

# INFORM



NUMÉRO 21  
NOVEMBRE 2014

NEWS AND VIEWS  
TO KEEP YOU  
IN THE KNOW  
FROM THE ETF  
COMMUNITY

## LES COMPÉTENCES À L'ORDRE DU JOUR DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL? UNE AFFAIRE DE GOUVERNANCE

Le capital humain constitue un atout important pour le développement socioéconomique régional et local. De nombreux pays se mobilisent désormais au niveau régional et local afin de développer les compétences, en comptant sur la participation d'acteurs locaux.

La présente note, qui s'adresse en priorité aux décideurs politiques des pays partenaires de l'ETF, examine la manière dont différentes approches de gouvernance peuvent être élaborées pour renforcer le développement régional et local des compétences. Elle s'appuie sur l'expérience de l'ETF en matière de soutien aux politiques de ses pays partenaires, au niveau national et, plus récemment, régional.

### LES COMPÉTENCES AU NIVEAU RÉGIONAL ET LOCAL

Dans la plupart des pays partenaires de l'ETF, le niveau de développement est inégal à l'intérieur du pays: les capitales ou les grands centres économiques génèrent de la croissance, tandis que d'autres régions, défavorisées pour des raisons géographiques ou historiques, restent à la traîne. Les changements historiques qui sont intervenus en Europe orientale, dans les Balkans et, plus récemment, dans les pays arabes, montrent que ces déséquilibres peuvent avoir de lourdes conséquences sociales et politiques. En conséquence, le développement régional est désormais au cœur de la plupart des politiques publiques et est considéré comme un élément essentiel de la compétitivité économique nationale et du développement social. Aborder les politiques de développement du capital humain au niveau national, mais également au niveau régional et local, permet d'accroître leur efficacité dans la mesure où il est ainsi possible de mieux faire correspondre l'offre et la demande de compétences. Cela s'explique par le fait que les parties prenantes locales connaissent leurs besoins mieux que quiconque et peuvent se montrer plus créatives pour trouver, au niveau local, des solutions aux problèmes d'inadéquation des compétences.

D'autres fonctions liées au système de formation peuvent aisément justifier une intervention régionale, à savoir:

- analyse et suivi du marché du travail local en matière d'emplois et de compétences;
- information et orientation pédagogique

et professionnelle pour les élèves, les personnes sans emploi et la population active;

- soutien aux petites et moyennes entreprises (entre autres) en matière de formation et de coaching, afin de favoriser leur création et leur croissance;
- évolution ou adaptation des programmes de formation, en réponse à des besoins en compétences spécifiques au marché du travail local; et
- gestion des établissements de formation en étroite partenariat avec les entreprises, afin d'accroître l'employabilité des futurs diplômés.

La réussite de cette approche fondée sur le principe de subsidiarité suppose une participation active des acteurs régionaux et locaux aux processus de développement des compétences. Lorsque les parties prenantes (autorités régionales, administrations publiques, partenaires sociaux, organisations de la société civile, institutions d'enseignement et de formation, dont les universités et les instituts de recherche, secteur privé et communautés locales) sont impliquées dans l'élaboration des politiques, les modèles de gouvernance qui en résultent donnent généralement lieu à des politiques de développement des compétences plus pertinentes et de meilleure qualité, à condition qu'elles soient accompagnées par des mécanismes de redevabilité définis.

Notons que l'intégration d'acteurs locaux et

régionaux dans des modèles de gouvernance plus participatifs prend du temps. Dans certains cas, il peut exister une volonté politique de soutenir des processus régionaux, mais les cadres juridiques en vigueur font parfois obstacle à de possibles transitions institutionnelles vers une délégation officielle des responsabilités ou le développement fructueux d'initiatives informelles fondées sur des partenariats locaux. Bien souvent, la capacité des parties prenantes locales et régionales à participer activement doit être développée en parallèle.



