

# Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

## L'OFFRE DE FORMATION

### Entre politiques nationales et besoins locaux

*Comment décide-t-on de l'ouverture d'une section de formation professionnelle et technique initiale ? Pourquoi les formations se répartissent-elles de façon diversifiée sur l'espace national ? Des décisions prises au niveau local permettent-elles une meilleure adaptation de ces formations aux emplois ?*

*L'analyse du processus qui conduit à la création d'une section de formation professionnelle et technique initiale montre qu'il n'y a pas de réponse simple à ces questions. La décision relève de l'action conjointe de multiples acteurs qui interviennent tant au niveau national, que régional ou local. Ce processus complexe fait aussi place à l'initiative des établissements de formation qui, en relation avec leur environnement, proposent des projets.*

La construction d'un appareil éducatif est le résultat de l'association de plusieurs types de décisions. Le gouvernement, via le ministère de l'Éducation nationale, décide de l'architecture d'ensemble et affecte des crédits. C'est lui qui décide de l'âge de la scolarité obligatoire ou recommande l'élévation du niveau de formation de tous. Le fonctionnement du système passe également par une gestion et des décisions qui concernent les individus : orientation des élèves, affectation des enseignants.

Les processus qui conduisent à la construction de la carte scolaire se situent entre ces deux niveaux. Le travail présenté ici<sup>1</sup> est centré sur les acteurs et les mécanismes qui conduisent à l'ouverture, ou plus rarement la fermeture, d'une section de formation professionnelle et technique initiale. Cette question rejoint les interrogations sur l'influence des situations locales dans cette construction : peut-on attendre une amélioration des relations entre la formation et l'emploi si la dimension locale est mieux prise en compte ? Quelles sont les conditions pour qu'existent des dynamiques ayant un rôle positif sur la construction de formations bien adaptées à leur environnement ?

#### L'OUVERTURE D'UNE SECTION DE FORMATION RÉSULTE D'UN PROCESSUS COMPLEXE

L'ouverture d'une section de formation découle de décisions prises à différents niveaux :

- Les services centraux du ministère de l'Éducation nationale fixent les grandes orientations du système éducatif. On peut citer comme exemples, sur les dix dernières années, la suppression presque totale des classes préparatoires au CAP, la création du baccalauréat professionnel, l'accès en classe terminale pour plus des trois quarts des jeunes

d'une classe d'âge. Ils définissent également les diplômes, et affectent des postes d'enseignants et des moyens financiers aux rectorats.

- La répartition géographique des établissements est quant à elle arrêtée au niveau de l'académie. La décentralisation a introduit les conseils régionaux parmi les partenaires de cette décision. Ceux-ci assurent une grande partie des moyens d'équipement. Mais la nature de leurs interventions, en liaison avec les rectorats, varie d'une région à l'autre.

- Par ailleurs, l'offre de formation présente des liens avec les territoires sur lesquels elle est implantée. Les formations sont donc inégalement réparties dans l'espace. Ainsi, celles concernant les métiers du textile ou de la plasturgie se sont développées à partir des régions où l'activité correspondante était fortement implantée. Mais surtout, l'offre de formation sur une zone d'emploi est en relation avec les caractéristiques démographiques et socioprofessionnelles de la population. Ces liaisons témoignent de l'influence du niveau local sur la structure de l'offre.

Dans cette construction, plusieurs acteurs et institutions interviennent : l'Éducation nationale, les branches d'activité économique et les entreprises, les collectivités territoriales et les élus, les élèves et les familles ; chacun de ces groupes ayant des composantes multiples dont les objectifs et les logiques ne sont pas forcément convergents :

- L'Éducation nationale est un système d'une grande complexité, associant divers acteurs (recteurs, chefs de services rectoraux, différentes catégories d'inspecteurs, chefs d'établissements, enseignants). Chacun peut avoir des intérêts propres et adopter des stratégies particulières pour les défendre. Chacun prend en compte, selon des hiérarchies variables, de multiples objectifs : l'élévation du niveau de formation de tous, la démocratisation, la réponse aux « besoins » du système productif, l'amélioration du taux de réussite aux examens, le maintien des enseignants en place, etc.

