

# Céreq

CENTRE D'ÉTUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

André Larceneux, Elise Kabantchenko (IRADES) (eds.)

## *La stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation*

*Journées d'étude du réseau des centres associés au Céreq  
Besançon, 3-4 novembre 1994*

NUMÉRO 111 / NOVEMBRE 1995

---

**d o c u m e n t s**  
**s é m i n a i r e s**

# LA STRATÉGIE DES ACTEURS LOCAUX DANS LES POLITIQUES DE FORMATION



JOURNÉES D'ÉTUDE DU RÉSEAU  
DES CENTRES ASSOCIÉS AU CÉREQ

*André Larceneux,*  
*Elise Kabantchenko (IRADES)*  
*(eds.)*

---

C é r e q

---

Document n° 111  
*Série Séminaires*

Novembre 1995

---

Sous la direction de  
André **LARCENEUX** et Elise **KABANTCHENKO**

Coordination :  
Corinne **HUGON**  
Anne-Marie **ODOUZE**

Réalisation :  
Françoise **CLERC**  
Philippe **CUISINIER**  
Joëlle **MAILLARDET**  
Michèle **PETITHORY**  
Cécile **TANNIER**



## Sommaire

Avant propos .....	5
Liste des participants .....	7
<b>Thème 1 : Les expériences des acteurs locaux .....</b>	<b>9</b>
Introduction .....	11
La stratégie du Conseil régional de Franche-Comté .....	15
<b>Les acteurs de la déconcentration et de la décentralisation .....</b>	<b>15</b>
Le plan régional de développement des formations professionnelles .....	18
Les conditions de possibilité d'une stratégie académique .....	19
Le rôle de la DRFP en Franche-Comté .....	27
L'échelon départemental de la formation-emploi .....	29
Débat .....	30
L'expérience d'un proviseur de lycée .....	35
<b>Les responsables d'établissements et d'organisations de formation .....</b>	<b>35</b>
L'expérience des formations complémentaires d'initiative locale .....	39
La formation continue au CIPES .....	41
Débat .....	42
<b>Thème 2 : Les dispositifs d'observation et la transmission des informations aux acteurs locaux .....</b>	<b>49</b>
Les équilibres sectoriels des régions et la relation formation-emploi .....	51
Un observatoire spécifique : l'Observatoire des étudiants de Franche-Comté .....	51
Élaborer une batterie d'indicateurs de zones d'emploi .....	55
Le dispositif ARGOS : transfert et mise en œuvre .....	58
Démarche méthodologique et outils techniques pour la construction du schéma prévisionnel des formations en Franche-Comté .....	58
Une branche et des territoires : le cas de la réparation automobile .....	76
Débat .....	76
<b>Thème 3 : Typologies, règles et logiques d'acteurs .....</b>	<b>81</b>
Coordination des stratégies et typologie des acteurs de la formation .....	83
L'accord fondateur d'une politique régionale : une ambiguïté créatrice ? Le cas du développement de l'"alternance coopérative" en Rhône-Alpes .....	96
Le territoire dans la construction du produit formation .....	111
Débat .....	125
<b>Thème 4 : Les modes de relation et de coordination entre acteurs .....</b>	<b>129</b>
Méthode d'élaboration du Schéma Prévisionnel des Formations en Franche-Comté .....	131
Les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation .....	131

<b>Les démarches de concertation</b> .....	131
L'Observatoire régional de l'emploi du Languedoc-Roussillon : une tentative de partenariat volontaire .....	132
FCIL : une réponse aux besoins locaux des entreprises .....	152
L'évaluation d'un dispositif régional de formation en alternance : une contribution à la régulation des jeux d'acteurs locaux .....	169
<b>Les démarches d'évaluation</b> .....	169
La séquence formation-insertion du Crédit formation individualisé : une approche des écarts entre le CFI théorique et le CFI réel .....	180
Esquisse de modèles de traduction d'une politique nationale par des décideurs locaux : le cas des AIF dans la région Centre .....	189
Débat .....	203
<b>Conclusion</b> .....	207
La loi quinquennale, une nouvelle étape dans la décentralisation .....	207
Partenariats régionaux et cohérence du système de formation <sup>1</sup> .....	209
<b>Index</b> .....	221

## ■ Avant propos

André Larceneux

Le CEREQ et le réseau des centres associés organisent, désormais de manière régulière, des rencontres dont l'objet est de mieux cerner la dimension locale de la relation formation-emploi. La présente publication reprend les contributions et les débats des journées des 3 et 4 novembre 1994 qui se sont tenues à Besançon.

Cette rencontre des centres associés a été consacrée à l'analyse de «la stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation». L'intérêt de cette recherche est double. D'une part, les lois de décentralisation et, aujourd'hui, la loi quinquennale ont confié aux conseils régionaux des compétences croissantes en matière de formation. L'Éducation Nationale a, elle aussi, dans son propre cadre, libéré les initiatives, comme en témoignent, par exemple, les mesures de déconcentration en faveur des rectorats ou le développement des projets d'établissement.

D'autre part, l'attention portée aux districts industriels et aux milieux innovateurs a mis en évidence l'importance des relations, au niveau local, entre les entreprises et l'appareil de formation. La densité de ces relations plus horizontales s'est fortement accrue ces dernières années, les politiques de formation étant au cœur de cette dynamique.

Ces évolutions ont, bien évidemment, modifié les relations entre le CEREQ, son réseau et les partenaires locaux ou régionaux. La plupart des centres associés ont désormais des liens plus nombreux et plus riches avec les rectorats, les collectivités territoriales, au premier rang desquelles les conseils régionaux, et les nouvelles DRTEFP.

L'objet des réflexions de ces journées a été l'occasion de faire le point sur les acteurs locaux de la formation et sur les partenariats qu'ils mettent en œuvre, ainsi que de dresser un premier bilan des dispositifs théoriques ou institutionnels construits pour s'adapter à ce cadre local.

Les actes de ces journées sont présentés selon les différents thèmes abordés. Le premier, introduit par E. Verdier est construit autour des expériences rapportées par les acteurs locaux, alors que les suivants se sont appuyés sur les travaux et recherches des membres du CEREQ et des centres associés.

Tout d'abord, les personnes en charge de responsabilités importantes, au Conseil régional de Franche-Comté (Y.M. Lehmann, Premier vice-président), au Rectorat (P. Biteau, représentant M. le Recteur) et à la DRFP (F. Hiller, Délégué régional) exposent, avec beaucoup de clarté, les axes et les moyens des politiques éducatives de chacune de ces institutions, et montrent en quoi il s'agissait véritablement de stratégies. Ainsi, apparaît l'insistance affichée sur les dimensions désormais collectives et partenariales de ces politiques. On trouvera également un exposé précis de la politique régionale en matière de formation professionnelle (M. Boillot) ainsi qu'une contribution

significative sur les niveaux territoriaux d'intervention à propos des missions de l'Inspection Académique (C. Guillon).

Cette dimension stratégique se retrouve pour d'autres acteurs, mais ceux-ci doivent aussi, pour l'exprimer pleinement, savoir utiliser les espaces de liberté qui leur sont laissés. Les chefs d'établissement en font la démonstration, qu'ils relèvent du secteur public (M. Dunoyer et MN. Schoeller) ou du secteur privé (M. Feller).

Que toutes ces personnes qui ont accepté de participer à cette journée et ont fourni de précieuses contributions, dont on verra la qualité, soient ici très sincèrement remerciées.

Le second thème présente des dispositifs d'observation concernant, dans un premier temps, l'analyse des dynamiques territoriales (B. Hillau) et, ensuite, l'étude des caractéristiques des étudiants francs-comtois, leur cheminement et leur insertion (P. Cuisinier, C. Hugon). Il développe également différents modes de transmission des informations aux décideurs et acteurs locaux et s'interroge sur le rôle du CEREQ et de ses centres associés dans ces opérations de transfert de connaissances et de construction d'outils d'aide à la décision (G. Ourliac, P. Caro, JM. Grando).

Les troisième et quatrième thèmes abordent la dynamique de coordination des acteurs. Plusieurs contributions théoriques (thème 3) ont cherché à fournir un cadre d'analyse en insistant sur les liens entre acteurs et territoires (A. Larceneux, E. Verdier, M. Bel).

Les autres contributions sont regroupées dans le thème 4, en insistant sur les procédures et les modes de coordination spécifiques. La première partie rend ainsi compte d'une première forme de coopération, soit liée à une logique de planification (schémas prévisionnels des formations), soit née de partenariats fortement institutionnalisés (fonctionnement des OREF, mise en place de FCIL). Ce thème regroupe les contributions de P. Caro, A. Richard, A. Bernard et B. Gendron. Une seconde logique compatible du reste avec la précédente, mais axée sur l'évaluation (seconde partie du thème 4), met davantage l'accent sur les ajustements a posteriori que sur la construction de dispositifs institutionnels lourds (D. Brochier, V. Canals et S. Michel, MB. Rochard).

On trouvera enfin, le rapport rédigé par Vincent Merle, Directeur du CEREQ, qui résulte des réflexions d'un groupe de travail réuni dans le cadre du Comité de coordination des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle. Ce document a permis d'alimenter les débats de ces deux journées.

Les recherches présentées au cours de ces journées ont marqué une date importante dans la réflexion collective. Elles ont montré que le CEREQ et les centres associés étaient parties prenantes dans les transformations du champ des politiques d'offre de formation. Mais, en même temps, il a été souligné combien ils étaient soucieux de prendre du recul sur les événements, qui ont plutôt tendance à s'accélérer, notamment avec la loi quinquennale. En matière de formation, l'analyse de la construction de l'offre, de la mise en œuvre de nouvelles compétences en région, fait l'objet actuellement de travaux collectifs, comme l'ont montré les débats. Ces recherches sur les stratégies des acteurs doivent pouvoir bénéficier de ces premières analyses et leur développement, de la pérennité des journées du réseau CEREQ sur les dynamiques locales.

Nous remercions les auteurs des contributions, toutes les personnes du CEREQ et des centres associés, ainsi que tous les participants, sans lesquels la discussion collective, essentielle pour la recherche, n'aurait pu avoir lieu.

Nous tenons également à remercier le Conseil régional de Franche-Comté et la Ville de Besançon pour leur participation à l'organisation de ces journées.

---

## ■ Liste des participants

AMAR Annie, IREPD, Grenoble  
BEL Maïten, CEREQ, Marseille  
BÉRIION Pascal, IRADES, Besançon  
BILLION Marc, Chargé d'études, OREF de Franche-Comté  
BITEAU Philippe, Délégué académique à la formation continue, Rectorat de l'Académie de Besançon  
BOILLOT Michel, Directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage, Conseil régional de Franche-Comté  
BROCHIER Damien, CEREQ, Marseille  
CANALS Valérie, CRPEE, Montpellier  
CARLIER Virginie, BETA, Strasbourg  
CARO Patrice, IRADES, Besançon  
CART Benoît, LASTREE, Lille  
CAUSSE Lise, CEREQ, Marseille  
CHEVAILLER Jean-Claude, IRADES, Besançon  
CHUARD Dominique, IREDU, Dijon  
Cuisinier Philippe, IRADES, Besançon  
DELAY Marie-Pierre, IRADES, Besançon  
DUNOYER Marcel, Proviseur du lycée Jules Haag, Besançon  
EICHER Jean-Claude, IREDU, Dijon  
FELLER Marc, Président du CIPES, Exincourt  
FRIESS-GUGGENHEIM Eric, BETA, Strasbourg  
GRANDO Jean-Marc, CEREQ, Marseille  
GUÉGNARD Christine, IREDU, Dijon  
GUILLON Claude, Inspecteur de l'Education Nationale (Information et orientation dans le Doubs)  
HAUGER Pierre, BETA, Strasbourg  
HILLAU Bernard, CEREQ, Marseille  
HILLER François, Délégué régional à la formation professionnelle, Franche-Comté  
HUGON Corinne, IRADES, Besançon  
KABANTCHENKO Elise, IRADES, Besançon  
LAGET Michel, CRPEE, Montpellier  
LAMANTHE Annie, LEST, Aix-en-Provence  
LARCENEUX André, IRADES, Besançon  
LEHMANN Yves-Marie, Premier Vice-Président délégué, Conseil régional de Franche-Comté  
MAILLARDET Joëlle, IRADES, Besançon  
MERIOT Sylvie-Anne, CEREQ, Marseille  
MICHEL Sandrine, CRPEE, Montpellier  
MORET Michel, Directeur du service éducation, Conseil régional de Franche-Comté  
OURLIAC Guy, CEJEE, Toulouse

PETIT Hélène, service éducation, Conseil régional de Franche-Comté

REBEUH Marie-Claude, BETA, Strasbourg

RICHARD Antoine, CEREQ, Marseille

RICHARDOT Anne-Marie, BETA, Strasbourg

Rochard Marie-Béatrice, CRESEP, Orléans

SCHMIDT Pascale, Chargée de mission, schéma prévisionnel des formations, Conseil régional de Franche-Comté

SCHOELLER Marie-Noëlle, Proviseur du lycée Le Grand Chênois, Montbéliard

SIMULA Pierre, CEREQ, Marseille

SPAGER Renée, service information et orientation, Rectorat de l'Académie de Besançon

STOEFLER-KERN Françoise, BETA, Strasbourg

TIMOTHÉE Robert, LES, Paris

VERDIER Eric, LEST, Aix-en-Provence

VERNIÈRES Michel, LES, Paris



**Thème 1**

**Les expériences des  
acteurs locaux**





## Introduction

Eric Verdier

**M**on propos sera très bref, puisque l'objectif est d'entendre les acteurs locaux et régionaux, les décideurs en matière de formation. Je voudrais simplement rappeler les raisons qui font que le CEREQ, depuis quelque temps, essaie de renforcer, avec son réseau, son potentiel d'analyse sur les dimensions locales, ou localisées, de la relation formation-emploi.

Auparavant, il faut rappeler que le CEREQ s'est attaché à construire, à constituer, des dispositifs nationaux d'observation de la relation formation-emploi, que ce soit sur l'insertion des jeunes, sur la formation continue dans les entreprises ou, plus anciennement, sur le travail au travers du répertoire français des emplois. L'ensemble de ces dispositifs et des analyses auxquels ils ont donné lieu, a permis, de « combattre » assez efficacement une conception de la relation formation-emploi, que l'on a souvent qualifiée d'adéquationniste. Celle-ci postule que la formation doit nécessairement s'adapter aux besoins des entreprises ou d'appareils productifs et, en particulier, aux besoins de court terme. Je ne reviendrai pas ici sur les critiques de fond qui ont été apportées à cette conception, notamment la difficulté à définir ces besoins, la méconnaissance des choix et des compétences des acteurs notamment micro-économiques, par exemple les jeunes dans les choix d'orientation.

En réponse à cette conception, le CEREQ a mis l'accent ces dernières années, sur l'analyse de la mobilité des actifs, à une période où le déficit chronique et massif d'emplois fait du chômage un gigantesque système de tri et d'orientation. Ainsi, l'analyse de ces flux de mobilité concernant les jeunes ou les adultes en reconversion ou en transition a été un des points centraux de l'activité du CEREQ et de son réseau. Dans le même temps, un effort très important a été réalisé pour traduire, au niveau régional, et parfois local, ce capital d'informations, de références, ce capital de connaissances, en liaison avec la décentralisation des compétences en matière de formation professionnelle. C'est en particulier ce qui a été fait au travers d'enquêtes décentralisées sur l'insertion des jeunes. Avec la mise en place des OREF à partir de 1988, le mouvement s'est encore accentué et a donné lieu, par exemple, à la construction dans les régions d'enquêtes de cheminements professionnels « à moyen terme ».

Aujourd'hui, plus encore qu'hier, il faut que le potentiel d'études et d'analyses se renforce sur un autre registre que celui de l'analyse des flux et des processus de mobilité. Ce nouveau registre peut être intitulé : « analyse des relations des arrangements ». Ce sont les accords que constituent les acteurs de la relation formation-emploi et qui, de ce fait, construisent les soubassements institutionnels, à la fois de l'insertion des jeunes, de la réinsertion des demandeurs d'emplois, ou de la mobilité des actifs occupés en entreprises. Les faits, aujourd'hui, nous donnent des raisons simples

d'aller dans cette direction. En effet, il est de plus en plus difficile de distinguer un avant, qui serait la formation, et un après, qui serait l'emploi, et donc de continuer à caractériser le devenir des flux de sortants de l'appareil éducatif ou du système de formation continue.

Deux facteurs poussent à faire évoluer cette approche de la relation formation-emploi pour lui donner plus de densité institutionnelle. Ce ne sont pas des facteurs nouveaux, mais, aujourd'hui, leur poids s'est considérablement accru pour franchir un seuil, ce que des économistes appelleraient des irréversibilités. Le premier facteur est l'imbrication croissante de la formation et de l'emploi dont l'alternance est la figure emblématique, sous des formes diverses. Cette imbrication empêche de penser un « avant » et un « après » emploi.

Le deuxième facteur est l'autonomie des acteurs de la relation formation-emploi ou, du moins, la reconnaissance du rôle de plus en plus décisif, et ce n'est pas nouveau, que joue cette autonomie dans les ajustements réciproques entre l'emploi et la formation. J'insisterai au premier chef sur le rôle des marges de manœuvre, des initiatives, développées dans les établissements de formation. Dans le cadre du projet qu'il leur revient d'établir maintenant, ou encore, de la mission d'insertion qui est la leur d'après la loi, ces établissements sont, de plus en plus, appelés à imbriquer leurs choix en matière de formation dans une certaine conception de l'emploi et dans le développement économique et social régional.

La récente loi quinquennale, en particulier, les articles 54 et 57, devraient contribuer encore à renforcer ces tendances en donnant un poids croissant à ces deux dimensions.

D'une problématique de la relation formation-emploi fondée sur des agents, il faut clairement passer à une approche en termes d'acteurs qui soient véritablement considérés comme porteurs de stratégies dans les analyses et les dispositifs que nous mettons en place. Bien évidemment, il ne s'agit pas d'opposer le local, ou plus exactement le localisé, au national. L'impact d'une mesure nationale, comme l'objectif des 80 % au niveau du baccalauréat, sur les comportements micro-économiques, notamment les choix de poursuite d'études, nous montre que ceci serait vain. Mais alors, il faut tenter de mieux maîtriser cette chaîne institutionnelle de la formation qui engage des configurations d'acteurs de plus en plus complètes, qui entremêlent, qui font interagir le national, le régional et le localisé. En quelque sorte, il s'agit de voir comment des acteurs localisés de la relation formation-emploi s'emparent de directives, d'orientations, de ressources nationales, pour se les approprier et les inscrire dans leurs propres logiques de choix.

Dans cette perspective et sans faire une réponse à l'ensemble de ces interrogations, le CEREQ a décidé de mettre l'accent sur l'analyse de la construction locale, localisée, de l'offre de formation professionnelle des jeunes. Il s'agit donc d'essayer de mieux comprendre :

- la nature des engagements qui sont pris par les acteurs autour de cette formation et de cet emploi, auquel, en principe, cette formation destine toujours ;
- la nature des arrangements locaux, des modulations aux règles nationales et aux incitations régionales données à ces acteurs.

12

L'agrégation de l'ensemble de ces arrangements, de ces choix locaux, compte autant que les orientations nationales, de même que les ressources régionales, dans l'ajustement entre l'emploi et la formation. Il faut donc faire de cette construction localisée une sorte de synthèse d'orientation macro-économique, d'incitation régionale d'où l'intérêt du schéma prévisionnel de formations. Cette synthèse doit être celle des choix, des logiques d'action, des acteurs micro-économiques, parties prenantes de cette construction de l'offre localisée. Pour nous, il s'agira de comprendre quel est le compromis entre :

- les forces internes du système éducatif, comme les demandes d'élèves ;

- 
- les logiques de reproduction de structures existantes ;
  - les forces externes comme :
    - les incitations construites dans le cadre des plans régionaux,
    - les orientations nationales, notamment le fait que les diplômes sont toujours des diplômes nationaux,
    - les interactions avec l'environnement, réponses à des demandes immédiates de milieux professionnels et nécessité de relier formation initiale et formation continue.

L'objectif est donc de comprendre comment se construit un compromis entre différentes logiques pour déterminer ce qu'est la formation professionnelle initiale. Pourquoi à tel instant, à tel endroit, apparaît une section préparant à tel diplôme de l'enseignement professionnel ? Pourquoi, à tel moment, les effectifs varient positivement ou négativement ? Pourquoi une section disparaît ? Qu'est-ce qui explique cette dynamique de l'offre de formation sur laquelle on a tous des hypothèses ? Quels sont les tests à construire, sur lesquels on dispose finalement de relativement peu de connaissances systématiques ?

En conclusion, pour aller dans le sens d'une compréhension des logiques d'action, des référents que se donnent les acteurs régionaux et localisés, nous avons besoin d'une collaboration, d'une relation d'échanges permanente avec ces acteurs, avec ceux qui construisent, au jour le jour, cette relation entre la formation et l'emploi. Là encore, il n'y a pas un avant qui serait la pratique et un après qui serait la connaissance, mais c'est bien dans l'interaction entre la connaissance et l'action que nous serons, en tant que responsables de production d'informations de référence, en mesure d'avancer. D'ailleurs, l'évaluation de ce que font les acteurs publics et privés dans ce domaine est sans doute un moyen, une « procédure », qui articule assez efficacement la connaissance et l'action. Cette articulation est efficace à la condition que la procédure d'évaluation et les règles déontologiques sur la manière de construire cette interaction entre la pratique et la connaissance, soient clairement posées.





## Les acteurs de la déconcentration et de la décentralisation

### ■ La stratégie du Conseil régional de Franche-Comté

Yves-Marie Lehmann Premier Vice-Président délégué, Conseil régional de Franche-Comté

**M**esdames, messieurs, je vais essayer de vous parler de la stratégie de la région, comme un des acteurs locaux dans les politiques de formation.

Je considère d'abord que le terme de stratégie introduit immédiatement le débat et la réflexion que nous pouvons avoir. La stratégie, en effet, est quelque chose qui se rattache directement à la compétence que les lois fondatrices de la décentralisation ont reconnu aux régions depuis 1982, et, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 1986, pour leur entrée en application en ce qui nous concerne. Je crois, en effet, que la réflexion que vous avez ici est au croisement de trois compétences qui sont des compétences essentielles reconnues à l'institution régionale depuis 1982.

- On a quelque fois tendance à négliger l'une des premières compétences que la loi de 1982 a donné à la Région : celle relative à la planification et à l'aménagement du territoire. Comment peut-on mieux faire de la stratégie que lorsque l'on parle de planification et d'aménagement du territoire ? Si toutes les collectivités locales ont vocation à être consultées en matière de planification et d'aménagement du territoire, une seule a reçu de la loi la compétence en matière d'élaboration de plan, de négociation de contrats de plans et, pour tout dire, de projection globale de politique d'aménagement du territoire. Je crois que c'est un élément essentiel qu'il faut rappeler à chaque instant.

C'est une compétence que la Région de Franche-Comté, la première et peut-être même la seule sur l'ensemble du territoire national, a tenu à mettre en forme d'une façon particulière en adoptant, en 1994, un schéma de planification, indépendamment des documents de planification et de contractualisation avec l'État que constituent les contrats de plan. Donc, la Région de Franche-Comté a adopté un schéma global d'aménagement du territoire à l'horizon 2005, que l'on a appelé « le schéma 2005 ». Il structure, ou il a vocation à structurer, l'évolution de l'organisation du territoire dans les années qui nous séparent de cet horizon mythique de 2005. Mais l'expérience nous a appris, récemment encore, que les horizons mythiques arrivent à grandes enjambées.

- La deuxième compétence, chronologiquement la première à être entrée en application de façon concrète, concerne la formation professionnelle et l'apprentissage. Avant même le 1<sup>er</sup> janvier 1986, les régions avaient déjà commencé à travailler sur la formation professionnelle et l'apprentissage dans le cadre d'une compétence partagée qui reçoit,

avec la loi quinquennale, son couronnement, restant à savoir si la couronne est de roses ou d'épines. En effet, certains se posent la question de savoir si, en transférant la compétence sur la formation professionnelle, dans les conditions où la loi quinquennale vient de le faire, on ne transfère pas aussi l'impopularité de la guerre contre le chômage. Cela est vrai si on considère que le développement de la formation est, à lui seul, l'arme contre le chômage. Je suis de ceux qui pensent que c'est sans doute une des armes contre le chômage mais je suis certain que ce n'est pas l'arme absolue, à supposer que cette dernière existe. C'est une autre question que vous aurez à aborder au cours de ces deux jours.

- Enfin, une troisième compétence nous a été transférée à partir du 1er janvier 1986 en matière de lycées et, d'une façon plus générale d'ailleurs, en matière de réflexion, d'adaptation d'une région aux évolutions générales et de planification. Notamment, la mise en œuvre d'un outil tel que le schéma prévisionnel des formations nous a amené, peu à peu, à nous intéresser, comme d'autres régions françaises, au développement des formations supérieures et de l'Université. A l'évidence, il y a là un moyen direct ou indirect de lutter, dans le cadre d'un développement économique général, contre le chômage.

Donc, l'ensemble de ces compétences, soit données par la loi, soit saisies progressivement par les régions, fait que nous sommes, au moins par certains aspects, compétents de l'enseignement primaire jusqu'à l'enseignement supérieur en matière de formation. Cela englobe l'ensemble d'un schéma, d'un raisonnement général sur les formations, incluant la formation professionnelle, l'apprentissage et l'alternance, l'introduction de l'alternance dans les formations initiales, et même, chaque jour un peu plus, l'enseignement supérieur.

Je souhaiterais donc vous présenter, à titre d'illustration, deux éléments qui me semblent très directement liés l'un à l'autre :

- le schéma prévisionnel des formations, au sens strict qu'il peut avoir dans l'organisation de l'ensemble du réseau de formation de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur ;
- le plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.

Pour cela, je voudrais vous expliquer la démarche que nous avons suivie dans cette région et les objectifs que nous avons définis. J'engagerai des réflexions et des explications sur la montée en puissance de l'institution régionale dans le cadre de la mise en œuvre de la loi quinquennale sur l'emploi. Monsieur Boillot donnera ensuite des explications plus précises. Je signale, enfin, que les compétences qui me sont déléguées par le Président du Conseil régional me limitent, pour ma part, à l'intervention dans les lycées et ne me donnent pas compétence pour m'exprimer, au nom de l'exécutif régional, sur les questions relatives à la formation professionnelle dont je ne suis pas le co-responsable.

### **Le schéma prévisionnel des formations**

16

Le schéma prévisionnel des formations n'est plus aujourd'hui un objectif mais une réalité depuis qu'il a été adopté par le Conseil régional le 21 juin 1994. C'est le deuxième schéma prévisionnel que nous adoptons. Le premier avait été élaboré assez rapidement en 1987-88 et portait sur 2 ou 3 filières particulières. Mais, pour pouvoir présenter un document de travail global et pour pouvoir en tirer toutes les conséquences, l'objectif du schéma a été remis à plat. En effet, le schéma prévisionnel n'est pas un document de travail appelé à traîner sur des tables et à constituer une référence intéressante. Le schéma prévisionnel, si on s'en tient aux termes des lois fondatrices, est un document de cadrage dans lequel doivent s'inscrire les propositions de modifications de structures des établissements, puis les orientations d'ouverture de sections arrêtées par l'autorité académique. Le schéma prévisionnel est un document qui, une fois voté par l'Assemblée Régionale

---

et notifié au Préfet de Région, constitue le document de référence. Il ne s'agit pas des résultats d'une commission de travail, d'étude, ni d'un rapport, mais d'un document ayant une valeur normative, s'imposant par conséquent, ici ou ailleurs, à l'ensemble des partenaires du système éducatif sur le territoire régional, qui coïncide avec le territoire académique.

C'est une démarche extrêmement importante, c'est pourquoi il nous a fallu quelques années, à partir de janvier 1986, pour faire le tour de ce domaine nouveau. Nous avons pris le temps de la réflexion pour réussir à établir avec l'ensemble de nos partenaires un système de relations, qui va aboutir en 1993-94 à la mise en œuvre de la véritable procédure d'élaboration de ce schéma.

Le schéma dont je viens de dire qu'il était voté par l'Assemblée Régionale et qu'il était, par conséquent, l'expression de la volonté de l'Assemblée Régionale, ne peut pas pour autant être élaboré en secret, uniquement en interne par le seul travail du Conseil régional. S'il était élaboré comme cela, il irait nécessairement à l'échec et il perdrait la légitimité que ne suffirait pas à lui donner le respect de sa définition. C'est pour asseoir la légitimité, au-delà même du texte, que le schéma prévisionnel doit être élaboré sur la base d'un accord. Celui-ci est un accord préalable étroit entre la Région, institution, et l'ensemble des partenaires qui concourent au fonctionnement du système éducatif, au premier rang desquels l'État sous ses différentes formes. Il s'agit des services préfectoraux, notamment de la formation professionnelle, et des services rectoraux, dont les compétences, bien entendu, se rejoignent, mais ne sont pas toujours aussi liées que l'on pourrait le laisser croire.

Ce schéma prévisionnel repose, au départ, sur une concertation étroite entre les partenaires que sont l'État, l'ensemble des représentants des milieux socio-économiques qui expriment les besoins des branches professionnelles et l'ensemble des partenaires du système éducatif.

- Concernant les partenaires socio-économiques, on peut considérer que répondre à leurs besoins est un des objectifs du schéma prévisionnel même si, à long terme, on ne peut pas répondre à toutes les demandes, avec beaucoup de précision.
- Concernant l'ensemble des partenaires du système éducatif, il faut citer les parents d'élèves, les organisations syndicales, voire les provideurs.

Cette concertation doit permettre de balayer complètement l'ensemble des partenaires pour arriver à un document qui a vocation d'être aussi unanime que possible.

Cela va se traduire, d'abord, par l'élaboration d'un document de travail qui est une véritable radioscopie de la situation des filières. Nous avons constitué 13 dossiers destinés à 13 ateliers évaluant, branche par branche, 13 types d'activités professionnelles et économiques dont nous voulions examiner le fonctionnement, l'évolution et l'adaptation au système de formation. Ces 13 ateliers représentent 7 à 8 mois de travail, 750 personnes réunies. A titre d'information, je rappelle que notre région compte un million d'habitants, 55 000 élèves scolarisés et donc 750 partenaires associés à l'ensemble de ces ateliers. Une journée complète de réflexion a permis à l'IRADES de présenter les synthèses de ces 13 ateliers, de recueillir des réactions en direct et des informations immédiates. Ce travail synthétisé, soumis comme il se doit, avant le vote de l'Assemblée Régionale, au vote du Conseil Académique de l'Éducation Nationale, au vote du Conseil régional de l'Enseignement agricole, au vote du Conseil Économique et Social Régional, a été adopté à l'unanimité, au terme d'un débat de grande qualité. Nous avons, désormais, un document de travail auquel chacun se réfère, sans qu'il soit nécessaire de publier d'autres documents de travail. Dans le système de formation, le Schéma Prévisionnel des Formations est le document de référence hors duquel aucune politique de formation ne saurait être poursuivie avec l'accord du Conseil régional.

