une place importante dans les colonies américaines, du fait que leur développement était entravé par l'immigration continue, le manque de main-d'œuvre qualifiée et le caractère rural de l'économie. L'absence d'une instance appropriée chargée de réglementer les programmes de formation en apprentissage pourrait expliquer le déclin de ces corporations aux États-Unis. Il y avait en outre, du temps des colonies, un sérieux problème d'exode de main-d'œuvre, qui s'est intensifié après l'indépendance. Entre 1783 et 1799, 12 états adoptèrent une nouvelle législation sur la formation en apprentissage, axée sur le problème de l'exode. Malgré ces mesures, le marché et l'environnement institutionnel ne purent promouvoir ces programmes, car la mobilité géographique, et notamment la possibilité d'aller s'établir à l'Ouest, ainsi que la propagation d'une idéologie de liberté

“(...) la formation au poste de travail se développa à partir de l'organisation industrielle de la production de masse et devint la voie la plus importante de formation professionnelle initiale pour les jeunes qui ne se destinaient pas au college”.

“L'idée de programmes de formation en apprentissage fut importée aux États-Unis par les émigrés britanniques et allemands. (...) les corporations n'ont jamais pu occuper une place importante dans les colonies américaines du fait que leur développement était entravé par l'immigration continue, le manque de main-d'œuvre qualifiée et le caractère rural de l'économie. L'absence d'une instance appropriée chargée de réglementer les programmes de formation en apprentissage pourrait expliquer le déclin de ces corporations aux États-Unis. Il y avait en outre (...) un sérieux problème d'exode de main-d'œuvre, qui s'est intensifié après l'indépendance.”



“Après la Seconde Guerre Mondiale, l’adoption de nouvelles législations ouvrit aux vétérans l’accès à l’enseignement professionnel et à la formation en apprentissage. Ce changement institutionnel transforma progressivement le système de formation en apprentissage, qui ciblait essentiellement les jeunes, en un système de formation pour adultes. D’après le Bureau de formation en apprentissage du ministère du Travail américain, seulement deux millions de personnes environ ont achevé une formation en apprentissage depuis 1950.”

individuelle rendaient la mise en œuvre des contrats d’apprentissage encore plus difficile. La législation n’avait pas d’impact réel, puisqu’elle n’était pas en vigueur dans tous les états et que les apprentis pouvaient ainsi s’y dérober en franchissant les frontières. De plus, les employeurs n’étaient que peu enclins à contraindre par la loi et contre son gré un apprenti à honorer son contrat jusqu’au terme. Par conséquent, les entreprises américaines qui employaient des apprentis modifièrent le système et mirent en place des systèmes spéciaux de paiement qui prévoyaient des garanties et des primes allant de 100 à 200 \$. Ce système constituait une alternative permettant aux employeurs d’assurer leurs investissements dans la formation et d’en réduire les risques. Ces nouvelles modalités permettaient par ailleurs de transférer le risque d’investissement de l’employeur à l’employé. Cependant, la somme n’était pas suffisante pour avoir un véritable impact sur le phénomène de l’exode de la main-d’œuvre; “une prime de cent à deux cents dollars à la fin d’une période d’apprentissage...est quelque chose de trop lointain, et qui ne compte que bien peu si on la ramène à la base horaire” (Becker, in Elbaum, 1989). D’autre part, comme ils pouvaient se procurer la main-d’œuvre qualifiée dont ils avaient besoin auprès de travailleurs émigrés bien qualifiés, les employeurs n’étaient pas tellement motivés pour rechercher une solution à ce problème de l’exode. L’essor de l’industrialisation accrut la nécessité de mettre en place un système de formation en apprentissage associant l’enseignement en classe et la formation au poste de travail. La Commission pour la formation industrielle de l’Association nationale des manufacturiers (NAM) recommanda un système de ce type en 1910. Le nombre important d’émigrés allemands au Wisconsin permit d’éveiller très tôt l’intérêt pour un système complet de formation en apprentissage. En 1911, on adopta le *Comprehensive Apprenticeship Law* (loi sur la formation globale en apprentissage), qui créait une obligation de suivre des cours dans un établissement d’enseignement professionnel. Des critiques s’élevèrent, arguant que les lois nationales allaient faire disparaître les programmes d’apprentissage existants, parce que les employeurs n’aimaient pas être liés par des réglementations nationales; or, quand

on voit le nombre d’apprentis au Wisconsin en 1931, où seulement 73 apprentis étaient encore employés, on se demande si ces critiques n’étaient pas fondées.

