

6.12 INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN : L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

6.12.1 Le contexte

a. L'importance du capital humain

L'importance du capital humain (promotion de la santé, investissement dans l'éducation, formation des hommes et des femmes) dans le développement a été soulignée dans la partie diagnostic de ce document. Cette accumulation de capital est considérée comme un facteur essentiel de croissance et de développement par de nombreux économistes. Mais la relation entre capital humain et développement n'a rien de simple. D'autres travaux montrent également que l'on peut avoir une accumulation de capital humain sans effet sur la croissance, et qu'il faut davantage étudier les facteurs qui influencent les décisions des individus, comme le manque d'information, les difficultés à traiter l'information ou parfois la simple inertie⁽¹⁾. On retrouve ces problématiques dans le domaine du marché de l'emploi ou de la formation professionnelle continue en Nouvelle-Calédonie.

Les entreprises ont compris que le développement des compétences de leurs salariés, ainsi qu'une gestion optimale de leur capital humain, contribuent à améliorer leur performance économique. Un Organisme Paritaire Collecteur Agréé (OPCA) de métropole, chargé de collecter les fonds de la formation professionnelle continue, le définit ainsi : « *Le Capital Humain est constitué par l'ensemble des aptitudes, des connaissances, des capacités et des compétences individuelles et/ou collectives acquises, développées et valorisées tout au long de la vie et mises en œuvre dans le cadre professionnel.* »

La gestion et le développement des compétences individuelles et collectives sont devenus des enjeux stratégiques, même si les PME ont souvent plus de difficultés à s'y adapter. D'où le développement conséquent de la gestion des ressources humaines (GRH) au sein des entreprises pour accroître et valoriser ce capital. Les objectifs des entreprises à travers la mise en place d'une GRH sont multiples : augmentation de la performance des salariés, fidélisation accrue, plus grande motivation du personnel, atteinte des objectifs stratégiques, etc. Pour le salarié, le fait de développer son portefeuille de compétences, notamment par la formation continue, lui permet, par exemple, de mieux maîtriser son évolution professionnelle au sein de l'entreprise.

Par ailleurs, si l'on considère une définition large, comme Jacques Freyssinet⁽²⁾, de ce qu'est une politique de l'emploi, c'est-à-dire « *l'ensemble des interventions publiques visant, à titre principal ou secondaire, à agir sur le niveau et la qualité de l'emploi* », on comprend que de nombreux autres instruments de politique peuvent être mobilisés : la législation du travail, l'éducation, la protection sociale.

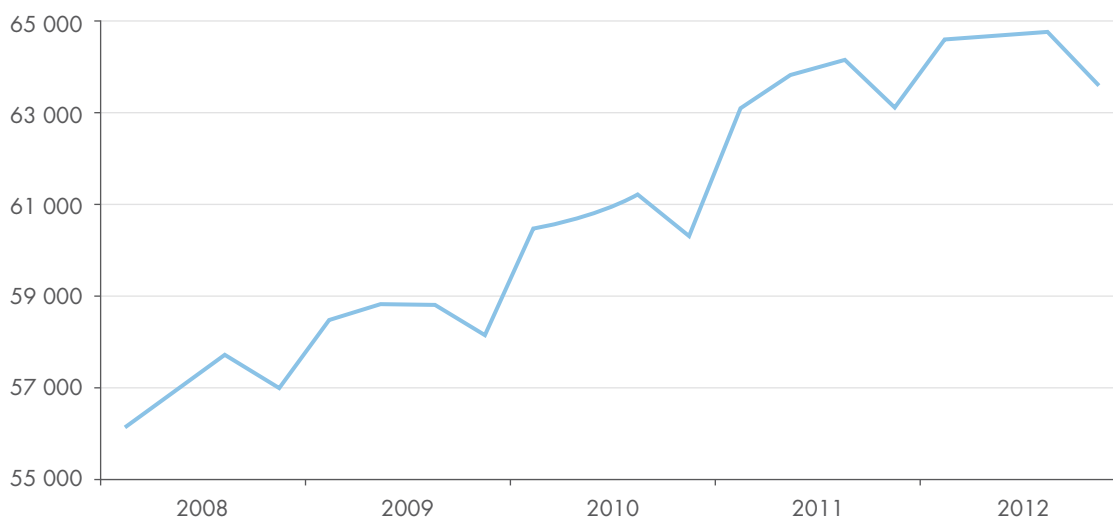
b. Une situation paradoxale du marché de l'emploi

En Nouvelle-Calédonie, la croissance des dix dernières années a reposé sur la création d'emploi grâce aux facteurs travail et capital, mais peu sur des gains de productivité. Cependant, cette croissance de l'emploi reste marquée par une inadéquation entre l'offre d'emploi (qualifiée) et la demande d'emploi (peu qualifiée).

(1) Dans ce domaine notamment, l'ensemble des travaux d'Esther Duflo, économiste française, MIT, Collège de France, sur l'économie du développement et de la pauvreté.

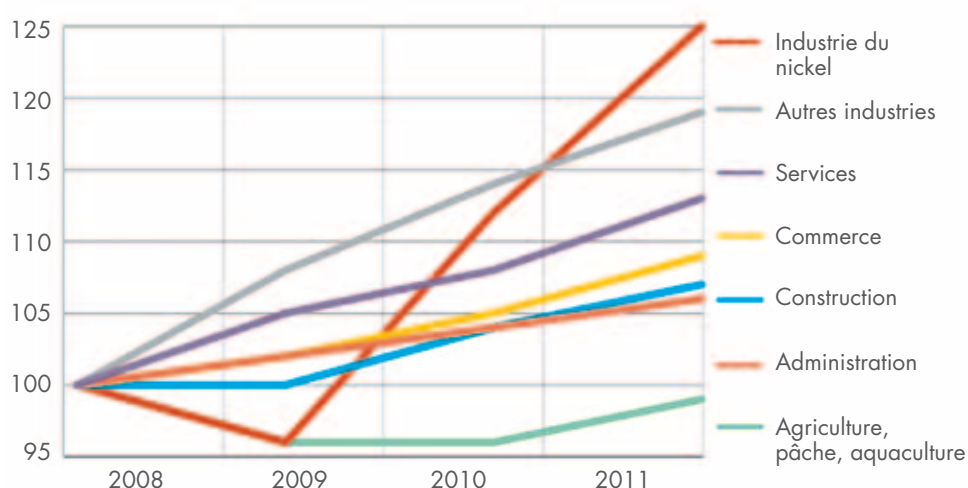
(2) Éléments de réflexion pour la construction d'un plan pour l'emploi, Jacques Freyssinet, rapport au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 13 juillet 2011.

1 L'ÉVOLUTION DE L'EMPLOI SALARIÉ PRIVÉ



Source : RIDET-CAFAT, ISEE

2 L'ÉVOLUTION DES EFFECTIFS SALARIÉS (BASE 100 EN 2008)



Source : CEROM 2011

Le marché du travail calédonien est effectivement dans une situation paradoxale, comme le note J. Freyssinet⁽³⁾, où coexistent des pénuries de main d'œuvre qualifiée et des risques de marginalisation ou d'exclusion du marché de certaines catégories de personnes.

Selon l'ISEE⁽⁴⁾, bien que les demandeurs d'emploi soient globalement de plus en plus formés (les sans qualification sont passés de 45 % il y a cinq ans, à 38 % en 2012), certains domaines d'activité sont

tendus. Ainsi, les offres des secteurs de l'industrie, de l'installation et de la maintenance (soit 20 % des offres en 2012) peinent à être pourvues.

Par ailleurs dans l'évolution du modèle de développement et de croissance de la Nouvelle-Calédonie, un sentier vertueux de croissance consisterait à associer l'augmentation des gains de productivité, dont celle du travail, avec l'augmentation des salaires réels, favorisant ainsi la consommation des

(3) *Éléments de réflexion pour la construction d'un plan pour l'emploi*, Jacques Freyssinet, rapport au gouvernement de la Nouvelle-Calédonie, 13 juillet 2011.