Les orientations du schéma prévisionnel sont fondées sur 3 axes qui ont donc fait l'objet d'une synthèse : assurer la cohésion sociale de la Région, contribuer à l'élévation générale des niveaux de formation et mettre en place, de façon plus précise et plus rapprochée, une politique d'aménagement pour

permettre, sur notre territoire, compte tenu de ses caractéristiques particulières, d'organiser les réseaux de formation de sorte que l'ensemble du territoire régional puisse en bénéficier.

Premièrement, la cohésion sociale consiste pour nous à voir réduire, de manière significative, le nombre de jeunes sortants du système éducatif sans qualification. Il s'agit là de comparer des chiffres qui sont, pour l'un, un constat et, pour l'autre, un objectif. En 1992, 1 700 jeunes sortent du système éducatif sans qualification particulière, tous systèmes de formation confondus (sachant par exemple que 55 000 jeunes sont élèves en lycées en Franche-Comté). Nous essayons de tendre vers un objectif maximum de 800 ou 850 jeunes sortants sans qualification à l'horizon 1997. Cet horizon de 5 ans est défini par le schéma.

Deuxièmement, dans l'objectif d'élévation générale du niveau des formations, on essaie de professionnaliser, d'engager des formations qualifiantes et de prévoir, chaque fois que cela est possible, des passages du système de formation vers des insertions professionnelles, de donner une première expérience dès que possible qui permette d'offrir un débouché sur le marché de l'emploi dans les conditions les plus satisfaisantes. Notamment, afin d'éviter le développement, ou la poursuite, de filières de formation « parking ». Un effort extrêmement important est à faire sur les formations tertiaires pour éviter des sorties trop importantes au niveau V, niveau pour lequel la qualification n'est pas suffisante et ne permet pas des perspectives d'emploi sérieuses. Nous cherchons également à développer des formations post-bac qui soient attractives, pour éviter que les jeunes ayant suivi des formations jusqu'au niveau du baccalauréat, ne partent à l'extérieur de la région pour suivre des formations post-bac que nous ne leur offrons pas sur place. C'est donc un autre élément de cette politique d'élévation générale des niveaux de formation.

Troisièmement, en raison de l'aménagement du territoire, il faut développer des formations de niveau V, de proximité, les plus diffusées possibles pour éviter de déplacer les élèves à l'intérieur du territoire régional. Il faut également offrir un maillage plus solide de formations de niveau IV. Enfin, dans chaque champ professionnel, il faut essayer d'offrir, sur le territoire régional, une possibilité d'accès au niveau III et de structurer ainsi l'offre de formation autour de pôles d'excellence pour l'ensemble du territoire régional. En effet, une région de notre taille ne peut évidemment pas offrir des pôles multiples et une diversification forte pour les formations de niveau III, qui ne recueilleraient pas assez d'élèves. Certaines expériences de mise en place de formations post-bac se sont révélées, au bout de quelques années non satisfaisantes. Certaines formations risquent fort de connaître des fusions après avoir connu des ouvertures en fanfare. Par conséquent, il faut savoir maintenir un équilibre de choix entre la nécessité de diversifier et la nécessité d'assurer un aménagement du territoire, permettant d'avoir le maximum de formations sur l'ensemble du territoire sans disperser nos efforts.

## ■ Le plan régional de développement des formations professionnelles

18

Michel Boillot Directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage, Conseil régional

La formation professionnelle souffre depuis quelques années d'une montée des critiques sur l'opacité de son financement et la complexité des différents dispositifs qui la composent. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 est-elle susceptible de clarifier ce secteur économique à part entière ? Il semble que du point de vue du transfert de compétences en direction des régions, l'orientation prise soit positive.

Si la formation professionnelle gérée par la Région s'inscrit désormais dans le champ des deux lois de décentralisation de 1983 et 1993, elle entre également dans les domaines couverts par la planification régionale dans le temps comme dans l'espace.

---

Il s'agit, ainsi que l'a rappelé le Président Lehmann, du schéma prévisionnel des formations et dans quelques mois du Plan régional de développement des formations (PRDF). Ces outils d'aide à la décision sont accompagnés de moyens opérationnels et financiers importants issus de la contractualisation avec l'Europe et l'État. Pierre angulaire de la loi quinquennale du 20 décembre 1993, le PRDF doit être un instrument opposable de mise en cohérence de tous les produits de formation initiale et continue offerts aux jeunes de moins de 26 ans. S'il est évident que le PRDF sera avant tout ce qu'en feront les décideurs, l'intention du législateur est de clarifier les dispositifs et réduire leur complexité mentionnée ci-dessus pour une meilleure information et une orientation efficace des bénéficiaires.

Tout en étant simplifiée, clarifiée, la formation professionnelle relève toutefois d'une logique de marché, même avec des préoccupations forte de service public. Le nombre important d'organismes de formation, de sources de financement publiques et privées ont conduit le législateur de 1993 à réformer les systèmes de collecte et de mobilisation de fonds privés. La demande n'est pas allée aussi loin en matière de financement public puisque seules les formations des jeunes ont été confiées aux Régions.

La mise en œuvre de la politique régionale s'appuie en plus de la planification sur plusieurs compétences :

- L'Observatoire Régional de l'Emploi et de la Formation : groupe d'experts chargé d'éclairer les décisions principalement sur les publics à former, les espaces géographiques à concevoir et les filières professionnelles à développer.
- Les organismes de consultation et de concertation :
  - le CESR,
  - le COREF,
  - la COPIRE.
- Les produits de formation sont de plusieurs catégories :
  - les formations d'adultes et notamment de promotion sociale,
  - les formations professionnelles en direction des jeunes : la préqualification pour les jeunes ne disposant d'aucune base pour accéder à un emploi ou une qualification, la qualification professionnelle et l'apprentissage.

Au total, près de 13 000 jeunes bénéficient chaque année d'une action de préqualification ou de qualification professionnelle. Cette force d'intervention correspond à la capacité pour la Région d'assurer les différentes compétences qui lui ont été successivement confiées.

Le point essentiel réside désormais dans la qualité des produits. Comment l'évaluer, comment évaluer également la pertinence dans l'initiative des fonds publics eu égard aux résultats en terme d'insertion professionnelle. Ce chantier vient d'être ouvert en Franche-Comté et nous souhaitons que le CEREQ contribue à la réalisation de cette action en profondeur.

## ■ Les conditions de possibilité d'une stratégie académique

Philippe Biteau Délégué académique à la formation continue, Besançon

Mon point de départ sera une interrogation quant à la pertinence du concept de stratégie quand on l'applique aux politiques de formation suivies par l'Éducation Nationale, plus spécifiquement dans le domaine de la relation formation-emploi. Il faut distinguer nettement deux domaines. Si l'on parle de la formation continue, alors il n'y a aucune interrogation : c'est bien en termes de stratégie que nous posons le problème de nos politiques. La fonction essentielle d'un DAFCO est

même de formaliser dans une stratégie l'ensemble des actions qui, dans une académie donnée, concourent à la réalisation de nos objectifs.

Mais s'agissant de la formation initiale, le constat est simple : le concept de stratégie ne fait pas partie de notre vocabulaire technique, ou de notre vocabulaire usuel. Nous avons des politiques, nous élaborons et mettons en œuvre des projets ; si le mot stratégie apparaît dans notre discours, c'est rarement avec un caractère technique et opératoire marqué. Un signe qui ne trompe pas, c'est que le Dictionnaire encyclopédique de l'éducation et de la formation (Nathan, 1994), s'il comporte un article « Projet » et un article « Politique de l'éducation », et même un article « Planification », ne comporte aucun article consacré à la stratégie en matière d'éducation et de formation.

Dans ces conditions, je souhaite vous entretenir plutôt des principes directeurs de notre action dans le domaine de la relation formation-emploi que de l'organisation concrète de celle-ci. Il m'est en effet apparu que c'était le plus sûr moyen de faire ressortir, d'une part, la cohérence de l'action conduite par un Recteur (cette recherche de cohérence est bien l'un des buts d'une démarche stratégique), et, d'autre part et par là-même, de lever certaines incompréhensions relatives à nos démarches.

J'exposerai ces principes successivement dans deux domaines :

- les principes qui fondent la mission globale de l'Éducation Nationale ;
- les principes organisationnels qui rendent possible une démarche de type stratégique adaptée au terrain.

En conclusion, je m'interrogerai sur la signification du partenariat en matière de politique de formation, et sur la contribution que nous sommes en mesure d'y apporter.

## **Les missions fondamentales du système éducatif**

Depuis maintenant plus de dix ans, l'Éducation Nationale est particulièrement mobilisée dans la recherche d'une meilleure adéquation entre la formation et l'emploi. Quand bien même ne le ferait-elle pas par vertu, pour le moins le ferait-elle pas nécessité : en période de crise durable c'est bien d'abord sur notre capacité à donner aux jeunes les moyens de s'insérer dans le monde du travail que nous sommes interpellés et souvent jugés.

Pourtant, si l'on veut comprendre notre manière spécifique d'aborder la relation formation-emploi et l'insertion des jeunes, il faut se donner un point de départ situé en amont de ce problème lui-même, un point de départ qui, en quelque sorte, le surplombe et l'englobe. Ce point de départ se trouve dans la mission spécifique de l'Éducation Nationale.

En effet, malgré ce souci de l'insertion des jeunes que nous partageons avec bien d'autres acteurs, notre mission spécifique est plus globale, et je crois que la dureté des temps et de la situation économique et sociale ne saurait justifier que nous nous en écartions. C'est de cette mission globale que je dois partir, c'est sur sa caractérisation précise que je dois adosser mon raisonnement, parce que c'est elle qui donne sens à nos démarches et à nos actions dans tous les domaines.

### **1. Notre triple mission**

Cette mission spécifique est confiée par la société à son système éducatif depuis deux siècles. Elle constitue le fondement même de l'école républicaine, voire de la République elle-même. Contester cette mission à l'école publique, c'est remettre en cause l'ensemble des valeurs et des principes qui légitiment l'action de l'école. Je pourrais énoncer cette mission spécifique de l'école

---

publique dans des termes contemporains, par exemple en faisant référence à la loi d'orientation du 10 juillet 1989 ou, plus près de notre actualité, au Nouveau Contrat pour l'École. Mais pour mieux faire ressortir la continuité inébranlable de l'institution scolaire, à travers tous les changements qu'elle a dû subir et toutes les adaptations qu'elle a su accomplir, il me paraît plus pertinent d'énoncer cette mission dans les termes qu'emploie le philosophe Condorcet, en 1791, lorsqu'il présente à ses collègues du Comité d'instruction Publique « *Cinq mémoires...* » dans lesquels il jette les fondements d'une école républicaine<sup>1</sup>. Le langage de Condorcet n'est sans doute plus tout à fait le nôtre, mais les principes qu'il pose n'en demeurent pas moins fondamentalement inchangés.

Dans ces « *Cinq mémoires...* », Condorcet assigne à la société un triple devoir d'instruction à l'égard des citoyens :

- une instruction générale, qu'il définit comme moyen de perfectionner l'espèce humaine, et dont il fait un « moyen de rendre réelle l'égalité des droits » ;
- une instruction destinée aux professions, dans laquelle il voit une des sources du progrès de « tous les arts » et des « découvertes pratiques » ;
- et une instruction visant à rendre les citoyens capables d'exercer les fonctions publiques, ce qui lui semble un moyen de garantir « une véritable liberté ».

Il est aisé de reconnaître dans ce langage marqué par l'optimisme humaniste des philosophes du XVIII<sup>e</sup> siècle, les trois besoins sociaux auxquels l'école est, encore et toujours, priée ou sommée de pourvoir :

- former l'homme, par une élévation générale du niveau de formation ;
- donner à cet homme une formation professionnelle lui permettant de trouver les voies de son insertion économique et sociale ;
- former le citoyen.

Il est très clair que l'essentiel du débat actuel autour de l'école porte sur le second axe de sa mission fondamentale. Les raisons en sont à rechercher dans la situation économique générale. Mais il serait faux de penser que les deux autres axes ont perdu de leur actualité, voire de leur urgence. Le débat autour de la laïcité qui s'est développé ces dernières semaines montre que l'opinion publique continue d'attendre de l'école qu'elle joue son rôle historique dans le domaine de sa mission civique. Quant à la première mission de l'école, si l'on n'attend évidemment plus d'elle le perfectionnement de l'espèce humaine (est-ce un progrès ?), elle continue à faire l'objet d'une demande sociale massive, et l'une des significations premières du nouveau contrat pour l'école est bien de mettre l'école publique encore mieux à même de remplir cette mission, en renforçant sa capacité à donner à chacun les savoirs fondamentaux indispensables.

## 2. Trois conséquences

Cette définition de notre mission fondamentale induit trois remarques :

21

### *La tradition française en formation professionnelle*

Ces trois principes fondateurs de l'école publique ne sont pas, pour nous, de simples valeurs auxquelles il est de bon ton de faire référence dans des discours. Pour le corps social ce sont sans doute des valeurs. Mais cela nous impose qu'ils soient pour nous des principes d'action, pour traduire ces valeurs communes dans les faits. J'en donnerai une simple illustration. C'est une tradition spécifique du système éducatif français que ses diplômés professionnels comportent une forte imprégnation de culture générale et de formation civique, proportionnée bien sûr au niveau de

chaque diplôme et à ses finalités professionnelles. Il est pour nous impensable, en formation initiale tout au moins, que la formation professionnelle ne soit pas incluse dans la formation globale de l'homme et du citoyen.

### ***Notre légitimité***

Ma seconde remarque est une conséquence de la première. L'Éducation Nationale n'est pas la seule institution qui soit fondée, en droit comme en fait, à intervenir dans le champ de la formation professionnelle, et donc à se soucier de la relation formation-emploi. Je prétends qu'elle est cependant la seule dont la légitimité se fonde dans cette triple mission que la société lui assigne. Cela suffit à justifier que nos démarches se différencient quelque peu des démarches de nos partenaires, même si notre souci est de voir ces démarches se compléter plutôt que se contredire.

### ***Adaptation et adaptabilité***

Ma troisième remarque, je la formulerai à partir du constat suivant : certains de nos partenaires nous reprochent de ne pas remplir notre mission en ne dispensant pas les formations adaptées aux besoins des entreprises. La critique mérite évidemment d'être entendue et examinée avec soin. Mais il faut aussi que nos critiques acceptent de nous juger et de nous évaluer sur notre capacité à remplir notre mission globale. Nous formons des jeunes pour leur vie entière, dans ses aspects humain, civique, professionnel, même si la formation ne s'arrête pas à la sortie de l'école. Faut-il former des jeunes adaptés aux besoins immédiats de l'économie, ou des jeunes :

- capables, d'une part, d'évoluer tout au long de leur vie en fonction de leurs désirs et de leurs aspirations (nous sommes là dans une logique de promotion sociale qui est l'une des valeurs fondatrices de notre réseau de formation des adultes) ;
- et capables, d'autre part, de s'adapter à des changements de l'environnement économique et technologique dont on sait bien maintenant qu'ils sont fréquents et inévitables (et nous sommes là dans une logique d'aide à l'insertion et de développement des performances des organisations) ?

Au fond, la véritable question c'est bien de trouver les moyens pour compléter cette formation de base généraliste, et généraliste même quand il s'agit d'une formation professionnelle, par une formation d'adaptation ou d'insertion, et à cette question nous ne pouvons ni ne devons répondre seuls. Les dispositifs que nous avons mis en place dans cette perspective d'adaptation et d'insertion, nous les avons définis ou mis en œuvre dans un cadre partenarial, d'abord avec les entreprises et les branches professionnelles, et ensuite avec la Région : je veux parler du DIJEN (Dispositif d'insertion des Jeunes de l'Éducation Nationale), des FCIL (Formations Complémentaires d'initiative Locale), et enfin des dispositifs nouveaux expérimentés pendant cette année scolaire pour mettre en pratique l'article 54 de la loi quinquennale. Cet article nous fait obligation, vous le savez, de proposer à tout jeune une formation professionnelle qualifiante avant sa sortie du système éducatif.

La loi quinquennale a par ailleurs intronisé la Région comme maître d'ouvrage de ce jeu partenarial autour de l'adaptation et de l'insertion, en lui confiant la responsabilité d'élaborer un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes.

De sorte que la question qui se pose, c'est de savoir par quels moyens l'Éducation Nationale, investie de la mission sociale globale que je viens de décrire, s'est mise en état de prendre en compte les demandes de partenaires locaux, soit de partenaires économiques, soit de ce partenaire institutionnel qu'est la Région.

Car ce passage du global au local n'allait nullement de soi<sup>2</sup>.

## Les principes organisationnels de l'Éducation Nationale

Là encore, on ne comprendra pas bien la logique de notre action si l'on n'admet pas un fait qui pour nous est une évidence quotidienne : l'Éducation Nationale est sans doute celle des administrations publiques qui a le mieux et le plus vite su s'adapter à ce nouveau contexte de décentralisation, et ceci dès le milieu de la décennie quatre-vingts. Cela nous était sans doute facilité par le mouvement de déconcentration interne à notre institution amorcé depuis les années 70. La décentralisation organisée par les lois Defferre, puis accentuée par la récente loi quinquennale sur le travail, l'emploi et la formation professionnelle, a donné un coup d'accélérateur à ce mouvement et fortement diminué les résistances et les inerties qui y mettaient obstacle.

Je tiens à affirmer ce fait avec toute la force nécessaire, tant l'image traditionnelle de l'Éducation Nationale, image d'un monstre monolithique et ingérable, est encore présente dans les esprits. Le temps n'est plus où un ministre de l'Instruction Publique du Second Empire pouvait déclarer avec satisfaction devant les députés du Corps Législatif, en sortant sa montre de son gousset, qu'à l'heure où il leur parlait, tous les lycéens de France composaient en thème latin ! Il faut renoncer à cette image d'une Éducation Nationale dont la centralisation excessive nuit à sa faculté d'adaptation aux réalités locales, et en particulier aux réalités régionales.

### 1. D'un système clos centralisé...

Pour mesurer le chemin parcouru dans l'adaptation de nos règles d'organisation aux réalités de la décentralisation, j'emprunterai quelques éléments à une étude du Recteur Toulemonde sur l'administration des académies<sup>3</sup>. Le Recteur Toulemonde identifie trois principes d'organisation, définis dès la constitution de l'Université impériale entre 1805 et 1808, principes qui ont gardé leur valeur opératoire jusqu'à la fin des années 60, si l'on excepte la parenthèse du régime de Vichy. Ces trois principes sont l'unité, la centralisation et le corporatisme.

- L'unité : le Recteur a une responsabilité, réelle ou de principe, sur la totalité des ordres d'enseignement : premier degré, second degré, enseignement supérieur.
- Ce principe ne conduit pas à une autonomie des recteurs, car il se complète d'un principe de centralisation : le Ministre et les directeurs de l'administration centrale ont l'essentiel des compétences de réglementation et de nomination. Le Recteur est une simple courroie de transmission de l'administration centrale. Ses compétences sont de surveillance et de contrôle, pas de gestion. Si l'on combine ces deux principes d'unité et de centralisation, on s'aperçoit que l'effet obtenu, sinon recherché, est de soustraire le système éducatif à toute influence locale : celle des élus ou des milieux économiques, mais aussi celle du Préfet, pour ne pas parler de l'Église, dans les débuts de la Troisième République.
- Cet effort pour isoler l'école du monde extérieur est parachevé par le principe du corporatisme, qui permet au corps enseignant de pratiquement auto gérer, puisque les postes de responsabilité et de décision sont occupés par des fonctionnaires issus pour la plupart de ce corps. De ce fait, si les différents échelons du système n'ont à peu près aucune autonomie, le système considéré dans sa globalité est tout à fait autonome par rapport à la société civile et politique.

Vous comprenez bien que si nous vivions encore sur la base de ces principes organisationnels, il ne serait pas même question d'envisager la prise en compte des problèmes soulevés par la relation formation-emploi. Dans ce système, il n'y a aucun lieu où la question puisse prendre sens. Il y a un dedans et un dehors de l'école, fortement et symboliquement séparés par l'architecture même des lycées construits sous la Troisième République : des établissements fermés sur eux-mêmes, dont les bâtiments s'ouvrent sur des cours intérieures. Le système se replie sur sa mission globale. L'inser-

tion ou l'adaptation à l'emploi ne sont pas identifiées comme missions de l'école, ni comme missions partagées entre l'école et des partenaires puisqu'il ne peut y avoir de lieu pour le partage.

*Vous mesurez ainsi le chemin parcouru en moins de deux décennies. La capacité pour l'Éducation Nationale d'exercer pleinement la troisième des trois missions fondamentales que la nation lui confie, sa capacité à prendre en compte les exigences de l'insertion des jeunes, cette capacité était conditionnée par une rupture avec l'organisation napoléonienne.*

## 2 ...à une autonomie académique

Il n'est pas dans mon propos de vous faire l'histoire de cette révolution culturelle, menée en moins de deux décennies. J'en soulignerai seulement deux aspects, maintenant bien admis.

1. D'abord, la décentralisation accomplie par voie législative, en deux temps, à dix ans d'intervalle, des lois Defferre à la loi quinquennale. Le superbe isolement de l'école, qui a pu avoir sa justification au dix-neuvième siècle, a été rompu par notre entrée dans un système de compétences partagées. Il faut le dire et s'en réjouir : même s'il est plus difficile et plus complexe de décider à deux ou à plusieurs que de décider seul, cette nécessité de dégager des espaces pour la négociation et la concertation a représenté pour nous une énorme bouffée d'oxygène.

Il va de soi que cette entrée dans un régime où prévaut la co-décision supposait que le Conseil régional trouvât en face de lui un interlocuteur aux pouvoirs et à l'autonomie suffisants : en l'occurrence, le Recteur d'Académie. C'est ce qui s'est produit dans un grand nombre de champs décisionnels, dont je ne voudrais citer ici que trois.

- a. le Recteur veille au respect de l'égalité dans l'accès à la formation, ce qui induit d'ailleurs, en sus de l'aspect strictement juridique de cette question, une préoccupation d'aménagement du territoire, préoccupation qui rejoint la compétence des collectivités territoriales. Ce souci de l'égalité exige une prise en compte très vigilante du local, dans la mesure où la diversification des dispositifs constitue en soi un risque important de rupture de cette égalité.
- b. le Recteur a compétence pour tout ce qui relève de l'environnement social de l'élève et des politiques d'intégration. Dans le cadre d'une règle nationale assez souple, et qui fixe essentiellement des dispositifs organisationnels, le Recteur dispose d'une marge de manœuvre considérable, qui s'est concrétisée au cours de la décennie écoulée dans la politique des zones d'éducation prioritaires (ZEP).
- c. enfin, et c'est surtout sur ce point que je veux insister, le Recteur est dépositaire de toutes les compétences qui restent aux mains de l'État pour la définition de son offre académique de formation. L'un des outils de cette autonomie a été la globalisation des moyens. Le Recteur négocie annuellement son enveloppe avec la centrale et en organise lui-même la répartition en fonction de la politique de scolarisation et de formation qu'il a définie. C'est là que s'ouvre pour le Recteur une vaste possibilité de prendre en compte les réalités et les besoins locaux ; c'est là que trouvent leur origine les possibilités de créer des relations partenariales avec ces autres acteurs de la formation professionnelle et de l'insertion des jeunes que sont la Région, les autres services déconcentrés de l'État, les entreprises et les organisations professionnelles. Autrement dit, dans ce processus combiné de décentralisation et de déconcentration, l'échelon stratégique opératoire en matière de politique de formation, c'est le Recteur.

2. Le second aspect que je voudrais souligner, c'est l'un des fondements qui rendent possible cette recherche de partenariats et de partenaires. Il y a en effet nécessité d'un consensus pour reconnaître que l'espace régional est l'espace pertinent pour identifier et mesurer les besoins

locaux en matière de formation, et pour planifier et programmer leur satisfaction. L'Éducation Nationale, en déconcentrant ses compétences essentielles au niveau des académies dont les limites géographiques coïncident, à quelques exceptions près, avec les limites des régions, a pleinement effectué cette reconnaissance. La loi quinquennale lui donne une expression légale au travers du concept de plan régional, qui vient prolonger et compléter la notion plus ancienne de schéma prévisionnel des formations. Il m'arrive de penser, à la lecture de certains débats sur ce sujet, que la reconnaissance de la région comme espace géographique et institutionnel pertinent et compétent en matière de formation n'est pas facilement effectuée par la totalité des acteurs de la formation, soit que certains privilégient des démarches et des perspectives plus centralisatrices, soit que d'autres, au contraire, poussent le souci du local jusqu'au point où l'on courrait le risque, si on les écoutait, d'un morcellement tel qu'il découragerait toute tentative d'action rationnelle. Force est de constater qu'il y a, sur ce principe, une totale identité de vue entre la Région et l'Académie, parce qu'elles partagent le même souci de planification et de programmation.

Je conclurai cette seconde partie de mon exposé en disant ceci : l'Éducation Nationale, dans sa recherche des outils nécessaires à une meilleure articulation entre sa mission globale et la prise en compte des réalités locales, a su trouver pour l'essentiel les formes organisationnelles adéquates. Ce qui me conduit à me demander, et vous voudrez bien voir dans cette interrogation une idée strictement personnelle, si ceux qui périodiquement affirment qu'une meilleure efficacité du système éducatif doit être recherchée dans une plus grande autonomie des établissements ne sont pas dans l'erreur. Qu'il doive y avoir une autonomie des établissements, cela ne fait plus question. D'ailleurs le décret de 1985 portant organisation administrative et financière des établissements publics locaux d'enseignement y a pourvu, et je crois qu'on n'a pas fini d'explorer toutes les ressources qu'offrent ce texte et son actualisation d'octobre 1991. Que cette autonomie doive être élargie à de nouveaux champs, en revanche, cela mérite d'être débattu. J'en veux pour preuve que dans son nouveau contrat pour l'école, le Ministre, dès lors qu'il s'agit de formation professionnelle, d'insertion, de relations avec les milieux économiques, cherche à définir un niveau d'action d'un ordre de grandeur plus élevé que l'établissement. Certes, le Ministre entend favoriser l'autonomie des établissements dans le domaine pédagogique. Cette autonomie se focalise autour de la notion de projet. Mais pour ce qui est de l'offre de formation, il met en avant la notion de réseaux d'établissements, organisés dans le cadre de bassins de formation, qui sont aussi des lieux de coopération avec les entreprises.

## **Quel partenariat ? Quel apport de notre part dans ce partenariat ?**

Les deux séries de principes que je viens d'énoncer, ceux qui sont relatifs à notre mission globale, et ceux qui sont relatifs à notre organisation, m'amènent à poser deux règles pratiques qui devraient vous permettre de déchiffrer l'ensemble de notre démarche dans le domaine de la relation formation-emploi :

- d'une part, l'autonomie des académies dans un contexte de partage des compétences légales et de pluralité des acteurs conduit à ceci que des relations partenariales sont devenues indispensables ;
- d'autre part, la mission globale spécifique de l'Éducation Nationale exige qu'elle demeure parmi les décideurs en matière de formation. En aucun cas elle ne saurait se transformer en un simple prestataire de services. D'ailleurs, faute de cette condition, la notion de partenariat aurait-elle encore un sens ?

Nous sommes attachés à ces deux règles ; nous reconnaissons la difficulté de les mettre en œuvre. Tout le monde parle de partenariat, avec une unanimité si touchante qu'elle confine parfois à

l'angélisme. Il faut donc rappeler que la notion de partenariat n'a de sens que dans un cas précis : lorsqu'il s'agit de dégager des objectifs communs entre des personnes, des institutions, des organisations ou des forces dont les objectifs fondamentaux, dont les intérêts mêmes, sont différents, voire divergents. Le partenariat apparaît alors comme une méthode pour créer un accord entre ces institutions et ces organisations, parce qu'elles ont toutes reconnu, à un moment donné, qu'il y avait nécessité de s'accorder pour résoudre un problème qui se pose à toutes. Cette méthode ne relève pas de la seule bonne volonté ou de la spontanéité ; elle a ses démarches, ses techniques, ses procédures. Il s'agit donc de tout autre chose que d'un consensus mou ou, au contraire, d'une application déguisée de la loi du plus fort.

C'est dans cet esprit, je crois, qu'ont été menés les travaux préparatoires à l'élaboration du schéma prévisionnel des formations de la Région Franche-Comté. L'Éducation Nationale y a participé activement, et a mis ses compétences au service de la Région, en particulier dans les domaines pour lesquels elle disposait d'outils d'analyse efficaces et reconnus.

C'est dans cet esprit également que le Recteur de notre Académie a publié récemment un document de cadrage triennal, intitulé « Politique académique de scolarité et de formation » qui vise à formaliser la politique propre de l'Éducation Nationale, dans le contexte créé par l'adoption du schéma prévisionnel et par la loi quinquennale. Il s'agit, pour l'Éducation Nationale, de bien préciser les contours de sa politique, son identité en quelque sorte, seule façon d'apporter sa contribution dans un partenariat qui mérite son nom, c'est-à-dire qui respecte l'identité et l'autonomie des partenaires.

C'est dans cet esprit enfin que nous souhaitons aborder l'élaboration du plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes. Il nous semble toutefois que l'exercice est plus complexe et plus difficile. Ce plan présente en effet des exigences accrues pour les partenaires qui entendent s'associer à son élaboration et à sa mise en œuvre.

C'est ainsi que les partenaires économiques sont davantage sollicités, puisqu'on leur demande de formaliser un engagement dans des contrats d'objectifs, ce qui est autre chose que de donner un avis sur des prévisions d'évolution des formations.

Pour nous, Éducation Nationale, le plan est un peu plus éloigné de notre mission de base puisqu'il est davantage centré sur des besoins économiques de formation, en vue de favoriser l'insertion, que sur une demande sociale globale de formation, pour laquelle la réponse à apporter est liée de manière moins immédiate et urgente à l'emploi.