Après la Première Guerre Mondiale, l’économie américaine connut un essor qui accrut la demande en main-d’œuvre qualifiée qui devait être trouvée sur place, puisque l’immigration était en baisse. Ensemble, les organisations d’employeurs, les syndicats, les représentants du système éducatif et les organismes gouvernementaux obligèrent le gouvernement fédéral à intensifier ses efforts pour améliorer le système d’enseignement professionnel. L’un des fruits de ces efforts fut le *National Apprenticeship Act* (loi nationale sur la formation en apprentissage) de 1937, un modèle de concision vu qu’il ne comportait que cinq paragraphes. Le rôle dévolu au gouvernement consistait à développer des normes de formation en apprentissage en coopération avec l’industrie. Ces normes portaient sur les exigences en matière d’égalité d’accès à l’emploi, les salaires à verser aux apprentis et la proportion d’apprentis et d’ouvriers au poste de travail. Durant cette période, la structure de base du système de formation en apprentissage privilégiait la protection de l’employé par rapport à la protection de l’investissement de l’employeur. Le système était désormais entre les mains des syndicats et, pour la plupart des employeurs, la formation en apprentissage devint plus onéreuse que les autres types de formation, non pas en raison des dépenses mêmes de formation, mais en raison de l’obligation légale qui leur incombaient d’honorer les contrats alors que la conjoncture économique était devenue défavorable.

Au lieu d’investir des ressources dans des programmes d’apprentissage, les employeurs eurent recours aux établissements d’enseignement professionnels publics et privés pour se procurer de la main-d’œuvre qualifiée et transfèrent ainsi les risques d’investissement encourus sur les stagiaires et le public en général. Après la Seconde Guerre Mondiale, l’adoption de nouvelles législations ouvrit aux vétérans l’accès à l’enseignement professionnel et à la formation en apprentissage. Ce changement institutionnel transforma progressivement le système de for-



mation en apprentissage, qui ciblait essentiellement les jeunes, en un système de formation pour adultes. D'après le Bureau de formation en apprentissage du ministère du Travail américain, seulement deux millions de personnes environ ont achevé une formation en apprentissage depuis 1950.

Pour distinguer les quatre différentes formes d'enseignement professionnel, il faut examiner leur structure spécifique d'apprentissage. L'enseignement professionnel dans les *high schools* et les *two-year colleges* est essentiellement axé sur l'école, tandis que la formation au poste de travail et les programmes de formation en apprentissage sont axés sur le lieu de travail. Cependant, les *high schools* et les *two year colleges* offrent aussi un apprentissage par le travail dans le cadre de leurs programmes d'enseignement professionnel, même si celui-ci y occupe une place moins importante que les cours et bien qu'il n'existe pas de concept global d'apprentissage en alternance. En revanche, la formation au poste de travail ne prévoit aucun enseignement en classe. C'est dans le cadre du système de formation en apprentissage que le concept d'apprentissage en alternance est le mieux établi. Ce système est pourtant le système de formation le moins utilisé aux États-Unis.

Récents développements dans le secteur de l'enseignement professionnel

En 1983, la *National Commission on Excellence in Education* (Commission nationale sur l'Excellence dans l'Éducation) a publié un rapport intitulé "Une nation en danger", qui influença fortement le grand public en matière de réforme de l'éducation. "Notre nation est en danger. Notre ancienne suprématie dans les secteurs du commerce, de l'industrie, des sciences et de l'innovation technologique est désormais mise à l'épreuve par la concurrence mondiale (...) Nous voulons faire savoir au peuple américain que, même si nous pouvons être fiers, et à juste titre, de la contribution qu'ont apportée nos écoles et nos *colleges* à l'histoire des États-Unis et à la prospérité de leur peuple, les fondements de l'éducation de notre société sont actuellement minés par une marée

montante de médiocrité qui menace notre avenir proche en tant que nation et en tant que peuple. Ce qui paraissait impensable pour la génération précédente est en train de devenir une réalité – d'autres sont en train d'égaliser et de dépasser nos performances en matière éducative".