(4) *Bilan économique et social 2012*, ISEE, Nouvelle-Calédonie.

ménages et des débouchés pour la production locale (voir le chapitre « Installer de nouvelles dynamiques structurelles pour l'économie calédonienne »).

Enfin, en matière de fonctionnement du marché du travail, le rapport Wasmer et David⁽⁵⁾, comme d'autres avant, souligne la concentration de l'emploi dans les secteurs publics et « non exportables » (construction, services aux personnes, etc.) au détriment des secteurs manufacturiers. S'y ajoute l'écart de rémunération entre le secteur privé et le secteur public (effet de l'indexation) qui attirerait les personnes plus qualifiées.

c. Des inégalités d'accès à l'emploi

Le bilan de l'année 2011, réalisé à partir des statistiques produites par les services de placement des trois provinces, montre que le profil des demandeurs d'emploi reste stable, avec une nette prédominance des femmes et des demandeurs ayant un faible niveau de qualification :

■ 6 demandeurs d'emploi sur 10 sont des femmes. Cette part est stable depuis 2008 et, bien que les femmes soient plus diplômées que les hommes, elles

restent plus longtemps demandeurs d'emploi (c'est dans les « anciens inscrits » que la part des femmes est la plus importante, alors qu'elle baisse dans les « premiers inscrits ») ;

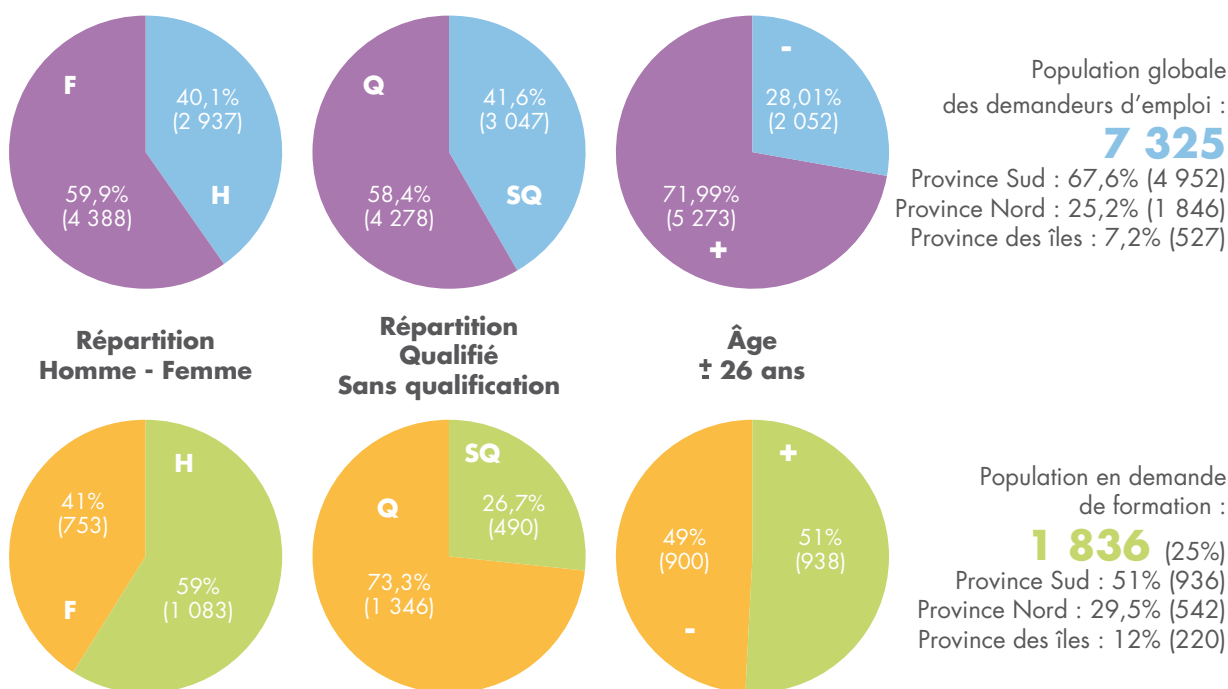
■ la moyenne d'âge des demandeurs d'emploi est de 33 ans, et environ un demandeur d'emploi sur trois est âgé de 15 à 26 ans ;

■ 6 demandeurs d'emploi sur 10 ont atteint le niveau CAP-BEP ou équivalent. Les demandeurs d'emploi non formés sont donc 4 sur 10.

À ce jour, les inégalités dans l'accès à l'éducation et aux diplômes persistent. Or, l'on sait qu'elles impactent directement les taux d'accès à l'emploi et l'accès aux différentes catégories d'emploi. Les données suivantes, qui datent de 2009 et de 2010, en sont une illustration directe. Corrélés à l'absence de diplôme, l'inactivité et le chômage sont nettement plus fréquents chez les jeunes kanak. Les écarts se manifestent aussi à l'entrée sur le marché du travail, avec le décalage entre formation et contenu des emplois. Les parcours scolaires et d'insertion professionnelle sont encore souvent marqués par les retards et l'échec dans les communautés océaniques⁽⁶⁾ :

3 LES PUBLICS DES DEMANDEURS D'EMPLOI

Analyse des publics : données 2010



Source : DFPC, données 2010

(5) Et si la prospérité n'était pas éternelle ? E. Wasmer E. et Q. David, rapport sur la situation économique de la Nouvelle-Calédonie, août 2012.

(6) Situation sociale et comportements de santé des jeunes en Nouvelle-Calédonie, rapport d'enquête, INSERM, 2008.

- 57 % des non diplômés sont Kanak, alors que seulement 5 % des Kanak sont diplômés du supérieur ;
- 81 % des non Kanak ont un emploi, contre 55 % des Kanak ;
- le taux d'activité des non Kanak est estimé à plus de 70 %, et celui des Kanak est inférieur de 10 points. Cet écart d'environ 10 points est stable depuis les 20 dernières années ;
- en province Nord, les jeunes kanak ont un revenu inférieur de 43 % à celui des non Kanak ;
- 39 % des Kanak sont ouvriers, contre 20 % des non Kanak, et 13 % des non Kanak sont « cadres et professions intellectuelles supérieures », contre moins de 5 % des Kanak ;
- les femmes n'occupent que 43,6 % des emplois salariés et 24,6 % des postes de direction et, surtout, elles représentent 60 % des demandeurs d'emploi en fin de mois.

Pour une part, l'origine du problème se situe au niveau de la formation initiale, et pour le résoudre il sera essentiel de renforcer les articulations et la cohérence entre les politiques menées dans le système éducatif et dans le domaine de l'emploi et de la formation continue.

Améliorer l'adaptation des qualifications aux emplois, et augmenter par là même l'employabilité de la population active, n'est pas seulement un impératif social, il est aussi économique.

d. Des besoins nouveaux en compétences

Le rééquilibrage et les transferts de compétences de l'État vers la Nouvelle-Calédonie révèlent aussi une pénurie de main d'œuvre, qualifiée et très qualifiée, capable de prendre en main le pilotage des nouvelles compétences : il convient dès lors de former des cadres calédoniens qui se substitueront progressivement aux cadres de l'État.

Par ailleurs, la politique de protection de l'emploi local, qui permet notamment de lutter contre les

inégalités d'accès à l'emploi entre Calédoniens et non Calédoniens, a fait l'objet d'une loi du pays le 27 juillet 2010, dite loi sur l'emploi local⁽⁷⁾. Mise en œuvre en février 2012, cette loi donne priorité à l'emploi aux citoyens calédoniens (personnes nées en Nouvelle-Calédonie ou s'y étant installées avant le référendum de 1998). Selon les difficultés de recrutement existantes pour les différents types d'emploi, la loi prévoit des durées de résidence pour ouvrir l'accès aux non Calédoniens. Ces durées peuvent aller de 0 à 10 ans, la durée la plus longue de résidence étant pour les emplois qui peuvent *a priori* être pourvus par des citoyens calédoniens.