Toutefois, nous n'arrivons pas démunis dans les discussions autour de ce plan. Nous avons, je l'ai dit, l'expérience de ces dispositifs de formation-insertion que sont le DIJEN et les FCIL. Nous disposons d'un réseau de formation des adultes, qui s'est plutôt bien mobilisé pour aider la Région à prendre en charge les nouvelles compétences qu'elle a fait choix d'assumer au 1er janvier 1995. Nous disposons encore, mais là tout reste à faire, de l'article 57 de la loi quinquennale, qui va permettre aux établissements publics d'apporter leur contribution au développement de l'apprentissage. Nous disposons enfin de l'article 54 de cette même loi, qui est pour nous un outil de mise en cohérence de nos démarches en matière de formation et d'insertion, en ce qu'il exige la coordination des dispositifs que je viens d'énumérer.

En effet, et là se dessine l'orientation stratégique de notre Académie, nous avons choisi de mettre en œuvre cet article 54 en proposant aux jeunes concernés des formations auxquelles ils peuvent accéder sous différents statuts. On y trouve donc des élèves, des jeunes sous contrat de qualification, des jeunes qui sont stagiaires de la formation professionnelle, et même des adultes en congé individuel de formation. Nous attendons de pouvoir proposer des entrées dans ces formations sous contrat d'apprentissage.

Il s'agit, d'une part, de prendre l'alternance comme dénominateur commun à la formation de ces publics divers. Mais d'autre part, la diversité des rythmes d'alternance de ces publics exige un fort travail d'ingénierie, qui ne peut porter ses fruits que si l'individualisation des parcours de formation et de la formation elle-même vient donner cohérence à ces alternances diverses qui, sinon, seraient ingérables dans un dispositif unique de formation. Notre ligne directrice, c'est de faire profiter les différents modes de formation que nous sommes et serons amenés à mettre en œuvre (formation initiale à temps plein, apprentissage) des acquis importants que nous avons réalisés depuis des années en ingénierie de formation des adultes.

Autrement dit, notre contribution aux discussions préparatoires à l'élaboration du plan régional a sans doute un aspect quantitatif : combien de jeunes sommes-nous en état de former dans nos dispositifs de formation initiale et continue ? Mais elle a fondamentalement un aspect qualitatif, qui tourne autour du double thème des conditions de l'alternance, dans les différentes formes de celle-ci (sous contrat de travail ou sous statut scolaire), et de l'individualisation de la formation. Deux thèmes, on le voit, à forte connotation pédagogique : mais la pédagogie n'est-elle pas un métier de base dans l'Éducation Nationale ?

### Notes

1. Condorcet : *Cinq mémoires sur l'instruction publique*, édité par Charles COUTEL et Catherine KINTZLER, GF-Flammarion, 1994.
2. Michel SERRES nous en avertit : *la structure globale et la structure locale sont contradictoires entre elles* » (in Hermès V, *Le passage du Nord-Ouest*, p. 70, Editions de Minuit, 1981). La possibilité d'une stratégie académique d'éducation et de formation s'ancre aussi dans cette contradiction, qu'il lui faut tenter de résoudre. Il faudrait un autre exposé pour en développer l'analyse. Citons simplement encore quelques lignes de Michel SERRES : « *Le rigoureux verse à l'universel, verse à l'a priori ou au transcendantal ; c'est là sa plus grande pente. Le culturel verse au relatif, au temporaire, au singulier, au fantastique, c'est aussi sa plus grande pente. Le rigoureux verse au global. tout justement, le culturel n'est que local* » (ibidem, p. 72).
3. in « *Savoir, Education, Formation* », n° 2-1994, p. 357.

## ■ Le rôle de la DRFP en Franche-Comté

François Hiller Délégué régional à la formation professionnelle, Franche-Comté

En entrée en matière, je noterai que M. Verdier et M. Lehmann ont traité, ou abordé, les liens que l'on constate, qu'il y a, ou qu'il devrait y avoir, entre l'emploi et la formation. Le directeur adjoint du CEREQ, M. Verdier, a parlé de l'imbrication de la formation et de l'emploi. M. Lehmann prétend, en l'espèce, que l'État a des arrière-pensées, des calculs inavoués, qu'il est bien loin d'avoir. L'État a, en région, une organisation de services déconcentrés qui distinguent encore aujourd'hui l'emploi et la formation, mais il remédiera prochainement, voire dans les prochaines semaines à cette situation anormale et c'est très bien ainsi. N'étant pas encore en charge de l'ensemble du champ du travail, de l'emploi et de la formation, je me limiterai donc à quelques mots rapides sur la formation professionnelle.

Que doit donc faire dans le contexte actuel, une DRFP, service déconcentré de l'État qui travaille sur la formation professionnelle ? Ses axes d'intervention ne sont pas nouveaux, mais vont se renforçant sur 4 volets : qualité, évaluation, anticipation des besoins, contrôle.

Le premier aspect est donc celui de la qualité de la prestation de service qu'est la formation professionnelle. Ce n'est pas si simple parce que certes, la formation est un service, mais c'est un

service dont on ne connaît pas très bien le client. D'un côté, il y a un prestataire, ou plutôt plusieurs prestataires et, de l'autre, il est certain qu'il y a plusieurs clients :

- la puissance publique, c'est-à-dire l'action publique qui finance et qui, a priori, attend un résultat formulé explicitement ou non,
- le stagiaire qui attend, bien évidemment, un résultat de l'action dans laquelle il a œuvré, participé, s'est impliqué pendant quelques semaines ou quelques mois,
- les acteurs économiques, les entreprises qui espèrent que les gens que l'on aura ainsi formés seront, à un moment ou à un autre, aptes à remplir des emplois dont l'économie régionale a besoin.

Donc, le thème de la qualité de la formation, que nous nous employons à investir, mais sur lequel nous avons encore beaucoup de travail à réaliser, est un thème complexe. Les intervenants sont nombreux ce qui implique toujours plus de contractualisation et donc d'objectifs prédéterminés. Prenons l'exemple des espaces jeunes que le Conseil régional connaît puisque, là encore, nous travaillons ensemble. Les travaux actuels consistent à proposer toujours plus de contrats et de cahiers des charges à ces structures pour que les intervenants s'améliorent, si besoin en était, dans le domaine du conseil, de l'orientation, de l'information qu'ils donnent aux demandeurs d'emploi, jeunes en l'occurrence. Les démarches concernent aussi les organismes de formation bien évidemment. Ce n'est que lorsqu'un cahier des charges effectif, réfléchi, négocié et préalable au lancement de l'action est conclu que l'on peut, à la sortie, juger, discuter, renégocier pour la prochaine fois la qualité de ladite action.

L'évaluation des politiques de formation est également un sujet qui nous préoccupe et qui peut prendre différentes formes. Il y a tout d'abord les enquêtes : que deviennent nos stagiaires, 2 mois, 6 mois, 3 ans après les actions qui ont été financées par la puissance publique ?

Cette évaluation peut être aussi d'un autre type. Il s'agit de l'audit et du suivi en continu des dispositifs de formation. Cela prend la forme de conseils aux prestataires. Cette démarche a été très largement développée à travers le programme "PAQE" : Préparation Active à la Qualification et à l'Emploi. C'est désormais une démarche permanente sur tous les volets de la formation : l'orientation, l'évaluation des connaissances, le bilan de compétences ou la prestation formative en tant que telle.

La troisième préoccupation majeure est celle de la prospective, de l'anticipation des besoins, de l'avis que l'on peut se forger sur des orientations à moyen terme du paysage économique et donc des orientations à donner à l'appareil de formation.

Ces trois premiers axes, cela va de soi, impliquent un partenariat effectif, durable, solide et multiple. Précisément, il s'agit d'un travail inter-administratif entre administrations de l'État et d'un partenariat évident avec le Conseil régional. En effet, à quoi cela servirait-il d'avoir une démarche de qualité, d'évaluation, d'anticipation des besoins qui serait celle de l'État, voire celle du Rectorat et puis, à côté, celle de la Région qui voit son rôle en matière de formation accru par la loi quinquennale et par la décentralisation que cette loi a inscrite dans les faits ? Donc, un partenariat toujours plus actif est nécessaire. Il se traduit dans le contrat de plan à travers l'OREF, bien évidemment, à travers aussi d'autres actions que l'on a prévues, sur la formation, sur la qualité et l'évaluation.

Enfin, le dernier axe qui n'est plus un axe partenariat, mais un axe régalien, propre à l'État, est celui d'un contrôle toujours plus accentué. Le terme de contrôle doit être compris au sens légal et réglementaire qu'il a dans la législation française. Ce n'est certes pas nouveau, cependant, c'est une démarche progressive qui va aller toujours en se renforçant. D'ailleurs, la loi quinquennale nous donne de nouveaux moyens et de nouvelles capacités de contrôle sur certains organismes et certains fonds que nous n'avions pas auparavant.

Voilà donc les préoccupations, les axes majeurs qui nous animent dans notre travail quotidien et à moyen terme : qualité, évaluation, anticipation des besoins et contrôle. Par ailleurs, mais ce n'est

---

pas la moindre de nos activités, nous travaillons, à sa demande, de concert avec le Conseil régional dans le cadre d'un appui technique que la Région a bien voulu nous confier sur la mise en œuvre de la décentralisation. Et les instructions que nous avons eues du Ministre du Travail et du gouvernement semblent indiquer que celle-ci soit réussie et efficace pour le public concerné.

## ■ L'échelon départemental de la formation-emploi

Claude Guillon Inspecteur de l'Education Nationale (Information et orientation dans le Doubs)

Si je représente Monsieur l'Inspecteur d'Académie, je participe à cette réunion de manière très libre.

Au niveau du département, il ne s'exerce pas de compétence de type académique et régional mais c'est un échelon où l'on travaille et qui mérite réflexions.

Dans la mise en œuvre des problèmes d'insertion, je perçois trois échelons importants : un échelon partagé, le niveau académique et régional, un échelon local, celui d'un ou plusieurs établissements ou du bassin de formation selon le contexte, et l'échelon départemental entre les deux, celui de l'Inspection Académique ou celui du Conseil Général. Ces trois échelons ont chacun leur rôle dans la mise en œuvre de la formation professionnelle. Si l'un des trois manque à la réflexion, alors, on constate des dysfonctionnements.

L'échelon départemental est important pour différentes raisons. La création d'une formation professionnelle fait naître des flux d'élèves et contraint à organiser des examens, des transports, des services d'internat, c'est-à-dire à gérer différents problèmes. De manière générale, ils se traitent au niveau départemental. Lorsqu'une formation est ouverte, fermée ou transférée, sur décision d'un échelon académique ou régional, les conséquences sont perceptibles dans le département.

Ainsi, l'affectation des élèves dans les lycées et dans les collèges est du ressort direct de l'Inspection Académique. Chefs d'établissements, professeurs, parents d'élèves... constituent une commission de pré-affectation munie déjà de critères raisonnables et raisonnés à partir des dossiers des élèves. En amont, l'affectation dépend de la cohérence de la politique d'information. Le travail de fond, pour faire connaître les nouvelles formations aux familles, ne peut se faire qu'à un niveau local et départemental, là où les contacts entre les personnes sont réguliers. Ce travail nécessite un calendrier et une méthode.

C'est au niveau du département que la cohérence ou l'incohérence du système se perçoivent le plus. Par exemple, les élèves sortant du système éducatif sans qualification constituent aujourd'hui un véritable marché, à qui différentes solutions sont offertes : le DIJEN, la formation initiale, les CFI... différents outils qui se concurrencent sur le terrain. Il doit exister à un certain moment une régulation pour éviter que le désordre ne s'installe. C'est le cas lorsqu'un élève ayant échoué en BEP se dirige vers un CFI rémunéré plutôt que vers un redoublement. Comment rendre cohérent ce système pour trouver une vraie solution au jeune ? L'échelon départemental permet d'échapper aux influences trop locales et de gérer une masse d'élèves raisonnable en gardant une certaine familiarité.

De façon plus systématique, dès lors qu'une formation est ouverte après une décision au niveau académique et régional, un ensemble de choses doivent être précisées.

- Une formation ne peut pas s'ouvrir dans n'importe quel établissement. Cela dépend de l'équipe en place : volonté du chef d'établissement, celle du conseil d'administration et celles des professeurs. Pour connaître ces éléments, un travail de terrain est nécessaire. L'étude des résultats aux examens donne une idée de la capacité de l'établissement à mener à bien sa mission, la qualification. Ces données ne sont pas toujours prises en compte.

- Les capacités d'internat et de transport doivent être prises en compte en même temps que l'ouverture. L'échelon départemental qui gère ces flux est parfois oublié.
- La capacité de mobilité des élèves doit être connue et intégrée dans les critères de décision. Les formations à recrutement académique sont censées attirer des élèves des quatre départements vers un établissement de la région. Que sait-on en réalité de la mobilité des élèves pour les différentes spécialités ? Il faut étudier cette mobilité. La motivation des élèves fait partie des données à intégrer, elle détermine la volonté des élèves à se déplacer.
- Les critères de choix des élèves doivent être les mêmes pour l'ensemble des établissements d'un département pour ne pas perturber la répartition des flux.
- L'insertion ne peut être évoquée de façon réaliste que si l'échelon départemental, local ou du bassin de formation, est pris en compte.
- Une méthode et un calendrier de suivi des effets de la formation ouverte doivent être élaborés.

Tous ces éléments montrent que, si l'échelon départemental n'est pas celui de la décision pour les ouvertures-fermetures, il est pourtant indispensable dans la recherche de la cohérence globale. Son oubli ou une mauvaise concertation entre les différents échelons, local (l'établissement), départemental (Inspection Académique), régional (Rectorat, Région) entraînent différents dysfonctionnements. Il est nécessaire de mettre en place une méthode et des outils pour prendre des décisions cohérentes aux différents niveaux.

## ■ Débat

### *André Larceneux à Monsieur Biteau*

Vous avez longuement parlé des missions de l'école, de la philosophie de l'école. Monsieur Guillon nous a montré les conséquences sur le terrain dans la gestion des élèves. Ces éléments de philosophie de l'école entrent-ils en contradiction avec la logique de marché de la formation continue ? Ou bien, au contraire, y a-t-il une spécificité d'intervention des établissements scolaires et des GRETA, par rapport à des prestataires de services privés ?

### *Philippe Biteau*

Les GRETA font partie de l'institution Éducation Nationale. Ils doivent donc respecter les politiques et les valeurs. Maintenant, ce serait un peu prétentieux et certainement faux de dire que nous avons des valeurs, une déontologie, que nous nous référons à des principes philosophiques, éthiques et que les prestataires privés en matière de formation continue sont de purs «marchands de soupe». Cela ne semble pas correspondre à la réalité.

S'il y a stratégie dès lors qu'on est décideur, la formation continue dans l'Éducation Nationale ne devrait pas en avoir puisque nous ne sommes pas des décideurs. Notre rôle est de nous adapter aux stratégies et aux politiques de formation décidées par d'autres. Par rapport à l'État (Ministère du Travail) et à la Région, nous sommes des prestataires de services. Nous répondons à des appels d'offre. Nous sommes également solidaires de stratégies et de politiques qui ne sont pas directement de formation. Pour définir notre offre, nous dépendons des capacités humaines et matérielles des établissements scolaires qui sont fonctions de décisions prises par d'autres.

Notre stratégie se définit donc "en creux". Chaque académie, depuis six ans environ, définit un plan stratégique. L'objectif national de cette démarche est commercial : nous positionner sur le marché de la formation continue. Mais, nous ne sommes pas de simples prestataires de services car nous avons également développé des compétences en matière d'études, d'expertise et de

---

conseils. De plus, le DAFCO est conseiller du Recteur et, à ce titre, associé à toutes les relations partenariales, notamment dans le cadre de l'élaboration du PRDF.

La formation continue dans l'Éducation Nationale fonctionne en réseau avec une autonomie assez forte des GRETA par rapport à l'échelon académique. Or, la définition de stratégies planifiées n'est peut-être pas pertinente dans ce type d'organisation où la hiérarchie n'est pas forte. Il faut trouver d'autres modèles pour des organisations en réseau comme la nôtre.

### ***André Larceneux***

Cependant, n'y a-t-il pas des produits spécifiques qui témoigneraient de missions équivalentes en formation continue et en formation initiale ?

### ***Philippe Biteau***

Il y a peut-être une différence, mais je ne suis pas sûr qu'elle soit en notre faveur. C'est sans doute quelque chose qu'il faut faire évoluer. Nous avons, dans cette académie, une forte prégnance des formations diplômantes et pas assez de formations modulaires courtes adaptées à des besoins de formation des salariés. En effet, c'est ce que nous demandent le Conseil régional et l'État. C'est notre fond de commerce. Il y a donc bien là une spécificité. Nous allons certes la garder, car nous restons attachés aux valeurs de la cohésion sociale c'est-à-dire à la philosophie de l'école, et cela, quelles que soient les évolutions que nous serons amenés à faire. Mais il y a aussi des besoins économiques des entreprises : la formation des salariés face aux évolutions techniques. Dans ce domaine, notre présence est réelle et assez forte. Nous devons encore nous rapprocher des organismes de formation, les prendre comme exemple. L'Éducation Nationale, en formation d'adultes, joue donc le jeu de la concurrence. Le système éducatif connaît en formation initiale une situation de quasi monopole. De plus, entre le public et le privé sous contrat, les différences de fonctionnement sont faibles. Chacun possède une certaine autonomie, même si les contenus sont différents.

En formation d'adultes, ce n'est pas du tout le cas. Nationalement, l'Éducation Nationale est le premier formateur pour adultes avec environ 16,5 % du marché, part qui se maintient. C'est quand même une proportion infime. En formation initiale, l'Éducation Nationale, toute seule, fait 80 % d'un marché qui n'existe pas. Sur ce point, il y a une différence considérable qui explique que nous ayons, par exemple, des stratégies, des politiques commerciales. Il y a 7 ou 8 ans, une réflexion s'est engagée en termes de management d'entreprise, d'organisation. C'est extrêmement important, mais à côté de ce que nous sommes censés débattre aujourd'hui, qui est la définition des politiques de formation. Nous avons des politiques de GRETA, nous avons des politiques de réseaux mais nous ne sommes pas directement partie prenante en tant que telle, dans la définition des politiques de formation.

### ***Damien Brochier***

Est-ce que vous pensez qu'il peut y avoir une synergie entre un chef d'établissement qui participe à un GRETA et le fait de développer des partenariats avec les entreprises comme le prévoient par exemple les articles 54 et 57 de la loi quinquennale ? Est-ce que cela vous semble un élément favorable ou pas dans la construction, le développement du partenariat avec les entreprises ?

### ***Philippe Biteau***

La réponse est évidemment positive. Les établissements de l'académie qui se sont attelés à la mise en œuvre de l'article 54 de la loi, l'ont fait essentiellement en liaison étroite avec les entreprises. Monsieur Dunoyer, proviseur du lycée Jules Haag et Président du GRETA de Besançon, a mis en

place dans ces établissements, des formations de type «article 54». Il pourra vous répondre comment il a utilisé ses relations avec les industries de la région ou du département pour monter ces formations. Évidemment, cela permet des synergies. Souvent, les entreprises à qui nous vendons de la formation continue, sont des partenaires en formation initiale. Il y a quand même une logique. Et, quand nous aurons les sections d'apprentissage ce sera probablement avec les mêmes grosses entreprises que nous définirons et mettrons en œuvre ces sections. Simplement, il faut apporter un bémol à ce propos : en Franche-Comté, environ 70 % des entreprises ont moins de 10 salariés. Donc, le partenariat, dans ce cas-là, est plus vite limité à des relations, soit de fournisseurs à clients pour un besoin ponctuel et précis, soit des relations quasi personnelles entre le chef d'entreprise et le chef d'établissement. J'hésite un petit peu plus à parler de partenariat, même s'il existe.

### ***Michel Laget***

J'avais, par rapport au sujet abordé ici, un certain nombre d'états d'âme. Monsieur Guillon, dans son exposé, nous dit que le local est un domaine, un espace d'application. Je dois dire que, de mon côté, je ne le pense pas du tout. Ma région, le Languedoc-Roussillon, est à peine plus grande que la vôtre. J'ai participé, au titre du CEREQ, à de nombreuses réunions, à l'initiative du Rectorat ou de la Région, au niveau local, celui du bassin d'emploi ou du bassin de formation. J'ai toujours été frappé de ce que les différents organismes de ces rencontres découvraient des choses extraordinaires et nouvelles, pas du tout évidentes pour elles. Le local doit donc être vu comme co-conceptualisateur de l'ensemble des systèmes. Cela renvoie un peu à la première partie de la réunion de cet après-midi où il me semblait que la mariée était trop belle. J'ai le sentiment qu'il y a trois types d'effets qu'on passe un peu sous silence.

Premièrement, des effets de personnes. Les systèmes fonctionnent autour de personnes aux profils parfois radicalement différents, parfois bloquants, parfois participatifs. On ne met pas le doigt, au niveau des stratégies, sur ces problèmes de personnes.

Deuxième point, je crois que l'on ne met pas non plus assez l'accent sur des problèmes de petites entreprises. Le pays, effectivement, est de plus en plus lancé sur la petite entreprise. L'atomisation de l'entreprise est en cours depuis 15 ou 20 ans. Il y a encore quelques établissements industriels de dimension nationale, mais cela devient exceptionnel. Comment faire pour connaître ces stratégies d'entreprises qui, même si elles concernent de petites entreprises, sont le pain quotidien de notre nouveau système économique.

Le troisième point est le problème de dimension. Peut-être que les choses marchent mieux dans des petits ensembles : on ne gère pas la région Ile-de-France comme la région Franche-Comté. Quelles sont alors les stratégies, les mécanismes, les dispositifs mis en place pour arriver à une vraie cohérence, ni artificielle, ni incantatoire ? Cette vraie cohérence n'est possible que par une démarche encore plus conflictuelle que ce que nous avons pu entrevoir aujourd'hui. Les conflits d'entreprises, de personnes, de territoires, doivent avoir, au niveau de la conceptualisation, leurs places. J'ai eu le sentiment d'un système idyllique en Franche-Comté ; si c'est le cas, comment est-il reproductible un peu partout ?

### ***Claude Guillon***

Non, il n'y a pas de système idyllique. Ce que je disais, c'est que s'il n'y a pas une véritable collaboration entre le niveau local, le niveau départemental et le niveau académique et régional; on observera fatalement des difficultés ici ou là. Partant de là, comment faire pour travailler ensemble sur trois niveaux et selon quelle méthode ? Je pense que la méthode de travail est le problème principal. Des personnes qui se connaissent, qui ont l'habitude de travailler ensemble peuvent être équivalentes à une méthode dans certains cas. Sinon, il faut la mettre

---

en place. Les systèmes de fonctionnement qui existent sont hiérarchiques. Mais, ils ne permettent pas d'aller du niveau régional-académique au niveau départemental puis au niveau local. Au contraire, il faut un travail de collaboration c'est-à-dire avec des retours entre les différents niveaux. Le niveau départemental est un bon niveau d'impulsion, d'observation ; le niveau local est un intermédiaire efficace et intéressant. En revanche, trouver une méthode de travail pour permettre à ces trois échelons de faire un travail correct et efficace est sans doute nécessaire. Ce n'est pas idyllique.

### ***Lise Causse***

On a parlé jusqu'à présent, dans les politiques de formation, de création de filières, de diplômes ou de transformations. Il y a un tabou qui est fait sur les fermetures de filières. Les intervenants pourraient-ils s'exprimer, aussi bien en formation initiale qu'en formation continue, sur les logiques de fermetures ? S'il existe des stratégies de réflexion en termes de création de filières qu'en est-il pour les fermetures ?

### ***Claude Guillon***

Tout à l'heure j'ai parlé de fermetures, d'ouvertures, de transferts et de transformations.

### ***Philippe Biteau***

Sur le papier, c'est simple : on constate qu'une formation n'apporte plus de débouchés ou qu'elle n'a plus de vivier, qu'elle n'attire plus de jeunes. Il y a deux façons de voir car les formations à débouchés faibles peuvent attirer beaucoup de monde. Qu'est-ce que l'on fait dans ces cas-là ? Est-ce que l'on réduit la capacité d'accueil ? Est-ce qu'on ferme ? Ce n'est pas évident.

Si une formation est obsolète, soit par manque de public, soit par manque de débouchés, on peut être amené à la fermer. Le problème est, à ce moment-là, un problème technique et humain. Le problème technique peut être celui des équipements récents : cela signifie que nous nous sommes trompés dans les prévisions, au moment de l'ouverture. Le problème humain est celui de «réutiliser», et c'est notre compétence, le personnel enseignant privé d'emploi. Ainsi, j'ai eu à gérer, dans une autre académie, en tant que proviseur, la disparition de la filière textile. Les enseignants avaient été recrutés 25 ans auparavant avec un CAP de couture et avaient passé la cinquantaine. Il était impossible de les reconverter. Que faire de ces enseignants ? On ne peut, même si cela s'est fait dans certaines académies, les transférer dans d'autres filières. Cela pose des problèmes humains assez graves que nous avons dans l'Éducation Nationale beaucoup de peine à traiter. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le Ministre a demandé, dans le nouveau contrat pour l'école, que des directions des ressources humaines soient créées dans les Rectorats, pour prendre en charge, petit à petit, le problème de reconversion des personnels. C'est, à la limite, le problème le plus difficile à résoudre quand on ferme une formation.

Sinon, on planifie les fermetures comme on planifie les ouvertures. Il n'y a aucune raison de nos jours qu'une formation survive 20 ou 30 ans dans le même établissement, sauf peut-être les plus généralistes. Les évolutions technologiques, les évolutions des métiers, font que, inévitablement, il y aura des fermetures. Pour la même raison, nous avons à donner à nos élèves les capacités d'adaptation et non pas une adaptation à un emploi précis.

### ***Claude Guillon***

Le problème est aussi celui des critères de fermetures : peu d'élèves veulent venir, tous les emplois liés à cette formation se font rares ou ont disparu. Mais, dans ce cas, il faudrait peut-être voir aussi

toutes les adaptations possibles, à partir de cette formation, dans d'autres industries. L'industrie textile, par exemple, connaît une forte régression depuis les 15 dernières années. Mais, il n'est pas évident que les jeunes filles de cette formation n'aient pas trouvé, assez facilement, un emploi dans des industries qui vont utiliser des compétences manuelles et autres. Donc, quel critère choisir ?

### ***Guy Ourliac***

Je voudrais revenir à la question du partenariat évoquée par Michel Laget, non pas comme un concept mou mais comme une méthode. Il faut le voir ainsi et parler des conditions du partenariat. Pour cela, je crois qu'il faut parler du terrain sur lequel les rencontres entre des gens de cultures différentes sont possibles. Les consultations ne peuvent se faire sans un certain niveau de formalisation. Entre les Rectorats et les Régions, on a l'impression que chacun a pris peur de l'autre. Au mois de juin, lors d'une réunion avec messieurs Thélot, Forestier et un nombre important de responsables de l'Éducation Nationale, les propos échangés étaient les suivants : «Si on ne réagit pas, on va se faire dominer par les Régions.» Or, il me semble que rien, dans les services régionaux, ne puisse faire peur à ces institutions aussi prestigieuses et aussi anciennes. Qu'en pensez-vous ?

### ***Philippe Biteau***

Je n'ai pas l'impression que Monsieur Forestier ait peur de cela, ou d'autre chose d'ailleurs. J'ai travaillé 16 ans, avant la décentralisation, dans une région où hormis une dose de petites frictions, de petits pics, de petits calculs et de petites taquineries réglementaires, les choses se passaient bien. J'arrive dans une région où j'ai le même sentiment, avec toujours la même dose de petites frictions. J'entends dire que dans certaines régions, cela ne s'est jamais bien passé et pourtant, lorsque je rencontre des collègues DAFCO de ces régions, je n'ai pas le sentiment d'une catastrophe. Je suis donc très gêné pour répondre.

Pour être franc, il y a une certaine lecture de la loi quinquennale que je ne vois pas en œuvre dans cette région. Cette lecture est celle qui laisserait penser qu'à terme, l'Éducation Nationale ne s'occuperait plus de la formation professionnelle, à moins qu'elle ne fasse l'effort nécessaire pour tenir le rôle qu'une autre lecture de la loi permet de lui donner. Je fais le pari que nous serons capables de faire les adaptations nécessaires.

La première vague de décentralisation était plus difficile de par notre manque d'expérience et d'ouverture sur l'extérieur.

Maintenant, il faut être très vigilant. Le problème n'est pas celui des partenaires institutionnels mais de la déstabilisation actuelle du système global de Formation Professionnelle. Il y a certes des partenaires qui ne veulent pas voir l'Éducation Nationale dans tel ou tel domaine. Mais, comme le dit Monsieur Forestier, la loi est ainsi faite.

Actuellement, attendons que les rapports de force se stabilisent. Face à un changement, soit on fait la liste de tous les inconvénients de la nouveauté, soit on cherche à s'adapter ici et ailleurs, pour être à la hauteur de la situation.



## Les responsables d'établissements et d'organisations de formation

### ■ L'expérience d'un proviseur de lycée

Marcel Dunoyer Proviseur du lycée Jules Haag, Besançon

La question du partenariat a été soulevée. Je pense que l'Éducation Nationale n'a pas la compétence de gérer complètement l'alternance, et ce, à deux niveaux :

- nous n'avons pas la maîtrise des entreprises,
- nous n'avons pas, non plus, une compétence totale sur la partie formation en entreprise, notamment sur le tutorat. Elle est à peine partagée.

En revanche, au GRETA, on met en place des partenariats. Le GRETA de Besançon rassemble 33 établissements et représente un chiffre d'affaires de 8 millions de francs. On travaille sur une action type article 54 de la loi quinquennale : il s'agit d'un baccalauréat professionnel en productique, appelé «turbo bac» parce qu'on le prépare en dix-huit mois. La solution retenue à Besançon n'aurait pas été retenue à Montbéliard où existe un groupe mono-industriel : le travail y est donc différent.

À Besançon, compte tenu du challenge proposé, un travail en partenariat total avec l'entreprise nous a semblé nécessaire. Quelle est la nature des entreprises à Besançon ? Ce sont des associations, des groupements et le patronat. L'Éducation Nationale, à travers le GRETA, s'est donc mobilisée avec le patronat.