Alors que le mouvement pour la réforme de l'éducation avait mis l'accent initial sur l'enseignement secondaire et sur les *high schools* traditionnelles américaines qui préparaient les étudiants à leur entrée aux *colleges*, on commença à s'intéresser à l'enseignement professionnel au début des années 1990, quand le lien entre l'éducation et la compétitivité économique apparut plus nettement. Les employeurs estimaient que le système scolaire ne parvenait pas à doter les diplômés du secondaire des compétences nécessaires dans le monde du travail. En réalité, les entreprises avaient besoin de travailleurs flexibles et dotés de compétences analytiques et de base pour rester compétitives. En outre, l'attitude vis-à-vis de la réforme de l'éducation changea, à savoir qu'on préféra s'orienter de plus en plus vers une nouvelle approche systématique, plutôt que de rajouter au paquet de programmes existants un nouveau programme de formation professionnelle.

Dans leur recherche d'un modèle, les réformateurs se penchèrent sur les systèmes éducatifs de leurs concurrents économiques, et notamment de l'Allemagne. "Tout comme elle avait été retenue comme le "meilleur modèle" au début de ce siècle, l'Allemagne offre de nouveau aujourd'hui le meilleur exemple de normes qui pourraient être reproduites aux États-Unis" (Wills, 1997). Le "système dual" allemand, qui associe l'apprentissage par le travail et l'apprentissage à l'école, semble avoir doté l'économie allemande d'une réserve de travailleurs hautement qualifiés. La notion de lien institutionnel entre l'école et le lieu de travail a été vue comme la solution qui pouvait inciter les jeunes qui ne se destinaient pas au *college* à poursuivre leur scolarité, et qui pouvait par conséquent faire baisser le taux de décrochage scolaire. En outre, l'apprentissage en alternance pouvait renforcer la maturité des étudiants en les confrontant à "la réalité du monde du travail". La question reste

"En 1983, la National Commission on Excellence in Education (Commission nationale sur l'Excellence dans l'Éducation) a publié un rapport intitulé "Une nation en danger", qui influença fortement le grand public en matière de réforme de l'éducation (...) Alors que le mouvement pour la réforme de l'éducation avait mis l'accent initial sur l'enseignement secondaire et sur les high schools traditionnelles américaines qui préparaient les étudiants à leur entrée aux colleges, on commença à s'intéresser à l'enseignement professionnel au début des années 1990, quand le lien entre l'éducation et la compétitivité économique apparut plus nettement."

"Dans leur recherche d'un modèle, les réformateurs se penchèrent sur les systèmes éducatifs de leurs concurrents économiques, et notamment de l'Allemagne. (...) Le 'système dual' allemand est basé sur une série de caractéristiques uniques: organisations d'employeurs et syndicats centralisés, mandat pour le gouvernement fédéral de réglementer l'enseignement professionnel, existence de normes de formation obligatoires et consensus de tous les acteurs intéressés sur la nécessité d'avoir un système de formation de haute qualité. Rien de tout cela n'existe aux États-Unis, si ce n'est le consensus, même si ce dernier porte davantage sur la nécessité d'avoir une main-d'œuvre qualifiée que sur les moyens à mettre en œuvre pour y parvenir."



cependant de savoir si les institutions, voire la culture, nécessaires pour mettre en place un tel système d'enseignement professionnel formalisé, comme le "système dual" allemand, peuvent être développées aux États-Unis. Pour revenir aux propos tenus par Sadler au tournant de ce siècle, on ne doit pas oublier que "lorsque l'on étudie les systèmes éducatifs étrangers... ce qui se passe en dehors de l'école compte encore plus que ce qui se passe à l'intérieur..." (Phillips, 1993).

Le "système dual" allemand est basé sur une série de caractéristiques uniques: organisations d'employeurs et syndicats centralisés, mandat pour le gouvernement fédéral de réglementer l'enseignement professionnel, existence de normes de formation obligatoires et consensus de tous les acteurs intéressés sur la nécessité d'avoir un système de formation de haute qualité. Rien de tout cela n'existe aux États-Unis, si ce n'est le consensus, même si ce dernier porte davantage sur la nécessité d'avoir une main-d'œuvre qualifiée que sur les moyens à mettre en oeuvre pour y parvenir. L'obstacle principal à la création d'un système global est sans doute l'absence d'un mandat du gouvernement fédéral américain en matière d'enseignement professionnel, alors que le gouvernement fédéral allemand a assumé la responsabilité de la formation en entreprise des apprentis en 1969. Aux États-Unis, tous les états ont, de par la constitution, compétence pour financer et offrir une formation en coopération avec les collectivités locales. Le gouvernement fédéral peut donner une ligne politique à suivre aux états, mais ces derniers disposent d'une énorme marge de manœuvre dans la mise en oeuvre des programmes.