La loi sur l'emploi local consacre donc la régulation du marché du travail au profit des salariés calédoniens. Sa mise en œuvre a pour conséquences de créer une rigidité sur le marché du travail d'un côté, mais de donner plus de chances aux Calédoniens de l'autre. Pour que cette mesure soit un succès, il est important de parvenir à deux résultats cruciaux :

- ne pas obérer le développement local, et celui des entreprises, par un risque de sous-compétence ;
- permettre à tous les Calédoniens de bénéficier des effets de cette régulation.

Conformément aux principes posés par la loi organique, la Nouvelle-Calédonie possède une compétence générale dans le domaine de la formation professionnelle continue, sans préjudice des actions exercées par les provinces.

La croissance économique future de la Nouvelle-Calédonie reposera donc, et avant tout, sur la valorisation de son potentiel humain. Et les défis à relever dans ce domaine sont nombreux. Comment adapter les systèmes de formation, tant initiale que continue, aux enjeux du futur ? Vers quels métiers orienter les jeunes ? Comment assurer une formation qualifiante tout au long de la vie active ? Comment répondre aux aspirations de privilégier l'emploi local ?

(7) Loi du pays n° 2010-9 du 27 juillet 2010 relative à la protection, à la promotion et au soutien de l'emploi local. Les emplois du secteur privé, ainsi que les emplois occupés par des agents contractuels de droit privé du secteur public, sont occupés par des citoyens de la Nouvelle-Calédonie et, à défaut, par des personnes justifiant d'une durée de résidence suffisante. La priorité s'applique à conditions de qualifications et de compétences égales. La durée de résidence requise pour occuper un emploi non pourvu par un citoyen est définie par un tableau des activités professionnelles élaboré par les partenaires sociaux.

6.12.2 Les prérequis

Assurer l'adéquation entre les attentes des individus et les besoins en compétences des entreprises calédoniennes est l'enjeu majeur de la formation professionnelle continue. Cet enjeu s'inscrit dans un contexte social et économique qui impose la prise en compte⁽⁸⁾ :

- de la nécessité d'offrir les emplois disponibles en priorité aux Calédoniens ;
- d'un rééquilibrage communautaire, géographique et de genre dans la mise en œuvre des dispositifs de formation ;
- des compétences partagées entre la Nouvelle-Calédonie et les provinces dans le domaine de la formation professionnelle continue ;
- de la capacité des acteurs de la formation à répondre à la demande de formation, principalement dans le champ de l'ingénierie de formation ;
- des caractéristiques du tissu économique et plus particulièrement de la taille des entreprises locales ;
- des caractéristiques des bénéficiaires à traiter.

Ceci suppose de :

- mieux connaître les besoins des employeurs, et notamment des TPE-PME (88 % des entreprises n'ont pas de salarié et dans les 12 % d'entreprises restantes, 92 % ont moins de 20 salariés) ;

- poursuivre le dialogue social sur le travail ;
- mieux appréhender le lien formation / emploi / développement économique (emploi et formation, salaire et productivité, etc.) ;
- instaurer un dialogue permanent entre la formation initiale et continue et les différents partenaires sociaux ;
- mieux prendre en compte l'interdépendance de l'emploi avec les politiques de transport, de logement, d'équipements collectifs ;
- accroître l'efficacité du service public de l'emploi.

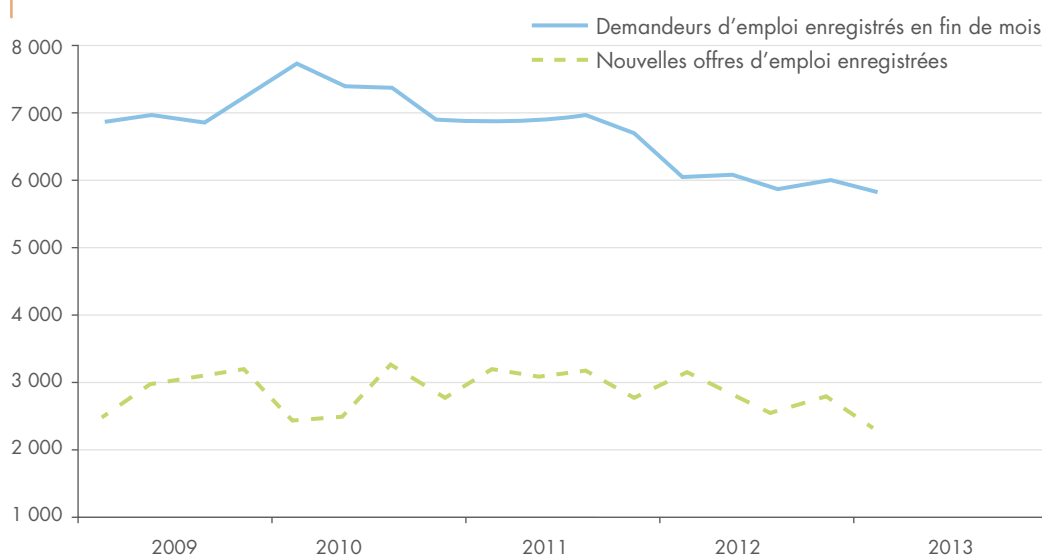
6.12.3 Les indicateurs d'opportunité

- Les demandeurs d'emploi fin de mois (DEFM) ;
- les demandeurs d'emploi sans qualification : 38 % en 2012 (45 % en 2007) ;
- le taux d'investissement des employeurs dans la formation continue (pour les entreprises de plus de 10 salariés) en 2010 : 1,74 % du montant des rémunérations, soit 7 % des entreprises concernées et 65 % des salariés. Pour mémoire, l'obligation légale est de 0,7 %.

6.12.4 Les choix et les priorités possibles

- Faut-il intégrer la formation initiale (scolaire) et la formation professionnelle continue dans un même schéma des

4 L'ÉVOLUTION DES DEMANDEURS D'EMPLOI FIN DE MOIS



Source : IDC NC, données CVS par l'IEOM

(8) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

formation, ou faut-il maintenir une séparation des deux dispositifs de formation ? La formation professionnelle continue a-t-elle pour vocation de « réparer » les insuffisances de la formation initiale, ou doit-elle s'inscrire dans son prolongement ou dans un *continuum* ? Peut-on parler, comme l'indique le code du travail, de formation professionnelle permanente et d'éducation permanente ?

■ La formation doit-elle être orientée prioritairement vers les besoins de l'individu ou ceux de la société ? Quelle place réserver à la culture, à la citoyenneté ?

■ Faut-il rester sur le partage des compétences actuel en matières d'emploi et de formation professionnelle ?

6.12.5 Objectifs, résultats attendus et moyens

a. Accroître l'employabilité de la main d'œuvre

■ Une définition complexe

■ Définir l'employabilité

Cette notion d'employabilité est complexe et peu stabilisée. Pour l'Organisation Internationale du Travail (OIT), elle « englobe les compétences, connaissances et qualifications qui renforcent l'aptitude des travailleurs à trouver et conserver un emploi, progresser au niveau professionnel et s'adapter au changement, trouver un autre emploi s'ils le souhaitent ou s'ils ont été licenciés et s'intégrer plus facilement au marché du travail à différentes périodes de leur vie. »⁽⁹⁾ L'employabilité est liée à la qualité de la formation initiale et continue de l'individu et aux compétences acquises, notamment celles qui sont transférables, comme l'aptitude à travailler en équipe, à résoudre des problèmes, à utiliser des technologies de l'information et de la communication, etc. Mais elle dépend aussi de l'environnement économique, selon qu'il favorise ou non l'investissement individuel et collectif dans la formation et la mise en valeur des ressources humaines.