<sup>1</sup> - Les résultats sont issus d'une étude du Céreq : « Constructions et régulations de l'offre locale de formation (REGULOF) », Document, n° 117, Céreq, 1996.

- L'expression des besoins des employeurs n'est pas facile à saisir, et les représentants des branches professionnelles ne sont pas toujours en mesure de formuler leurs attentes de façon claire. Le futur est en effet incertain et rend la prévision en matière d'emploi très approximative. De plus, la diversité des entreprises au sein d'une même branche est parfois source de divergences entre l'expression nationale, régionale et locale, des besoins et des engagements par rapport au système éducatif.

- De la même façon, collectivités territoriales et élus ne s'expriment pas toujours d'une seule et même voix. Ces collectivités ont souvent du mal à définir une politique en matière de formation. Ainsi des élus peuvent, dans un souci d'attention portée à leurs électeurs, défendre un intérêt particulier concernant l'ouverture ou le maintien d'une formation et leur demande peut être en contradiction avec les orientations générales du Conseil régional.

- Par l'expression d'une demande d'éducation et de formation, les élèves et les familles prennent également part à ce processus.

## **Un processus largement dominé par l'Éducation nationale...**

Cette complexité permet de comprendre que la décision conduisant à l'ouverture (ou plus rarement la fermeture) d'une section de formation ne peut être ramenée à un processus hiérarchique classique. A l'intérieur du système, la décision résulte d'une procédure faisant intervenir les acteurs que l'on vient de citer. Chacun d'eux appartient à différents cercles ou réseaux et aucun n'a une vision d'ensemble du processus. Chaque acteur ou service possède une partie de l'information et des logiques qui doivent être intégrées et combinées pour construire les fondements du mécanisme. Dans ce contexte, leur coordination passe par une unification préalable des comportements. Cette homogénéisation est fondée sur une vision commune des objectifs du système éducatif, à savoir l'élévation générale du niveau de formation des élèves, associée à la démocratisation du système. Cet objectif prévaut sur celui de l'insertion des jeunes sortants. Il conduit donc à privilégier une logique globale de gestion de flux, plaçant en second le choix des spécialités de formation. Cette vision commune renvoie à un principe abstrait d'égalité des jeunes devant la formation et permet des modalités d'application très diversifiées. L'ensemble du processus demeure encore aujourd'hui largement dominé par l'Éducation nationale. Jusqu'à présent, la participation des conseils régionaux et des organisations professionnelles est restée indirecte.

Jusqu'au début des années 90, ce mode de fonctionnement a permis de répondre à une forte augmentation du nombre d'élèves et s'est accompagné d'une élévation du niveau de scolarisation des jeunes. Aujourd'hui, la réduction de la pression démographique et l'augmentation des contraintes financières vont sans doute conduire à mieux prendre en compte d'autres critères que celui de la gestion des flux dans la prise de décision ; en particulier des critères concernant l'insertion dans la vie active. Dorénavant cette nécessité sera renforcée par l'application de la loi quinquennale. Mais si celle-ci accroît le rôle des partenaires

de l'Éducation nationale, en introduisant d'autres acteurs, elle rend également moins évidente l'appui sur une vision commune — bien que la référence à la logique d'élévation du niveau de formation soit largement partagée. Elle tend aussi à accroître la concurrence entre différents types de formation : formation à temps plein dans l'établissement, apprentissage, alternance sous statut scolaire.

## **... Avec une prise en compte des caractéristiques locales**

Ce processus complexe a permis de concilier les objectifs centraux et les variations locales de l'environnement démographique et économique. Au niveau de chaque région, on peut faire le constat d'une segmentation de l'espace par l'appareil de formation. Ainsi, les capitales régionales et les grandes métropoles sont équipées d'universités et de lycées au prestige national, dotés de classes préparatoires aux grandes écoles. Les villes secondaires disposent, quant à elles, de lycées généraux au prestige ancien et de grands lycées techniques proposant des spécialités rares, à recrutement régional ou national. Enfin, les zones rurales, avec une offre de formation dans des spécialités le plus souvent communes, apportent des réponses de proximité à la demande des familles.