**Pour faire la différence, les acteurs locaux ont besoin d'exercer un certain contrôle sur les processus locaux et régionaux de développement des compétences.**



### SOMMAIRE

- Faire fonctionner la gouvernance multi-niveaux
- Créer les conditions d'un engagement institutionnel accru
- Soutenir des partenariats public-privé

## FAIRE FONCTIONNER LA GOUVERNANCE MULTI-NIVEAUX

Bien souvent, les acteurs régionaux et locaux ne participent activement aux processus de développement des compétences que si d'une part ils reconnaissent que la pénurie ou l'inadéquation de compétences ont un effet néfaste sur la croissance économique de leur région et s'ils trouvent d'autre part un environnement favorable.

Afin de permettre aux acteurs régionaux et locaux de jouer un véritable rôle dans la planification du développement des compétences, les processus de gouvernance verticaux et horizontaux doivent être adaptés, et ainsi permettre de renforcer la capacité des acteurs locaux à agir et réunir les conditions nécessaires à leur action.

### 1. CRÉER LES CONDITIONS D'UN ENGAGEMENT INSTITUTIONNEL ACCRU

Le défi majeur est celui d'inscrire les compétences à l'ordre du jour des processus de développement régional.

À long terme, les politiques de développement régional devraient s'appuyer sur des processus de planification régionaux. En attendant, certaines mesures peuvent déjà être prises dans les cadres de gouvernance actuels, afin que les parties prenantes locales et régionales participent davantage.

#### Responsabilités partagées

Pour faire la différence, les acteurs locaux se doivent d'exercer un certain contrôle sur les processus locaux et régionaux de développement des compétences.

Cela suppose d'évaluer si les cadres de gouvernance existants sont appropriés (du point de vue politique, juridique, institutionnel, budgétaire, etc.) pour une participation effective des acteurs locaux à l'élaboration et/ou à la mise en œuvre des politiques. Cet examen ne devrait pas se limiter aux cadres institutionnels, mais s'adresser également aux acteurs régionaux et locaux, afin d'identifier l'appui dont ils auraient besoin pour assumer davantage de responsabilités, et de déterminer le niveau d'intervention le plus approprié (local/régional/sectoriel/national) en fonction du type de besoins en développement des compétences.

Il n'existe pas de modèle unique pour la répartition des pouvoirs entre les structures centrales, régionales et locales. L'organisation administrative, la dimension, la possibilité de gérer les politiques nationales

Le pouvoir peut être décentralisé, lorsque les autorités régionales se voient confier des responsabilités en matière d'élaboration et de mise en œuvre des politiques; ou déconcentré, lorsque l'administration nationale/les ministères sont représentés au niveau régional ou local et qu'il est possible d'adapter les politiques nationales au contexte local.

de façon centralisée ou encore le passé historique, culturel, économique et social d'un pays sont autant de facteurs qui influencent la répartition des pouvoirs.

Cette évolution positive n'est toutefois pas immédiatement effective, et la période initiale de changement peut être assortie de problèmes d'inefficacité supplémentaires ou de coûts de transaction.

#### Évaluations conjointes

Pour que leur participation soit réelle et productive, les acteurs locaux doivent être en mesure de collecter, analyser et utiliser des données quantitatives et qualitatives, qui leur assureront également une compréhension commune de la situation et des défis à relever en matière de compétences.

Il convient donc de combiner des données relatives:

- au marché du travail et à la main-d'œuvre, y compris celles liées aux besoins de secteurs économiques spécifiques, à la mobilité des travailleurs, aux questions relatives à la migration et à l'égalité des genres; et
- à l'enseignement et à la formation, y compris celles liées aux nombres de postes de formation, selon les différents types de programmes et de qualifications proposés, à la pertinence des formations et à la capacité d'adapter les programmes à de nouveaux besoins au niveau régional, ainsi qu'à l'organisation et à l'utilisation des ressources en interne.

#### Des plateformes officielles de concertation sur la politique publique

L'existence d'une plateforme officielle de concertation assure une participation des acteurs locaux et régionaux plus cohérente et durable.