C'est pourquoi, si l'analyse a souvent mis en exergue les insuffisances du système de formation initiale et continue en Nouvelle-Calédonie, elle

ne saurait suffire à expliquer toute la situation. Les rapports Freyssinet et Amnyos⁽¹⁰⁾ ont souligné la nécessité d'améliorer le niveau d'inclusion des entrants sur le marché du travail constitués souvent d'une population jeune, féminine et très souvent kanak (les inégalités se renforçant par territoire, communauté d'appartenance, âge et sexe). Mais ces diagnostics montrent aussi que les décalages entre qualification et emploi concernent un très grand nombre de salariés (en poste, en reconversion, en risque de licenciement économique, en recherche de mobilité), voire certains chefs d'entreprises. Ces décalages contribuent à réduire le niveau de productivité des salariés et diminuent les chances de succès des programmes visant à l'accroître.

Pour Jacques Freyssinet, la première étape pour bâtir une politique de l'emploi, notamment en direction des jeunes en difficulté, est de repérer les secteurs d'activité qui peuvent offrir des emplois à ces populations. Il constate une extrême hétérogénéité des structures d'emploi en Nouvelle-Calédonie et propose une typologie en 4 catégories :

- les grandes entreprises ;
- le tissu des petites et moyennes entreprises et des travailleurs indépendants ;
- l'économie coutumière ;
- les services publics et les activités non marchandes.

Chacun de ces segments obéit à une logique propre de création d'emploi et offre des statuts et des qualités d'emploi différents. La prise en compte de cette diversité et de cette complexité impacte la politique de l'emploi, comme celle de la formation professionnelle continue. Il faut donc intégrer, dans les préconisations concernant la politique de formation professionnelle continue et la politique de l'emploi, la diversité des situations liées à chacune de ces catégories.

La situation calédonienne se caractérise aussi par la nécessité de mieux prendre en compte

(9) OIT, rapport de la Commission de mise en valeur des ressources humaines, Genève, juin 2000.

(10) L'évaluation de la politique de formation professionnelle, rapport du cabinet AMNYOS, septembre 2010.

les personnes les plus éloignées de l'emploi en instaurant des dispositifs d'insertion par le travail.

■ Quels besoins en compétences ⁽¹¹⁾?

La connaissance des besoins en compétences suppose une capacité des institutions, des entreprises et des organisations à identifier ces besoins, à les anticiper. Il y a, localement, une difficulté à construire ces outils de prévision fiables. L'un des outils serait la mise en place, systématique, dans les institutions publiques et dans les entreprises (à partir d'un seuil d'effectif) d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC).

■ Les nouvelles compétences du XXI^e siècle

Depuis plusieurs années, les experts de l'OCDE observent les systèmes éducatifs les plus innovants dans le monde et qui développent des compétences adaptées au XXI^e siècle. Les compétences de créativité, d'innovation, d'esprit d'initiative, d'esprit critique, d'analyse, de collaboration (compétences interpersonnelles), de communication (maîtrise de la langue, multilinguisme, capacité à communiquer avec plusieurs médias, etc.), la capacité à acquérir de nouvelles connaissances, le civisme et l'éthique, la maîtrise des technologies de l'information et de la communication, sont les compétences les plus souvent recherchées par les employeurs pour préparer l'avenir. La question est la suivante : est-ce que la formation initiale y prépare ?

■ Les compétences du socle commun de connaissances et de compétences

Le code de l'éducation indique que « *la scolarité obligatoire doit au moins garantir à chaque élève les moyens nécessaires à l'acquisition d'un socle commun constitué d'un ensemble de connaissances et de compétences qu'il est indispensable de maîtriser pour accomplir avec succès sa scolarité, poursuivre sa formation, construire son avenir personnel et professionnel et réussir sa vie en société.* » Ce socle,

enseigné à tous les enfants du premier et du second degré de Nouvelle-Calédonie, se décline en 7 domaines ou piliers :

- la maîtrise de la langue française ;
- la pratique d'une langue vivante étrangère ;
- la maîtrise des principaux éléments de mathématiques et de la culture scientifique et technologique ;
- la maîtrise des techniques usuelles de l'information et de la communication ;
- la culture humaniste ;
- les compétences sociales et civiques ;
- l'autonomie et l'initiative.

■ Les compétences essentielles pour l'emploi en Nouvelle-Calédonie

En matière de formation professionnelle continue, la Nouvelle-Calédonie a centré son effort financier sur la qualification des demandeurs d'emploi. Ces qualifications doivent correspondre aux besoins identifiés des entreprises du territoire en main-d'œuvre qualifiée. Cette clef d'entrée dans la politique de formation professionnelle tend aujourd'hui à se renforcer, notamment par les ambitions politiques fortes affichées de développer et favoriser l'emploi local.

La Nouvelle-Calédonie a lancé en 2012 une réflexion sur des modalités nouvelles d'acquisition et de mise en valeur de compétences essentielles. Il est envisagé la création d'un « certificat de compétences essentielles » pour les jeunes sans qualification, en s'appuyant sur un référentiel de compétences et une méthodologie d'évaluation.

Les compétences essentielles sont des compétences qui permettent d'aider les gens à accomplir les tâches qu'exigent leur emploi et les autres activités de la vie

(11) Les observations suivantes concernent également la définition d'une politique éducative (formation initiale). Elles renvoient à l'élaboration du schéma prévisionnel des formations initiales et continues traité dans le chapitre politique éducative et, plus généralement, à une meilleure articulation entre la formation initiale et continue.

quotidienne, qui leur fournissent une base permettant d'acquérir d'autres compétences, et qui contribuent à améliorer leur aptitude à s'adapter au changement en milieu de travail. À la suite du diagnostic partagé avec l'ensemble des partenaires sociaux, lancé par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie en 2012, quatre domaines de compétences essentielles ont été identifiés : communiquer, réfléchir et résoudre des problèmes, travailler en respectant des règles, se situer en tant que citoyen.

Dans une vie professionnelle, les compétences des individus se développent mais, comme les connaissances, elles peuvent devenir rapidement obsolètes, elles changent avec l'évolution des métiers, les besoins des organisations. C'est le rôle de la formation continue de permettre cette adaptation permanente. C'est aussi l'objet de la formation tout au long de la vie et de la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE).

■ Les besoins en compétences sectorielles : une montée en qualification

Avec l'évolution économique de la Nouvelle-Calédonie et les transferts de compétences, on assiste à un développement des emplois hautement qualifiés, notamment pour les processus industriels, leur conduite, leur maintenance, la maintenance des engins de chantier (mines, BTP), dans le domaine informatique avec les besoins en administrateurs de réseaux, de systèmes et de bases de données de niveau bac +4 ou +5, mais aussi des emplois d'encadrement supérieur et de direction dans la fonction publique, comme dans les entreprises.

Les différentes filières stratégiques évoquées dans le document *Orientations et moyens : propositions*, sont génératrices de besoins en compétences. C'est notamment le cas de la politique de la mer avec des besoins en marins embarqués, mais également dans l'administration calédonienne et dans les entreprises du secteur, avec une demande de hautes qualifications.

■ Mieux accueillir, orienter et accompagner⁽¹²⁾

■ Dans le domaine de la formation professionnelle

Il s'agit ici de promouvoir la formation professionnelle continue, en favorisant la formation tout au long de la vie par l'accès à l'information sur la formation professionnelle et via les dispositifs de formation. Parmi les outils mis en place susceptibles d'aller dans ce sens :

- la création d'un portail emploi-formation depuis 2012 permettant d'informer sur les métiers, le marché de l'emploi, l'ensemble des dispositifs de formation et les aides ;
- l'évolution des missions et la réorganisation de l'Institut pour le Développement des Compétences (IDC-NC). Il s'agit d'optimiser la connaissance des thématiques « emploi et formation » et du lien emploi-formation au service du grand public et des acteurs pour, *in fine*, servir les entreprises calédoniennes.