L'approche du fonctionnement interne de l'appareil éducatif montre que celui-ci se positionne prioritairement en réponse à la demande d'éducation et de formation émanant des jeunes et des familles. Ce cadre général a conduit l'appareil d'État à mailler le territoire pour répondre au mieux à cette demande, là où elle s'exprime. Mais cette réponse est « indexée » à la performance scolaire dans une logique de concurrence entre les jeunes pour un nombre de places limité aux niveaux les plus élevés de formation. Or, le suivi de l'évolution de populations de jeunes au sein du système scolaire montre le poids des déterminants sociaux sur l'itinéraire de formation. La liaison entre la structure de l'offre de formation et les caractéristiques économiques locales passe donc par la composition socioprofessionnelle des familles, dans une relation dominée par une logique de reproduction.

Au moment de la procédure de prise de décision conduisant à l'évolution de l'offre de formation sur une zone, l'environnement sociodémographique joue de deux manières. D'une part, il est intériorisé par les chefs d'établissements et l'ensemble des décideurs qui cherchent à assurer la cohérence locale ou régionale des projets. Par exemple, on ne propose pas l'ouverture d'une classe préparatoire aux grandes écoles dans un petit lycée de zone rurale. D'autre part, cet environnement agit directement sur la configuration du réseau d'acteurs dans lequel va se prendre la décision. Ainsi, la formulation de projets d'ouverture de formations est marquée par la nature des entreprises environnantes, susceptibles d'accueillir les jeunes en stage ou de les recruter. Elle tient également compte de la demande prévue de la part du vivier d'élèves.

La décentralisation, l'encouragement de contrats d'objectifs entre régions et branches professionnelles, et enfin les nouvelles mesures proposées par la loi quinquennale offrent

## Les grandes orientations en matière de formation : quelques repères

- 1981-1982 : lois portant sur la décentralisation ; elles confient aux conseils régionaux la charge des investissements et de l'entretien des établissements de l'enseignement secondaire.
- 1990 : loi d'orientation fixant l'objectif de 100% d'élèves sortant de formation initiale avec une qualification.
- 1993 : loi quinquennale relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle. Elle étend le pouvoir des régions en matière d'élaboration de politiques de formation professionnelle et d'apprentissage.

des opportunités d'amélioration de la prise en compte de l'environnement local. L'intervention des collectivités territoriales peut renforcer cette amélioration. Pour elles, en effet, l'objectif premier de la formation professionnelle et technique est de contribuer au développement économique et social de la région. Cette dimension les conduit à appuyer un rapprochement entre les acteurs de la formation et ceux de l'emploi et de l'insertion des jeunes.

### Les conseils régionaux : un pouvoir d'influence variable selon les régions

Les lois de décentralisation, en introduisant les conseils régionaux dans le processus de décision, visaient à améliorer la gestion de la relation entre l'emploi et la formation au niveau local. Mais l'étude des pratiques dans les régions révèle une distance certaine entre la description formelle de ce partage des compétences et la réalité. Plusieurs logiques, portées par les acteurs de l'Éducation nationale d'une part, et ceux des conseils régionaux d'autre part, s'affrontent. Les principales sont celles guidées par des critères scolaires d'effectifs à former, celles mettant en avant des contraintes d'aménagement du territoire, ou celles qui renvoient à des pratiques de notables locaux cherchant à asseoir leur influence politique sur un territoire. Si le processus de construction de l'offre de formation reste interne à l'Éducation nationale, les conseils régionaux exercent néanmoins un pouvoir d'influence certain. Mais, en raison de la multiplicité des acteurs et des enjeux, les combinaisons construites dans l'exercice de ce pouvoir varient d'une région à l'autre. Elles peuvent aller d'une coopération entre rectorat et Conseil régional, à un mode de fonctionnement antagonique entre ces deux instances, dans lequel le Conseil régional impulse l'ouverture de formations concurrentes à celles proposées par l'Éducation nationale<sup>2</sup>.