Les parties prenantes locales se montrent parfois réticentes à travailler avec les autorités ou les administrations locales, considérées comme des obstacles et non comme des moteurs du changement. Les plateformes officielles de concertation et de

dialogue, dotées de procédures claires, ont prouvé leur efficacité dans la mise en relation et la construction de la confiance, permettant aux participants de se mettre d'accord et de réaliser des actions communes. Il se peut que ces plateformes se formalisent davantage pour constituer des conseils régionaux des compétences, des observatoires régionaux et locaux du marché du travail, ou encore des forums de partenaires sur les compétences, etc. Dans tous les cas, leur rôle va au-delà de la simple analyse passive d'un territoire en termes d'offre et de demande de compétences. Elles peuvent participer à un large éventail d'activités, comme le rapprochement des stratégies en matière de compétences et des stratégies régionales de développement économique et social, la mise en place de conditions propices à la création ou à la croissance de petites et moyennes entreprises, l'apport d'un soutien pour le retour à l'emploi/l'emploi des personnes sans emploi, la promotion de la coopération entre les institutions de formation, le secteur privé et les autres institutions impliquées dans la formation en alternance, etc.





## 2. SOUTENIR DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ PRAGMATIQUES

L'expérience montre que les partenariats innovants sont souvent lancés par la société civile (en particulier les entreprises) et motivés par des considérations économiques/liées au marché. Le rôle des décideurs politiques est dès lors moins direct, dans la mesure où il consiste essentiellement à créer les conditions nécessaires à la mise en place et à la réussite de tels partenariats, de sorte qu'ils se développent et, idéalement, qu'ils inspirent d'autres initiatives. En d'autres termes, une bonne gouvernance permet à des initiatives « de base » (locales ou régionales) de prendre la forme de processus ascendants.

L'intervention d'acteurs nationaux, afin qu'ils proposent des mesures incitatives ou qu'ils recueillent les bonnes pratiques, permet à ces initiatives locales de porter leurs fruits tout en maximisant leur impact potentiel. Dans le même temps, il est possible que l'intégration forcée dans un cadre formel de pratiques locales bien établies freine la dynamique lancée. Par conséquent, la prudence est de mise.

Des actions concrètes permettent de créer des opportunités de partenariats public-privé. Ces partenariats peuvent réunir des acteurs régionaux et locaux de l'enseignement et de la formation, de l'économie et du marché du travail ayant un intérêt à collaborer. En plus de partager et de systématiser leurs informations, ils peuvent alors élaborer une vision commune et/ou une stratégie en matière de développement du capital humain, identifier et mettre en œuvre conjointement des mesures innovantes, des actions ou des mesures à effet rapide permettant de pallier les faiblesses du système actuel de formation des compétences et se mettre d'accord sur leurs rôles et responsabilités respectifs dans le cadre de la mise en œuvre des politiques.

Il convient également de partager au niveau local les approches, méthodologies et outils développés nationalement relatifs à l'adéquation entre offre et demande de compétences, mais en ayant pris soin de les adapter aux réalités et besoins locaux. Cette approche a été adoptée pour aider la région de Tanger-Tétouan au Maroc, où une analyse

de l'inadéquation des compétences a été réalisée à l'aide d'outils développés au niveau national (normes professionnelles, répertoire métiers-compétences, cadre national des certifications).

Il est également utile de consigner les bonnes pratiques utilisées en dehors des structures officielles. La nécessité d'encourager et de promouvoir les initiatives locales réussies est l'une des raisons pour lesquelles l'ETF a lancé, en 2013, l'initiative « Communautés entrepreneuriales ». L'objectif était d'identifier, à partir d'une série de critères, des partenariats innovants à l'échelle locale pour le développement des compétences et de les promouvoir vis-à-vis des décideurs politiques.

Idéalement, les décideurs politiques seront encouragés à étendre les projets les plus fructueux et reproductibles ou à mettre en place un cadre législatif propice à la réalisation d'initiatives similaires. Ainsi, les décideurs politiques sont en mesure d'encourager les acteurs locaux à relever le défi de la création d'emplois.