School-to-Work Opportunities Act de 1994

C'est la même idée que l'on retrouve dans le *School-to-Work Opportunities Act* (loi sur les possibilités de transition de l'école au monde du travail) de 1994, qui a constitué la tentative la plus récente pour créer un système complet de formation dans le cadre d'une stratégie de développement de la main-d'œuvre. Cette loi fédérale a été complétée par deux autres lois importantes: *Goals 2000* (Objectifs 2000): *Educate America Act* (Éduquer l'Amérique) et *National Skills Standard Act* (Nor-

mes nationales de qualifications). Le lien clé entre une stratégie de changement du système et les différentes institutions, aux niveaux fédéral, étatique et local, fut le développement de normes générales de qualifications. Ces normes sont destinées à assurer la qualité, identifier des objectifs et promouvoir le changement. Des normes particulièrement importantes dans le cadre d'un système décentralisé, car elles peuvent s'appuyer sur la force respective de toutes les institutions – publiques et privées – responsables du système d'éducation et de formation et bénéficier ainsi des efforts de tous pour arriver à un résultat commun. De plus, un système de normes de qualifications constitue la base nécessaire pour la création de certificats transférables et reconnus par les employeurs. Cependant, pour favoriser leur reconnaissance par les employeurs, les normes de qualifications doivent être obligatoires au niveau national, afin qu'un certificat obtenu en Californie puisse être reconnu équivalent à un certificat obtenu dans le Maine. Si les normes de qualifications sont facultatives et que chaque état peut établir ses propres normes, les employeurs auront du mal à comparer les certificats émis par les différents états et n'en tiendront ainsi que partiellement compte lors de l'embauche d'une personne. Cela risquerait de nuire à la valeur de l'enseignement postobligatoire et de la formation professionnelle. Néanmoins, cet aspect n'a d'importance que dans le cadre de la mobilité de la main-d'œuvre entre les états, puisqu'un système de normes de qualifications mis en place au niveau de l'état pourrait offrir une garantie aux employeurs dans le cadre de leurs décisions d'embauche au sein de l'état ou de la collectivité locale.

Pour créer des certificats transférables et reconnus par l'industrie, il faut que tous les acteurs intéressés, comme les organisations d'employeurs, les syndicats, les établissements d'enseignement et les organismes gouvernementaux participent au processus. Le *National Skill Standards Act* a créé un Conseil national des normes de qualifications (*National Skill Standards Board (NSSB)*) chargé de mettre en place un système facultatif de normes de qualifications pour toutes les institutions concernées par les qualifications des travailleurs. Dans un premier temps, ce Conseil a dû identifier les grandes branches



professionnelles pour lesquelles des normes de qualifications pouvaient être adoptées. Le problème principal du NSSB est cependant qu'il n'a pas autorité pour établir des normes de qualifications obligatoires, et qu'il ne peut que recommander des normes susceptibles d'être utilisées par les établissements d'enseignement supérieur, les employeurs, les associations professionnelles et les syndicats.

Même si la création de normes de qualifications a un rôle crucial à jouer dans la réforme du système, le pouvoir constitutionnel des états en matière éducative rend difficile la création d'un système national de normes de qualifications qui permette aux employeurs de considérer les certificats reconnus comme un élément clé du processus de décision d'embauche et qui incite les jeunes à les acquérir.

Si de tels certificats transférables et reconnus ne sont pas créés, on ne pourra pas motiver les élèves qui abandonnent la *high school* à poursuivre leurs études en vue d'acquérir un certificat de qualifications qui, la plupart du temps, n'améliorera pas leur employabilité. "Les employeurs tiennent rarement compte des performances des candidats pendant leurs études secondaires (...) et les élèves des *high schools*, sachant très bien qu'ils obtiendront, dans un premier temps, le même type d'emploi (et souvent le même emploi) que celui qu'ils auraient obtenu avant leur diplôme, ne sont pas suffisamment motivés pour travailler dur à l'école" (Bailey, 1955a).