### LES ÉTABLISSEMENTS SCOLAIRES : UNE MARGE DE MANŒUVRE POUR AGIR SUR LA CONSTRUCTION DE L'OFFRE DE FORMATION

Au-delà des directives nationales et des participations à la décision des conseils régionaux et des rectorats, l'établis-

sement de formation ne peut être considéré comme un rouage passif dans le système. Dans la construction de l'offre, il dispose si ce n'est d'autonomie, du moins d'une marge de manœuvre qui dépend du cadre institutionnel dans lequel il se situe, mais aussi des variables qui le caractérisent. Sa taille, son statut, et peut-être surtout sa localisation déterminent l'univers des possibles dans ses choix stratégiques :

- Un petit lycée professionnel ne bénéficie généralement pas d'un vivier d'élèves suffisant pour légitimer la demande d'ouverture de nouvelles sections de formation. Au contraire, une cité scolaire associant lycée professionnel, lycée d'enseignement général et technique, peut plus facilement alimenter ses sections de formation si elle propose aux élèves plusieurs types de parcours scolaires.
- De même, un établissement privé, même conventionné par l'État, est en mesure de faire évoluer la palette des sections et spécialités qu'il propose. Il peut, plus facilement qu'un établissement public, déplacer des enseignants d'un niveau de formation à l'autre. Il a également la possibilité de faire fonctionner certaines sections de formation grâce au financement des élèves et des familles.
- Enfin, la localisation influence de façon notable la capacité d'un établissement à proposer de nouvelles formations. Dans une zone urbaine, la concurrence d'autres formations disponibles localement peut être importante. Un établissement de banlieue doit donc souvent être inventif pour lutter contre l'attractivité des lycées du centre ville.

L'établissement scolaire dispose donc d'atouts et de contraintes. Pour attirer des élèves, il s'efforce de mobiliser des ressources dont les principales sont l'autorisation d'ouvrir de nouvelles formations, l'attribution de postes d'enseignants, d'équipements et de moyens de fonctionnement, l'existence d'entreprises susceptibles d'accueillir les élèves en stage ou de les recruter. Ces ressources lui sont fournies par différents acteurs : les structures de l'Éducation nationale, les branches professionnelles et les entreprises, les collectivités territoriales et les élus ; chacun d'eux étant porteur d'objectifs et d'attentes par rapport à la formation. Pour les uns, celle-ci est d'abord une façon pour les jeunes d'accéder à une bonne insertion dans la vie active. Pour les autres, c'est le moyen de qualifier la main-d'œuvre. Selon les points de vue, la formation doit également assurer la scolarisation de tous les jeunes, contribuer à la structuration de l'espace et à l'organisation de la vie sociale, etc.

### La réputation, un élément clef pour mobiliser des ressources

L'établissement doit donc, s'il veut obtenir des ressources, présenter des projets qui correspondent à un ou plusieurs de ces objectifs. Il doit en outre, pour légitimer sa demande, justifier de ses capacités à remplir les sections demandées et annoncer ses priorités : par exemple, sa capacité à obtenir un taux élevé de réussite aux examens pour ses élèves, ou à maintenir dans le système scolaire, jusqu'à l'obtention d'une qualification, des jeunes ayant des difficultés scolaires. Pour cela, il va jouer sur des registres de réputation

<sup>2</sup> - La question de la régionalisation sera développée dans un prochain *Bref*, consacré à l'évaluation de la loi quinquennale.

tion dont il dispose. On a pu en identifier quatre : l'excellence scolaire, l'excellence technique, la remédiation et la polyvalence de proximité.

- « L'excellence scolaire » renvoie, de façon globale, à un milieu qui permet aux élèves de réaliser un parcours scolaire sans échec, et s'exprime à travers un taux de réussite élevé aux examens. Sur ce registre, les établissements s'efforcent d'offrir une palette de formations offrant la possibilité de poursuivre des études jusqu'au niveau le plus élevé.

- « L'excellence technique » renvoie plutôt à une spécialité de formation pour laquelle l'établissement est reconnu comme performant. Il appuie cette réputation sur des relations multiples avec les entreprises et la branche professionnelle relevant de sa spécialité (formation continue de la main-d'œuvre, centre de ressources donnant des conseils techniques), et reçoit en échange des moyens, des places de stage et des propositions d'embauches de jeunes formés. Comme pour l'excellence scolaire, mais dans le cadre de la spécialité concernée, l'établissement cherche à ouvrir des formations au niveau le plus élevé possible. C'est en effet pour les classes préparant au brevet de technicien supérieur que les relations avec les entreprises sont les plus riches.