Monsieur Laget du CIA de Montpellier a raison quand il dit que les hommes facilitent les choses. Dans notre cas, c'est un homme de l'ADFP (Association pour le développement des formations professionnelles) et du GIMM (Groupement des industries mécaniques et microtechniques) qui a accepté de travailler avec moi. Partant de là, les choses se sont faites très simplement. Nous avons convenu, verbalement dans un premier temps, d'avoir une véritable action en binôme pour mener les contacts avec les entreprises : nous formerons les tuteurs ensemble (nous sommes en train d'y procéder) et nous rechercherons les sites industriels ensemble. L'ADFP et l'équipe pédagogique du GRETA définiront ensemble le cahier des charges pédagogiques de la formation sur site. En tant que président du GRETA, j'ai donc demandé à l'équipe pédagogique de partager sa compétence. L'entreprise a demandé au tuteur pédagogique de reconnaître que les savoir-faire n'étaient pas les seules choses à dispenser au jeune pendant la formation. Et les choses se mettent en place très calmement, très correctement. Pour cela, il faut accepter de perdre un peu de ses pouvoirs.

Le partenariat fonctionne donc à Besançon parce que nous avons à faire, non pas à une entreprise, mais à un représentant d'une union. Je continue à croire que le partenariat, si c'est une méthode, passe quand même par des hommes.

Maintenant, je vais vous parler du lycée Jules Haag qui compte 2 000 élèves, 230 professeurs, 36 000 mètres carrés couverts. Cet EPLE (Établissement Public Local d'Enseignement) se structure autour de cinq paramètres essentiels :

- Son histoire, ses origines, ses anciens élèves : cet établissement était connu comme École Nationale d'Horlogerie. Or, nous avons été amenés à fermer complètement la section horlogère, il y a six ans.
- Son environnement géographique : il est essentiellement urbain, presque situé au centre ville, et à l'intérieur d'un réseau de 5 lycées de Besançon (c'est un point à prendre en compte pour le proviseur).
- Son contexte socio-professionnel : un paramètre important est celui de la parcellisation du tissu industriel (c'est un constat, pas un regret). Quand on a cherché à prendre contact avec les unions patronales et syndicales d'horlogerie, sur le plan national, on a recensé un peu plus de 100 syndicats. Sur Besançon, ce n'est pas le cas mais il existe une part importante de petites entreprises de 5 à 10 salariés.
- Son image dans le public : c'est celle d'une école à tradition horlogère forte, une tradition technologique affirmée et historique (depuis 1862). C'est aussi son image dans le public au sens de la vie scolaire appréciée par les taux de réussite des élèves. Or, il faut être prudent quand on parle de taux de réussite. Il faut parler de tout, des taux de redoublement et des taux de reçus.
- L'évolution de la demande des familles.

Parlons à présent des espaces de liberté de l'établissement en commençant par ceux que je n'ai pas.

## 1- Les espaces où le proviseur n'a pas de liberté

Le proviseur n'a pas d'espace de liberté au niveau de la structure pédagogique de base : le lycée Jules Haag est-il classique, moderne, classique et moderne, polyvalent, industriel ou autre ? Ce choix-là ne m'a pas été donné. Il a été préparé avec les paramètres que j'ai nommés précédemment. Voici les trois éléments sur lesquels le proviseur n'a aucun espace de liberté.

- Le schéma prévisionnel des formations est géré par le Conseil régional : le proviseur n'a aucune action dans l'application de ce schéma.
- L'implantation des sections, c'est à dire la carte scolaire, ou encore, l'offre académique de formation, est arrêtée, certes sur proposition de l'établissement mais par le Recteur, ou du moins, par l'Académie. On applique ce que l'on peut : quand le Recteur décide de l'implantation d'une section, générale ou technique, il nous attribue en début d'année, une dotation horaire globalisée.
- Le découpage départemental (la sectorisation) est décidé et arrêté par l'Inspection Académique.

## 2- Les trois espaces d'intervention du proviseur

Tout d'abord, l'établissement, dans son autonomie, n'a que la liberté qu'il décide de prendre, me semble-t-il. Cette liberté concerne sa capacité à réaliser un projet. Le conseil d'administration est impliqué dans la construction de ce projet. Les textes de 1985, ou plutôt de début 1986, en donnent la présidence au proviseur. Ce choix du conseil de l'EPLE est déterminant. C'est à travers ce conseil qu'un projet d'établissement peut être réalisé. Le conseil d'administration est composé des partenaires institutionnels, des utilisateurs, de parents et d'élèves, ainsi que des enseignants, personnels de service

---

et de laboratoires. C'est à travers le projet d'établissement qu'on peut faire évoluer la structure pédagogique en fonction des réalités. Ces réalités sont internes et externes à l'établissement. L'enjeu est la volonté de répondre de façon positive à une demande interne et externe.

Jules Haag avait la caractéristique d'être un établissement scientifique et technologique. Sur les 2 000 élèves, 1 500 font de l'enseignement technologique. C'est rassurant du point de vue économique. A ce propos, en tant que proviseur, je n'ai pas tellement d'état d'âme sur l'adéquation emploi-formation. En tant que président de GRETA, gestionnaire de mes recettes et de mes dépenses, j'ai un point de vue nécessairement différent. Donc, ce projet d'établissement est important. C'est à travers cette négociation concertée qu'on peut faire avancer les choses. Le lycée est progressivement devenu, à la demande de l'administration, sensible aux propositions et aux études de flux, un lycée polyvalent : scientifique et technique avec une dimension professionnelle. Cela s'est fait grâce à cette liberté que représente le projet d'établissement.

Ensuite, le deuxième espace de liberté, plus important, concerne les enseignements optionnels. Le choix de ces options représente une marge de manoeuvre. Par exemple, le proviseur et son équipe peuvent-ils avoir un projet autour du BTS agencement, peuvent-ils avoir un projet de développement de la technologie ? La réponse a été oui : on a proposé aux collègues de Besançon d'assurer une partie de la formation des techniciens supérieurs "agencement", chez eux ou chez nous. Cet espace de liberté nous a permis de convaincre notre administration d'une possibilité de développement de l'enseignement technique sur Besançon, à travers des moyens à gérer. A ce stade, les relations sont avec les collèges et avec le Recteur puisque les enseignements optionnels de premier et de deuxième niveau sont décidés au plan départemental, voire académique.

Concernant les options facultatives, il existe une souplesse car le proviseur peut dire qu'il n'a pas les moyens d'assurer l'enseignement de certaines options. Ce n'est pas tout-à-fait vrai car dans la gestion de sa dotation horaire globale, il peut affecter des heures dans une option plutôt qu'une autre. Ainsi dans les enseignements de STI (Sciences et Techniques Industrielles), les élèves de première ont un enseignement voisin de trente-cinq heures hebdomadaires. Or, la préparation du baccalauréat nécessite deux heures journalières de travail personnel. Comme on ne pouvait pas imposer des semaines de plus de cinquante heures aux élèves, fallait-il leur enseigner un cours de langue vivante 2, soit trois heures de cours hebdomadaires en première et en terminale ? Après concertation, notamment avec les professeurs, il a été décidé de ne pas assurer d'enseignement d'une seconde langue pour un certain nombre de classes au lycée Jules Haag, à partir de 1994. C'est un choix proposé par le proviseur, accepté par le conseil d'administration, présenté (et pas négocié) aux parents d'élèves. A l'heure actuelle, nous faisons une expérience. En revanche, on s'engage à négocier, peut-être une formation complémentaire dans cet enseignement pour les classes de techniciens supérieurs (s'il y avait un besoin).

C'est un choix et un choix, ce n'est pas toujours facile. Cela m'a permis, peut-être, de favoriser ailleurs des projets de coordination ou d'adaptation, de personnalisation de certaines formations. Ces trois heures de langue non utilisées, je les ai affectées à d'autres enseignements. C'est donc un espace de liberté, avec ce que cela comporte comme risques, risques peut-être pour les élèves (on va mesurer) mais également pour le fonctionnement interne.

De même, à l'inverse, les heures consacrées aux laboratoires d'informatique ne peuvent pas être utilisées ailleurs. C'est le principe élémentaire des vases communicants.

Enfin, le troisième espace de liberté concerne les lycées urbains. Fallait-il créer dans ce lycée polyvalent, mais aussi à forte dimension technologique et industrielle, des sections de technique tertiaire ?

La question s'est posée entre cinq lycées. Là encore, nous avons fait des propositions à l'Inspection Académique et au Recteur : deux établissements sur Besançon ne développeront pas les sections

de technique tertiaire. Ce sont les établissements du centre de Besançon (les lycées Louis Pasteur et Jules Haag). On enverra, à l'issue de la classe de seconde, les élèves qui le souhaitent, vers les trois autres lycées, dans la périphérie immédiate. Il s'agit d'un choix interne, discuté, négocié. C'était une des libertés qui nous était laissée, encore fallait-il la prendre, la mettre en oeuvre. C'est un point important.

Ainsi, à Besançon qui est une petite académie, on n'a pas un creuset de classes préparatoires très important. Pour respecter les demandes, on ne peut pas imaginer de mettre en concurrence d'établissements, des équipes pédagogiques performantes et pointues. En revanche, on doit mettre en place des moyens pour faciliter l'accès de l'élite au plus haut niveau. Du coup, à Besançon, nous sommes en train de conduire une concertation entre lycées sur le nombre d'ouvertures de classes préparatoires aux grandes écoles, que nous allons proposer. Il n'y a pas de mystère, il y en aura toujours au lycée Victor Hugo mais la réflexion est en train de se conduire, à la suite des travaux que le ministère va produire sur les moyens dans quelque temps.

D'autre part, la formation continue peut constituer également un espace de liberté. Les entreprises sont nos partenaires quotidiens : relations par les anciens élèves et par la collecte de la taxe d'apprentissage, réunions de travail, portes ouvertes, forums de l'emploi. Elles nous disent que les jeunes BTS d'aujourd'hui ont deux défauts (mais aussi beaucoup de qualités) en ce qui concerne la qualification :

- ils restent trop scolaires, ils n'ont pas beaucoup de capacité au management,
- au niveau des process, ils les connaissent tous mais il faut les spécialiser de façon plus pointue.

Ce travail se fait au plan national à l'heure actuelle avec nos partenaires. On définit des contenus, sachant que cela débouchera vraisemblablement, soit vers une formation complémentaire d'initiative locale (Madame Schoelier va en parler tout à l'heure), soit vers un (ou de(s) module(s) de formation continue. C'est en cela que la formation continue constitue un espace de liberté. Elle nous permet de rencontrer les milieux professionnels : au sein de l'établissement, nous avons décidé de rencontrer les industriels pour rassembler leurs demandes et faire avancer la formation.

Pour conclure, la sacro-sainte carte scolaire devient en fait une notion très dynamique. De l'image passée d'une offre de formation figée, on devrait pouvoir arriver, assez rapidement, à une réponse à des besoins de formation. Le proviseur se sent-il gêné par la relation de marché ? Non, je crois qu'un proviseur qui a, comme l'a rappelé M. Biteau, le souci de la mission globale de l'Éducation Nationale, a aussi pour ses élèves le devoir de regarder ce qui se passe sur le marché de l'emploi. Donc, cette demande sociale, qui existe lorsqu'on accueille les élèves, doit être suivie par le système d'une réflexion sur le devenir (ou "l'après-vente").

Il est très important, au sein d'un lycée technologique et ayant un passé technologique, d'offrir une réponse adaptée à des demandes de formation. Et cela suppose d'avoir différentes exigences.

D'abord, le projet d'établissement doit être fédérateur d'idées. Il faut être capable d'élaborer un projet en ayant écouté l'environnement socio-économique. Les professeurs commencent à être sensibilisés à cette écoute.

De plus, à contrario, il faut pratiquer une éducation des choix : les familles des enfants qu'on nous envoie, ont souvent une analyse subjective du type «le petit doit réussir» et c'est normal. Cette éducation des choix doit être faite avec les partenaires privilégiés que sont les associations de parents d'élèves. A Besançon, et peut-être aussi dans toute l'académie, nous essayons d'établir avec ces associations, le dialogue. Il passe par une confiance réciproque entre les parents et les établissements.

---

Enfin, la réponse ponctuelle est un point important pour le proviseur. Nous n'avons plus l'obligation de ne travailler que sur des formations diplômantes et nous pouvons mettre en place des formations qualifiantes, ponctuelles, qui fonctionnent une année scolaire ou même quelques mois. Certes, c'est une temporalité que l'Éducation Nationale connaît mal. Ce n'est pas grave, elle s'y fera, puisque nous sommes autonomes dans le cadre de notre projet.

Pour résumer, nous avons quelques espaces de liberté et la profession a encore de l'avenir.

## ■ L'expérience des formations complémentaires d'initiative locale

Marie-Noëlle Schoeller Proviseur du lycée Le Grand Chênois, Montbéliard

Tout d'abord, je vais vous présenter mon établissement :

- 1 300 élèves,
- une tradition dans le technique tertiaire mais qui s'est ouverte à la polyvalence. La moitié des élèves suit un enseignement général et l'autre un enseignement technologique tertiaire,
- des relations solides établies avec les milieux socio-économiques concernés.

J'axerai mon intervention sur la mise en place, en 1988, des deux formations complémentaires d'initiative locale présentes dans l'établissement. Cette année-là, nous avons travaillé au projet d'établissement (nous avons un peu d'avance puisque le projet d'établissement est devenu obligatoire par la loi de 1989). En 1987-1988, nous avons réalisé un document faisant l'état des lieux de notre établissement. En 1988, c'était une année d'analyse des données et de réflexion, à la fois en interne, mais aussi avec tous nos partenaires extérieurs : économiques locaux, institutionnels, parents d'élèves. L'objectif était de dégager des axes de travail que nous allions mettre en oeuvre en 1989.

C'est dans ce cadre que la première formation complémentaire d'initiative locale a été préparée. Un des volets du projet concernait le devenir des élèves en fin de terminale, interrogés huit mois après la sortie du lycée. Nous continuons d'ailleurs ce type d'enquête, filière par filière. Or, les enquêtes de 1982 à 1986 mettaient en relief les difficultés et la fragilité de la filière G1, secrétariat-administration. En 1988, 24 % des élèves titulaires du bac G1 ne se trouvaient ni en situation d'emploi, ni en poursuite d'études. Ce n'était pas un fait conjoncturel puisque ce pourcentage avait augmenté régulièrement depuis 1982 où il s'élevait déjà à 13 %.

Une des raisons avancées par une majorité d'enquêtés, pour expliquer ce fort pourcentage en 1988, était le refus de vouloir poursuivre des études longues à l'Université. D'autre part, ils ne trouvaient pas de travail. Du coup, un groupe associant des professionnels, s'est chargé de déterminer les causes de cet échec dans la recherche d'un emploi : une grande entreprise locale, par le biais d'une ancienne élève du lycée, a apporté des éléments de réponse. Il s'avère que, dans cette entreprise, les cadres tapent eux-mêmes leurs rapports et donc, les embauches en secrétariat ne se justifient plus. Des petites entreprises ont donné une autre sorte de réponse : la formation au secrétariat est insuffisante, il faut des jeunes plus polyvalents, notamment avec des compétences commerciales et comptables.

Nous avons ensuite travaillé avec les PME et l'ancienne élève qui avait le mérite d'avoir du recul sur la définition des contenus de formation. Ce travail est très enrichissant, notamment pour les enseignants. Pour eux, la FCIL est un réel espace de liberté puisqu'ils ne «subissent» pas les programmes, ils participent, au contraire à leur élaboration. L'ensemble de ces contenus ont été déclinés en objectifs professionnels afin de pouvoir mettre sur pied les procédures de validation, ce qui constitue une phase importante. La validation est double, elle provient à la fois du tuteur en

entreprise et des enseignants. Il a fallu également définir les modalités de l'alternance dans une fourchette de 30 à 60 %. De 30 % au départ, un petit peu frileux, on est passé à 50 % en entreprise et 50 % au lycée. La forme de l'alternance a également été discutée et, au cours des années, modifiée. C'est l'intérêt de ces formations que d'évoluer compte tenu des expériences et des besoins repérés. Ainsi, de la formule 6 semaines en entreprise, 6 semaines en cours on est arrivé à la solution de deux stages, un de 4 semaines puis un autre de 14 semaines.

La forme de l'alternance déterminée, il a fallu choisir les entreprises. On a d'abord voulu sélectionner des entreprises pour lesquelles l'embauche en fin de formation était possible. On s'est aperçu qu'il s'agissait d'un mauvais choix, parce qu'il ne mettait pas le jeune en situation dynamique par rapport à la recherche d'emploi. Un autre critère a été celui de la qualité du tuteur, critère essentiel. Ce qui facilite le partenariat avec les entreprises, c'est notre réseau d'anciens élèves.

L'opération s'est avérée payante puisque le taux d'insertion est de l'ordre de 90 %. Actuellement, ce taux est moins élevé et la durée de recherche s'allonge. Ce qui me pose problème c'est que le propre des FCIL est de pallier un manque. Or, la formation fonctionne depuis 1989 et nous avons toujours des candidats et des entreprises demandeuses. Je m'interroge donc sur la nature réelle du besoin.

Deux années après, un problème se posait, de façon moins aiguë, pour la filière G2, alors que nous étions en train de travailler sur un projet avec les experts comptables. Ceux-ci avaient le recul suffisant pour nous expliquer pourquoi on n'embauchait plus nos comptables et quels étaient les besoins des petites entreprises. Une FCIL, d'approfondissement dans les domaines comptables, a été mise en place avec les mêmes démarches pour élaborer les contenus et la validation. En revanche, pour l'alternance, la proposition faite était d'une autre nature : la semaine se déroulerait moitié en entreprise et moitié sur le terrain. En effet une des grandes difficultés de ces formations, c'est de faire perdre, aux jeunes, leurs attitudes purement scolaires au profit de comportements professionnels. Il fallait également mettre les jeunes en situation de prise de responsabilité, puisque la demande concernait des petites entreprises, qui attendaient des initiatives. Il fallait donc trouver une formule répondant à ces deux attentes. Ainsi, la présence hebdomadaire en entreprise permettait aux jeunes d'avoir en charge un domaine de responsabilité dans l'entreprise.

Suite à ces réflexions, on s'est interrogé sur le transfert de cette méthode à la formation des secrétaires polyvalentes. On ne l'a pas fait. En effet, la crainte était que les entreprises profitent de la présence de ces jeunes pour leur confier les petits travaux d'exécution. Ainsi, ces formations permettent une grande souplesse, et dans les contenus, et dans la validation. Pour cette seconde FCIL, les taux d'insertion sont importants, alors qu'on avait craint que le choix de cette formation, ne soit une solution d'attente avant le BTS. Cela ne s'est pas produit.

A propos des stratégies des acteurs locaux dans l'offre de formation, je distinguerais ce qui est préparé, prévu dans le projet d'établissement qui représente notre autonomie et le reste. Par exemple, comment l'aménagement du territoire peut-il contraindre par défaut, si ce n'est par conviction, un lycée ou un proviseur, à un partenariat avec la grande distribution. Il a été décidé l'installation à côté de mon établissement, d'une grande surface. J'avais interpellé les élus sur les problèmes que pouvait entraîner cette implantation, mais je n'ai pas eu de réponse. J'ai rencontré le directeur de cet établissement, par le biais des BTS, afin de réfléchir sur une coexistence. Le directeur était alors très inquiet des risques de vol. Dès le départ, il m'a semblé important de faire en sorte que nos élèves considèrent cette grande surface, non pas comme un lieu à piller ou à voler, mais comme un objet pédagogique. Ce fut le début d'un partenariat qui dure et qui est efficace, et ceci, avec des élèves de différents niveaux et pour différents travaux.

Tout cela pour dire qu'il y a des moments où il faut faire contre mauvaise fortune bon coeur, et que, parfois, il faut faire face à des «non choix».

## ■ La formation continue au CIPES

Marc Feller Président du CIPES, Exincourt

Le CIPES est un organisme de formation patronale qui a fêté ses 30 ans l'an passé. Depuis sa création, sa vocation a beaucoup évolué. Il réalise entre 40 000 et 50 000 francs de chiffre d'affaires en formation, regroupe 75 formateurs à temps plein et un important réseau de prestataires. Tous ces paramètres le placent dans les cinq plus gros organismes privés de formation professionnelle. Cet organisme a été créé au moment où les dirigeants de Peugeot SA ont senti le boum économique de la demande et donc de l'emploi. L'entreprise a alors craint de ne pas trouver localement une main d'oeuvre suffisamment qualifiée pour remplir ses usines. Face à ce problème, on connaissait la réponse taylorienne, c'est à dire un morcellement exagéré du travail qui le vidait de tout savoir-faire. On savait déjà, à l'époque, que ce modèle était dépassé et les dirigeants de Peugeot sont allés voir comment l'Union Soviétique répondait à ce problème. De même, ils sont allés aux États-Unis pour voir comment on y résolvait les problèmes d'immigration et de langue. A partir de cela le CIPES a été créé. Au départ, le contenu était beaucoup plus culturel que technique. L'idée était de créer, pour une population de petite maîtrise, une sorte de culture commune à partir de gens d'horizon très divers et qu'il fallait fondre dans un état d'esprit commun et partagé. Le CIPES a donc débuté en organisant des cours de langue française, de culture.

Au bout de 30 ans, les besoins ont considérablement évolué et ils évoluent encore. Ce besoin de fond culturel est terminé. Mais le monde industriel a considérablement changé. Alors qu'il y a 10 ans, 85 % de l'activité concernait la formation, aujourd'hui ce chiffre, toujours en diminution, n'est plus que de 40 %.

Actuellement, les entreprises, lorsqu'elles bouclent leur plan de formation en janvier, ne savent pas quels sont leurs besoins. Il n'y a plus que peu de stages pré-réglés, pré-établis et ceux-là concernent des besoins exprimés par les entreprises pour plusieurs années.

La caractéristique du CIPES est d'être un organisme patronal dont le seul objet est de répondre à la demande des entreprises en matière de formation et d'adéquation permanente à leurs besoins. La détection des besoins est un des rôles fondamentaux des intervenants du CIPES. Il faut également détecter les capacités pédagogiques des entreprises. Il ne suffit pas de déterminer un contenu de savoirs à transmettre, il faut aussi déterminer comment les transmettre. La pédagogie est différenciée d'une entreprise à l'autre, et cela indépendamment des effets de taille. Selon l'organisation de l'entreprise, la pédagogie à mettre en oeuvre est différente.

Le premier travail est de détecter les écarts entre les besoins ressentis par les entreprises et les compétences dont elles disposent dans leur personnel. Ensuite, il faut mettre en place les moyens et le séquençement, le rythme pédagogique pour combler cet écart.

Ainsi, nous avons deux types d'intervenants : d'une part il y a des techniciens qui ont l'approche des savoir-faire, et, d'autre part, il y a les pédagogues de l'ingénierie de formation. Les demandes les plus spécifiques et les plus modulaires concernent les niveaux IV et III.

Par ailleurs, nous avons des activités de fond, en collaboration avec l'Université ou avec des écoles d'ingénieurs, chaque fois qu'il s'agit, non pas de combler un besoin ponctuel, mais de faire passer à des salariés, un cap décisif dans l'évolution de leur carrière. Ces formations permettent de faire des bilans, des prises de conscience pour aller au-delà des problèmes quotidiens. Ce n'est plus du tout le même type de besoin. On s'associe alors le plus souvent avec l'Université qui a plus de recul par rapport à la vie quotidienne de l'entreprise pour opérer cette distanciation.

Le CIPES n'intervient pas directement dans la formation initiale. En revanche, la formation des adultes en situation de travail constitue la première mission du CIPES. Pour y répondre l'enseignement est organisé autour de 4 pôles :

- le 1<sup>er</sup>, l'organisation industrielle au sens général, ce que d'aucuns appellent parfois le management ;
- le 2<sup>e</sup>, le pôle des techniques de production ;
- le 3<sup>e</sup>, le pôle de conception ;
- le 4<sup>e</sup>, le pôle généraliste dans lequel on retrouvera les langues, les formations culturelles, le français et les modes d'expression et de communication.

Pour résumer, la préoccupation est d'avoir en permanence, au plus près, la mesure exacte quotidienne des écarts entre les attardés des entreprises et la situation. Notre souci est d'être extraordinairement réactif avec également un souci beaucoup plus compliqué qui est de mesurer l'efficacité d'une formation quand il y a autant de partenaires qui interviennent que ce soit le salarié en formation, que ce soit le formateur, que ce soit celui qui a défini le programme, que ce soit l'entreprise dans son rôle de tuteur. C'est pour nous un véritable casse-tête en même temps qu'un véritable enjeu.

## ■ Débat

### *Damien Brochier*

Madame Schoeller et Messieurs Dunoyer et Feller, vous avez parlé, dans vos exposés, des contacts que vous aviez avec des entreprises. Pourriez-vous préciser un peu les différents types de contact que vous avez : taille des entreprises, nature des interlocuteurs, et pouvez-vous expliciter un peu plus les problèmes que vous rencontrez en fonction du type d'interlocuteur ?

### *Marcel Dunoyer*

Pour la formation initiale, il y a plusieurs types de contact.

- Le premier contact est celui qui s'établit dans le cadre des examens d'enseignement technologique. Lors de l'évaluation, un certain nombre d'industriels deviennent conseillers d'enseignement et évaluateurs. Ce contact pédagogique se pérennise et crée des relations personnelles.
- Le deuxième contact s'établit lors de l'alternance. Depuis un certain nombre d'années, les établissements qui forment des Bacs ou des BTS, mettent en place des stages. Au lycée Jules Haag, 14 semaines de stage doivent être réalisées entre la première et la deuxième année de BTS. Le stage a lieu entre fin mai et mi-octobre. Pendant ce temps de production, l'élève étudie un thème. Le projet est conçu et réalisé. Pendant ce temps de stage, des équipes pédagogiques, avec l'entreprise, définissent les sujets, évaluent les capacités et donc établissent des liens pédagogiques. Voilà un deuxième type de relation.
- Enfin, il y a les anciens élèves. L'établissement où je travaille a la chance de bénéficier d'une association importante. Cela permet des relations privilégiées avec les entreprises.

Voilà quelques exemples pour la formation initiale.

En formation continue, plusieurs types de contact sont intéressants et enrichissants.

- Le premier contact est avec les entreprises. Les conseillers en formation continue balayent un petit peu le secteur de formation qui nous est confié par l'autorité académique et, à l'intérieur de ce réseau, lient des contacts avec les entreprises, les responsables du personnel et analysent les besoins.

- Les seconds contacts sont d'ordre individuel. Ils permettent de mettre en évidence les attentes des entreprises et celles des salariés qui ne sont pas toujours les mêmes. Pour les premières, c'est plutôt la qualification et, pour les secondes, la reconnaissance et la validation. Ces contacts sont très diversifiés et permettent aux équipes pédagogiques d'avancer.
- Le troisième contact intéressant est celui qui s'établit avec le chef de production. Nous avons travaillé sur une entreprise bisontine à la requalification de 24 salariés. Elle devait traiter le problème suivant : affecter 3 postes de production à chacun des salariés qui, depuis des années, travaillaient sur un seul poste, en automatisant les postes. Nous avons donc eu des contacts qui nous ont permis de rentrer en relation directe avec la production. Des équipes de professeurs se sont déplacées avec des psychologues du travail, dans le cadre du GRETA, pour analyser les problèmes sociaux et les problèmes psychologiques de réévaluation ou de requalification, ainsi que les problèmes technologiques.

Donc, en formation initiale et en formation continue, les contacts varient, les relations ne sont pas superficielles et constituent le tissu quotidien des établissements technologiques.

### ***Marie-Noëlle Schoeller***

Une partie des contacts avec les entreprises concerne la mise en oeuvre de l'alternance. Nous avons en gros 200 élèves qui sont en stage chaque année, d'une durée de 4 à 16 semaines selon les formations. Ils sont effectués dans des PME-PMI ou des grandes entreprises, dans des cabinets comptables en ce qui concerne les BTS Comptabilité ou dans des cabinets médicaux pour la filière médico-sociale.

D'autre part, les BTS commerciaux, force de vente et action commerciale fonctionnent de façon particulière puisque les travaux pratiques se font sur le terrain avec leur budget propre, en totale responsabilité. Là, les secteurs d'activité sont extrêmement vastes : les associations, sportives ou autres, les commerçants, les services, les concessions automobiles... La difficulté du travail avec les commerçants est liée aux horaires de disponibilité, pour des réunions par exemple. Elles auront forcément lieu après 19 heures. Cette contrainte est également formatrice pour les élèves : elle leur apprend ce qu'est la disponibilité. Le commerce ne s'apprend pas derrière un bureau. C'est pour cela qu'il m'est difficile de vous répondre parce que tout ce qui se vend d'honnête nous concerne.

### ***Marc Feller***

Pour ce qui nous concerne, les contacts sont assez larges et ils sont de deux natures.

Pour nos formateurs, je considère qu'en moyenne, pour 600 heures de face-à-face pédagogique, ils ont à peu près 600 à 700 heures de préparation et 300 à 400 heures de présence en entreprise. La présence en entreprise s'effectue avec les techniciens qui sont associés à leur propre savoir-faire.

Les autres contacts que nous avons en entreprise ont pour but de repérer des besoins en formation. Nous avons des prospecteurs intersectoriels qui vont rencontrer le chef d'entreprise pour les entreprises de moins de 100 salariés, le chef du personnel pour les plus grandes, et le responsable de formation pour les grands groupes. C'est le premier contact pour percevoir le besoin global. Ensuite, dès que l'on a cerné dans un atelier particulier, pour une population particulière, un besoin, soit le chef d'entreprise désigne un responsable, soit on constitue une équipe de préparation de projet pédagogique. Cela est variable et dépend de la maturité formatrice de l'entreprise. Dans des entreprises qui ont déjà suffisamment d'expérience et d'implication dans le processus de formation dès qu'il y a un besoin cerné, on constitue une équipe dans laquelle on trouve des opérateurs, des gens de haut en bas de la hiérarchie pour élaborer ensemble le cahier des charges

de la formation. Dans des entreprises plus traditionnelles, cela va rester l'apanage de quelques cadres, voire de dirigeants.

Les formateurs sont des spécialistes de tel ou tel secteur, d'autant plus que nombre d'entre-eux ont une activité de conseil.

Le CIPES est donc un organisme de formation, mais autour du CIPES, gravitent un certain nombre de sociétés satellites dont une est chargée de conseil et un certain nombre d'autres sont des centres de ressources sur la CAO, la métrologie par exemple. Là encore, on favorise les contacts et les formateurs sont également amenés à être des acteurs de l'entreprise et à mener des actions de conseil.

Je souhaite actuellement aller au-delà. Pour les formateurs qui n'ont pas ce rôle de conseil, j'aimerais systématiser des stages en entreprise dans leur discipline, comme salarié de l'entreprise, pour qu'ils restent en permanence en contact avec leur discipline. Je considère que, même le professeur cariste pourra apprendre à manipuler un chariot élévateur. Il sait le faire en mettant des bornes de chantier pour circuler sur une bonne piste. S'il se retrouve en entreprise à décharger des camions pendant 15 jours, cela peut peut-être l'aider à se poser quelques bonnes questions en ce qui concerne la formation.