National Skill Standards Act

Le *National Skill Standards Act* a été adopté pour compléter le *School-to-Work Opportunities Act*, qui a créé un cadre basé sur trois composantes essentielles et au sein duquel chaque état peut développer son propre programme de transition de l'école au monde du travail le mieux adapté à ses besoins locaux. Ces trois composantes sont: l'apprentissage à l'école, l'apprentissage par le travail et les activités qui rattachent les deux concepts à une stratégie globale qui vise tous les étudiants, et non seulement ceux qui suivent une formation professionnelle. Étant donné que la définition de la conception des programmes est large, la législation ne vise pas vraiment à mettre en place

une "bonne pratique", mais plutôt à promouvoir différentes approches du concept "de l'école au monde du travail", par exemple sous la forme de programmes d'études préparatoires en technologie, de programmes de formation en coopération et de formation en apprentissage pour les jeunes. Tous ces programmes ont un contenu à la fois général et professionnel, et comportent parfois un enseignement secondaire et postsecondaire. La coopération entre les *high schools* et les *community colleges* doit être encouragée pour promouvoir la formation continue. Par ailleurs, l'idée d'apprentissage par le travail oblige les établissements d'enseignement de rechercher des contacts avec les employeurs pour planifier la formation au poste de travail. Ces contacts offrent aux étudiants l'occasion d'établir une relation avec les employeurs et sont une source de motivation pour poursuivre leurs études, car ils prennent conscience de l'importance de l'enseignement général pour accéder au monde du travail. En proposant un certificat reconnu en mesure d'améliorer l'employabilité, on diminue encore le risque de décrochage au niveau de la *high school*.

Les obstacles au changement

Quels sont les obstacles qui empêchent la réforme du système? Quels sont les points faibles de la loi sur la transition de l'école au monde du travail? Trois composantes institutionnelles importantes ont un impact sur la réforme de l'éducation, et notamment de l'enseignement professionnel. Premièrement, la coopération entre les employeurs et les syndicats est un facteur crucial de mise en œuvre et de réussite pour les nouveaux programmes de formation et pour la réforme du système éducatif. Deuxièmement, ce sont les institutions gouvernementales et le lien entre les autorités fédérales, étatiques et locales qui déterminent la façon dont seront gérés et organisés les programmes de formation. Enfin, les enseignants et les parents ont une influence sur la mise en œuvre des programmes d'enseignement, par exemple sur les cours proposés, l'enseignement dispensé et la participation des étudiants.

Pour créer un vaste système de transition de l'école au monde du travail, la participation d'une majorité d'employeurs cons-

"Même si la création de normes de qualifications a un rôle crucial à jouer dans la réforme du système, le pouvoir constitutionnel des états en matière éducative rend difficile la création d'un système national de normes de qualifications (...)"

"Le National Skill Standards Act a été adopté pour compléter le School-to-Work Opportunities Act qui a créé un cadre basé sur trois composantes essentielles et au sein duquel chaque état peut développer son propre programme de transition de l'école au monde du travail le mieux adapté à ses besoins locaux. Ces trois composantes sont: l'apprentissage à l'école, l'apprentissage par le travail et les activités qui rattachent les deux concepts à une stratégie globale qui vise tous les étudiants, et non seulement ceux qui suivent une formation professionnelle".

"(...) Quels sont les obstacles qui empêchent la réforme du système? (...) Pour résumer, on ne pourra pas convaincre les employeurs de participer activement à un vaste programme de transition de l'école au monde du travail si aucune motivation individuelle ou collective ne permet de surmonter le problème du coût de la formation – et notamment du coût de la supervision, le problème du 'cavalier seul' et le problème posé par l'absence d'un cadre institutionnel destiné à réguler les intérêts collectifs."



titue un facteur clé de réussite, puisque ce sont eux qui doivent offrir des places de formation au poste de travail à un grand nombre d'élèves des *high schools*. Trois éléments peuvent inciter un employeur à participer à un tel système de formation: la motivation philanthropique, individuelle et collective. La motivation philanthropique incite les employeurs à offrir des places de formation dans le cadre d'un engagement à aider la communauté et d'une responsabilité collective. Malgré son importance dans un premier temps, une motivation purement philanthropique ne suffirait pas à consolider un système global et intensif de formation par le travail. La participation à un programme de formation par le travail peut être également basée sur une motivation individuelle de l'employeur, qui peut ainsi tirer profit de meilleures relations publiques, source de main-d'œuvre bon marché et de recrutement futur. Un petit nombre de placements ne nécessitant pas forcément de modalités de formation bien établies peut en effet offrir des avantages en termes de relations publiques. Le salaire spécial versé aux étudiants qui suivent une formation pourrait constituer une importante motivation pour les petites entreprises, qui pourraient recruter sur des postes à temps partiel des étudiants plutôt que des adultes qui leur coûtent plus cher. Certains employeurs américains ont affirmé qu'ils voyaient dans ces programmes de transition de l'école au monde du travail "un bon moyen d'employer à bon marché des auxiliaires à temps partiel" (Lynn/Wills, in Bailey, 1995b). Cependant, dans le cadre de la formation en apprentissage des jeunes, qui exige une plus grande implication de l'employeur que d'autres programmes de formation, le coût élevé de la supervision des apprentis constitue, pour les employeurs, un obstacle plus important que leur coût salarial. Dès lors, on ne saurait surestimer l'importance des coûts de supervision dans l'organisation des placements en formation au poste de travail.