Le développement de l'individualisation des parcours d'accompagnement des demandeurs d'emploi nécessite également un accueil du public plus professionnel, une meilleure connaissance de ses besoins, une revalorisation du positionnement des parcours d'accompagnement et de mieux répondre aux conditions d'environnement qui permettent la réussite des stagiaires.

■ Dans le domaine de la politique de l'emploi

Parmi les difficultés rencontrées, il y a celle d'une intermédiation insuffisante et d'un rapprochement difficile entre l'offre et la demande d'emploi.

Le service public de l'emploi de Nouvelle-Calédonie est actuellement constitué par les trois services dits de placement des trois provinces : le SEF en province Sud, Cap Emploi en province Nord et l'EPEFIP aux îles Loyauté. Ces services sont chargés du recueil et de l'enregistrement des offres et des demandes d'emploi, de la mise en relation entre les deux et de la prise en charge des demandeurs d'emploi (gestion et placement).

(12) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

Il s'agit donc d'accroître l'efficacité du service public de l'emploi, et donc des services de placement qui opèrent de manière non homogène. La situation actuelle des services provinciaux doit évoluer pour se mettre en conformité avec le cadre légal fixé par la loi organique qui établit que la Nouvelle-Calédonie est compétente pour fixer les règles générales d'organisation du placement, et les règles relatives à la définition de la qualité de demandeur d'emploi, ainsi que pour l'organisation du service du placement.

■ Identifier et adapter les réponses aux publics visés

□ Les personnes les plus éloignées de l'emploi et sans qualification

L'ensemble des acteurs institutionnels et socio-professionnels s'accorde pour dire que le nombre de personnes très éloignées de l'emploi est très élevé en Nouvelle-Calédonie. Il se situerait aux alentours de 8 à 10 000 personnes, sans qu'il soit à ce jour possible de confirmer ce chiffre, même si l'ordre de grandeur est communément admis.

L'absence de qualification est un élément clef du processus de marginalisation. La formation est donc primordiale. Des efforts doivent être produits au niveau de la formation initiale pour éviter ces sorties sans qualification du système éducatif. À défaut, la formation professionnelle continue est un des outils pour y remédier.

Il y a dans ce domaine une diversité de situations, de multiples acteurs et une efficacité des dispositifs difficiles à mesurer. L'analyse des mécanismes d'exclusion doit prendre en compte les différents facteurs susceptibles d'intervenir : éléments socioculturels, systèmes de valeurs et organisation sociale, conditions de transport, de logement, présence d'équipements collectifs. Dans tous les cas, et quels que soient les facteurs explicatifs qui généralement se cumulent (multi exclusion), il convient que la politique de l'emploi définisse des objectifs et des dispositifs adaptés à la situation.

C'est dans ce contexte que se situe la priorité donnée par le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie de l'insertion par le travail. La construction de parcours d'insertion par le travail permet qu'une personne soit accompagnée, de manière continue, depuis son état initial jusqu'à un état final d'accès à un emploi décent et durable. Compte tenu de l'inégalité d'origine, les parcours doivent être individualisés, et ils sont susceptibles d'être adaptés ou réaménagés tout au long des étapes parcourues. Par ailleurs, les parcours d'insertion financés par les pouvoirs publics garantissent *a priori* la continuité de l'accompagnement à partir d'un diagnostic initial et de la définition d'un projet professionnel.

D'autre part, l'accès au travail est, dans le cadre des parcours, privilégié comme première étape. En effet, l'envoi en formation de personnes par définition déjà exclues des dispositifs de formation traditionnels, risque de ramener ces personnes à l'expérience de leurs premiers échecs, et d'exiger d'elles une discipline et une attention dont elles ne sont pas capables. La mise au travail est essentielle pour retrouver une dignité, prendre conscience de ses capacités concrètes et engendrer ensuite un besoin de formation issu de l'expérience de travail.

Pour autant, l'hétérogénéité des situations individuelles et la diversité des parcours ne doivent pas engendrer la prolifération des opérateurs et des dispositifs.

Ainsi, l'insertion par le travail apparaît comme une des réponses les plus adaptées à la situation locale.

La formation professionnelle peut contribuer à cette remobilisation de l'individu vers l'emploi. Ainsi, la mise en place, au niveau de la Nouvelle-Calédonie, d'un dispositif spécialisé dans l'accompagnement des publics en voie d'insertion professionnelle en s'appuyant davantage sur une logique de parcours individualisé, en leur garantissant l'acquisition de compétences essentielles, en les prenant en charge globalement, peut permettre à ces personnes sans qualification, ou qui ont décroché de manière précoce du système scolaire, de retrouver une dynamique vers l'emploi.

□ Des personnes qualifiées, mais qui ne correspondent pas aux besoins spécifiques des entreprises

De multiples raisons expliquent cette situation. Dans la formation initiale professionnelle, les formations à dominante tertiaire se sont considérablement développées avant que l'emploi industriel ne focalise l'attention avec les constructions d'usines. L'offre d'emploi a elle aussi longtemps été orientée vers le secteur tertiaire. Les filières tertiaires canalisent une part importante du public, notamment féminin.

Par ailleurs, l'offre n'a pas seulement évolué en termes de secteurs, mais aussi en termes de niveaux. En quelques années, les niveaux de qualification nécessaires à la tenue des postes sont passés du niveau V (CAP-BEP) au niveau IV (Baccalauréat), en particulier dans le domaine de la maintenance et de l'industrie, avec une demande en hausse pour les niveaux III (BTS) dans les mêmes domaines.

Un important travail de réorganisation de la carte des formations et de progression des qualifications doit être engagé, au niveau de la formation initiale comme de la formation continue, afin d'offrir des perspectives d'insertion intéressantes sur le marché du travail.

Ceci rejoint la problématique suivante d'un public qualifié dans les domaines correspondants aux besoins des entreprises, mais insuffisamment « profilés » pour faire face aux évolutions technologiques et commerciales de certains secteurs.

□ Les besoins des administrations calédoniennes en personnels d'encadrement et de direction

Les transferts de compétences de l'État à la Nouvelle-Calédonie ont mis en exergue le besoin des institutions calédoniennes en personnel d'encadrement et de direction. En collaboration avec l'État, des dispositifs spécifiques sont mis en place, notamment avec Cadres Avenir. Au-delà des réponses spécifiques, la formation professionnelle continue, intégrée dans le cadre

d'une gestion des ressources humaines, doit permettre, par une alternance entre formations et emplois, de construire pour des Calédoniens des parcours professionnels permettant un accès aux postes d'encadrement et de direction de la fonction publique.

□ La politique de rééquilibrage en matières d'emploi et de formation

Conformément aux accords de Matignon et de Nouméa, pour poursuivre le rééquilibrage et l'accession des Kanak aux responsabilités dans tous les secteurs d'activité, c'est dans le domaine de l'emploi et de la formation que les efforts sont les plus visibles :

■ le dispositif Juvenat Lycéen d'accueil et de soutien scolaire pour des jeunes originaires de la brousse et des îles : 1 000 élèves pris en charge depuis 2009 (sur 13 000 au total), 90 % de réussite au bac ;

■ le dispositif 400 cadres puis Cadres Avenir a formé plus de 520 cadres depuis 2009 ;

■ la loi sur l'emploi local du 27 juillet 2010.

En 2009, il y avait 7,7 fois plus de cadres kanak qu'en 1989, mais ils ne représentaient toujours que 9 % des cadres, alors que les Kanak représentent 40 % de la population¹³.