### ***Maïten Bel***

Monsieur Dunoyer, est-ce que le lycée s'inscrit dans un territoire ? Plus précisément, existe-t-il une aire d'influence du lycée, une aire de recrutement, une aire de placement d'élèves, une aire sur laquelle vous rencontrez les entreprises, etc ?

### ***Marcel Dunoyer***

Bien sûr. Sur le plan de la formation générale, la structure pédagogique nous est proposée par la hiérarchie. Ce qui veut dire tout simplement qu'il y a des collèges qui constituent des publics complètement captifs pour le lycée. Les conséquences des contraintes de carte scolaire sont les problèmes de transport et d'internat. Il y a donc, à ce niveau, une partie de la population en enseignement général qui est nécessairement captive.

En enseignement technologique, ça va dépendre un petit peu du réseau de l'établissement. Je prends l'exemple de Besançon qui compte 5 lycées et très peu de points d'écart au niveau de la formation : Jules Haag essentiellement mécanique, Victor Hugo à tendance électronique, un troisième lycée, spécialisé en arts plastiques, le quatrième essentiellement tertiaire, et le cinquième les formations en langues. Les gens vont choisir l'établissement en fonction d'un projet professionnel, pédagogique. Donc, les publics évoluent en fonction de choix personnels. Les gens sont souvent indécis. Ils appartiennent à un collège et on leur propose une affectation. D'autres vont effectivement retenir, en fonction des options d'un projet professionnel, l'établissement adapté à la poursuite sereine de leur formation. Pour les BTS, cela va dépendre des sections. On a, actuellement, une énorme demande à Jules Haag pour le BTS mécanique, automatisme industriel. Cette formation BTS fonctionne depuis une dizaine d'années, un petit peu en formation continue, un petit peu en formation initiale et en formation complémentaire. Elle a un rayonnement national. Pourquoi ? Je ne sais pas. On a donc, en contrepartie des élèves qui viennent d'autres lycées qui souhaitent entrer en BTS. Il faut donc choisir. On prend les premiers vœux. C'est un problème difficile à régler. Cela va dépendre un peu des sections, cela va dépendre aussi des demandes des enseignants.

Enfin, il y a l'image de l'établissement. Certains demanderont à venir à Jules Haag parce que c'est Jules Haag, d'où les dérogations.

---

***Maiten Bel***

Vous avez dit, tout à l'heure, dans votre exposé, que le proviseur disposait d'espaces de liberté. Ces espaces de liberté sont-ils construits avec des acteurs extérieurs au lycée ? Peut-on identifier ces acteurs ? Peut-on les associer à un territoire ? Est-il national, régional, départemental ?

Est-il possible d'identifier ces acteurs en termes d'espace, de territoire ? Est-ce qu'ils sont très loin c'est-à-dire au niveau national, régional, départemental ou bien à Besançon ?

***Marcel Dunoyer***

Notre champ d'action est très structuré. Le district scolaire comporte les lycées professionnels et les collèges de Besançon. On a pu, dans cet espace, mettre en œuvre des opérations réunissant cinq collèges (équipes pédagogiques et parents d'élèves), sur le thème de la diversification de l'orientation. Ce travail en coopération ne nous était pas imposé.

***Antoine Richard***

Ainsi, vous semblez ne pas avoir d'autonomie par rapport à l'offre académique de formation. Mais, vous avez un réseau d'acteurs, au niveau d'un bassin d'emploi ou de formation, qui vous permet de déterminer des évolutions de besoins, dans des sections où vous êtes déjà présents. Est-ce que vous n'avez pas ainsi une influence sur la construction de l'offre académique de formation en mettant en avant ces relations, soit au niveau du Rectorat, soit au niveau du Conseil régional ?

***Marcel Dunoyer***

Je ne sais pas si nous avons de l'influence, mais nous avons des idées. Par exemple, le découpage microtechnique est, à l'évidence, une spécialité professionnelle de Besançon. Un partenaire national, le GIMF (Groupe industriel des métaux en feuilles) nous a contactés et c'est le lycée professionnel de Montjoux (Besançon) qui est aujourd'hui chargé de l'opération. Une réelle filière de formation s'est construite du niveau V au niveau IV. Il existe, au niveau national, un besoin de formation de niveau III. Mais, ce n'est pas une priorité de l'Académie actuellement.

Il y a plus de choses dans deux têtes que dans une, c'est notre analyse. On a donc mis en place une démarche de projet de BTS entre trois établissements bisontins : Montjoux, Victor Hugo (informatique et électronique) et Jules Haag (productique et mécanique). L'idée est que la synergie du groupe doit aider à convaincre car c'est un réel besoin.

Actuellement, on entre dans la deuxième étape. On a déjà trouvé des équipes et, grâce à la MAFPEN, on a mis en place une formation pour elles sur les trois établissements. Le premier objectif est de travailler en équipe. Ensemble, nous avons présenté notre projet au Recteur. Mais cette formation n'est pas inscrite dans le temps. S'il faut la mettre en place pour une durée de deux ans, on la mettra en place deux ans, puis on l'arrêtera. Les matériels et les formateurs resteront sur place avec un plan de charges suffisant. Il n'y aura pas de transfert ni d'éventuels problèmes, du moins on l'espère.

***Jean-Marc Grando***

Ma question concerne un autre domaine. Tout à l'heure, le délégué à la formation continue a regretté que les chefs d'établissements soient recrutés parmi les enseignants. J'aimerais que vous réagissiez à cette assertion : vous, anciens enseignants, est-ce que vous êtes assez armés pour faire face à tous ces problèmes évoqués, comment établissez-vous des relations avec l'environnement du lycée ?

**Marie-Noëlle Schoeller**

J'ai une réponse très simple . J'ai pris mon conjoint dans l'entreprise. Je veux dire par là que cela ne me gêne pas d'être une chef d'établissement issue de l'enseignement. Cela ne m'empêche pas d'avoir des discussions hors enseignement et d'avoir des occasions fréquentes de parler de la vie économique. Je n'ai pas senti de gêne de ne pas avoir eu de formation de base. Je dirais même que cela nous permet d'être candide quand on a des discussions avec nos partenaires et cela les amène à être beaucoup plus explicites.

**Jean-Marc Grando**

Ce n'est pas le sens de ma question. En quoi le fait d'être originaire d'un corps particulier de l'Éducation Nationale, pas d'un corps de gestion est un plus. C'est juste une question, pas une critique.

**Marcel Dunoyer**

Sur le plan de l'éthique, connaître un peu la culture Éducation Nationale peut permettre de mieux faire passer le message auprès des enseignants. Et je crois que dans le cadre de l'évolution, le vrai problème, et je le dis très librement, n'est pas entre l'école et l'entreprise, mais à l'intérieur de l'école et à l'intérieur de l'entreprise. Et il me semble qu'il vaut mieux être dans la culture de l'école pour bien la connaître et peut-être la faire avancer lentement. Nos enseignants ont l'impression d'avoir des missions à conserver. M. Biteau l'a parfaitement rappelé. La mission globale de l'éducation est celle-là, il faut en être persuadé. Ainsi, je fais volontairement la différence entre le président du GRETA et le proviseur. Et, cela me semble important. On n'a pas d'obligation de profit quand on est professeur sauf à mesurer l'évolution dans le temps d'une somme de connaissances car l'objectif du Bac, il est clair, ce n'est pas de savoir des choses, mais plutôt de devenir autonome dans la phase d'apprentissage. C'est le premier objectif du Bac et peut-être le seul, puisque c'est le premier diplôme de l'enseignement supérieur. Ainsi, on ne sait rien faire, sauf apprendre. On n'est pas rentable. Et notre choix en formation initiale a été de donner aux gens la capacité à s'adapter.

Alors moi, je n'ai pas d'état d'âme, en tant que proviseur. Ma préoccupation n'est pas dans le diplôme, mais dans le caractère formateur du premier emploi. Il y a entre la sortie de l'école et l'emploi, un sas obligatoire.

Alors, il me semble, et je vais être méchant, que ne pas être issu du sérail serait vraisemblablement, pour la plupart des collègues enseignants, être un petit peu perçu comme être un gestionnaire. Ce n'est pas tout-à-fait ce dont ils ont besoin. Je ne dis pas qu'ils ont raison, mais je dis que c'est un fait. Et puis, dernier point, il y a une différence notoire entre les compétences et les capacités...

**André Larceneux à Marc Feller**

Vous sentez-vous un peu enseignant dans votre spécialité ?

**Marc Feller**

Je pense que oui. En dehors du CIPES, je dirige un certain nombre d'unités industrielles, environ 300 personnes. Si j'ai pris la présidence du CIPES, c'est parce que, de prime abord, j'avais cette préoccupation, peut-être pas d'enseignement mais d'un rôle effectivement de formation charnière. Je reçois depuis déjà plusieurs années, tous les ans, une centaine de jeunes qui passent de 15 jours à 6 mois dans mon entreprise, soit dans le cadre de stages, soit dans le cadre de leur

---

premier emploi. C'est ma manière de répondre à la préoccupation que vous évoquiez. Je crois qu'effectivement, c'est parce que j'avais conscience de ce rôle important que je me suis intéressé tout particulièrement à la formation professionnelle.

Mais plus généralement, j'aimerais reprendre l'aspect fondamental qu'évoquait M. Dunoyer concernant les aptitudes et les compétences. J'ai embauché un nombre très important de jeunes à contre-emploi. J'ai, par exemple, sur une presse un jeune qui a loupé un BTS de comptabilité. Ce n'est pas grave, et les derniers propos de M. Dunoyer sont importants. L'enjeu pour ces jeunes dans ces phases d'apprentissage, c'est apprendre à apprendre ou apprendre à être. On commence seulement à découvrir l'importance de l'éducation au comportement et à la découverte dans la phase éducative de 16 à 20 ans. Elle est bien plus importante que l'éducation aux savoirs, qu'ils soient scientifiques ou techniques. La formation initiale a donc le rôle très important d'éducation comportementale et de mise en place de ce qui servira après, à exploiter les aptitudes et à les transformer en compétence. Et c'est là, le rôle fondamental de l'Éducation Nationale. Ce sont donc les «savoir être» qui sont la partie la plus éminente de l'Éducation Nationale.





## **Thème 2**

# **Les dispositifs d'observation et la transmission des informations aux acteurs locaux**



---

## ■ Les équilibres sectoriels des régions et la relation formation-emploi

Bernard Hillau

Se référer à : « *Portraits régionaux de l'emploi et de l'insertion des jeunes* » Yvette Grelet, Bernard Hillau, Daniel Martinelli, Documents observatoire, n° 95, juin 1994, CEREQ.

## ■ Un observatoire spécifique : l'Observatoire des étudiants de Franche-Comté

Philippe Cuisinier, Corinne Hugon

Dans le cadre du contrat quadriennal de développement de l'Université de Franche-Comté (1992-1995), il a été décidé la mise en place de moyens pour la constitution d'un observatoire. Celui-ci doit répondre aux attentes de la Présidence, des enseignants et des personnels universitaires, des décideurs régionaux, des milieux économiques et assurer la réussite du plus grand nombre d'étudiants dans leur insertion professionnelle.

L'Université de Franche-Comté est composée de 6 UFR :

- Sciences Juridiques, Économiques, Politiques et de Gestion,
- Sciences et Techniques,
- Sciences Médicales et Pharmaceutiques,
- Sciences du Langage de l'Homme et de la Société,
- Sciences Techniques et Gestion de l'Industrie,
- Sciences et techniques des Activités Physiques et Sportives et de deux IUT, situés à Besançon (avec une antenne à Vesoul) et à Belfort (avec une antenne à Montbéliard).

Ces UFR et IUT sont implantés dans les villes franc-comtoises de Belfort, Besançon, Montbéliard et Vesoul. Ainsi, la caractéristique principale de l'Université de Franche-Comté est d'être pluridisciplinaire et "multisite".

### 1. Composition de l'Observatoire et fonctionnement

Un comité scientifique, dont les membres ont été désignés par le Conseil d'Administration de l'Université, pilote l'Observatoire. Il est composé d'au moins un représentant de chaque UFR et IUT. Les services informatiques, de scolarité, de la Formation Continue, du SIO et l'IRADES sont

également présents. Enfin, le CEVU est représenté par sa vice-présidente. Le comité a la charge de définir les orientations et travaux prioritaires et d'assurer les liaisons avec les différentes UFR, les IUT et les services. Il doit aussi développer les relations avec les collectivités territoriales et les directions régionales de l'État.

L'IRADES, par l'intermédiaire de son directeur et de deux chargés d'étude, doit assurer le suivi technique et administratif des études définies par le comité. Il doit donc mobiliser l'information disponible contenue soit dans les fichiers informatiques des dossiers d'inscription universitaire, soit sur des fiches manuscrites pour les transferts. Il doit également en produire par des enquêtes spécifiques (cf. insertion professionnelle) et proposer des améliorations pour uniformiser la gestion des données.

## 2. Problématique

Le dispositif d'observation doit permettre de :

- répondre à un besoin de gestion interne de l'Université de Franche-Comté,
- gérer les flux et les stocks d'étudiants, en tenant compte des caractéristiques régionales économiques et démographiques.

La prise en compte des spécificités régionales nécessite la mise en place de dispositifs régionaux, et non plus nationaux. C'est pour répondre à ces objectifs que l'Observatoire des étudiants de Franche-Comté a été créé.

## 3. Thèmes étudiés

### L'étude des étudiants inscrits à l'Université

Afin de mieux connaître le milieu universitaire franc-comtois, l'analyse concerne :

- l'ensemble des étudiants inscrits en 1989 par UFR (et par grande filière pour certaines d'entre elles) ainsi que par IUT. Cela permet de connaître les données socio-démographiques (sexe, âge, PCS des parents...), scolaires (série du bac, lieu d'obtention, retard éventuel...) et universitaires (étudiants boursiers, salariés...) de la population ;
- ainsi que le cheminement interne des étudiants (actuellement en cours). Dans cette analyse sont étudiés les inscrits en première année, réinscrits sans interruption les quatre années suivantes, quel que soit leur résultat aux examens. L'analyse permet alors d'étudier les évolutions des différentes données citées ci-dessus ainsi que l'analyse de la réussite et de l'échec, hors transferts externes à l'Université franc-comtoise.

### *Principaux résultats*

La première caractéristique de l'Université de Franche-Comté est d'être principalement une université de premier cycle (poids des DEUG : 52,2 % des effectifs). De plus, c'est une université de Sciences Humaines, compte tenu du poids des UFR Sciences du Langage, de l'Homme et de la Société d'une part, et des Sciences Juridiques, Économiques, Politiques et de Gestion, d'autre part, soit pour les deux 49,8 % des effectifs. La troisième caractéristique concerne la faible importance du nombre d'étudiants étrangers (6,6 % de l'ensemble contre 11,6 % au niveau national).

Enfin, l'analyse met en évidence le poids important de deux PCS de chef de famille. L'analyse montre une surreprésentation des ouvriers dans notre population (24 %) par rapport à celle de

---

l'ensemble des étudiants en France en 1990 (14,2 %) mais une sous-représentation par rapport à la décomposition régionale (41 %). C'est exactement l'inverse qui se produit pour la PCS cadre avec, respectivement, un poids de 19 % à l'Université, 30,1 % au niveau national, contre 11 % pour les chefs de famille régionaux.

### **Les transferts de l'Université de Franche-Comté**

Le choix de ce thème est lié aux spécificités régionales. L'une d'entre elles concerne les migrations définitives : la région franc-comtoise est l'une de celle que l'on quitte le plus. Ces départs s'effectuent notamment parmi la population jeune. Globalement entre 1982 et 1990 la Franche-Comté a perdu 13 400 jeunes, âgés de 15 à 29 ans, ce qui représente les deux tiers de son solde migratoire total avec les autres régions françaises (source : RGP 1982 et 1990, INSEE). De plus, ces départs s'effectuent pendant leur cursus universitaire ou après, lors de l'insertion professionnelle. En effet, entre 1982 et 1990, 4 000 étudiants ont quitté la Franche-Comté pour poursuivre leurs études ailleurs (source : RGP 1982 et 1990, INSEE). D'où l'intérêt d'étudier les transferts.

Un transfert concerne tout étudiant inscrit dans une UFR, quel que soit son niveau d'étude, pendant une année universitaire et qui a demandé à l'issue de celle-ci, une inscription dans une autre UFR de l'Université d'origine ou dans une autre université française. Ceux qui partent dans des universités étrangères et dans des écoles de commerce, d'ingénieur ou dans d'autres formations non universitaires n'ont pas pu être repérés car ces organismes de formation n'imposent pas le transfert du dossier.

En plus des données socio-démographiques habituelles, cette étude permet de savoir, en fonction de la réussite ou de l'échec aux examens, quels sont les flux entre les UFR franc-comtoises et avec les autres universités françaises, quelles sont les UFR et les villes d'accueil, les spécialités poursuivies et les raisons du transfert.

### ***Principaux résultats***

Sur 1 558 étudiants transférés en 1990 et 1991, 558 (35,8 %) ne font que changer d'UFR à l'intérieur de l'Université franc-comtoise et 1 000 partent dans d'autres villes françaises. Les étudiants n'ayant pas eu leur année vont, s'ils sont en premier cycle, se réinscrire en majorité à l'UFR SLHS de Besançon : son système de DEUG rénové avec des unités de valeur capitalisables peut paraître plus accessible. Si on les laisse redoubler et s'ils acceptent, ils ont tendance à changer de filières dans d'autres universités françaises : par exemple, les étudiants d'économie, de droit ou de CMC, en situation d'échec, se réinscrivent souvent en AES. S'ils sont en deuxième cycle, ils acceptent plus facilement de redoubler dans la même filière — *Le plus dur étant passé, le DEUG, on persévère dans d'autres universités !*.

En schématisant, les différentes composantes de l'Université de Franche-Comté peuvent être scindées en deux groupes :

- d'un côté, les UFR SLHS et les "Autres" (IUT, BTS et Autres) qui ont un rôle conservatoire de réinsertion dans l'enseignement supérieur et qui accueillent les étudiants des trois autres UFR ;
- de l'autre, les UFR de Médecine-Pharmacie, SJEFG et dans une moindre mesure Sciences, qui voient partir leurs étudiants qui sont, soit en situation d'échec, soit qui se réorientent à cause de la difficulté des examens.

Les étudiants ayant réussi leur année poursuivent dans l'année supérieure, dans d'autres universités françaises, car les études qu'ils envisagent de suivre n'existent pas à l'Université de Franche-Comté.

Certaines personnes acceptent de ne pas poursuivre dans l'année supérieure car elles veulent suivre des préparations à des concours de l'enseignement ou alors avoir une double spécialisation.

Ces départs sont assez structurés selon la ville d'étude : ils s'exercent en direction de l'Alsace surtout, mais aussi la Lorraine pour les jeunes étudiant à Montbéliard et Belfort, en direction de la Bourgogne et de Lyon pour les étudiants bisontins. Il y a donc un phénomène de proximité qui joue : les étudiants acceptent de partir, mais ils choisiront le cursus le plus proche de chez eux. Ils se dirigent aussi en PACA, en Languedoc-Roussillon ainsi qu'en Ile-de-France car l'attractivité de leurs universités reste, bien sur, importante.

Le dernier aspect concerne l'aboutissement des cursus, à savoir l'insertion professionnelle. Les migrations pour trouver un emploi sont, pour notre région, non négligeables. Ainsi, entre les deux derniers RGP, 7 000 actifs âgés de 17 à 29 ans ont quitté la région, dont 60 % avaient au moins le baccalauréat. Quatre raisons sont souvent avancées :

- un secteur tertiaire sous représenté,
- un taux d'encadrement très faible,
- des salaires largement inférieurs à la moyenne nationale,
- et enfin des emplois féminins en nombre insuffisant.

### **L'insertion professionnelle des étudiants**

L'Observatoire a réalisé une enquête sur le devenir des étudiants français, de deuxième et troisième cycles et des IUT, de la promotion 1989-1990, trois ans après leur sortie de l'Université. Le questionnaire envoyé est quasi identique à celui utilisé lors des enquêtes nationales d'insertion du CEREQ. Les grandes caractéristiques de la population de sortants, des poursuites d'études éventuelles et de l'insertion professionnelle sont repérables. Les premiers résultats sur l'insertion professionnelle des sortants des IUT francs-comtois montrent que les départs ne s'effectuent pas après la sortie de l'Université, mais à la suite d'un premier emploi effectué dans les entreprises, administrations et collectivités régionales.

Parallèlement, d'autres études menées au sein de l'IRADES apportent des renseignements sur les spécificités économiques et démographiques de la Franche-Comté. Enfin, des travaux réalisés par des étudiants dans le cadre de mémoires de deuxième ou de troisième cycle permettent de compléter la connaissance du milieu universitaire (étude de l'attraction géographique au niveau des zones d'emploi franc-comtoises de notre Université, étude de l'attractivité de celle-ci auprès de ses étudiants...).

Afin de comparer nos résultats avec ceux des régions voisines de Bourgogne et d'Alsace qui "captent" des étudiants francs-comtois, l'Observatoire travaille en collaboration avec le BETA<sup>1</sup> et l'IREDU<sup>2</sup>, respectivement centres CEREQ associés de l'Université Louis Pasteur de Strasbourg et de l'Université de Bourgogne. D'une manière plus générale, l'Observatoire participe aux réunions du CEREQ à Marseille sur ces thèmes. Il utilise les compétences de l'ensemble du réseau ainsi que celles des nombreux organismes travaillant sur ces sujets (Universités, Observatoires spécifiques tels que l'OURIP<sup>3</sup>...).

L'étude isolée de l'insertion professionnelle est donc largement incomplète pour saisir l'ensemble des interactions qui aboutissent à définir les trajectoires des étudiants, depuis leur sortie du système scolaire, jusqu'à leur primo insertion, tout en tenant compte des spécificités régionales (celles de Franche-Comté et celles des régions voisines). L'ensemble de ces considérations montre la nécessité de se doter d'un outil permettant de reconnaître ces trajectoires. D'où la création de l'Observatoire des étudiants de l'Université de Franche-Comté avec une démarche d'analyse globale.

#### 4. Les problèmes liés à ces études

La mise en place d'un observatoire reste une opération très lourde et pose entre autres, les difficultés suivantes :

- Le coût d'installation et de fonctionnement est très élevé. Celui de Besançon, par exemple, fonctionne avec deux ingénieurs d'études à temps plein, dans des locaux spécifiques, avec du matériel informatique performant. La réalisation et l'envoi de questionnaires par voie postale, avec relance, représente plusieurs dizaines de milliers de francs.
- La lourdeur des exploitations statistiques (taille des fichiers, temps de traitement informatique...) et les problèmes méthodologiques (constitution et pertinence des indicateurs, problèmes des non répondants...) rendent le travail difficile.
- Le décalage avec la réalité économique est fortement critiqué. Certains destinataires reprochent aux études sur l'insertion professionnelle qu'elles se fassent trois ans après la sortie de l'Université et que, d'une manière plus générale, les résultats globaux ne soient disponibles qu'au bout de plusieurs années.
- L'utilisation et l'interprétation des résultats par le lecteur posent souvent des problèmes. Celui-ci a tendance à oublier que les résultats diffusés s'inscrivent dans une vision globale de l'Université, et ne servent pas à évaluer les formations, les enseignants ou les étudiants.

Cette brève description d'un observatoire ne serait pas complète si les destinataires des études n'étaient pas connus. Les premiers intéressés sont la Présidence et les organes de décision de l'Université, les responsables de formation et les enseignants, ainsi que les étudiants et leurs parents. Des organismes extérieurs à l'Université, mais directement impliqués dans l'offre de formation, attendent les résultats : le Ministère de l'Enseignement Supérieur et de la Recherche, le Rectorat, l'Inspection Académique, les lycées... Les collectivités territoriales qui participent directement ou indirectement au financement (Conseil régional, Conseil Général...) ou les directions régionales travaillant sur l'emploi et la formation (ANPE, DRTE, DRFP...) manifestent également leur intérêt. Il faut donc adapter les études en fonction du public visé.

#### Notes

1. Bureau d'économie théorique appliquée
2. Institut de recherche sur l'économie de l'éducation
3. Observatoire universitaire régional de l'insertion professionnelle

## ■ Élaborer une batterie d'indicateurs de zones d'emploi

Yvette Grelet

Au cours des rencontres du CEREQ et de ses centres associés, consacrées au thème du "jeu des acteurs localisés dans les dispositifs de formation", le besoin a émergé de munir le réseau d'un outil commun d'analyse de la relation formation-emploi au niveau régional et surtout infra-régional, la zone d'emploi s'imposant alors comme territoire de référence, ne serait-ce que par la disponibilité des sources. Un groupe de travail s'est donc réuni dans le courant du second semestre 1994, pour élaborer une batterie d'indicateurs d'environnement socio-économique adaptés à la spécificité des travaux du réseau.

A l'issue de cette première étape, le groupe a finalement retenu une cinquantaine d'indicateurs (certains se trouvent déjà dans l'Atlas des zones d'emploi, qui propose un ensemble d'indicateurs très riche, mais ne couvrant pas la totalité de nos besoins). La phase de recueil des données et de

calcul, qui demandera beaucoup de manipulations informatiques, et aussi de solliciter la collaboration d'autres organismes, sera nécessairement assez longue. Lorsque tous les indicateurs seront construits - et peut-être un peu rôdés - on pourra enfin élaborer une ou plusieurs typologies de zones d'emploi, qui permettent une synthèse des indicateurs regroupés par thème et de faire apparaître des cohérences territoriales ou des similitudes entre zones.

### **Indicateurs de zone d'emploi**

N.B. : La plupart sont construits sur la base du recensement de 1990, au lieu de résidence. L'année de référence est donc 1990. Les indicateurs seront fournis, par zone d'emploi et par région, accompagnés des chiffres bruts (permettant de contrôler la fiabilité des ratios, parfois calculés sur des effectifs très faibles).

### **Population**

#### ***Démographie (Source RGP)***

- 1- taux d'évolution de la population totale entre 1982 et 1990, entre 1975 et 1990
- 2- solde migratoire entre 1982 et 1990
- 3- part des jeunes dans la population totale
  - 3a- part des 20-30 ans
  - 3b- part des <25 ans
- 4- part de la population vivant en commune urbaine

#### ***Nature des populations (Source RGP)***

- 5- nombre de familles monoparentales / nombre total de familles
- 6- nombre d'étrangers hors CEE / nombre de logements
- 7- part des étrangers hors CEE

#### ***Caractéristiques de formation (Source RGP)***

- 8- répartition de la population active des plus de 15 ans selon le niveau de diplôme
  - 8a- sans diplôme ou CEP
  - 8b- BEPC ou assimilé
  - 8c- diplôme de niveau V (CAP - BEP)
  - 8d- baccalauréat
  - 8e- niveaux III,II,I

#### ***Les jeunes en formation (Source MEN et Ministère du Travail)***

- 9- taux de scolarisation
  - 9a- des 15-20 ans
  - 9b- des 20-24 ans
- 10- taux d'accès au niveau du baccalauréat, et son évolution 75-90
- 11- répartition des bacheliers parmi les bacs décernés
  - 11a- baccalauréat général
  - 11b- baccalauréat technique
  - 11c- baccalauréat professionnel
- 12- répartition des jeunes de 17 ans scolarisés
  - 12a- inscrits en lycée professionnel
  - 12b- inscrits en lycée général ou technologique
  - 12c- inscrits en apprentissage
- 13- proportion des jeunes de 17 ans qui sont scolarisés dans leur zone de résidence
- 14- part des formations industrielles dans l'enseignement professionnel (y.c. apprentissage)

---

---

### **Activité** (Source RGP)

- 15- taux d'activité des moins de 25 ans
  - 15a- femmes
  - 15b- hommes
- 16- taux d'activité des plus de 50 ans
- 17- taux d'activité des femmes
- 18- taux d'activité des non diplômés
- 19- mesure des migrations alternantes (entrées, sorties) et leur évolution
- 20- mobilité des jeunes actifs
  - 20a- proportion de ceux qui sortent de la zone
  - 20b- taux de mobilité des jeunes actifs / taux de mobilité des jeunes

### **Chômage** (Sources RGP ANPE)

- 21- taux de chômage à la dernière date disponible, et son évolution
- 22- taux de chômage des femmes
- 23- taux de chômage des hommes
- 24- taux de chômage des moins de 25 ans
- 25- taux de chômage des plus de 50 ans
- 26- taux de chômage des non diplômés
- 27- taux de chômage des moins de 25 ans de niveau V
- 28- taux de chômage des étrangers hors CEE
- 29- proportion des chômeurs inscrits depuis plus d'un an
- 30- proportion des chômeurs non qualifiés
- 31- taux de rotation dans le chômage : (entrée+sortie) / (stock moyen)

### **Emploi** (Source RGP)

- 32- taux d'évolution des actifs ayant un emploi entre 1982 et 1990
- 33- part des non salariés non agricoles dans la population active ayant un emploi (et évolution intercensitaire)
- 34- part de l'emploi précaire dans l'emploi salarié
  - 34a- CDD
  - 34b- interim
  - 34c- emploi aidé
- 35- répartition de la population active selon 7 postes de PCS
  - 35a- proportion d'ONQ
  - 35b- proportion d'OQ
  - 35c- proportion d'employés
  - 35d- proportion de techniciens
  - 35e- proportion de cadres
  - 35f- proportion de PIC
  - 35g- proportion d'agriculteurs

### **Structure**

- 36- part de l'agriculture dans l'emploi
- 37- rapport (industrie + BTP) / tertiaire
- 38- rapport tertiaire marchand / tertiaire non marchand
- 39- répartition des effectifs salariés selon la taille des établissements (Source ASSEDIC )
  - 39a- moins de 10 salariés
  - 39b- de 10 à 49 salariés
  - 39c- 50 salariés et plus
- 40- part des grands établissements (≥500) dans l'emploi industriel (Source Fichier des Grands Etablissements)

- 41- concentration des effectifs (nombre de salariés / nombre d'établissements industriels, source : ASSEDIC)
- 42- part des deux premiers secteurs d'activité (NAP 40) dans l'emploi salarié (Source : RGP)
- 43- part des secteurs à risque (secteurs ayant perdu plus de 20% de leurs effectifs entre 1982 et 1990 dans l'ensemble de la région, NAP 40, source : RGP)
- 44- part des secteurs qui embauchent le plus de jeunes
- 45- variation de l'emploi industriel entre les RGP 82 et 90
- 46- taux de dépendance (proportion d'entreprises ayant leur siège social hors de la zone)

**Sorties de l'enseignement secondaire et insertion (Source MEN)**

- 47- répartition des sortants selon les niveaux de formation (apprentissage inclus / exclu)
  - 47a- niveau VI,Vbis
  - 47b- niveau V
  - 47c- niveau IV
- 48- situation des jeunes actifs (hors service national) sept mois après leur fin de scolarité
  - 48a- en emploi ordinaire (CDI+CDD)
  - 48b- en mesure jeune
  - 48c- au chômage

**Formation continue**

Le CEREQ dispose d'une copie des bilans pédagogiques, dont il serait possible a priori d'extraire des informations sur les activités de formation continue par zone d'emploi : on diffère pour l'instant les éventuelles propositions d'indicateurs sur ce thème.