Le troisième élément qui peut inciter un employeur à participer aux programmes de formation par le travail est la perspective de futur recrutement de travailleurs. Certaines particularités du marché américain de l'emploi des jeunes, comme la rotation élevée parmi les jeunes travailleurs, dissuadent les employeurs d'investir dans

la formation des étudiants. De plus, comme ces programmes de transition de l'école au monde du travail doivent éviter de créer un système de filières, qui ferait que les bons étudiants se prépareraient au *college* et les moins bons seraient orientés vers des programmes de formation professionnelle, les employeurs n'ont pas la garantie que les étudiants formés resteront dans l'entreprise et qu'ils n'iront pas poursuivre leurs études dans un *college*. Du reste, les employeurs peuvent recourir à différentes options pour recruter et tester les candidats et ils ne dépendent pas, à cet égard, de la formation par le travail.

Enfin, l'argument généralement avancé pour justifier la réforme est le manque de main-d'œuvre qualifiée. Il est donc dans l'intérêt de l'industrie d'en promouvoir le développement. Or, puisqu'au niveau individuel les employeurs ne sont pas disposés à investir dans la formation des jeunes, il faudrait, dans ce domaine, envisager une action collective et mettre en place, à cette fin, un cadre institutionnel adéquat exprimant et réglementant les intérêts collectifs. Si tel n'était pas le cas, les entreprises individuelles pourraient bénéficier d'une réserve de travailleurs qualifiés sans même avoir participé au processus de formation. Toute action collective doit donc viser à surmonter le problème du "cavalier seul". À l'instar du système allemand de formation en apprentissage, il faut mettre en place un système qui puisse s'appuyer sur des organisations intermédiaires fortes, afin d'obliger les entreprises à participer aux programmes de formation.

Pour résumer, on ne pourra pas convaincre les employeurs de participer activement à un vaste programme de transition de l'école au monde du travail si aucune motivation individuelle ou collective ne permet de surmonter le problème du coût de la formation – et notamment du coût de la supervision, le problème du "cavalier seul" et le problème posé par l'absence d'un cadre institutionnel destiné à réglementer les intérêts collectifs. Les employeurs peuvent recourir à d'autres options pour se procurer la main-d'œuvre qualifiée dont ils ont besoin en recrutant des adultes qui ont suivi une formation et en améliorant le niveau de compétences de leurs employés.



Le deuxième obstacle à la création d'un système solide école-travail est la position réservée des syndicats, qui sont préoccupés par les conséquences que pourraient avoir sur l'emploi les systèmes de formation par le travail. Tout particulièrement dans les secteurs industriels qui connaissent un déclin ou une stagnation de l'emploi, la perspective d'offrir des placements en emploi aux jeunes peut représenter une menace pour l'emploi des adultes. De plus, le développement de vastes programmes de formation en apprentissage pour les jeunes pourrait porter préjudice aux programmes de formation en apprentissage mis en oeuvre par les syndicats, notamment dans l'industrie du bâtiment. Ces programmes sont entre les mains des syndicats qui les contrôlent et les utilisent pour monopoliser le marché de l'emploi des travailleurs qualifiés. En outre, la moyenne d'âge des apprentis qui participent aux programmes de formation des syndicats est d'environ 26 ans; il ne s'agit donc pas d'un système de transition de l'école au monde du travail, puisque ces jeunes occupaient généralement un emploi auparavant.