■ Favoriser l'accès à la formation professionnelle continue des salariés

□ Un trop faible accès à la formation professionnelle continue des salariés du secteur privé

Aujourd'hui, seuls les employeurs de 10 salariés et plus ont une obligation légale de formation dont le montant est fixé depuis 1987 à 0,7 % de la masse salariale. Ces 944 employeurs ne représentent que 7 % des employeurs calédoniens qui sont, pour leur immense majorité, des très petites entreprises employant moins de 10 salariés. Le niveau de dépenses de formation moyen est équivalent à 1,74 %.

(13) Bilan de l'accord de Nouméa, comité de pilotage du 04/10/11.

Par comparaison, le taux en métropole est de 2,93 % pour une obligation légale qui se situe en moyenne à 1,6 % de la masse salariale.

Une partie du reliquat, non utilisé, du 0,7 % est versée à la Nouvelle-Calédonie et pourrait être mobilisée pour un fonds d'assurance formation.

□ **Soutenir la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE) des salariés et des demandeurs d'emploi**

Afin de soutenir son projet de mobilité professionnelle, la reconnaissance de l'expérience acquise par un salarié peut être un outil de stimulation et d'affichage de ses compétences vis-à-vis des employeurs et du marché de l'emploi au sens large.

Le dispositif calédonien de Validation des Acquis de l'Expérience (VAE), a été institué suite à la loi du pays du 3 février 2010 relative à la validation des acquis de l'expérience et portant modification du code du travail de Nouvelle-Calédonie. Dès 2010, la Nouvelle-Calédonie a décidé d'une prise en charge financière des phases d'accompagnement et de validation pour les demandeurs d'emplois.

Parallèlement, l'accès au congé de formation et au congé VAE sont aujourd'hui réservés de fait aux salariés sous contrat à durée indéterminée. Il serait nécessaire de réfléchir à l'accès des salariés en CDD et des intérimaires à ces dispositifs.

b. Mieux anticiper : former pour l'emploi ou l'activité

Il s'agit de favoriser l'adéquation des réponses apportées en formation professionnelle continue avec les besoins des entreprises en main-d'œuvre qualifiée.

■ **Mieux connaître les besoins**

Toutes choses égales par ailleurs, la politique de l'emploi ne saurait être efficace si elle ne répond pas à des besoins et des enjeux clairement identifiés,

objectivés et partagés. Or, la Nouvelle-Calédonie souffre d'un déficit d'observation et la situation du marché de l'emploi est finalement mal connue :

■ le taux de chômage varie du simple au double selon la méthode de calcul (« recensement de la population » / « DEFM inscrits dans les services de placement ») ;

■ seulement 10 % des offres d'emploi sont connues ;

■ les personnes en recherche d'emploi ne sont pas, loin de là, recensées et encore moins inscrites dans l'un des services de placement provinciaux ;

■ l'économie coutumière est mal connue et masque des sources et des inégalités de revenu importantes et de l'emploi informel. En effet, l'économie informelle constituerait 8 à 18 % des ressources des ménages calédoniens et 80 % des besoins alimentaires, notamment pour les agriculteurs et les chômeurs. De plus, la pluriactivité (notamment salariale) y est largement répandue.

■ **L'Observatoire de l'emploi, des qualifications, des salaires et de la formation**

□ **Consolider les missions de l'Observatoire⁽¹⁴⁾**

Les missions de l'Observatoire de l'Emploi, des Qualifications et des Salaires et de la Formation (OEQSF) de l'IDC-NC s'organisent autour de quatre grands objectifs : analyser les relations emploi-formation, anticiper les mutations économiques du territoire, outiller les acteurs locaux chargés de l'élaboration des plans d'action, analyser les trajectoires professionnelles.

Cet observatoire doit donc identifier les métiers et compétences stratégiques pour la Nouvelle-Calédonie et ainsi participer à l'orientation des politiques de l'éducation, de l'orientation, de l'emploi et de la formation, mais aussi de l'immigration. Le périmètre de cet observatoire ne doit pas se limiter aux secteurs de la formation continue et de l'emploi mais, au contraire,

(14) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

développer avec la formation initiale un véritable partenariat en matière d'orientation des élèves vers des filières porteuses, de carte des formations initiales et d'investissements en éducation.

□ Intégrer davantage les partenaires sociaux dans les études et consolider leur financement

Parmi ces missions, l'élaboration d'études sectorielles a connu des fortunes diverses, mais a cependant permis la collecte d'importantes informations et de réduire l'incertitude qui caractérisait antérieurement la mise en place d'actions de formation.

Les différents diagnostics ont montré la nécessité de faire évoluer le pilotage de ces études, en y associant davantage les partenaires sociaux, de faire évoluer son financement, mais aussi la méthode en abandonnant, dès 2011, l'approche « sectorielle » au profit de l'approche « métiers ».

■ Mettre en place d'une gestion prévisionnelle de l'emploi local

L'instauration d'une Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC) est un élément indispensable pour répondre aux évolutions de toutes natures qui touchent de nombreux secteurs, notamment la maintenance industrielle, pour gérer et anticiper l'évolution des compétences du personnel et les pyramides des âges (prévisions des départs à la retraite), mais également, dans le cadre calédonien, pour répondre au développement de l'emploi local. Pour l'instant, sur le territoire, la GPEC est mise en œuvre par une poignée de grandes entreprises. La première étape d'une GPEC est bien d'évaluer les ressources humaines disponibles en fonction des évolutions prévisibles, et d'identifier les besoins en compétence à moyen et long termes.

Avec la loi sur l'emploi local, il est donc particulièrement recommandé de mettre en place des politiques actives de l'emploi permettant de développer les compétences calédoniennes au service du développement du territoire, tout en s'efforçant de permettre à tous les Calédoniens d'accéder au marché de l'emploi par des formations adaptées, qu'elles soient initiales ou continues. Le levier important d'une GPEC,

comme d'une GPEL (gestion prévisionnelle de l'emploi local), est la formation.

Mais le véritable enjeu d'une GPEL réussie se situe au niveau des employeurs : sans connaissance des besoins des employeurs, les politiques de l'emploi, quelles qu'elles soient, ne seront qu'en partie efficaces. Pour ce faire, il est souhaitable d'accompagner les employeurs (entreprises, administrations, associations, etc.) qui s'engageront dans la GPEL. Par ailleurs, il faut davantage inciter les organismes publics à s'investir dans cette logique. Ainsi, un appui conseil pourrait être mise en place, par les pouvoirs publics, afin d'aider les employeurs et les branches à s'engager concrètement dans le projet.

■ Mieux articuler formations initiale et continue

L'importance du décalage entre la formation initiale et l'emploi, mais aussi entre la formation initiale et la formation continue, a souvent été mise en exergue. L'objectif est d'améliorer la formation des individus en liaison avec la formation.

Les points d'amélioration sont nombreux :

- impliquer la formation initiale dans l'Observatoire ;
- assurer une meilleure cohérence entre les compétences développées en formation initiale, l'emploi et la formation continue dans une logique de formation tout au long de la vie ;
- co-élaborer la carte des formations initiales avec celle de la formation continue : mise en place d'un schéma prévisionnel cohérent, notamment pour les formations professionnelles et technologiques (point traité dans la politique éducative) ;
- développer des lycées des métiers regroupant, par filière ou métier, à la fois des formations sous statut scolaire, des formations par alternance (notamment apprentissage), des formations professionnelles continues ;
- partager l'outil que constituent les plateaux techniques et les pôles d'excellence sectoriels (ensemble de ressources humaines et matérielles de qualité, dédiées à la formation professionnelle initiale, continue et par alternance) ;

- intégrer davantage les partenaires sociaux dans les lycées professionnels et technologiques.

c. Mieux gérer : viser l'efficacité et la performance

■ Faire évoluer la gouvernance

- Une gouvernance interinstitutionnelle à installer pour la formation professionnelle continue⁽¹⁵⁾