## ■ Le dispositif ARGOS : transfert et mise en œuvre

Guy Ourliac

Se référer à : « ARGOS : Une démarche régionale d'aide à la décision en matière de formation professionnelle » Bernard Fourcade, Guy Ourliac, Maurice Ourtau, Document : Emploi-Formation n°40, oct-déc 1992, p. 65 à 78

## ■ Démarche méthodologique et outils techniques pour la construction du schéma prévisionnel des formations en Franche-Comté

Patrice Caro

Comme le prévoit la loi<sup>1</sup>, le Conseil régional de Franche-Comté a procédé à l'actualisation du schéma prévisionnel des formations en 1993. Ce document de planification définit à un horizon donné l'ensemble des besoins quantitatifs et qualitatifs de formation d'une région. Chaque Conseil régional travaille à son élaboration comme il l'entend. Le Recteur d'Académie devra arrêter par la suite l'évolution des structures pédagogiques en accord avec les orientations du schéma. En Franche-Comté, comme dans d'autres régions, l'exécutif régional a donc engagé une concertation avec les autorités académiques et les milieux professionnels pour réaliser un travail prospectif sur les formations, sorte d'outil d'aide à la décision.

Le schéma précédent datait de 1986 et était très peu développé. Pour suivre ces travaux, le Conseil régional a mis en place dès le début une « cellule » intitulée Schéma prévisionnel des formations où travaillaient, et travaillent encore, deux contractuels de la fonction territoriale. Cette cellule fut

---

placée sous le contrôle du directeur du service s'occupant de la formation initiale. Elle est devenue depuis le pivot de l'analyse statistique de la formation au Conseil régional, la responsable de cette cellule anime actuellement l'OREF<sup>2</sup> de Franche-Comté.

Dans un premier temps, on montrera le déroulement de la préparation du schéma prévisionnel, des premières réunions de septembre 1992 jusqu'à la rédaction d'un avant-projet un an plus tard. Dans un second temps, on verra sur le fond la démarche méthodologique et l'outillage statistique qui ont permis de construire ce schéma régional.

## **I. La démarche méthodologique : un déroulement en quatre temps**

La mise en place d'un groupe de pilotage à l'automne 1992 a présidé à une longue réflexion sur les modalités d'analyse des formations professionnelles et techniques. A la demande du groupe, l'IRADES a conçu et réalisé 18 dossiers statistiques, un pour chaque filière de formation. Puis le Conseil régional a organisé des ateliers de concertation par filière, d'avril à septembre 1993, ainsi qu'un colloque, à la suite des ateliers qui ont permis de consulter 1 500 personnes. Enfin, des réunions de synthèse ont eu lieu et un avant-projet de schéma a été rédigé puis soumis au groupe de pilotage en octobre 1993. Tout au long de l'élaboration du schéma, l'agriculture fut traitée à part. Le SRFD (Service régional formation et développement) de la DRAF avait effectué un travail en phase avec un schéma prévisionnel national.

Toutes les décisions ayant trait aux méthodes de travail et au traitement de l'information ont été prises dans un cadre concerté, celui d'un groupe de pilotage composé d'une dizaine de membres. La méthode d'élaboration du schéma est passée par quatre étapes successives, qui correspondent à autant d'actions différentes :

- une réflexion d'un groupe de travail sur la démographie, les filières de formation, la demande de formation des familles et l'offre d'emploi ;
- la réalisation par l'IRADES de dossiers techniques chiffrés sur ces thèmes ;
- la consultation d'acteurs et d'utilisateurs de la formation à partir des dossiers ;
- la rédaction d'un avant-projet de schéma prévisionnel.

### **I.1 Mise en place d'un groupe de pilotage**

Afin de travailler en concertation avec les partenaires institutionnels de la formation, un groupe de pilotage a été mis en place à l'automne 1992. Ce groupe rassemblait des chefs des différents services du Rectorat d'Académie (SAIO, DAET, SSR et DAFCO<sup>3</sup>), de la DRAF (SRFD<sup>4</sup>), de la DRFP, de la Direction Régionale de l'Enseignement Catholique et de l'IRADES. Son rôle se résumait à suivre l'avancement des différents travaux et à opérer des choix méthodologiques.

Au départ, le groupe de pilotage s'est posé la question des limites du travail à effectuer puisque c'est lui qui contrôlait toute la démarche. Une grande modestie d'ambition a été affichée d'emblée par les responsables du Rectorat d'Académie devant la complexité des mécanismes de la relation formation-emploi et devant l'étendue du champ des formations à analyser. Le manque de documents de référence récents et d'études prospectives sur la relation formation-emploi au niveau régional, contraignait le comité de pilotage à élaborer une photographie du système de formation. Le fil directeur de l'analyse des formations professionnelles et techniques a été un découpage par bassin d'emploi et par filière. Le choix du bassin d'emploi, et non du district scolaire, répondait à un besoin d'approche des phénomènes à ce niveau d'échelle. L'intérêt pour ce découpage venait aussi de ce que l'OREF de Franche-Comté disposait de

nombreux indicateurs économiques à ce niveau, sur la base de travaux<sup>5</sup> menés sur le recensement de 1990.

Ce groupe a défini dès le départ 18 filières de formation, en tenant grand compte des spécificités franc-comtoises. Un consensus existait autour de l'idée d'établir un état des lieux de l'offre de formation initiale et continue, de la demande de formation des familles, de l'insertion des élèves formés et des emplois "correspondant" aux formations dans la région. Le manque de documents de référence en la matière expliquait ce besoin d'étude et de diagnostic. Le bassin d'emploi a été l'échelle d'analyse souhaitée pour l'élaboration de ce constat par filière de formation professionnelle et technique. En vue d'une présentation synthétique des résultats, le groupe a opté pour une cartographie couleur des statistiques par bassin d'emploi, ce qui constituera un fil directeur dans les nombreux documents publiés (400 pages au total).

Par ailleurs, le groupe a sollicité la direction régionale de l'INSEE de Franche-Comté pour obtenir des projections de populations scolaires aux horizons 1995, 2000 et 2005. Ces prévisions devaient indiquer les grandes tendances de baisse du nombre d'élèves pour l'ensemble de la Franche-Comté et à un niveau infra régional. Ces calculs intégraient une poursuite de la dégradation du solde migratoire de la Franche-Comté.

## **1.2 Réalisation de 18 dossiers statistiques : un pour chaque filière de formation**

D'octobre 1992 à avril 1993, un grand nombre de documents a été fabriqué. Au départ le nombre d'indicateurs retenus était très important, il s'est réduit autour des éléments statistiques les plus fiables. Cette masse d'informations se présentait sous la forme de cinq chapitres. Deux de ces chapitres présentaient les effectifs formés dans les systèmes initiaux et continus en 1992-93 par niveau de formation (niveaux V, IV et III), par diplôme préparé (CAP, BEP, Bac Pro, BTn, BTS, DUT, etc.) et par bassin d'emploi. Un chapitre présentait la demande des familles pour ces diplômes par bassin d'emploi également. Un autre chapitre proposait des indicateurs de l'insertion des jeunes issus de la filière concernée, à partir des résultats à sept mois, tirés de l'enquête Insertion dans la vie active (IVA) de 1989-90. Enfin, un dernier chapitre présentait les emplois des secteurs d'activités «susceptibles» d'accueillir les jeunes, le niveau de qualification de ces emplois (ONQ, OQ, Cadres, etc.) la taille des entreprises et l'évolution des emplois de 1986 à 1990 (INSEE, Enquête Structure des Emplois de 1989 et R.G.P. de 1990). La fin du document listait tous les métiers recensés comme accessibles depuis une formation donnée d'après l'ONISEP en 1992-93. Toutes ces informations pouvaient être comparées d'une filière à l'autre, du fait de la cohérence des sources statistiques.

Dans un premier temps, il a fallu collecter les données relatives aux effectifs formés, en initial et en continu, aux enquêtes d'insertion, aux emplois et aux demandes des familles. Ces données étaient détenues par diverses institutions qu'il a fallu solliciter et démarcher. La saisie et le traitement de toutes ces données ont demandé un temps considérable. Cette masse d'informations devait être présentable par bassin d'emploi et par filière de formation en vue d'une cartographie systématique. Au fur et à mesure que les dossiers s'élaboraient, filière par filière, ils étaient soumis à la lecture du groupe de pilotage avant d'être imprimés en grand nombre en vue d'une diffusion à tous les participants des ateliers de concertation.

## **1.3 Organisation d'ateliers de concertation par filière et d'un colloque**

La phase de concertation s'est déroulée au printemps 1993 (d'avril à juin) avec la mise au point d'une série de onze rencontres. Un colloque a clos cette longue période le 16 juin 1993 à Besançon. Les ateliers regroupaient plusieurs filières de formation. La réunion intitulée microtechniques, par exemple, abordait les filières de l'optique, de l'horlogerie et des microtechniques. Trois groupes de

travail, correspondant aux trois filières, ont débattu des principaux problèmes d'emploi et de formation, spécialité par spécialité, et niveau de formation par niveau de formation. Un animateur et un rapporteur furent désignés pour chaque atelier. Ces personnes venaient du monde de la formation ou de milieux professionnels. Ces réunions se tenaient dans des lycées professionnels et techniques de toutes les villes de Franche-Comté. La spécialité de l'établissement d'accueil coïncidait avec la ou les filières étudiées lors de la réunion. 700 personnes auront été réunies au cours de ces 11 ateliers d'une journée.

Ces débats débutaient par une présentation du ou des dossiers statistiques par filière, et par un exposé des responsables du Conseil régional sur la problématique du schéma prévisionnel. L'accord, ou le désaccord, avec la présentation statistique constituait le premier point de discussion du groupe. En milieu de matinée et en début d'après-midi, les participants débattaient séparément par filière et par niveau de formation.

**Tableau 2 : Filières de formation et ateliers du schéma prévisionnel des formations de Franche-Comté**

Filières étudiées	Ateliers, lieu
1 Bâtiment-Travaux publics 2 Chaudronnerie - Structures métalliques	BTP (n° 1) à Lons-le-Saunier
3 Bois et matériaux associés	Bois (n° 2) à Mouchard
4 Microtechniques 5 Horlogerie 6 Optique	Microtechniques (n° 3) à Morteau
7 Génie électrique	Électricité - Électronique (n° 4) à Belfort
8 Maintenance - Contrôle - Régulation - Automatismes industriels 9 Productique	Automatismes (n° 5) à Montbéliard
10 Automobile - Transport routier	Automobile (n° 6) à Gray
11 Physique - Chimie - Biologie - Biochimie 12 Plasturgie - Outillage 13 Matériaux souples	Chimie-Plasturgie (n° 7) à Dole
14 Arts et arts appliqués	Arts (n° 8) à Besançon
15 Hôtellerie - Alimentation - Tourisme - Services aux collectivités 16 Sanitaire et social - Soins personnels	Services aux particuliers (n° 9) à Besançon
17 Tertiaire de bureau 18 Commerce - Distribution - Logistique de transport	Logistique (n° 10) à Besançon
19 Productions agricoles - Productions forestières Industries agro-alimentaires - Gestion des milieux naturels	Agriculture (n° 11) à Vesoul

Généralement, il était demandé aux personnes de donner leur appréciation sur la quantité et la qualité des effectifs formés. Un rapporteur pour chaque atelier élaborait une synthèse des débats, charge à celui-ci de transmettre par la suite un texte concis résumant les discussions. Le milieu professionnel fut systématiquement sous-représenté à ces ateliers, sauf dans le cas de l'atelier Automatismes (n° 5).

Le colloque du 16 juin 1993, intitulé « Prévoir pour adapter » a rassemblé plus de 500 participants. Le public était d'une grande diversité<sup>6</sup>. Cette grande réunion était conçue comme une journée de réflexion sur l'éducation et la formation en Franche-Comté. L'idée était de rassembler la communauté éducative et les partenaires du monde économique pour que ces premiers s'expriment sur la mise en place des formations, et ces derniers sur la nature des aptitudes et le niveau des qualifications de leurs emplois de demain. Les divers intervenants ont replacé le débat dans un contexte national de formation

et d'emploi. Parmi les différents orateurs on comptait Monsieur C. Merlin, Vice-président du HCEE7, Monsieur A. Richard, chargé de mission au CEREQ, Monsieur C. Thelot, Directeur de la DEP8, Monsieur J. Vaudiaux, Recteur de l'Académie de Besançon, Madame A.M. Farey, Présidente de la Chambre d'Agriculture du Doubs et Monsieur A. Larceneux, Directeur de l'IRADES.

#### 1.4 Réunions de synthèse fin juin 1993 et rédaction d'un avant-projet de schéma à l'automne 1993

Les ateliers et le colloque ont permis de rassembler au total plus de 2 000 personnes. Une table ronde entre les rapporteurs d'ateliers et le groupe de pilotage a clôturé cette période de consultation. Chaque rapporteur a pu présenter à cette occasion les problèmes rencontrés dans la filière, les besoins des entreprises et un certain nombre de propositions. Dans chaque réunion, les participants ont fait le point sur les évolutions récentes touchant les différentes professions. Les débats ont surtout porté sur les rapports entre les niveaux de formation des élèves et les niveaux de qualification des salariés. Le degré d'organisation des employeurs a conditionné leur représentation et leur participation à ces réunions.

A côté des ateliers de travail et du colloque, trois autres ateliers dits «transversaux», ont été autant d'occasions de faire le point. La démographie, les enseignements spéciaux et l'orientation des élèves furent abordés dans le cadre de ces réunions de synthèse. C'est avec cette dernière étape de consultation que s'achevait la préparation technique du schéma prévisionnel avant la phase de rédaction.

Le produit direct de cette large consultation a été la rédaction d'un premier texte par le Conseil régional intitulé avant-projet. Des propositions ont été écrites par grand regroupement de filières. En effet, cinq types de regroupements ont été distingués par rapport à la rédaction du schéma prévisionnel : les savoir-faire artisanaux et les savoir-faire industriels constituent les deux premiers types en rassemblant 14 filières, les services aux particuliers et les services aux entreprises rassemblent 4 filières tertiaires et enfin l'agriculture constitue le dernier type.

**Tableau 3 : Filières de formation et regroupements de filières du schéma prévisionnel des formations de Franche-Comté**

Préparation technique du schéma 19 filières étudiées	Rédaction du schéma 5 regroupements
1 Bâtiment-Travaux publics 2 Chaudronnerie - Structures métalliques 3 Bois et matériaux associés 14 Arts et arts appliqués 10 Automobile - Transport routier	Savoir-faire artisanaux Type 1
4 Microtechniques 5 Horlogerie 6 Optique 7 Génie électrique 8 Maintenance - Contrôle - Régulation - Automatismes industriels 9 Productive 11 Physique - Chimie - Biologie - Biochimie 12 Plasturgie - outillage 13 Matériaux souples	Savoir-faire industriels Type 2
15 Hôtellerie - Alimentation - Tourisme - Services aux collectivités 16 Sanitaire et social - Soins personnels	Services aux particuliers Type 3
17 Tertiaire de bureau 18 Commerce - Distribution - Logistique de transport	Services aux entreprises Type 4
19 Productions agricoles - Productions forestières, Industries agro-alimentaires - Gestion des milieux naturels	Agriculture Type 5

C'est sur le plan de ce découpage que les différentes présentations statistiques seront effectuées dans le document final qui sera voté par les élus du Conseil régional. Comportant une centaine de pages, cette première version du schéma prévisionnel présentait un bilan de l'évolution des effectifs scolarisés sur la période 1985-1992 et des évolutions démographiques. Elle s'attachait à mettre en relief les enjeux pour une région industrielle comme la Franche-Comté et proposait une synthèse des différents registres d'actions par filière de formation et par bassin d'emploi. Un jeu de cartes montrait, filière par filière, les bassins où il serait opportun de développer l'offre de formation, et à quel niveau de formation.

Le Conseil régional de Franche-Comté a choisi de soutenir le système de formation dans ses missions premières, de favoriser la cohérence de celui-ci avec les spécificités régionales et avec les domaines d'excellence de l'industrie régionale. Par conséquent, les textes rédigés ont souligné le nécessaire développement des filières industrielles. Une règle générale a été édictée autour de l'idée qu'un élève ayant suivi une formation industrielle de niveau V doit se voir offrir la possibilité de poursuivre dans la même filière dans un bassin d'emploi proche de celui où résident ses parents. Un élève ayant suivi une formation de niveau IV doit se voir offrir la possibilité de poursuivre dans la même filière en Franche-Comté.

En accord avec le Rectorat, le Conseil régional souhaitait la mise sur pied d'un véritable projet académique autour de ces idées, et non une augmentation qualitative des capacités d'accueil. La recherche d'une complémentarité entre les offres de formation initiale et continue, au sein du réseau urbain régional, apparaissait autour d'une analyse de l'offre en termes de pôles généralistes et spécialisés. Dans cette perspective, les lycées professionnels et techniques serviraient de point d'appui à cette politique dans une région particulièrement rurale. Des classes mixtes pourraient exister au sein des établissements scolaires avec des élèves de formation initiale et des stagiaires de la formation professionnelle continue.

Tous ces éléments de planification s'appuyaient au départ sur des indicateurs. Dans le détail, il est intéressant de voir quelles statistiques ont alimenté la réflexion des uns et des autres.

## II. L'outillage statistique du schéma

Après la phase de travail sur l'agrégation de diplômes par filière, l'IRADES a réalisé 18 dossiers techniques, en réponse à une commande du Conseil régional de Franche-Comté. Pour chacun d'entre eux, l'essentiel des statistiques relatives à l'offre de formation initiale et continue, à la demande de formation des familles, à l'insertion des élèves et aux emplois étaient présentés en 25 pages. L'ensemble des informations recueillies tenait donc en 450 pages. L'agriculture était traitée à part, le Service régional de formation et développement (SRFD) de la DRAF ayant réalisé des documents dans le cadre d'un plan national couvrant la période 1994-1998.

Selon les besoins d'information du groupe de pilotage définis au fil des réunions, on exploitait des sources statistiques ou des documents très divers. Des informations générales provenaient d'organismes nationaux comme l'ONISEP, le CEREQ ou l'INSEE. D'autres sources statistiques étaient issues du Rectorat d'Académie, du Conseil régional, de la DRANPE, de la DRTE ou de la DRFP pour parvenir à une maquette de dossier standard par filière de formation. Les méthodes et les outils étaient mis au service de quatre thèmes de réflexion :

- *l'offre localisée de formation initiale et continue,*
- la demande de formation des familles,
- l'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi,
- les secteurs d'activité et les métiers "susceptibles" d'accueillir les jeunes en Franche-Comté.

Pour illustrer cet outillage du schéma, on peut prendre l'exemple très significatif de la filière Mécanique-Maintenance.

## II.1 Mesure de l'offre localisée de formation initiale et continue

Le premier travail du groupe consistait à établir clairement 18 filières de formation initiale et continue à partir de la nomenclature des spécialités de formation en 47 groupes. Une agrégation de différents diplômes professionnels et techniques a permis de mettre à jour ces 18 listes. Certains diplômes pouvaient figurer dans deux filières. Cet inventaire des effectifs formés, aussi précis que possible, était considéré comme une priorité dans le processus de constitution de dossiers chiffrés. Les effectifs scolarisés dans chaque diplôme pour l'année scolaire 1992-93 ont été regroupés selon ce découpage, mais l'apprentissage n'a pas fait l'objet d'un traitement spécifique, il était très peu différencié des autres modes de formation. Sur le même plan, toutes les formations professionnelles continues de plus de 600 heures ont été comptabilisées par filière. Il s'agissait de formations diplômantes ou qualifiantes adressées à toute personne sortie de formation initiale depuis plus d'un an.

Le nombre total d'élèves inscrits par filière en 1992-93 variait considérablement selon les spécialités. De plus de 8 700 pour la filière tertiaire de bureau, le nombre d'élèves inscrits en formation initiale tombait à moins de 200 pour la filière horlogerie-bijouterie. Les effectifs de stagiaires en formation professionnelle continue étaient moins importants. Les filières sanitaire et social ainsi que mécanique et maintenance rassemblaient un peu plus de 800 stagiaires contre moins de 100 dans les filières optique, horlogerie-bijouterie ou matières plastiques-outillages.

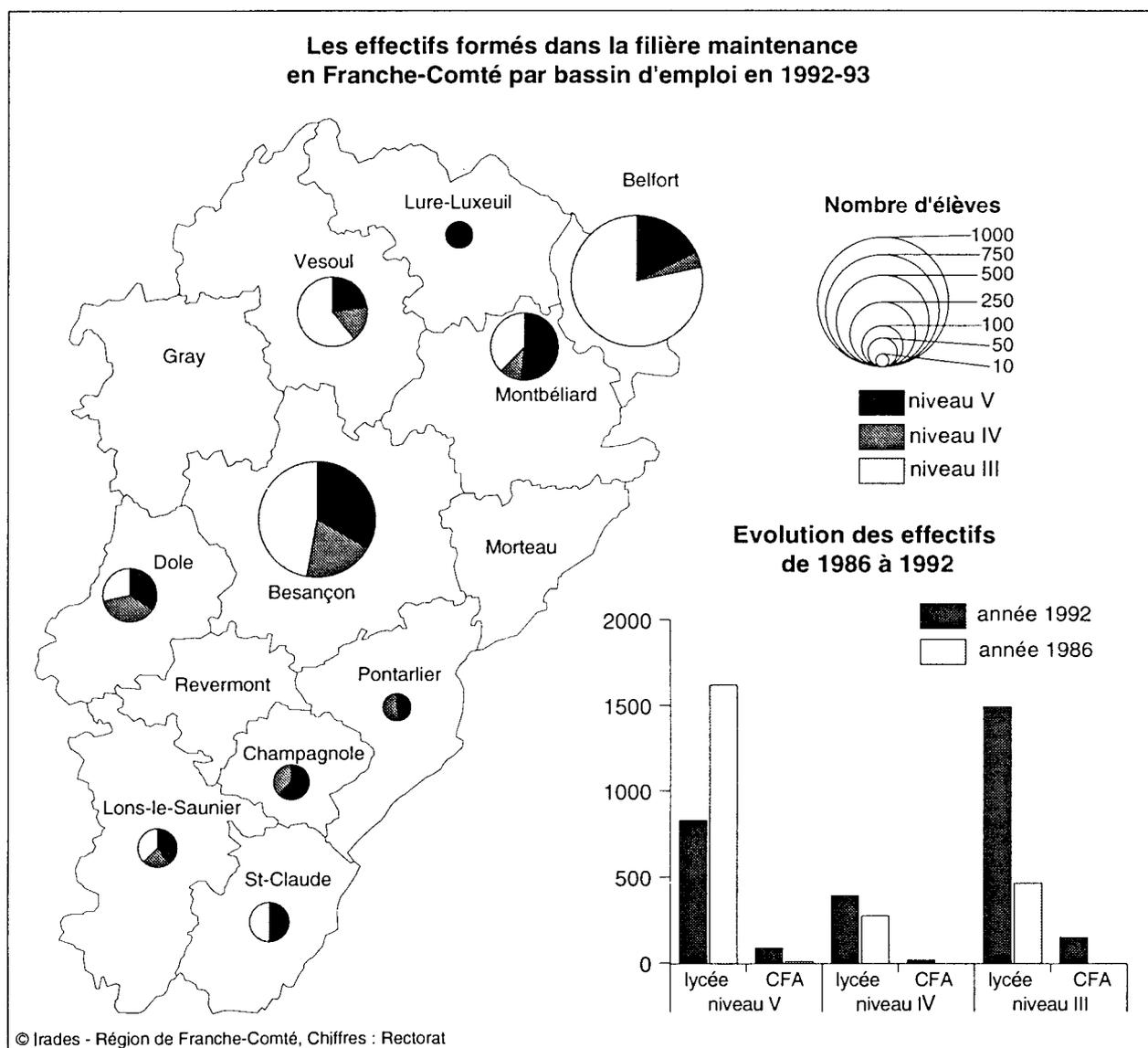
**Tableau 4 : Effectifs suivant des formations initiales et continues par filière en 1992-93 en Franche-Comté**

Filières	Formation initiale en 1992-93		Formation continue en 1992-93	
	Nb élèves	% du total	Nb stagiaires	% du total
1 Bâtiment-Travaux publics	1 425	4,0	338	6,4
2 Chaudronnerie - Structures métalliques	379	1,1	117	2,2
3 Bois et matériaux associés	1 116	3,2	174	3,3
14 Arts et arts appliqués	666	1,9	114	2,2
10 Automobile - Transport routier	1 226	3,5	163	3,1
4 Microtechniques	1 149	3,2	146	2,8
5 Horlogerie - bijouterie	127	0,4	76	1,4
6 Optique	412	1,2	30	0,6
7 Génie électrique	3 728	10,5	338	6,4
8 Maintenance - Contrôle - Régulation - Automatismes industriels	2 920	8,3	811	15,3
9 Productique	2 590	7,3	357	6,7
11 Physique - Chimie - Biologie - Biochimie	285	0,8	0	0,0
12 Plasturgie - Outillage	265	0,7	61	1,2
13 Matériaux souples	477	1,3	3	0,1
15 Hôtellerie - Alimentation - Tourisme - Services aux collectivités	3 317	9,4	568	10,7
16 Sanitaire et social - Soins personnels	2 346	6,6	864	16,3
17 Tertiaire de bureau	8 752	24,8	682	12,9
18 Commerce - Distribution - Logistique de transport	3 105	8,8	452	8,5
19 Agriculture	1 071	3,0	nd	nd
<i>Ensemble</i>	<i>35 356</i>	<i>100</i>	<i>5 294</i>	<i>100</i>

Des doubles comptes se sont glissés dans cette présentation puisque certains diplômes figurent dans deux filières. Par exemple, les effectifs préparant le diplôme de CAP vente en automobile ont été compté à la fois dans la filière commerce et dans la filière automobile. Néanmoins, le faible nombre de doubles comptes n'affecte pas la hiérarchie des filières. Quel que soit le poids de celles-ci, il a été choisi de réaliser le même type de dossier et de tenir les mêmes types d'ateliers de concertation : aucune différence de forme entre la filière tertiaire de bureau qui rassemble

24,8 % des élèves et 12,9 % des stagiaires, et la filière des métiers d'arts qui n'en représente respectivement que 1,9 % et 2,2 %.

Toutes les statistiques concernant des formations publiques et privées ont été additionnées pour raisonner globalement sur l'offre de formation de la filière professionnelle et technique. Chaque tableau comportait l'intitulé du diplôme composant la filière, le bassin d'emploi de sa localisation (établissement scolaire), les effectifs formés en année terminale et l'ensemble des élèves formés en 1992-93 et 1986-87. Ces deux chiffres de 1993 et 1987 rendaient possible un calcul d'évolution des effectifs scolarisés pour les niveaux V, IV et III de formation. Par exemple, pour la filière Mécanique-Maintenance, trois tableaux permettaient de présenter les effectifs en formation initiale en lycée, en CFA et ceux de la formation professionnelle continue.



Les statistiques par bassin d'emploi ont été réalisées par addition des effectifs des lycées situés dans une même unité spatiale. Pour chaque filière, une même méthode de cartographie permettait de présenter, bassin d'emploi par bassin d'emploi, l'offre de formation par niveau (niveau V, IV et III). L'analyse privilégiait une approche par pôle de formation au niveau des villes situées au centre de bassins d'emploi (Besançon, Belfort, Montbéliard, Vesoul, Lons-le-Saunier, Dole, etc.). Une certaine inégalité devant l'offre de formation marque la Franche-Comté. Répartir de façon plus homogène

l'offre de formation semblait une des priorités du Conseil régional au départ de la concertation par filière. Ce dernier voulait procéder, dans le cadre du schéma, à une analyse du réseau des formations par filière. La cartographie des effectifs formés par bassin constituait donc un des moyens retenus pour décomposer l'ensemble du système de formation en réseau de pôles d'offre.

**Tableau 5 : Présentation des effectifs formés dans la filière Mécanique-Maintenance (extrait)**

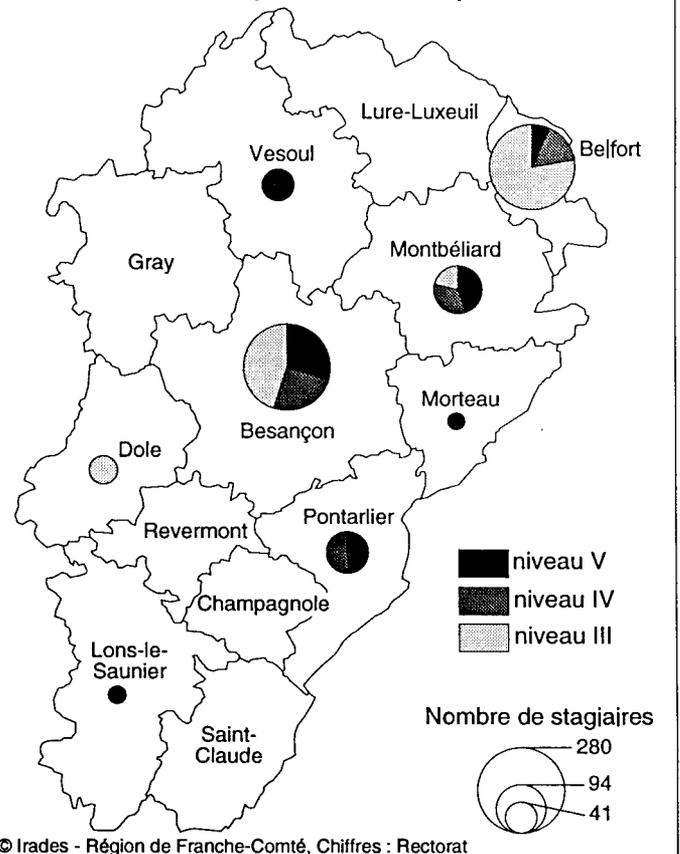
Répartition des effectifs 1992-93 par niveau et par bassin d'emploi			
Diplômes des lycées publics et privés	Bassin d'emploi	Année terminale	Total 92-93
CAP montage ajustage de systèmes mécaniques automatisés	Belfort	12	23
BEP Maintenance des systèmes mécaniques de production	Belfort	40	88
CAP entretien de systèmes mécaniques	Besançon	20	63
Diplômes des CFA	Bassin d'emploi	Année terminale	Total 92-93
CAP montage ajustage de systèmes mécaniques automatisés	Belfort	34	73
CAP montage ajustage de systèmes mécaniques automatisés	Besançon	0	1
CAP montage ajustage de systèmes mécaniques automatisés	Montbéliard	7	9
Répartition des stagiaires 1992-93 par niveau et par bassin d'emploi			
Formations professionnelles continues	Bassin d'emploi	Effectifs	
CAP-BEP agent de maintenance en matériel de bureau	Belfort	20	
Monteur câbleur d'armoires industrielles	Besançon	10	
Qualification industrielle	Besançon	16	

Pour la filière Mécanique-Maintenance, deux cartes par bassin d'emploi donnaient à voir la distribution spatiale des formations par niveau. La même démarche était appliquée à la représentation des effectifs des stagiaires suivant des formations professionnelles continues de plus de 600 heures. De cette façon, un jeu de 36 cartes de la Franche-Comté par bassin d'emploi (18 cartes initiales et 18 cartes continues), rendait possible une vue exhaustive des effectifs formés dans la région.