- Ce que l'on appelle ici registre de « remédiation » renvoie à la capacité à assurer une formation professionnelle à des jeunes en difficulté scolaire, qui ont du mal à suivre les cursus de formation. Sur ce registre, l'établissement peut être amené à demander et obtenir l'ouverture de formations pour lesquelles les possibilités d'insertion dans la vie active sont loin d'être évidentes. Mais ce sont alors des objectifs de lutte contre l'exclusion et de socialisation qui sont privilégiés.

- Enfin, le registre de « la polyvalence de proximité » met en avant le développement de formations permettant aux jeunes de se former près de chez eux. Il est lié aux zones de faible densité de population. Afin de proposer des formations qui peuvent correspondre à la demande, l'établissement présente une palette de spécialités relativement étendue, mais il ne dispose pas nécessairement d'un vivier d'élèves suffisant pour pouvoir faire vivre des classes de niveau élevé.

Chaque établissement peut, en fonction des moments et des formations, jouer sur un ou plusieurs de ces registres sur lesquels il cherche à être reconnu comme « bon ». Un grand lycée technique de banlieue fait, par exemple, coexister des filières de formation qui permettent d'accueillir en nombre des élèves en difficulté, et une spécialité pour laquelle il est reconnu comme très performant du point de vue technique par les entreprises de la branche au niveau de l'ensemble de la région.

On voit ainsi comment, dans certains cas de figure, peu-

vent se développer des dynamiques qui prennent racine dans le territoire. Elles mobilisent les établissements scolaires, les entreprises, les élus et les familles, qui s'associent pour défendre un projet de formation. Mais, pour que cette alliance se réalise, il faut que le projet réponde à un ou plusieurs objectifs de chacun des acteurs impliqués. Ce collectif peut sur cette base solliciter des ressources auprès du rectorat, du Conseil régional, des branches professionnelles.

Maiten Bel

## REGULOF : une étude sur les constructions et régulations de l'offre locale de formation professionnelle et technique initiale

L'étude REGULOF, dont est extrait le travail présenté ici, a été conduite dans cinq régions recouvrant sept académies : Alsace, Franche-Comté, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes. Dans chacune d'elles, des entretiens ont été réalisés auprès de représentants du Conseil régional chargés des problèmes de formation, et au sein des rectorats, auprès des principaux acteurs en matière de construction de la carte scolaire. L'ensemble des entretiens était orienté sur le processus de prise de décisions, les outils et méthodes qui l'accompagnent et sur les relations construites avec d'autres acteurs pour conduire à la décision. Ils ont eu lieu entre novembre 1994 et juillet 1995, période à laquelle la loi quinquennale n'avait encore pratiquement pas eu d'effets dans les établissements.

Pour approcher le rôle de l'environnement dans la construction de l'offre de formation, quatorze zones d'emploi, définies selon une typologie simple (zones rurales, urbaines, à dominante tertiaire ou industrielle), ont été sélectionnées pour l'ensemble des régions étudiées.

A l'intérieur de chacune des zones d'emploi, des enquêtes ont été menées auprès de un à six établissements, en fonction de l'importance du système éducatif sur la zone. Ceux-ci ont été choisis de façon à couvrir les différentes catégories d'établissements (lycées professionnels, lycées d'enseignement général et technique, de statut public ou privé) et en relation avec les spécialités enseignées.

Ont participé à cette étude : M. Bel, D. Brochier, J.P. Cadet, L. Causse, T. Couppié, J.M. Grando, Y. Grelet, C. Grolière, B. Hillau, S.A. Mériot, C. Querci, A. Richard, P. Simula (Céreq), A. Amar, M. de Besses, M. Le Doaré, G. Margirier, P. Mouy, P. Ternaux (IREPD-Grenoble), I. Garzini, P. Politanski, E. Tribby, M.C. Rebeuh (BETA-Strasbourg), P. Caro, P. Cuisinier, C. Hugon, E. Kabantchenko, A. Larceneux, (IRADES-Besançon), P. Bataille, C. Godard, J.L. Hermen (LIRHE-Toulouse), E. Verdier (LEST-Aix en Provence).