

L'académie, la Région et les acteurs locaux dans la construction de l'offre de formation professionnelle et technique initiale

par Antoine Richard*

Les années quatre-vingt marquent une rupture significative dans l'organisation du système d'enseignement professionnel français. Très centralisé depuis 1940, il connaît un double mouvement de déconcentration et de décentralisation qui introduit et renforce de nouveaux acteurs dans la construction et la régulation de l'offre de formation : les Etablissements scolaires du second degré deviennent Etablissements publics locaux d'enseignement, autonomes d'un point de vue juridique, et pouvant établir des projets d'établissement (loi d'orientation de l'Education de juillet 1990) ; les recteurs se voient confier la responsabilité de gérer la carte scolaire pour une meilleure adaptation aux réalités locales de leur académie ; enfin, des compétences sont transférées aux conseils régionaux en matière de planification de l'éducation et de gestion du patrimoine des établissements. Depuis 1993, le pouvoir des Régions est accru par la loi Quinquennale qui leur confère la responsabilité d'harmoniser les différents modes de formation professionnelle initiale et continue des jeunes dans le but de mieux les articuler aux besoins du développement économique régional et aux objectifs d'insertion professionnelle des jeunes.

Le transfert de pouvoirs de gestion et de décision à des acteurs plus proches des réalités où s'expriment les besoins des jeunes et des familles, ceux des entreprises et les projets des collectivités territoriales en charge du développement local et de l'aménagement du territoire favorise-t-il une plus grande efficacité de l'Education nationale par une meilleure prise en compte de l'environnement social, économique et culturel ?

* Antoine Richard est chargé de mission à la décentralisation, au Céreq. Il a coordonné ce dossier.

L'introduction de nouveaux acteurs dans les processus de décision pose le problème de leur articulation au sein de processus complexes aboutissant à l'ouverture ou à la fermeture d'une section d'enseignement professionnel en un lieu déterminé. Comment se conjuguent les différents niveaux de décision qui jouent un rôle dans la construction de l'offre locale de formation ?

Ces questions éclairent les résultats présentés ici, en complément de ceux relatés dans un précédent numéro de la revue (1996) portant spécifiquement sur le rôle des établissements. Le présent dossier prend appui sur des enquêtes réalisées en 1994 par le Céreq et quatre de ses centres associés, dans le cadre d'une recherche conduite dans cinq régions sur les constructions et régulations de l'offre locale de formation professionnelle et technique (1996). Il s'enrichit également des études réalisées dans les vingt-deux régions, au second semestre de 1995, dans le cadre de l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle conduite sous la responsabilité du comité de coordination des programmes régionaux (1996), au titre de l'article 53 de la loi Quinquennale de décembre 1993.

LES NOUVEAUX ENJEUX

La décentralisation, dans le champ de l'éducation et de la formation professionnelle initiale, recouvre des enjeux de divers ordres.

Incontestablement, l'évolution de l'économie et les changements techniques accélérés appellent des relations plus étroites entre l'école et l'entreprise. La systématisation de l'alternance dans la restructuration

des diplômes de l'enseignement professionnel (en particulier pour le baccalauréat professionnel), constitue une première réponse à cette nécessité. En parallèle, l'autonomie conférée aux établissements d'enseignement professionnel leur permet de développer des relations plus construites avec les milieux professionnels locaux, tandis que la responsabilité confiée au recteur et à son équipe incite à une concertation étroite avec les organisations professionnelles de branche pour l'établissement de la carte scolaire.

André Larceneux s'attache à analyser dans quelle mesure la déconcentration dans la gestion du système éducatif a transformé le mécanisme de décision d'ouverture ou fermeture de section de formation professionnelle par l'introduction de nouveaux acteurs porteurs des intérêts locaux. Il met en évidence la force de la coordination et de la cohérence interne à l'Education nationale dont le principe de fonctionnement repose sur une « vision du monde » partagée. Celle-ci permet la construction d'accords entre les multiples agents qui interviennent, en interaction dans le processus de décision. Cette vision partagée, fondement de la cohérence, est explicitée par l'auteur comme résultant de l'association de l'objectif fondamental du système éducatif d'élever le niveau de formation des élèves avec celui de la démocratisation du système éducatif et de la reconnaissance du droit des jeunes à la formation. Au côté du principe de hausse du niveau de formation des élèves, qui constitue le socle de la culture et des missions de l'Education nationale, les autres principes d'action ont un statut second et fonctionnent davantage comme des contraintes que comme des référents pour l'ensemble des acteurs internes de l'Education nationale : c'est le cas de l'insertion professionnelle des jeunes et des vœux des parents ou des enfants, référents qui ne sont portés à l'intérieur de l'Education nationale que par une minorité de personnes dans l'exercice de fonctions particulières. Le mécanisme de prise de décision est ainsi gouverné par la logique dominante de gestion globale des flux en vue d'accomplir le principe de la hausse des niveaux pour tous ; cette logique de gestion, doublée d'une problématique d'organisation territoriale appropriée aux divers niveaux de formation, rencontre positivement les attentes de l'opinion publique. Approfondissant l'analyse du mécanisme décisionnel, l'auteur montre qu'il résulte de la combinaison entre un processus inscrit dans une structure hiérarchique et administrative complexe et

une dynamique d'élaboration de projets d'établissement ; au total, des procédures d'accords négociés régulent les tensions entre initiatives prises par les différentes personnes concernées et le respect d'un processus collectif au sein duquel tous les partenaires doivent être animés par une volonté de trouver une solution de coopération. Chacun des acteurs au sein de l'appareil éducatif est soucieux de mettre en avant, non pas ce qui lui paraît nécessairement le mieux approprié, mais surtout ce qui est susceptible d'être le mieux admis par l'ensemble de l'institution. De telles solutions coopératives - les solutions « point focal » chez les théoriciens des jeux - s'inscrivent dans des pratiques d'anticipation de ce qui peut être accepté par les autres ; elles déterminent ainsi des « routines organisationnelles » spécifiques à chaque académie, produits de processus de coopération effectués dans des environnements différenciés.