Les acteurs de la formation et de l'emploi qui furent consultés devaient donner leur avis sur l'offre localisée de formation, sur les concurrences spatiales entre formations au sein de la région pour une filière donnée. Les cartes par bassin d'emploi avaient pour rôle de questionner les interlocuteurs rencontrés, mais elles serviront par ailleurs d'aide à la décision, parmi d'autres documents, pour l'ouverture ou la fermeture de sections.

Avec ce premier thème de l'offre de formation, il s'agissait de voir plus nettement

**Les effectifs formés en maintenance en Franche-Comté par bassin d'emploi en 1992-93**



la population scolarisée filière par filière, par niveau de diplôme préparé (CAP, BEP, Bac Pro, etc.). Les formations initiales, l'apprentissage et les formations continues ont été rapprochées par souci de favoriser une réflexion en terme de complémentarité entre les deux systèmes de formation. Ces travaux devaient alimenter des débats par ateliers, dont la teneur fut très variable d'une spécialité à l'autre.

## II.2 La demande des familles par rapport à l'offre de formation localisée

Pour prendre en compte la demande sociale de formation exprimée vis à vis des 18 filières, le groupe a choisi d'exploiter les premiers vœux des familles exprimés par spécialité de formation au niveau de chaque établissement scolaire. Le Service académique d'information et d'orientation comptabilise les premiers vœux exprimés par des familles de l'Académie pour des diplômes et par établissement concerné. Les résultats par établissement ont été sommés par bassin d'emploi afin de réaliser des cartes à la même échelle que celles de l'offre de formation.

Des tableaux de nombre de premiers vœux exprimés et de places disponibles, par spécialité et par niveau de formation, ont été traités pour arriver à la construction d'un rapport entre la demande et l'offre. Une cartographie par bassin d'emploi, et par filière, des deux éléments affinait ce rapport. Cet indicateur des vœux des familles permettait, en le rapportant aux places disponibles, de quantifier la demande : un rapport égal à 1 signifiait que la spécialité de formation offrait autant de places que de premiers vœux exprimés ; un rapport supérieur à 1 indiquait que les vœux dépassaient le nombre de places offertes ; un rapport compris entre 0 et 1 impliquait que les places excédaient les vœux exprimés.

**Tableau 6 : Rapports entre nombre de places offertes et de premiers vœux des familles exprimés par filière en 1992-93 en Franche-Comté**

Filières	Vœux / places au niveau V	Vœux / places au niveau IV
1 Bâtiment-Travaux publics	0,6	1,1
2 Chaudronnerie - Structures métalliques	0,7	1
3 Bois et matériaux associés	0,8	1,3
14 Arts et arts appliqués	1,1	1,5
10 Automobile - Transport routier	0,7	1,9
4 Microtechniques	1,7	2,2
5 Horlogerie - bijouterie	1,2	1,6
6 Optique	3,5	5,5
7 Génie électrique	1,1	1,9
8 Maintenance - Contrôle - Régulation - Automatismes industriels	1	2,2
9 Productique	0,7	1,3
11 Physique - Chimie - Biologie - Biochimie	1	1,7
12 Plasturgie - Outillage	1	1,7
13 Matériaux souples	0,8	1,6
15 Hôtellerie - Alimentat° - Tourisme - Services aux collectivités	1,3	1,9
16 Sanitaire et social - Soins personnels	3	3,2
17 Tertiaire de bureau	0,8	1,6
18 Commerce - Distribution - Logistique de transport	2	2,3
19 Agriculture	nd	nd
Ensemble	1,2	1,9

Cet indicateur s'avérait très utile pour analyser la demande de formation des parents d'élèves par niveau de formation (niveau V et IV). Au niveau Bac professionnel et BTn le nombre de demandes, exprimées en premier vœux, surpassaient de beaucoup celui des offres. Dans le détail, ces calculs firent apparaître l'attrait des filières optique, microtechniques et horlogerie, par exemple, où les demandes des familles apparaissaient très supérieures à l'offre au niveau V, comme au niveau IV. Ils mettaient en évidence le relatif désintérêt pour les filières du BTP, de la chaudronnerie et du bois, toutes classées dans les savoir-faire artisanaux par les rédacteurs de l'avant-projet de schéma. Cet indicateur permettait enfin de mieux cerner les problèmes d'image des formations. De grandes disparités pouvaient être mesurées entre la filière du BTP (indices de 0,6 et 1,1) et la filière Sanitaire et Social (indices de 3 et 3,2).

Pour chaque filière de formation, des tableaux de rapports par diplôme permettaient de détailler les indices par spécialité. Ainsi, pour la filière Mécanique-Maintenance, les indices de 1 pour le niveau V et de 2,2 pour le niveau IV recouvraient des différences entre les diplômes d'un même niveau de formation. Le BEP maintenance des équipements obtenait un rapport entre demande et offre de 1,6 contre seulement 0,3 pour le CAP montage-ajustage.

**Tableau 7 : Rapport entre le nombre de places et les vœux des familles en 1992 en Mécanique-Maintenance**

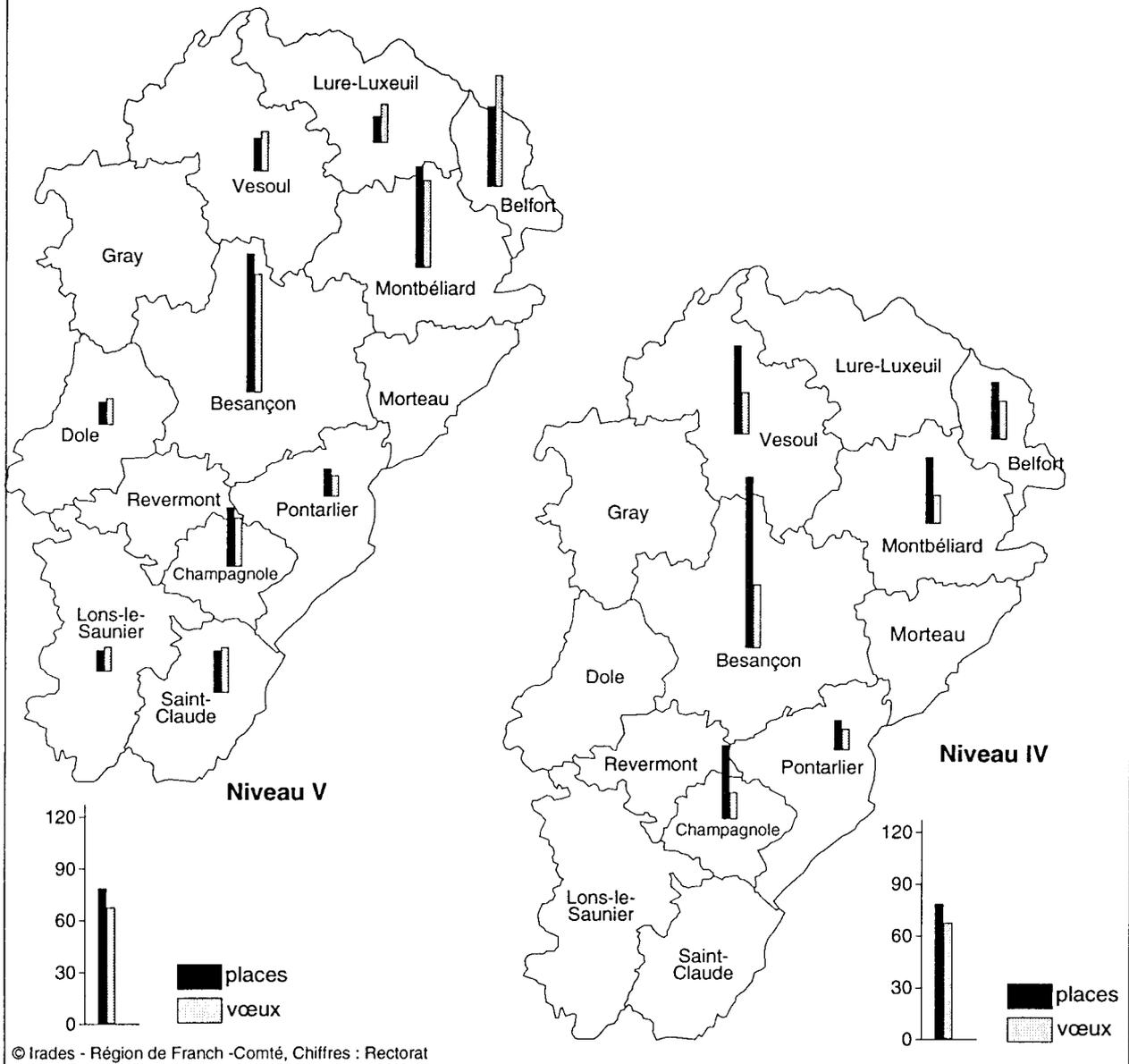
Intitulé des diplômes	1 <sup>er</sup> vœu	Places disponibles	Rapport 92
CAP montage-ajustage syst. méca. automatisés	14	42	0,33
BEP maintenance équipement commande système industriel	86	54	1,59
BEP maintenance des systèmes mécaniques	217	226	0,96
Niveau V Franche-Comté	317	322	0,98
Bac pro maintenance systèmes mécaniques automatisés	210	101	2,08
BT contrôle et régulation*	69	24	2,88
Niveau IV Franche-Comté	279	125	2,23

\* Ces chiffres ne concernent que les Premières d'adaptation

A un niveau infra régional, les cartes réalisées par niveau de formation et par bassin d'emploi permettaient d'affiner et de bien visualiser cet indice de pression de la demande. Dans les bassins d'emploi où des établissements offraient des formations appartenant à la filière, on faisait figurer un histogramme à deux colonnes représentant le nombre de places en regard du nombre de demandes. Pour la filière Mécanique-Maintenance, les demandes exprimées pour des formations de niveau IV excédaient toujours les offres, quel que soit le lieu. Au niveau V la situation apparaissait en revanche plus équilibrée. Cette forte pression au niveau IV de formation était saisissante pour la filière Mécanique-Maintenance.

Dans certains bassins d'emploi comme Belfort, Lure-Luxeuil ou Vesoul, les demandes des familles au niveau V n'atteignaient même pas le volume des places disponibles. La présentation de tels indicateurs fut inédite au moment de cette préparation du schéma prévisionnel. Ce dossier de la demande des familles a permis une meilleure compréhension de la demande sociale au moyen d'un indicateur simple et parlant.

### Nombre de vœux et de places en filière maintenance aux niveaux V et IV en Franche-Comté par bassin d'emploi en 1992



### II.3 L'insertion des jeunes sur le marché de l'emploi

Les acteurs de la formation et de l'emploi qui ont été consultés devaient donner leur avis sur les niveaux de formation à développer. Les tableaux par diplôme, par niveau de formation et par filière avaient pour rôle de questionner les interlocuteurs rencontrés. Mais ce sont les emplois du secteur économique auxquels "amènent" les formations et les listes de métiers "correspondants" d'après l'ONISEP qui devaient faire réfléchir au contenu des filières de formation et à leur développement. Des enquêtes d'insertion à 7 mois et des répertoires d'emplois et de métiers ont fourni la matière statistique à cette étude de la relation formation-emploi.

La volonté du groupe de pilotage de mieux connaître l'insertion des jeunes des filières professionnelles et techniques a amené une exploitation de l'enquête la plus rapidement mobilisable en Franche-Comté à l'époque sur cette question : l'enquête IVA (Insertion dans la vie active). Le Rectorat d'Académie venait justement de réaliser l'enquête pour les années scolaires

1989-90 et 1990-91 en phase avec le recensement de la population de l'INSEE. Les jeunes sortis des lycées professionnels et techniques, en juin 1989 ou en juin 1990, avaient été interrogés en février 1990 ou 1991. Une saisie des résultats de ces enquêtes a été effectuée en conformité avec le découpage des diplômes par filière. C'est-à-dire que les répondants de chaque diplôme ont été agrégés en filière de formation. Pour chaque filière, lorsque le nombre de répondants fut suffisant, par niveau de formation, on disposait d'indicateurs sur la situation des jeunes 7 mois après leur départ du système scolaire régional. Pour chaque niveau de chaque filière, on connaissait la proportion de jeunes se trouvant dans une des 6 situations possibles : emploi, apprentissage, chômage, mesures jeunes, service national et inactivité.

Cette enquête offrait également l'avantage de procurer des indicateurs de flux de sortie par diplôme plus ou moins fiables. Une première série de documents sur les flux de sortants estimés par classe donnait une approximation du nombre d'élèves ayant quitté le système scolaire à l'issue de l'année 89-90. Par exemple, pour la filière mécanique générale et de précision, 850 élèves furent estimés sortants en 1989-90 et 1 078 en 1990-91, soit plus de 19 % des inscrits en 1989-90 et plus de 16 % en 1990-91.

**Tableau 8 : Flux de sortants estimés en Mécanique générale et de précision en 89-90 et 90-91 en Franche -Comté**

	Nombre d'inscrits	Flux de sortants estimés	En % des inscrits
1989-90	4 400	850	19,32
1990-91	6 560	1 078	16,43

Au total, les seuls chiffres que l'on pouvait tenir pour vraiment fiables étaient ceux des inscrits. Ce premier indicateur des flux de sortie a donc été utilisé avec prudence. Il servait à comparer les filières les unes aux autres. En revanche, les résultats d'insertion ont largement servi à apprécier l'entrée en vie active des élèves des filières.

Une seconde série de documents permettait de saisir la situation des élèves sortants 7 mois après la sortie du système scolaire. Ces documents furent établis sur la base des réponses au questionnaire du Rectorat fournies par les sortants. Cette enquête d'Entrées dans la vie active dite enquête EVA, était réalisée par le Ministère de l'Éducation Nationale et le CEREQ depuis 1984 avec l'appui des établissements scolaires. Elle avait pour objectif de connaître la situation des jeunes 7 mois après leur sortie de formation. Tous les établissements scolaires publics et privés du Ministère de l'Éducation Nationale étaient concernés, ainsi que les CFA. Les élèves ayant quitté leur établissement pendant l'année scolaire 1989-90, par exemple, furent interrogés en février 1991. Le nombre d'interrogés correspondait au nombre d'élèves qui avaient quitté leur établissement en cours ou en fin d'année scolaire à l'exception de ceux qui poursuivirent leur scolarité dans un autre établissement. Le nombre de répondants correspondait au nombre d'élèves qui ont répondu à l'enquête. Était déclaré sortant tout élève qui ne poursuivait pas d'études à temps plein dans un établissement de formation, quel qu'il soit, à compter du 30 juin. Les élèves poursuivant des études dans des établissements hors Éducation Nationale ne furent pas considérés comme sortants. Ces effectifs correspondaient à des sorties nettes du Ministère de l'Éducation Nationale, apprentissage exclu du système éducatif.

Dans les différentes situations possibles, les salariés correspondaient aux élèves en emploi salarié (temps plein ou partiel, intérim) ou installés à leur compte. Le statut mesures jeunes correspondait au contrat d'adaptation, au contrat emploi-solidarité (CES), au contrat d'orientation (CO), au stage d'insertion en vie professionnelle (SIVP) ou à un stage de formation. La recherche d'emploi regroupait les jeunes sans emploi et déclarant en chercher un. L'inactivité correspondait aux jeunes sans emploi et déclarant ne pas en chercher. Cette enquête renseignait sur la situation des jeunes

moins d'un an après qu'ils aient quitté le système scolaire. Cependant, les situations de ces derniers au moment de l'enquête étaient rarement définitives, les évolutions étant fréquentes au cours des premières années de vie professionnelle. Aussi, les résultats d'insertion à cette date étaient intéressants mais ne permettaient pas d'analyser l'insertion à long terme de tous ces jeunes. La position dans le temps de cette enquête, huit mois après la sortie du système, fournissait une information à trop court terme.

**Tableau 9 : Situation en février 1991 des sortants<sup>9</sup> en juin 1990 par filière du schéma prévisionnel**

<b>Filières industrielles</b>	Nombre réponses	Salariés	Apprentis	Mesures jeunes	Recherche d'emploi	Service National	Non rech. d'emploi	%
Construction métallique, chaudronnerie <sup>91</sup>	91	33,0	12,1	2,2	3,3	49,5	0,0	100
Filière Bois	287	33,4	3,1	5,9	9,8	46,7	1,0	100
Mécanique et automobile (hors fonct <sup>o</sup> commerciale)	784	37,1	5,4	7,8	7,3	40,6	2,0	100
Entretien et Maintenance	254	33,9	3,1	9,8	7,1	45,3	1,2	100
Électronique	114	35,1	11,4	5,3	5,3	43,0	0,0	100
Microtechniques	109	36,7	0,0	12,8	7,3	42,2	0,9	100
Physique-Chimie	147	34,3	0,0	13,3	12,1	37,8	2,5	100
Électricité, électrotechnique	346	34,1	9,0	10,4	13,0	31,8	1,7	100
Boulangerie, pâtisserie et métiers de l'alimentation	153	32,7	22,9	5,2	13,7	21,6	3,9	100
Textile et habillement	100	27,0	5,0	16,0	46,0	0,0	6,0	100
<b>Filières tertiaires</b>								
Informatique	44	52,3	0,0	13,6	20,5	13,6	0,0	100
Secrétariat	841	43,8	3,9	22,7	22,8	2,5	4,3	100
Arts et arts appliqués	53	43,4	3,8	11,3	1,9	35,8	3,8	100
Tertiaire de bureau	1580	42,5	3,4	21,0	22,2	7,3	3,7	100
Services dans l'hôtellerie et les collectivités	599	42,4	8,7	17,5	20,9	7,7	2,8	100
Comptabilité, mécano comptable	695	40,3	2,9	19,4	21,6	12,7	3,2	100
Commerce et services	500	38,8	6,0	14,8	21,4	16,8	2,2	100
Santé, paramédical, services sociaux...	183	32,2	7,7	43,2	11,5	0,5	4,9	100

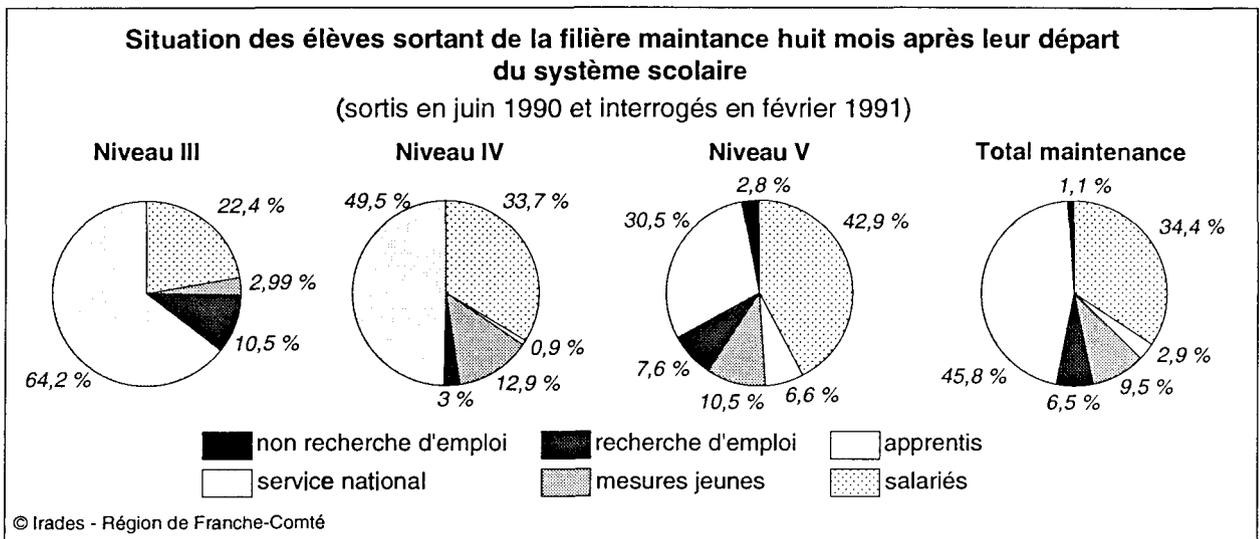
Source : enquête insertion vie active (IVA)

Selon les filières, les modalités d'insertion dans le temps sont très variables. L'importance de situations transitoires, comme le service national en particulier, et les "mesures jeunes" en général, restreignaient considérablement l'interprétation. Le taux de service national atteignait en effet presque 50 % des répondants de la filière construction métallique-chaudronnerie et plus de 46 % de ceux de la filière bois contre 2,5 % des sortants de secrétariat et 0,5 % pour la filière sanitaire et social. Les mesures jeunes pouvaient dans le même temps concerner de 11,5 à 22,8 % des sortants des filières tertiaires, contre seulement de 2,2 à 13,3 % des sortants de filières secondaires.

Une enquête portant sur la situation des jeunes trois ans après leur sortie du système scolaire aurait donné une image plus fidèle de la réalité de leur insertion. Ce type d'enquête aurait pu être commandé une année avant le schéma prévisionnel afin de s'appuyer sur des résultats plus fiables.

Néanmoins, lorsque le nombre de répondants à l'enquête le permettait, on a pu donner des résultats d'insertion par niveau de formation à l'intérieur des filières de formation. Derrière des chiffres globaux par filière se cachaient de grandes disparités de situation d'un niveau de formation

à l'autre. Par exemple, pour la filière Mécanique-Maintenance, le taux de sortants au service national variait de 30,5 % au niveau V, à plus de 64 % au niveau III de formation.



De même, la part des sortants se trouvant salariés au moment de l'enquête passe de 42,9 % au niveau V, à 33,7 % au niveau IV, et 22,4 % au niveau III. On voit donc l'intérêt d'une présentation de l'insertion à sept mois niveau par niveau au sein d'une même filière de formation. Une exploitation de différentes sources statistiques a permis de préciser un peu les emplois et les métiers où pouvaient s'insérer les jeunes après ces formations.

#### II.4 Les secteurs d'activités "susceptibles" d'accueillir les jeunes

Les deux dossiers qui terminaient la présentation des filières de formation s'attachaient à présenter d'une part les emplois pouvant correspondre aux formations, et d'autre part les métiers auxquels les formations pouvaient amener. Il a été choisi de présenter les emplois du secteur d'activité économique intitulé comme la filière et d'élargir vers d'autres secteurs. Pour chaque secteur d'emploi, 6 types d'indicateurs servaient à présenter la branche d'activité :

- la structure des emplois en 6 grandes catégories de professions et de qualification ;
- les mouvements de main d'œuvre dans les entreprises ;
- la répartition géographique des actifs par bassin d'emploi en 1990 ;
- le nombre d'établissements et de salariés en 1986 et 1990 ;
- les demandes et les offres d'emplois en septembre 1988 et 1992.

A chaque indicateur correspondait une source statistique différente :

- ASSEDIC, tableaux redressés de 1991 pour le nombre d'établissements industriels ou tertiaires ;
- DMMO, Déclarations des mouvements de main d'œuvre, INSEE-Ministère du travail, établissements de plus de 10 salariés, pour les mouvements de salariés dans les entreprises ;
- ESE, Enquêtes structure des emplois de 1990 de l'INSEE, rassemblant les établissements privés et semi-publics de plus de 20 salariés, pour la structure des emplois. Étaient exclus du champ de l'enquête l'administration de l'État, les collectivités territoriales et les établissements publics administratifs ;
- RGP, Recensement général de la population de 1990 de l'INSEE, sondage au 1/4, déclarations au lieu de résidence, pour le nombre de salariés et non salariés par branche d'activité ;
- DEFM Demandes d'emploi en fin de mois de catégorie 1 (à temps plein) de l'ANPE, pour le nombre de chômeurs par branche d'activité.

Cette compilation de données permettait d'avoir des tableaux comparables pour chaque filière sur de nombreux points. Par exemple, pour la filière Mécanique-Maintenance la structure des emplois dans la construction mécanique, donnée par l'Enquête structure des emplois, autorisait une comparaison entre la région et la France. Une sur représentation d'ouvriers non qualifiés en Franche-Comté (31,7 % des emplois contre 14,5 %) soulignait la faiblesse du niveau de qualification des emplois francs-comtois .

**Tableau 10 : Structure des emplois et répartition des salariés par catégorie socioprofessionnelle (en %). Construction Mécanique au 31-12-89**

	Ensemble	Chef d'entreprise	Cadre	Profession intermédiaire	Employé	Ouvrier qualifié	Ouvriers non qualifié
Franche-Comté	100	0,9	5,8	14	8,2	39,4	31,7
France	100	0,9	10,5	19,5	9,7	44,8	14,5

D'autre part, la Franche-Comté ne détenait que 5,8 % de cadres dans cette branche, alors que la moyenne des régions françaises s'élevait à 10,5 %. L'évaluation des mouvements de main d'œuvre au sein des entreprises des secteurs susceptibles d'accueillir les jeunes a été rendue possible par l'exploitation de l'enquête DMMO de la Direction régional du travail et de l'emploi (DRTE).

Dans le cas de la filière Mécanique-Maintenance, cette enquête sondait un échantillon d'entreprises rassemblant 10 776 salariés. Les entrées et les sorties de salariés, repérées par l'enquête, s'élevaient respectivement à 1 774 et 2 038 individus, soit 16,5 % et 18,9 % du total des salariés. Sur ce nombre d'entrées, la part des femmes, des jeunes de moins de 25 ans et des personnes contractuelles à durée déterminée, pouvait être chiffrée précisément. Ce qui faisait apparaître l'importance du recours aux contrats à durée déterminée dans les embauches (61,6 % des entrées). De même pour les sorties, l'enquête permettait d'évaluer la part des femmes, des jeunes de moins de 25 ans et des fins de CDD, ainsi que de retraités.

Bien entendu, il était impossible de donner précisément tous les secteurs d'activité où les jeunes sortant des filières pouvaient s'insérer. L'ensemble des électriciens formés ne travaillaient pas seulement chez des artisans du second œuvre du bâtiment ou dans des PME de la construction électrique. La diversité des métiers exercés, pour une formation donnée, était (et reste) telle, que l'on s'est contenté de quelques chiffres sur quelques secteurs d'activité. Le nombre d'emplois salariés et non salariés par bassin d'emploi de quelques secteurs par filière a été cartographié pour la Franche-Comté. Il s'agissait des emplois déclarés au recensement de la population de mars 1990.

**Tableau 11 : Nature des entrées et des sorties des salariés dans les établissements de la construction mécanique en 1991 en Franche-Comté (en %)**

Activités	Taux d'entrée	Taux de sortie
Construction mécanique (10 766 salariés)	16,5	18,9
Industrie	12,3	14,2

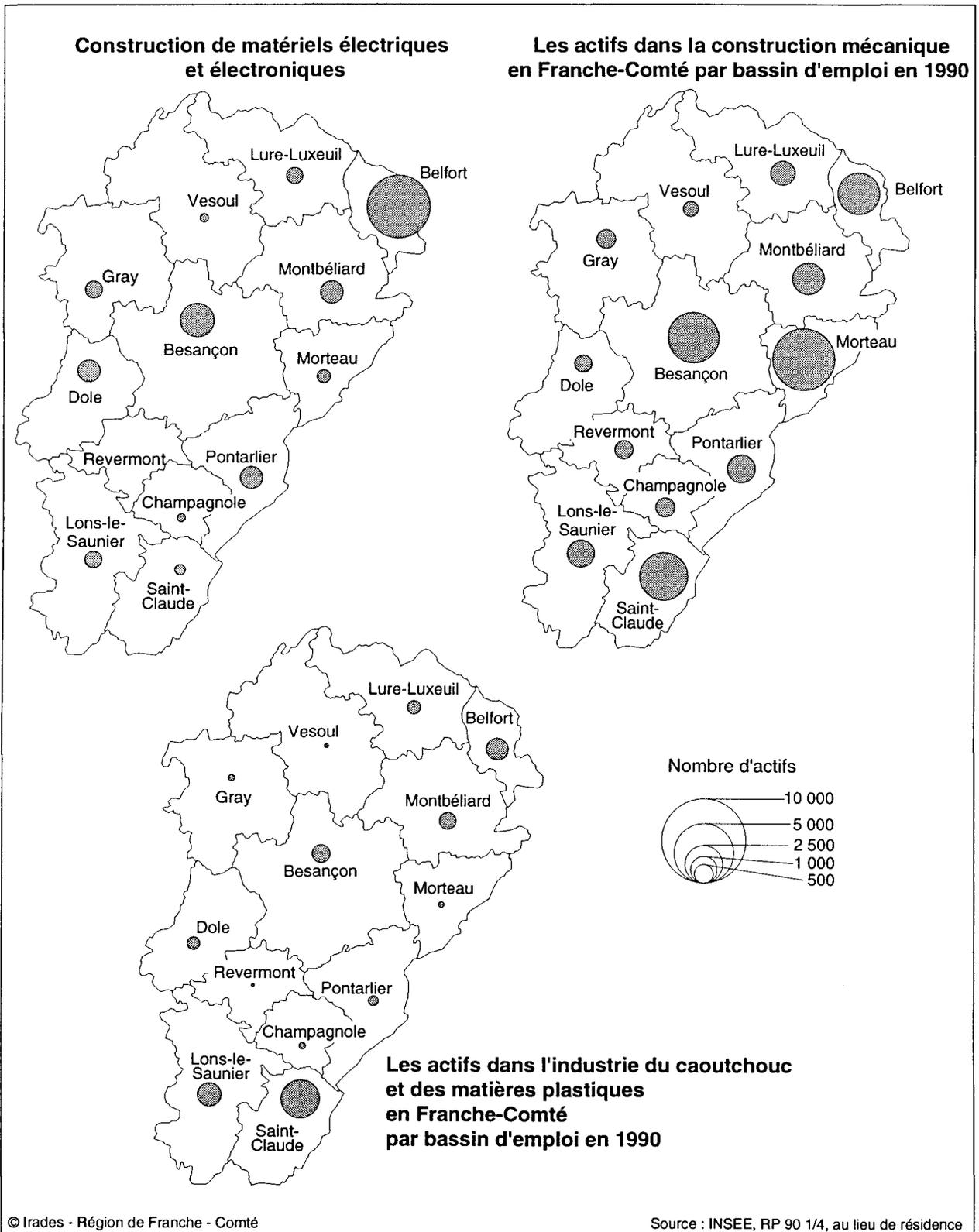
**Nature des 1 774 entrées**

Activités	% de femmes	% - de 25 ans	% sur CDD
Construction mécanique	37,9	51,6	61,6
Industrie	35,5	56,4	67,8

**Nature des 2 038 sorties**

Activités	% de femmes	% -de 25 ans	% fin de CDD	% licenciement	% retraites
Construction mécanique	45,7	36,8	34,2	13,9	6,9
Industrie	35,6	39,1	42,7	6,6	5,4

Pour la filière Mécanique-Maintenance, plusieurs secteurs semblaient importants : la construction de matériels électriques et électroniques, la construction mécanique et la transformation des matières plastiques. La cartographie de ces emplois par bassin a permis de mieux visualiser où se localisait l'essentiel de l'emploi.