Le troisième obstacle à l'instauration d'un tel système est lié au rôle joué par les différents niveaux gouvernementaux: fédéral, étatique et local. Le *School-to-Work Opportunities Act* confie aux états la charge de développer et de mettre en oeuvre ce système de formation mais, la législation ne définissant que des critères assez larges, les états peuvent concevoir un système adapté à leurs besoins régionaux et locaux. Ainsi, les acteurs principaux de l'organisation des programmes sont les états qui s'appuient sur leurs efforts antérieurs pour offrir des possibilités de formation aux jeunes qui ne se destinent pas au *college*. De cette façon, ils contribuent à maintenir un système de transition de l'école au monde du travail extrêmement fragmenté et réduisent les chances de mettre en place un système cohérent de formation par le travail. Par ailleurs, les ressources octroyées par le gouvernement fédéral pour ces programmes sont bien trop insuffisantes pour entraîner un changement du système éducatif à l'échelon national. En 1995, 27 états se sont vu octroyer un montant total de subventions de 204 millions de dollars, alors que d'autres programmes fédéraux de formation des jeunes ont bénéficié d'un

montant total d'environ 4 milliards de dollars. Ces millions de dollars octroyés au niveau fédéral ont créé un corps électoral puissant qui ne saurait être renversé "du jour au lendemain". Comme le *School-to-work Opportunities Act* vient à échéance en 2001, il reste à savoir si les programmes déjà mis en oeuvre pourront être maintenus au-delà de cette date, alors qu'ils ne bénéficieront plus de subventions fédérales.

Enfin, le dernier groupe qui joue un rôle important dans les réformes du système éducatif est celui des enseignants. Ce sont les "bureaucrates de terrain" qui mettent en oeuvre les nouvelles politiques. Leur pouvoir de discrétion leur permet cependant de s'opposer à l'idée d'une nouvelle politique, voire de la modifier. Pour créer un système global de transition de l'école au monde du travail de haute qualité, il faut que les enseignants soient disposés à travailler avec les entreprises et à instaurer un partenariat entre l'école et l'entreprise, entre l'apprentissage en classe et l'apprentissage par le travail. Le développement des compétences du personnel enseignant doit être un objectif important de ces programmes. Il faut former les enseignants aux "nouvelles" méthodes d'enseignement qui associent les matières générales et les matières professionnelles. Certaines réticences se feront peut-être sentir de la part de certains enseignants, qui voient dans l'enseignement professionnel une filière destinée aux élèves moins performants et considèrent que la préparation au *college* constitue la seule possibilité de poursuivre des études. Par ailleurs, la coopération entre les enseignants de matières générales et de matières professionnelles, nécessaire pour regrouper leurs programmes spécifiques en un programme unique d'enseignement lié à l'école et au travail, risque de poser des problèmes, puisque les différentes catégories d'enseignants n'ont jamais travaillé ensemble et ont développé séparément leur propre statut professionnel.

Les enseignants de matières générales chargés de la préparation au *college* sont soutenus par certains parents, issus notamment des classes moyennes, qui considèrent la filière professionnelle comme une voie peu prestigieuse et souhaitent que leurs enfants suivent leurs études au *college*. Comme ce sont souvent les élè-

"Le deuxième obstacle (...) est la position réservée des syndicats, (...) préoccupés par les conséquences que pourraient avoir sur l'emploi les systèmes de formation par le travail (...). La perspective d'offrir des placements en emploi aux jeunes peut représenter une menace pour l'emploi des adultes."

"Le troisième obstacle (...) est lié au rôle joué par les différents niveaux gouvernementaux: fédéral, étatique et local. (...) Les acteurs principaux de l'organisation des programmes sont les états qui s'appuient sur leurs efforts antérieurs pour offrir des possibilités de formation (...). De cette façon, ils contribuent à maintenir un système de transition de l'école au monde du travail extrêmement fragmenté et réduisent les chances de mettre en place un système cohérent de formation par le travail."

"Enfin, le dernier groupe qui joue un rôle important dans les réformes du système éducatif est celui des enseignants. (...) Pour créer un système global de transition de l'école au monde du travail de haute qualité, il faut que les enseignants soient disposés à travailler avec les entreprises et à instaurer un partenariat entre l'école et l'entreprise, entre l'apprentissage en classe et l'apprentissage par le travail."



Bibliographie

Bailey, Thomas R. Introduction. In Bailey, Thomas R. (ed.), *Learning to Work. Employer Involvement in School-to-Work Transition Programs*. Washington DC, 1995a, p. 1-13.

Bailey, Thomas R. Incentives for Employer Participation in School-to-Work Programs. In: Bailey, Thomas R. (ed.), *Learning to Work. Employer Involvement in School-to-Work Transition Programs*. Washington DC, 1995b, p. 14-25.

Cheney, Lynne. Limited Horizons. *The New York Times*, 3 février 1998, p. A23.

Elbaum, Bernard. Why Apprenticeship Persisted in Britain But Not in the United States, *The Journal of Economic History*, 1989, vol. 49, n° 2, p. 337-349.