### TUNISIE: FONDER UNE APPROCHE PARTENARIALE SUR UNE ANALYSE CONJOINTE DES DÉFIS RÉGIONAUX EN MATIÈRE DE COMPÉTENCES

En 2011, dans le sillage de la révolution, le ministère de la Formation professionnelle et de l'Emploi a décidé que le gouvernorat de Médenine serait le bénéficiaire d'un projet de l'ETF d'un genre nouveau, en faveur d'une meilleure gouvernance régionale des compétences. Les institutions concernées ont été identifiées pour former un comité de pilotage, dont le mandat était de débattre des défis liés aux compétences dans la région et de définir de possibles solutions communes. Au fil du projet, le comité de pilotage a exprimé le souhait de fonder ses discussions sur des faits et des données concrets. Une analyse globale du territoire a été réalisée, avec l'aide de consultants qui ont pu s'appuyer sur une première analyse dite « SWOT » (atouts, faiblesses, opportunités, menaces) réalisée par l'ensemble du comité de pilotage. Par la suite, les mêmes organisations, sous les auspices de l'Office de développement du Sud et de l'Office régional de la statistique, ont proposé un tableau d'indicateurs clés à évaluer régulièrement au niveau régional. Ce tableau de bords'appuyait sur les évolutions du marché du travail (entreprises, emploi) et visait à réaliser des choix informés à l'avenir en veillant à ce que le système d'enseignement et de formation professionnels puisse répondre à des besoins en constante évolution. Près de trois ans après le lancement de cette initiative, le tableau d'indicateurs clés continue d'être mis à jour chaque trimestre sans aide extérieure. Le comité de pilotage est par ailleurs en bonne voie pour prendre la forme d'un comité officiel sous l'autorité du gouverneur avec un mandat similaire à celui des commissions pour l'emploi et la formation des comités économiques et sociaux régionaux en Europe.

L'approche régionale adoptée à Médenine a également permis aux acteurs locaux d'identifier et de mettre en œuvre collectivement plusieurs actions concrètes. Ces initiatives s'appuient sur d'étroits partenariats entre des acteurs publics (formation) et privés (entreprises) dans la région, notamment:

- l'organisation d'un forum pour l'employabilité, l'entrepreneuriat et la formation, événement rassemblant annuellement 2 000 jeunes, entreprises locales, bureaux d'emploi et institutions de formation, dans le but de fournir des informations, une orientation professionnelle et des conseils aux jeunes demandeurs d'emploi;
- la création d'associations d'anciens étudiants, afin d'aider les jeunes diplômés dans leur insertion professionnelle post-formation;
- la mise en place d'un réseau visant à aider les institutions de formation à partager leurs ressources et à coordonner l'offre de formation;
- l'introduction à titre expérimental d'un module de formation sur le professionnalisme au travail, avec la contribution de personnels d'entreprises locales comme formateurs.



## RECOMMANDATIONS

Plusieurs processus devraient être enclenchés pour s'assurer que les acteurs nationaux et locaux (i) sont disposés à partager leurs tâches et responsabilités; et (ii) disposent des capacités nécessaires pour le faire, à savoir:

- impliquer les parties prenantes du niveau central, en charge des politiques de développement du capital humain, en particulier les ministères ou les institutions publiques concernés et les partenaires sociaux, dans ces processus régionaux, afin de faire d'emblée converger les efforts consentis à l'échelle locale et nationale. Cela demande une évaluation conjointe préalable des cadres de gouvernance actuels par rapport aux objectifs de renforcement des acteurs régionaux;
- créer ou consolider des plateformes régionales ou locales de dialogue et de coordination sur les questions liées aux compétences ou au capital humain, qui soient cohérentes avec le modèle de gouvernance en vigueur;
- réaliser une analyse fondée sur des données objectives, quantitatives et qualitatives, afin de mieux comprendre les contraintes liées aux compétences en matière de développement économique régional; utiliser les données et leur analyse pour instruire le dialogue entre acteurs locaux sur les besoins du marché du travail et les déficits de compétences, sur les mesures correctives à prendre et sur la manière de surveiller l'impact des mesures prises;
- développer des partenariats public-privé locaux sur des actions concrètes et innovantes afin de résoudre les problèmes de déficits ou d'inadéquation des compétences, et ce même à très petite échelle: cela renforce la reconnaissance et la confiance mutuelles entre les acteurs du secteur privé et public et prépare le terrain pour des processus régionaux intégrés, coordonnés et plus ambitieux en matière de développement des compétences et de création d'emplois;
- évaluer les besoins en termes de capacités et définir des plans de développement des capacités à moyen et long termes pour le renforcement des institutions, la formation du personnel, l'équipement, les outils, les flux de travail et les processus de coordination régionaux.