L'organisation actuelle de la gouvernance du secteur n'ouvre pas suffisamment d'espaces d'échange et de discussion sur les orientations stratégiques et les actions à mettre en œuvre, nécessitant de fait la mise en place d'une multitude de commissions et comités. L'objectif est de pouvoir associer l'ensemble des acteurs et financeurs du champ de l'éducation de la formation et de l'emploi. Il s'agit d'installer un mode de gouvernance du secteur qui :

- couvre l'ensemble des fonctions du système de formation professionnelle et d'insertion, afin d'atteindre les objectifs définis pour les bénéficiaires, les entreprises, le pays ;

- mettre en cohérence les politiques des différentes collectivités ;

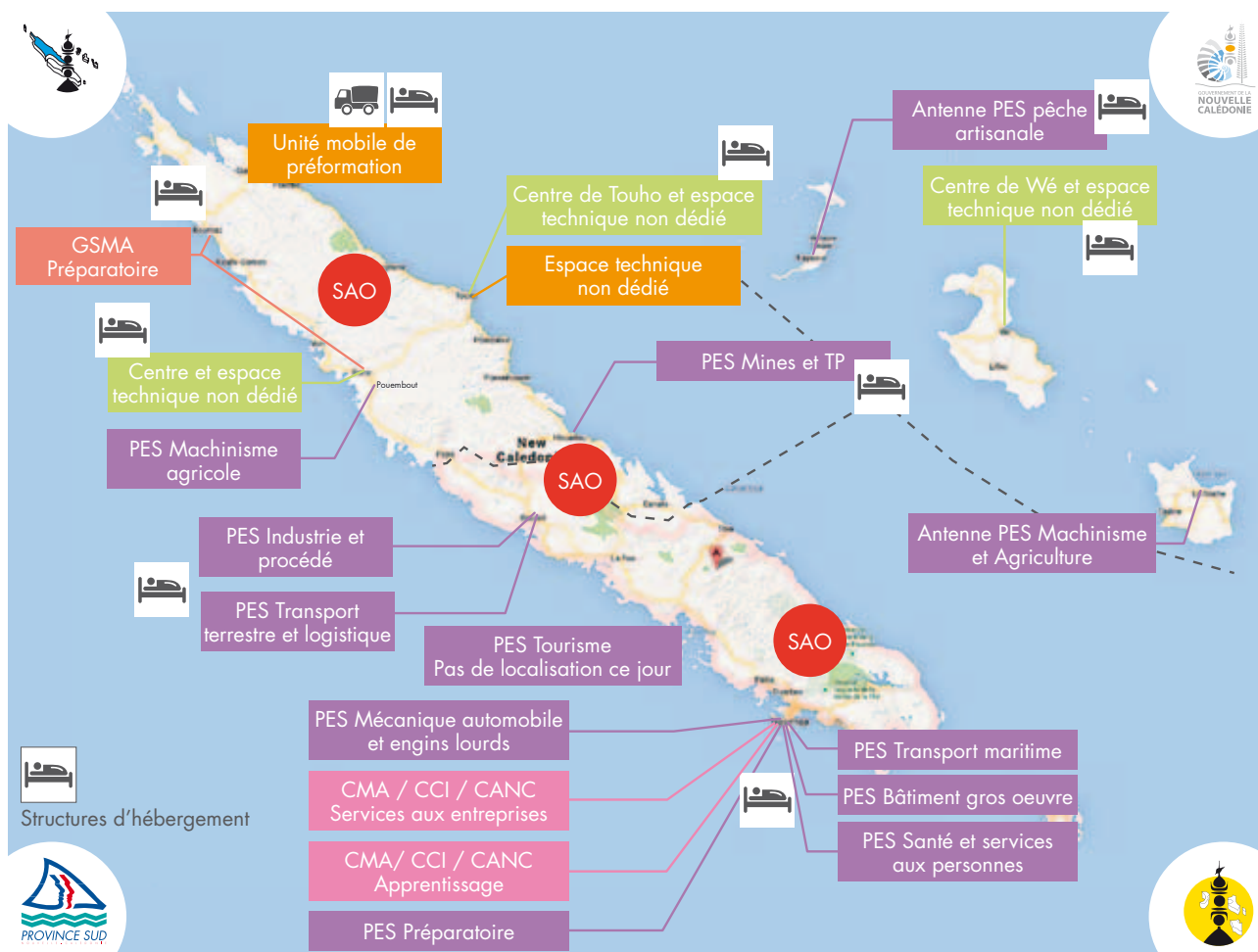
- organise la mutualisation des moyens ;

- veille au maintien d'un système qui respecte les compétences de chacun.

■ Rapprocher les structures

La proximité avec le public et avec les acteurs de l'insertion est l'un des facteurs d'amélioration de la synergie inter-collectivités. Le rapprochement des structures permettra un gain de lisibilité et d'efficacité des différents dispositifs :

5 RÉPARTITION TERRITORIALE DES PÔLES D'EXCELLENCE SECTORIELS (PES) ET POSITIONNEMENT DU SERVICE SAO*



* SAO service de l'accompagnement et de l'orientation.

(15) Document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

■ le réseau RIF : la mise en place du Réseau de l'Information et de la Formation date de mai 2011. Il regroupe tous les acteurs de l'insertion répartis sur l'ensemble du pays. L'objectif est de partager l'information, les pratiques, les outils pour un service harmonisé rendu au public ;

■ les acteurs de l'orientation et de la prescription SAO/DFPC : la mission IOPPS a été transférée vers la DFPC en 2012. Le Service de l'Accompagnement et de l'Orientation (SAO) est opérationnel à la DFPC depuis le 1er janvier 2013. Ce transfert a été l'occasion de redéfinir les missions de la fonction orientation-positionnement dans le contexte de structuration du RIF et d'une place plus importante des organismes de formation sectoriels ;

■ les acheteurs de formation : DFPC, provinces, etc.

■ les pôles d'excellence sectorielle.

■ **Établir une cohérence au niveau gouvernemental entre l'Éducation, la Formation et l'Emploi (EFE)**

L'objectif est de définir une politique commune et cohérente entre l'éducation, la formation et les politiques d'emploi, ce qui pourrait être réalisé *via* la création d'un pôle de compétences EFE au sein du gouvernement.

■ **Une gouvernance en réseau pour fluidifier le marché de l'emploi**

Au-delà du règlement juridique de la situation actuelle des trois services de placement, la question de créer un véritable Service Public de l'Emploi (SPE), en réseau, afin de répondre aux défis actuels et futurs que pose la situation de l'emploi sur le territoire, et notamment la difficulté liée à la faiblesse de l'intermédiation du marché de l'emploi, demeure pertinente.

Elle implique l'acceptation par tous les acteurs concernés d'une règle de partage des responsabilités et de la création

d'instances dont ils reconnaissent le pouvoir de coordination. Une gouvernance en réseau du SPE exige un accord politique explicite sur des objectifs et des normes communs, sur la répartition des tâches et l'attribution des ressources, ainsi que sur les pouvoirs des instances de coordination.

■ **Développer les compétences et professionnaliser les organisations et les acteurs de la formation et de l'insertion**

■ **Professionnaliser les formateurs**

La chambre territoriale des comptes⁽¹⁶⁾ avait constaté une pénurie de formateurs en Nouvelle-Calédonie. L'absence de formation des formateurs en Nouvelle-Calédonie a entraîné, jusqu'à aujourd'hui, des faiblesses dans la qualité de l'offre pédagogique de formation. La professionnalisation des formateurs doit être encouragée afin d'améliorer la qualité des formations dispensées dans le pays.

Il s'agit également de faire évoluer la fonction de formateur, notamment en matières d'accompagnement des stagiaires et de gestion des relations avec les entreprises (entreprise-formatrice).