Münch, Joachim. *Berufsbildung und Bildung in den USA. Bedingungen, Strukturen, Entwicklungen und Probleme. Ausbildung, Fortbildung, Personalentwicklung* 28. Berlin: Joachim Münch, 1989.

Phillips, David. *Borrowing Educational Policy*. In: Finegold, David; McFarland, Laurel; Richardson, William (ed.). *Something Borrowed, Something Learned? The Transatlantic Market in Education and Training Reform*. Washington DC, 1993, p. 13-20.

Reich, Robert. *The Work of Nations. Preparing Ourselves for 21st-Century Capitalism*. New York, 1992.

Wills, Joan L. *The Emerging Workforce Development System in the United States*. Washington DC, 1997.

ves les plus faibles et ceux issus des minorités qui choisissent la filière professionnelle au niveau de la *high school*, l'enseignement professionnel mène à un diplôme de *high school* qui n'améliore pas l'employabilité et qui est souvent considéré comme un diplôme de moindre valeur.

Certains parents sont opposés à ce système, car ils y voient un instrument entre les mains du gouvernement fédéral permettant d'interférer dans leurs droits de parents et limiter la liberté individuelle par une contrainte d'état "totalitaire". "Mais ces efforts et le plan fédéral de 2,3 milliards de dollars destiné à les soutenir ont irrité de nombreux parents. Ces derniers soulignent qu'au lieu d'être axés sur les élèves de l'enseignement professionnel, ces programmes de transition de l'école au monde du travail, de par la législation, s'adressent à tous les étudiants. Or, en réalité, ces programmes exercent une contrainte injustifiée sur la vie de leurs enfants" (Cheney, 1998). Toute intervention gouvernementale dans le secteur éducatif est considérée comme une menace pour le rêve américain d'égalité des chances, même s'il s'agit d'une fiction. En fait, toute tentative de réforme du système éducatif qui viserait à créer un "système de filières" formel se heurtera à une forte opposition.

Conclusion

Au début des années 1990, le mouvement de réforme de l'éducation a changé d'orientation. En raison de la situation économique, l'attention s'est portée sur la formation professionnelle et sur le lien entre l'éducation et la compétitivité économique. Les employeurs avaient besoin d'une main-d'œuvre qualifiée pour leurs actions de restructuration. Au lieu de concevoir un nouveau programme de formation en emploi, les hommes politiques, les responsables de l'éducation et les employeurs favorables à une réforme ont recherché une nouvelle approche systémique de l'ensemble du secteur de l'enseignement professionnel. L'Allemagne étant un important concurrent économique, ils se penchèrent sur le système édu-

catif allemand. Le "système dual" allemand de formation professionnelle associe l'apprentissage par le travail et l'apprentissage à l'école d'une manière extrêmement bien structurée. Ce système fait partie intégrante d'un cadre institutionnel au sein duquel les organisations d'employeurs et les syndicats travaillent avec le gouvernement fédéral, dont le mandat est de réglementer la formation professionnelle. Étant donné que ces structures institutionnelles indispensables n'existaient pas aux États-Unis, il est évident qu'on ne pouvait pas reproduire le modèle allemand de formation professionnelle. Dès lors, le *School-to-Work Opportunities Act* de 1994 a été conçu pour tenir compte de la situation spécifique aux États-Unis et ouvrir la voie à des solutions centrées sur les états. À cet égard, le *School-to-Work Opportunities Act* répond bien à la politique traditionnelle des États-Unis en matière d'éducation.

Alors que la dernière tentative pour mettre en place un système unique de formation professionnelle a échoué, il existe de fortes chances que la marge de manœuvre offerte par le *School-to-Work Opportunities Act* entraîne la création, aux États-Unis, d'une grande diversité de modèles locaux et régionaux de formation professionnelle. Ces différentes approches en matière de formation professionnelle permettront aux états d'apprendre les uns des autres et d'adapter les différentes idées à leurs besoins locaux. Les programmes d'études préparatoires en technologie constituent un très bon exemple d'adaptation de la formation professionnelle traditionnelle liée à l'école aux mutations apportées par la mondialisation de l'économie. En combinant les programmes des *high schools* et des *community colleges*, les étudiants seront en mesure de répondre à la demande croissante en qualifications de base générales et en compétences en résolution de problèmes. Du fait que l'économie devient de plus en plus fragmentée et que le cycle de changement technologique se raccourcit, l'idée d'un système de formation professionnelle unique pourrait être revue et des solutions flexibles intégrées à un cadre général pourraient constituer une approche plus appropriée.