En résumé, si l'objectif à long terme est d'institutionnaliser des processus locaux et régionaux de planification du développement des compétences, le chemin est encore long et plusieurs étapes seront nécessaires pour modifier les modèles de gouvernance.

## REFERENCES

*Barr, J., Building quality jobs at the local level – Key findings from a comparative OECD review, 10th Annual Meeting of the OECD LEED Forum on Partnerships and Local Development, avril 2014.*

*Commission européenne, Investment for jobs and growth: Promoting development and good governance in EU regions and cities, Sixth report on economic, social and territorial cohesion, juillet 2014.*

*Commission européenne, Multi-level governance and partnership: The Van den Brande report, Prepared at the request of the Commissioner for regional and urban policy J. Hahn, octobre 2014.*

*ETF, Good multi-level governance for effective vocational education and training (VET) policies and systems, ETF position paper, 2012.*

*ETF, Human capital and regional development: ETF framework for action, Revised version, mars 2012.*

*ETF, Sectoral and regional aspects of skills development and VET policies: The ETF experience from East European countries, 2014.*

*ETF, VET governance in the SEMED region: Cross-country analysis, GEMM final report, 2014.*

*LCPS (Lebanese Center for Policy Studies), Harb, M. et Atallah, S., Decentralization in the Arab world must be strengthened to provide better services, n° 11, avril 2014.*

*Neffke, F., Henning, M. et Boschma, R., How do regions diversify over time? Industry relatedness and the development of new growth paths in regions, Economic Geography 87(3), 2011, pp. 237-265.*

## ALBANIE: DES PARTENARIATS PUBLIC-PRIVÉ À L'ŒUVRE

En Albanie, un pacte territorial pour l'emploi a été établi à Kukes dans le cadre du programme sur l'emploi et la migration des jeunes, avec la participation des autorités régionales, des services de l'emploi et d'employeurs. L'objectif était de régulariser les entreprises familiales et de créer de nouveaux emplois pour les jeunes. Ce projet consistait à promouvoir les emplois subventionnés, la formation, les microcrédits, ainsi que les services de conseil aux entreprises. Des mesures actives d'emploi comprenaient des formations en cours d'emploi, des formations professionnelles et/ou des subventions salariales pour les jeunes chômeurs de longue durée (15-29 ans). La participation d'une organisation intermédiaire du secteur privé chargée d'assurer le lien avec les employeurs en constituait un élément innovant. Les bénéficiaires du projet ont obtenu un taux élevé de réussite (90 % d'entre eux ont terminé les programmes et 60 % étaient toujours employés au bout de six mois). L'une des lacunes du projet était que l'ensemble des appels à propositions (pour les offres de stages des employeurs) étaient gérés par le service national de l'emploi de Tirana et non par le service régional de l'emploi. L'enseignement tiré de ce projet a donc été d'impliquer des acteurs régionaux dans la sélection des propositions et le suivi de la mise en œuvre des mesures, entre autres.

Ce projet a été répliqué. Un projet de suivi a été lancé par le PNUD-OIT dans les régions de Kukes, Shkodra et Lesha. Ce projet suit un modèle plus flexible, avec la participation des services nationaux et régionaux de l'emploi. Un intermédiaire du secteur privé est chargé du suivi des activités. Une nouvelle mesure active d'emploi en faveur du travail indépendant est mise en œuvre à Shkodra et Lesha, ainsi qu'une autre mesure visant l'emploi des personnes souffrant d'un handicap.