■ **Développer l'ingénierie de formation**

C'est un besoin récurrent en Nouvelle-Calédonie, partagé par l'ensemble des organismes de formation. L'ingénierie de formation consiste à construire une réponse de formation adaptée aux besoins du client, à produire des ressources, à soutenir des équipes pédagogiques.

d. Adapter les outils à la diversité des situations

■ **Les TPE et PME**

Compte tenu du tissu économique de la Nouvelle-Calédonie, il est évident que les entreprises calédoniennes, même lorsqu'elles affrontent des difficultés aiguës en matières de recrutement, de stabilisation et de formation de leur personnel,

(16) Rapport de mars 2010 de la chambre territoriale des comptes.

ne peuvent disposer en leur sein des moyens permettant la mise en place d'une politique de formation professionnelle continue et, *a fortiori*, de GPEC⁽¹⁷⁾ ou de GPEL. En 2010, 924 entreprises employant 10 salariés et plus sont légalement assujetties à l'obligation de financer la formation de leurs salariés, soit moins de 14 % des employeurs calédoniens.

■ L'usage des technologies de l'information et de la communication

Le rapport parlementaire de la mission Fourgous⁽¹⁸⁾, en 2012, situait très bien le niveau de l'enjeu : « en développant l'e-learning, le marché de la formation s'adapte aux besoins des employés et aux observations : en effet, 80 % des apprentissages professionnels sont des apprentissages informels. »

L'e-éducation (formation à distance) et l'accompagnement de la formation professionnelle continue constituent des objectifs du développement de l'économie numérique en Nouvelle-Calédonie.

■ Mutualiser par la mise en place d'un Fonds d'Assurance Formation (FAF)

Depuis 2009, le gouvernement de la Nouvelle-Calédonie incite les partenaires sociaux à créer un fonds mutuel de formation dont ils assureraient la gestion, et qui aurait une double mission :

- développer des offres de formation pour les salariés des entreprises adhérentes, au titre du plan de formation de l'employeur ;
- accompagner les projets individuels des salariés au travers du financement de congés de formation, VAE ou bilans de compétences.

Depuis octobre 2011, les syndicats représentant les employeurs et les salariés se sont engagés dans la négociation d'un accord interprofessionnel visant à créer un FAF alimenté par une cotisation obligatoire de tous les employeurs. Les fonds ainsi recueillis seraient mutualisés et financeraient des programmes de formation à l'initiative des employeurs, selon des orientations et priorités à définir par les partenaires sociaux dans le cadre d'accords triennaux de branche, et des projets individuels à l'initiative des salariés.

Il convient donc que le projet soit finalisé, ce qui permettra alors de développer une vraie politique de développement des compétences des salariés qui pourra faire l'objet de partenariats et de cofinancements avec les collectivités publiques (Nouvelle-Calédonie ou provinces).

■ Soutenir les initiatives individuelles dans le cadre des dispositifs existants

Les différents dispositifs d'aide individualisée existants aujourd'hui permettent, aux personnes qui le souhaitent, de suivre un parcours de formation pour viser une promotion professionnelle, pour se reconvertir ou bien pour maintenir et développer leurs compétences professionnelles. Chaque dispositif individuel a pour objectif de répondre aux besoins économiques de la Nouvelle-Calédonie, en complément de l'offre de formation existante (formation initiale, de l'apprentissage et continue). Afin de répondre au mieux à cette finalité, chaque dispositif s'adresse à un public spécifique en termes de statut (demandeur d'emploi, salarié, patenté), de niveau et de formation visée.

(17) Selon un document d'orientation 2013-2017 de la formation professionnelle continue, gouvernement de la Nouvelle-Calédonie.

(18) Apprendre autrement par le numérique, Jean-Michel Fourgous, député des Yvelines, rapport de la mission parlementaire, février 2012.

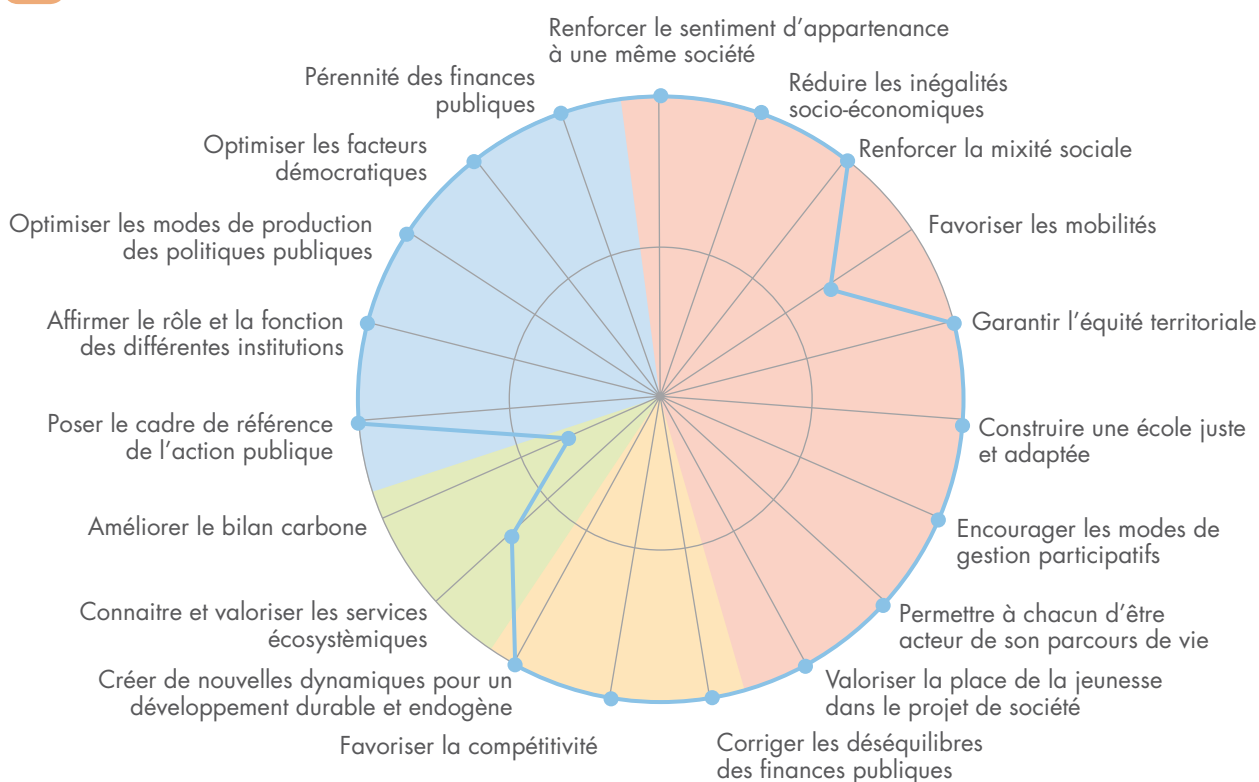
L'apport de cette politique aux orientations.

Le capital humain (promotion de la santé, investissement dans l'éducation, formation des hommes et des femmes) est considéré comme un facteur essentiel de la croissance (productivité, recherche et innovation, compétences adaptées aux besoins des organisations et entreprises, etc.). Cet investissement contribue fortement à l'atteinte de l'ensemble des objectifs sociaux et économiques. C'est aussi un investissement qui coûte à la

collectivité (éducation, santé, formation) et pèse, à court terme, sur les finances publiques. La formation professionnelle continue, particulièrement dans le cadre où le manque de qualification d'une partie de la population est important, est un levier essentiel. Les moyens mis en œuvre sont conséquents et il faudra que la gouvernance s'oriente vers davantage de performance et d'efficacité et une plus grande participation des acteurs sociaux.

6

INVESTIR DANS LE CAPITAL HUMAIN : L'EMPLOI ET LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE



Plus on s'éloigne du centre du diagramme, plus la politique publique contribue à l'orientation fondamentale.

- Vers une société cohésive basée sur la confiance et la solidarité
- Vers un modèle de développement pérenne
- Vers un éco-territoire
- Vers une nouvelle gouvernance