Si l'offre de formation professionnelle résulte avant tout de mécanismes de coordination internes à l'Education nationale, on ne peut ignorer les influences qui peuvent venir de l'extérieur. Antoine Richard analyse la place occupée par la Région, nouveau pouvoir politique issu des lois de décentralisation, dans le processus de construction et régulation de l'offre de formation. La situation de partage des compétences entre l'Etat et la Région pour la formation professionnelle initiale recouvre une diversité d'enjeux : maintenir la responsabilité première de l'Etat pour garantir un service public d'éducation, accroître l'efficacité du système éducatif en promouvant une gestion de proximité et un effort de démocratisation ; trouver de nouvelles sources de financement auprès des collectivités locales pour faire face à la croissance de la demande de formation. Au-delà du partage formel des compétences, les conseils régionaux, investis d'une mission de planification articulant promotion de la formation, développement économique régional et insertion professionnelle des jeunes, exercent un pouvoir d'influence qui tend à s'accroître depuis la loi Quinquennale de décembre 1993. La situation de partage des compétences conduit à des obligations de compromis ; ceux-ci sont de nature différente, selon la qualité des concertations et des partenariats entre les rectorats et les conseils régionaux. La différenciation progressive des politiques régionales renouvelle la question des formes de régulation nationale et interrégionale garantissant le développement d'un service public éducatif égal pour tous.

DE LA GESTION DES FLUX À UNE GÉOGRAPHIE DE L'EMPLOI ■■

Patrice Caro et Bernard Hillau développent un autre point de vue tendant à montrer la cohérence observée entre l'offre de formation et le contexte sociodémographique local. La logique dominante de gestion du système de formation public est très largement une logique de gestion des flux d'élèves ; elle est orientée par le « marché » de la formation et la géographie des familles plus que par le marché du travail et la géographie de l'emploi. L'offre de formation est analysée au regard de deux grandes dimensions structurantes du territoire que sont les équilibres de l'emploi sectoriel et la hiérarchie urbaine. Puis les auteurs montrent que les procédures d'établissement de la carte scolaire et celles qui président à l'orientation et à l'affectation des élèves dans les établissements privilégient la relation aux publics d'élèves plus qu'aux réalités économiques locales. Dans la gestion de l'offre de formation professionnelle initiale, la relation au local est en réalité une relation aux publics d'élèves et *in fine* à la composition socioprofessionnelle des familles de la zone considérée. La structure de l'offre de formation est bien liée aux caractéristiques économiques locales, mais cette liaison passe par la composition socioprofessionnelle des familles

Bibliographie

Bel M. (Ed) (1996), *Construction et régulation de l'offre locale de formation*, Documents, série synthèse, n° 117, Céreq, décembre.

Comité de coordination (1996), *Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle*, rapport d'activité, 1993-1996, juin.

dans une relation dominée par une logique de reproduction sociale.

Il est clair aujourd'hui que l'Etat souhaite aller dans le sens d'une meilleure prise en compte des réalités socioéconomiques locales dans la construction de l'offre de formation. En donnant aux Régions un pouvoir opérationnel et stratégique accru dans la définition de la politique de formation professionnelle des jeunes, l'Etat considère implicitement que les logiques d'arbitrage ne peuvent plus être que du seul ressort de la logique sectorielle éducative.

De nouvelles questions se posent alors pour comprendre les évolutions en cours concernant la construction et la régulation locale de l'offre de formation : dans quelle mesure l'introduction de nouveaux acteurs et de nouvelles formes de coordination conduit-elle à transformer les référents d'action de chacun d'eux ? Et dans quelle mesure contribue-t-elle à l'émergence de référentiels partagés situant l'action publique d'éducation et de formation dans une conception globale de développement et d'aménagement régional ?

Antoine Richard
Céreq

Formation Emploi (1996), *Autonomie des établissements*, dossier, n° 56, Céreq, octobre-décembre.

L'ORIENTATION

SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

revue de
l'Institut National d'Étude du Travail et d'Orientation Professionnelle

N° 3 - SEPTEMBRE 1997

Claude BOURCET

Valorisation et dévalorisation de soi en milieu scolaire :
pour une approche psychopédagogique humaniste

Rosette BONNET et Jacques BONNET

Ingénieurs des techniques agricoles :
vers de nouvelles relations formation/emploi

Jacques FRAISSE et Franck RODRIGUEZ

Quelle sélection aux formations en travail social

Pierre MERLE

Le rapport des étudiants à leurs études

Bernadette DUMORA, Cécile GONTIER, Lyda LANNEGRAND,
Jean-Claude PUJOL et Anne-Marie VONTHRON

Déterminismes scolaires et expérience étudiante
en DEUG de psychologie

Sabine POHL

Style professionnel vécu ou imaginé :
une analyse des représentations de travailleurs et d'étudiants

Philippe ZARIFIAN

La compétence, une approche sociologique

Abonnement (4 numéros par an) : Tarif 1997

France :	270 FF
Étranger :	330 FF
Vente au numéro :	90 FF

Adressez directement commande et paiement à :
Régisseur des recettes de l'I.N.E.T.O.P.
41, rue Gay-Lussac, 75005 Paris
Tél. : 01 44 10 78 33