Les métiers recensés comme accessibles depuis une formation donnée, d'après l'ONISEP en 1992-93, ont servi à compléter cette approche des emplois. Pour chaque diplôme de la filière, les métiers et les secteurs d'activités correspondants ont été repris d'après des travaux de l'ANPE et de l'ONISEP (Répertoire Opérationnel des Métiers et des Emplois de l'ANPE et analyses de l'ONISEP : « L'enseignement technologique du CAP au BTS-DUT »).

**Tableau 12 : Quelle formation pour quel métier en Mécanique-Maintenance ?**

Diplôme	Métiers	Secteurs d'activités
CAP entretien de systèmes mécaniques	- Électromécanicien - Mécanicien d'entretien de machines	Entreprises de matériel de production de tous secteurs
CAP montage ajustage des systèmes mécaniques	- Monteur ajusteur - Ajusteur outilleur - Mécanicien d'entretien de machines - Régleur sur machines de production - Oléo-pneumaticien	Entreprises de matériel de production de tous secteurs

Ces éléments d'appréciation de la relation entre formation, métier et secteur d'activité venaient compléter l'ensemble des indicateurs quantitatifs et qualitatifs choisis par le groupe de pilotage.

### **Le schéma prévisionnel : un outil précieux pour de multiples usages**

Ce travail a permis d'élaborer un outil qui n'existait pas. La prise en compte de toutes les filières a rendu possible des analyses globales et transversales qui n'avaient jamais été menées auparavant. Des indicateurs, comme l'appréciation de la demande de formation des familles, n'ont pu voir le jour que dans ce cadre. La spatialisation par bassin d'emploi des informations relatives aux formations offrait un éclairage nouveau sur de nombreux éléments statistiques. Cependant, si ce document de référence permettait de bien apprécier l'offre de formation et les emplois en Franche-Comté, il ne renseignait que sur l'insertion à 7 mois des élèves sortants et pas sur l'insertion de long terme (à 3 ans et plus) de ceux-ci. Afin d'apprécier mieux cette relation entre formation et emploi, il aurait été souhaitable de prévoir une enquête auprès de lycéens ayant quitté leur lycée depuis plusieurs années.

Ce schéma par filière, par bassin d'emploi et par niveau de formation mettait en avant l'intérêt d'analyser et d'évaluer à un niveau infra régional, celui du bassin d'emploi. Il constituait un complément essentiel aux travaux de l'OREF de Franche-Comté. Cette structure menait en effet de nombreuses analyses sur l'emploi et sur le marché du travail au niveau du bassin d'emploi. Depuis qu'il existe, le schéma prévisionnel des formations sert de base de données sur l'offre de formation initiale et continue. Conçu au départ comme une opération éphémère pour le Conseil régional ce schéma est devenu une mission durable. Sa mise à jour annuelle devrait en faire un document de référence permanent pour les décideurs francs-comtois.

### **Notes**

- 1- Loi n° 83.663 du 22 juillet 1983 qui donne aux conseils régionaux compétence pour établir un schéma prévisionnel des formations pour les établissements de l'enseignement secondaire (collèges, lycées, établissements d'éducation spéciale).
- 2- Observatoire régional de l'emploi et de la formation
- 3- SAIO : Service académique d'information et d'orientation ; DAET : Délégation académique aux enseignements techniques ; SSR : Service statistique du rectorat ; DAFCO : Délégation académique à la formation continue
- 4- Service régional formation et développement

- <sup>5</sup> - *Les 13 bassins d'emploi de Franche-Comté*, OREF de Franche-Comté, Cahier de l'OREF n° 2, Juin 1993, 78 pages.
- <sup>6</sup> - Proviseurs, inspecteurs de l'Éducation Nationale, professeurs, chefs de travaux, personnels des services régionaux de l'État, personnels du Conseil régional, élus, formateurs, syndicalistes, universitaires, représentants de Chambres Consulaires, entrepreneurs, artisans, associations, etc.
- <sup>7</sup> - HCEE : Haut comité éducation économie
- <sup>8</sup> - DEP : Direction de l'évaluation et de la prospective au Ministère de l'Éducation Nationale
- <sup>9</sup> - Sont considérés comme sortants les anciens élèves, diplômés ou non, qui ne poursuivent pas d'études à temps plein.

## ■ Une branche et des territoires : le cas de la réparation automobile

Jean-Marc Grando

Voir : « *Une branche et des territoires : le cas de la réparation automobile* », Richard Bieganski, Jean-Paul Cadet, Jean-Marc Grando, Document : Bref n° 98 mai 1994.

## ■ Débat

*Jean-Marc Grando*

A propos du travail sur les indicateurs et du compte rendu envoyé par Yvette Grelet, je relèverai un point qui me semble central. Le choix du groupe est de travailler sur des données au lieu de résidence. Cela introduit une désarticulation entre les individus, le côté demande sociale, et l'économie. Les travaux de l'OREF de la région Centre montrent qu'il n'y aurait presque pas d'emplois d'encadrement. C'est certainement parce qu'ils ont traité les données au lieu de résidence et n'ont pas pris en compte l'encadrement qui réside dans la région parisienne. On aboutit à une vision économique qui n'est pas "juste". Le même phénomène touche la région PACA où de nombreux emplois sont occupés par des gens qui n'habitent pas la région.

Donc, cette réflexion : données au lieu de travail ou données au lieu de résidence, il faut la mener jusqu'au bout. Cela me semble important, notamment en matière de planification de l'offre de formation et donc de carte scolaire.

*Michel Vernières*

Il a semblé au groupe que, dès lors qu'on s'intéresse à la relation formation-emploi, le lieu de résidence est un élément essentiel car son articulation est plus forte avec les problèmes de formation et d'éducation.

76

*André Larceneux*

A la fin de son exposé, B. Hillau a montré qu'il existait un problème avec le PIB qui pouvait être abordé à partir de la redistribution des emplois. Ne serait-il pas plus intéressant de prendre comme indicateur le revenu régional plutôt que le PIB régional. On sait, particulièrement en Franche-Comté, qu'il y a des divergences.

---

---

### ***Bernard Hillau***

Dans notre démarche, la priorité était de travailler sur des indicateurs intermédiaires entre les caractéristiques de la carte scolaire et celles de l'activité économique. Effectivement, notre approche du champ économique est restée sur des pistes à explorer. De même, du côté du système éducatif, on constate une cohérence extrêmement forte entre le tissu scolaire et le tissu d'emplois, qui s'inscrit dans l'histoire. Cette histoire est, par définition, centralisatrice. Bien avant les mesures de décentralisation, à travers les services déconcentrés de l'État, le Rectorat, les inspections académiques, on constate que l'enseignement agricole est très présent là où le poids de l'emploi agricole est plus fort. Mais, de façon plus paradoxale, le poids de l'enseignement professionnel est fort dans les régions industrielles, et pas forcément dans les spécialités régionales. Il existe donc une forme de cohérence entre formation et emploi, selon la logique suivante : études courtes pour les régions industrielles et études longues pour les régions non-industrielles.

### ***Éric Verdier***

Le travail sur les zones d'emploi essaie de se relier aux pratiques d'acteurs et permettrait de répondre à un certain nombre d'interrogations. Ce sont des outils, certes objectivés mais qui sont inscrits dans un certain nombre de pratiques : les zones d'emploi sont utilisées par les DRTE. Mais qu'en font-ils ? Et tout d'abord, quel type d'indicateurs pour répondre à quel type de problèmes ? Actuellement, la Direction de l'évaluation et de la prospective (DEP) du Ministère de l'Éducation Nationale a remis à tous les établissements qui dépendent d'elle, le logiciel SAREF : celui-ci donne pour chaque zone d'emploi un certain nombre d'indicateurs d'emploi et de formation. Il est d'ailleurs assez intéressant de regarder ce qu'ils en ont fait, puisqu'ils tentent de répondre à des questions, notamment relatives à l'insertion, en mixant des critères emploi et des critères formation. Alors, précisément, quel usage font les chefs d'établissement de cet outil ? A quel type de questions essaient-ils de répondre ? Quelle était la conception que se faisait a priori la DEP, des réponses à apporter à l'aide de ces outils ? Sinon, le risque est d'être à la recherche d'un outil, un peu comme dans les modèles walrassiens, qui permette d'obtenir une optimalité qui n'a finalement pas de sens sur nos sujets puisque les rationalités sont ici limitées et procédurales.

Il serait donc intéressant de revenir sur la genèse de ces instruments et sur leur insertion dans les pratiques. Cela serait d'autant plus intéressant que le ministère de l'Éducation Nationale, confronté aux enjeux de la loi quinquennale, cherche des découpages qui ne soient plus ceux hérités de ce que nous décrivait hier le représentant du Recteur c'est-à-dire la carte scolaire mais qui soient des indicateurs plus fins, plus liés à l'environnement. D'où cette recherche autour de la notion de bassin de formation dont on n'a pas de vue homogène au ministère. Qu'est-ce que le bassin de formation ? Finalement, on laisse aux Rectorats avec leurs différents partenaires le soin de déterminer quel est le mode de découpage et ensuite, comment on va nourrir ce découpage. Sans doute en liaison avec l'étude REGULOF, il y a un travail spécifique à mener sur la constitution d'une forme de découpage qui sera stabilisée d'ici quelque temps : pourquoi, comment et selon quelle forme se stabilise-t-elle ? On peut essayer, au moins entre nous, de construire des accords sur ces découpages et ces indicateurs, qui permettent de construire un lien véritablement maîtrisé avec le type de questions que nous posons dans nos recherches.

### ***Antoine Richard***

Je voudrais apporter une précision de vocabulaire. C'est la deuxième fois dans les interventions que le terme de REGULOF est employé. Pour ceux qui ne connaissent pas, REGULOF est une étude qui se met en place actuellement et qui concerne le problème de la régulation de l'offre de

formation au niveau local : comment s'opère entre acteurs, et en particulier au niveau des établissements, la régulation de l'offre de formation professionnelle initiale dans un espace.

### ***Éric Fries-Guggenheim***

Dans le travail qui a été engagé sur les indicateurs, pourquoi ne s'est-on pas appuyé sur ce qui avait été fait dans le cadre d'ARGOS ? N'y avait-il pas d'intersection possible ? A Strasbourg, on s'est interrogé localement pour savoir si on ne pouvait pas récupérer le travail d'ARGOS.

### ***Michel Vernières***

Nos amis de Toulouse étaient présents lors des réunions sur les indicateurs et, pour nous, le travail fourni lors de l'élaboration d'ARGOS a servi dans les discussions. La méthode d'ARGOS ne répond pas aux objectifs que nous nous sommes fixés dans ce groupe de travail, celui notamment de trouver des indicateurs communs. Mais, on fait confiance à chaque centre pour apporter ses matériaux. C'est ainsi que la base d'ARGOS a alimenté la réflexion sur les indicateurs.

### ***Guy Ourliac***

ARGOS, en tant que système d'informations, est très incomplet et la démarche engagée dans ce groupe de travail, de ce point de vue, va très largement au-delà. ARGOS est un système d'informations qui a une très forte cohérence, une logique très affirmée, et cela naturellement au détriment du nombre d'indicateurs et de la qualité de l'information. La fonction d'ARGOS a été celle d'un catalyseur. Il a permis d'éclairer, par un système d'informations, différents thèmes. C'est aussi une démarche d'apprentissage qui permet de s'interroger sur le choix des indicateurs et d'interpeller les secteurs, les entreprises sur ce choix et de les éclairer. Les indicateurs d'ARGOS sont des révélateurs. On peut s'appuyer dessus, mais je pense que c'est insuffisant.

### ***Damien Brochier***

Ce qui me frappe, dans la description des différents instruments, c'est le fait qu'on arrive très difficilement à dissocier, et c'est un peu volontaire, l'aspect production de l'information de l'aspect animation locale autour de cette information. Cela montre que, depuis quelques années, la vie de ces outils, leur mise en œuvre, leur développement, leur déclinaison au plan local et leur appropriation par les acteurs, se font comme un apprentissage. Aujourd'hui, on en est au stade de la réflexion et les trois présentations vont bien dans ce sens-là. La discussion technique autour de l'instrument, importante au lancement de la procédure, est dépassée. Aujourd'hui, on se situe au-delà du débat entre chercheurs et techniciens. Les acteurs de terrain, les politiques, ceux qui utilisent ces outils, ne veulent plus simplement des résultats, des outils bruts. Ils ont conscience du fait que l'instrument, en lui-même, n'est pas suffisant. C'est intéressant dans la dynamique de réflexion autour de ces outils.

### ***André Larceneux***

C'est aujourd'hui plus qu'une ébauche, c'est une réalité. Les acteurs ont en charge la construction de ces outils et leur utilisation.

### ***Bernard Hillau***

Je me demande s'il ne faut pas concevoir fondamentalement une sorte de rupture entre les outils d'analyse et le processus de prise de décision. En parlant d'aide à la décision, en parlant d'éclairage

---

de décisions, on a tendance à penser qu'il y a un amalgame. Je pense qu'il faut travailler à l'amélioration de la qualité des outils. Pourquoi ? Les acteurs pour négocier, pour construire une convention, amènent leurs outils de compréhension du réel, qui ne sont ni gratuits, ni arbitraires, mais, au contraire, fondés sur une logique d'efficacité. Ils ont besoin d'objets de médiation.

A la fois la qualité des outils doit être constamment approfondie et améliorée et, en même temps, il ne faut pas se faire d'illusion sur le passage de l'outil à la décision. La meilleure décision qui puisse être prise dans une région, c'est une décision extrêmement politique. En fait, ce n'est pas l'outil qui va dire la décision, car la décision à prendre répond à une logique politique, à des choix déontologiques, par exemple à une vision du rôle de la Région dans l'éducation. Les processus décrits doivent être compris comme une démarche et, en même temps, comme une nécessité de perfectionner la qualité des outils.

### *Éric Verdier*

Nous sommes à un moment où nous pouvons faire un bilan, notamment d'ARGOS qui fonctionne depuis 5 ou 6 ans et qui en est à sa deuxième version. Quels sont les argumentaires à partir desquels se construisent les règles de décision dans cette région en matière de formation ? Ont-ils évolué, pas nécessairement en relation directe avec ARGOS ? Peut-on identifier la manière dont ARGOS a pu influencer, si ce n'est modifier, la manière dont se construisent les décisions, à partir d'échanges d'arguments entre les différentes acteurs parties prenantes ?

### *Guy Ourliac*

La fonction d'ARGOS a été celle du transfert de compétences. Un nombre important de réflexions ne se font plus. Au début, nos interlocuteurs souhaitent étendre très rapidement les domaines d'intervention de l'outil à tous les niveaux de formation. Or, ils savent aujourd'hui que cet outil n'est pas adapté aux bacheliers généraux qui ne sont pas destinés à entrer sur le marché du travail. De même, on a expliqué que, pour rapprocher les données de la formation et de l'emploi, il fallait intégrer les notions d'aires de mobilité de formation et d'aires de mobilité d'emploi. On a montré ensuite que ces aires de mobilité étaient liées à la hiérarchie des formations. Et ainsi de suite. Toutes ces choses, incorporées mais invisibles dans l'outil, le temps a permis progressivement de les transmettre aux décideurs régionaux, aux partenaires de la validation. C'est cette dimension pédagogique d'Argos qui est la plus importante.

### *Annie Lamanthe*

On débouche ici sur la question du rôle du CEREQ et de ses centres associés en tant qu'acteur dans la relation formation-emploi ou bien dans son analyse. Il faut donc qu'on s'interroge, d'une part, sur nos «stratégies», et, d'autre part, sur la façon dont les autres acteurs nous identifient. Cela pose pas mal de questions épineuses. Dans les interventions, dont celle de Patrice Caro et celle de Jean-Marc Grando, il y a des positionnements différents. Il faut clarifier les positions et les missions du CEREQ et des centres associés.





## **Thème 3**

# **Typologies, règles et logiques d'acteurs**



## ■ Coordination des stratégies et typologie des acteurs de la formation

André Larceneux

Les sociologies de l'acteur, dont l'importance est croissante, traduisent depuis la fin des années 70 le renouveau des conceptions libérales. Elles accompagnent le recul des logiques de planification et le recours à des politiques décentralisées ou déconcentrées. Plus généralement, elles retrouvent les traditions économiques issues de "l'homo economicus". Toutefois, ces approches ont subi de profondes transformations, en particulier avec le développement des analyses systémiques.

La forme initiale de ces logiques, l'individualisme méthodologique, s'oppose on le sait, aux approches qui considèrent que les comportements des individus sont déterminés par des structures collectives, classes ou groupes sociaux, ensembles culturels ou par des fonctions. Ces dernières démarches sont généralement qualifiées de "holistes", mettant le tout avant les parties. A l'inverse, le point de départ de l'individualisme méthodologique réside dans l'individu singulier. Le sujet collectif est alors le résultat d'une agrégation et, ce n'est que par métaphore qu'il peut être doté d'un "comportement".

Cette conception implique méthodologiquement que l'individu soit un acteur et que son action ait un sens qui puisse être compris. C'est en cela que s'impose l'hypothèse de rationalité de l'acteur, quelle que soit la forme qu'elle prenne: substantive ou procédurale, absolue ou limitée.

Il est paradoxal de noter que le modèle de l'individualisme méthodologique s'est imposé dans les sciences sociales et cognitives à un moment où ce qui pouvait passer pour l'archétype de ce modèle, l'Equilibre Général Walrasien (EGW), subissait des critiques internes de plus en plus fondées : absence d'unicité, problèmes de stabilité, marchés incomplets, etc., et plus fortement, l'impossibilité de mettre en évidence un mécanisme "réaliste" de réalisation de l'équilibre. La théorie walrasienne a, en effet, recours à un principe externe, le secrétaire de marché, pour formaliser le processus du tâtonnement et la réalisation de l'équilibre. Reste donc posée, au niveau le plus général et le plus abstrait, la question de l'accord entre les agents économiques.

Pour répondre à ces difficultés, les recherches se sont orientées dans deux directions d'ailleurs liées :

- a. L'abandon des hypothèses de concurrence parfaite et l'introduction de mécanismes de domination et de rapports de force entre les acteurs.
- b. Le recours à la théorie des jeux, qui s'exprime le mieux en présence d'un nombre réduit de joueurs, l'EGW répondant alors à un cas limite où le grand nombre de joueurs est supposé interdire l'efficacité de comportement stratégique des joueurs.

Le développement de la théorie des jeux est assez général dans de nombreux domaines de la science économique : économie industrielle, économie du travail, économie publique ; mais, elle fait souvent perdre en généralité ce qui est gagné par des illustrations et des fables ad hoc.

Ces directions de recherche permettent d'introduire la question des stratégies des acteurs dans une perspective utilitariste. Si stratégie il y a, c'est que les décisions que prennent les individus sont marquées par celles des autres joueurs. Elles dépendent aussi de l'information détenue sur les stratégies de ces autres joueurs.

Comme on le sait, le jeu caractéristique, le "dilemme du prisonnier" met en évidence des solutions non coopératives. Les choix rationnels des joueurs conduisent à des solutions sous optimales, les stratégies dominantes ne menant pas à un optimum.

Ce résultat s'impose dans le cas d'un jeu non coopératif isolé. L'existence de jeux répétés peut modifier cette perspective. Le but de cette théorie est alors de montrer comment les acteurs peuvent être amenés à coopérer. La stratégie d'un joueur le conduit à chercher à modifier le comportement des autres joueurs pour obtenir une issue coopérative. Une règle particulière, le donnant-donnant (Axelrod, 1992) a eu une grande vogue mais a pu être contestée (Le Cardinal et Guyonnet, 1994).

Plus généralement, se développent des apports à ces modèles, introduits par les limitations sur l'information détenue par les acteurs : asymétrie, croyances, connaissance commune, etc. D'une certaine manière, les champs des sciences économiques et sociales semblent unifiés par le recours à la théorie des jeux. Toutefois, il apparaît clairement qu'au-delà d'une référence terminologique commune il reste de profonds désaccords quant aux constructions théoriques, témoins des difficultés rencontrées. Une des questions les plus délicates est celle des processus de coordination des acteurs. On s'attachera dans ce qui suit à donner un premier aperçu théorique, puis à proposer une investigation sur les modes de coordination dans le domaine de la formation.

## I. Jeux, acteurs et coordination

La mode est incontestablement à la théorie des jeux. La complexité des stratégies possibles des joueurs dans un cadre général et les difficultés de formalisation mathématique rendent souvent problématiques les résultats obtenus. Comme l'écrit B. Guerrien, 1993 : « *La théorie des jeux constitue-t-elle donc une panacée universelle, qui fournit de puissants outils pour résoudre les problèmes auxquels sont confrontés les chercheurs en sciences sociales ? Sûrement pas. D'abord, parce qu'elle ne dit rien sur l'origine du cadre institutionnel dans lequel s'insèrent ses modèles, cadre qui peut prendre les formes les plus diverses. Ensuite, parce que dans la plupart des modèles on se heurte à des problèmes tels que la multiplicité ou la sous-optimalité des équilibres, sans qu'il y ait de solution qui s'impose de façon indiscutable. Enfin, parce que l'analyse de l'interaction des comportements rationnels individuels devient rapidement inextricable dès que l'on sort du cadre hyper simplifié des présentations habituelles en théorie des jeux* » (Guerrien, 1993 p.99).

Ces constatations poussent, d'une part, à approfondir les conséquences d'asymétries d'information et, d'autre part, à faire un usage largement métaphorique de la théorie des jeux, notamment dans certaines branches de la sociologie. Une partie importante de la science économique s'emploie néanmoins à reconstruire la discipline avec cet apport nouveau : asymétries d'information, théorie des incitations, théorie de l'agence, théorie des contrats apparaissent comme paradigmes obligés de champs particuliers de la théorie économique (économie industrielle, économie du travail, théorie des marchés, politique économique, théorie des organisations, etc.)

Mais des limitations propres à une vision réductrice de l'individualisme méthodologique impliquent une série de dépassements, qui tissent autant de problématiques de recherche intégrant la stratégie d'acteurs.

T.C Schelling proposait dans son ouvrage "Stratégie du conflit", publié en 1960, de substituer à l'expression théorie des jeux celle plus générale de théorie de la décision interdépendante. Cette substitution avait

---

pour objet d'insister sur l'importance des jeux à somme non nulle qui impliquent la nécessité de coopérer. Les jeux de coopération apparaissent ainsi comme un pôle auquel s'oppose un autre pôle formé des jeux de pur conflit. Les jeux de coopération appellent la mise en commun des intérêts dans une situation où la communication n'est pas parfaite, mais où un des joueurs doit se faire une idée de ce que sera la meilleure décision des autres, en particulier sur la volonté de coopérer. Ainsi se noue une relation spéculaire : « La coordination ne consiste pas à deviner le comportement de l'autre dans une situation objective, mais à deviner ce que ce dernier devinera lui-même de ce que l'on est soi-même en train de deviner et ainsi de suite », (Schelling, 1980 p. 123)

La coordination peut tout aussi bien résulter de la volonté de faire changer le comportement des autres joueurs pour leur faire adopter des règles coopératives. Ainsi en est-il dans la stratégie du donnant-donnant, qui conduit à afficher des signes manifestes de coopération, associés à des sanctions possibles.

T.C. Schelling a pu montrer qu'un certain nombre de cas, difficiles du point de vue mathématique, étaient solubles en pratique. Par exemple, dans les problèmes de rendez-vous (deux personnes se sont perdues dans un grand magasin et doivent se retrouver) les joueurs se coordonnent sur des points focaux qui sont déterminables par le contexte du jeu, l'histoire des acteurs, un savoir commun, l'usage de conventions. Ces données contextualisées, partagées par les joueurs, agissent comme réducteurs d'incertitude, comme simplification des processus de choix. Ces données sont des composantes extérieures au jeu lui-même, mais nécessaires à sa réalisation. Ces points focaux peuvent apparaître comme des solutions évidentes du jeu. Chaque partenaire les découvre en imaginant ce que peut être le raisonnement de l'autre pour atteindre la solution qui doit permettre la coordination.

DM. Kreps a développé des analyses voisines qui le conduisent à mettre l'accent sur le contexte culturel permettant la coordination au sein de l'entreprise, de même que J.P. Ponsard (1994) dans l'analyse des rapports entre savoirs et savoir-faire et les mécanismes d'apprentissage.

L'importance donnée au contexte et aux savoirs communs mobilisés, nécessaires à la résolution des jeux et à la coordination des acteurs, n'est pas sans conséquences sur la problématique même de l'individualisme méthodologique. Si les acteurs sont des joueurs rationnels, ils ne peuvent briser et dénouer la relation spéculaire que s'ils sont insérés dans un monde de règles, de savoirs mutuels et de conventions. Mais comment s'est élaboré ce monde, par quels mécanismes ces savoirs sont-ils devenus collectifs ? La nécessité d'une culture commune n'explique pas son existence. Faut-il dès lors revenir à un holisme sociologique classique ? En cas de refus, il faut expliquer la genèse de ce que A. Orléan (1994) appelle des "productions cognitives collectives".

### **1.1 L'apport des théories de la complexité**

La nécessité de rompre avec la spécularité infinie qui interdit la coordination (il pense que je pense qu'il pense que je pense...) met implicitement en cause la notion même de rationalité des acteurs. Sans entrer ici dans le détail, on sait que les jeux répétés, en particulier le dilemme du prisonnier, conduisent les théoriciens, contre la réalité des expériences concrètes, à pronostiquer la défection des joueurs, le refus de la coopération et de la confiance mutuelle. Chaque prisonnier a intérêt à trahir car il sait que, si l'autre est rationnel, il le trahira. Une version de ce problème est connue sous le nom de paradoxe du mille-pattes. Or la coopération à long terme est bénéfique pour chacun d'eux : mais, aucun joueur rationnel ne peut l'engager, car si l'autre fait défection, il perd plus que si c'était lui qui l'avait fait au coup précédent. Pour que la coopération puisse s'engager, il faut admettre que les joueurs ont une certaine dose d'irrationalité. Un joueur doit imaginer qu'un autre joueur est fou avec une certaine probabilité, ou que cet autre joueur est persuadé que lui-même est susceptible d'irrationalité. Sur la base de la rationalité absolue, la coopération ne peut s'engager.

Dans cette perspective, Aumann (1994) a cherché à construire une analyse théorique de la rationalité limitée. Pour sa part, Tyrole a lié les analyses en termes de réputation avec la nécessité d'admettre "une petite probabilité de folie" (Tyrole, 1995, t II p.112-117). Une autre voie pourrait aussi chercher à fonder la coopération par des comportements mettant en avant l'altruisme ou la confiance plutôt que les réactions égoïstes : mais ces comportements sont sans doute irrationnels.

Il n'en reste pas moins que la coordination des acteurs doit pouvoir être expliquée d'une autre manière qu'en référence à une probabilité de folie. Revenant sur les analyses de Schelling, J.P. Dupuy (1989) souligne que : « *Ces problèmes sont solubles en pratique grâce aux performances cognitives des agents, chacun réussissant à se coordonner avec les autres parce qu'il sait que les autres cherchent à se coordonner avec lui . La spécularité est ici stabilisante* ».

La réussite de la coopération appelle les acteurs à la reproduire (le même lieu de rendez-vous) avec régularité. Cette routine qui s'impose dans les comportements conduit à la formation d'une convention tacite ou explicite. Le fait que chacun s'y conforme la renforce, "produit une prophétie autoréalisatrice" et une connaissance mutuelle. On saisit bien là, dans ce qui bloque la spécularité, la genèse de savoirs partagés qui assurent la reproduction de la coordination. Si, comme l'a montré J.P. Dupuy, la spécularité reste infinie (ce que l'on appelle "la connaissance commune"), la relation devient paradoxale, avec les mêmes conséquences que celles induites par les paradoxes dans le champ de la logique formelle.

Pour qu'il y ait coordination des acteurs, il faut qu'il y ait genèse de savoirs mutuels, sanctionnés par des accords sur leur reconnaissance et leur stabilité . Ces accords sont sans doute susceptibles de revêtir des formes différentes, renvoyant à des modes de coordination spécifiques ; mais ils aboutissent à des productions qui apparaissent désormais comme collectives et extérieures aux acteurs eux-mêmes. La genèse de leur formation est oubliée à mesure que ces accords se fixent et se reproduisent. Ces savoirs objectivés ont une double propriété : tout d'abord, leur genèse assure la dynamique de la coordination, d'où émerge une solution ; ensuite, la reproductibilité de ces savoirs permet d'économiser une nouvelle genèse en imposant immédiatement l'accord, mais en rendant plus opaques les conditions de son émergence. Ces savoirs apparaissent comme routine, faisant oublier qu'ils ont été produits. La modification de ces routines, le changement, nécessite une nouvelle dynamique d'émergence de la coordination.

Mais, ce mode de coordination, où les conventions et les routines économisent les processus de négociation, fait détacher les comportements des acteurs de la rationalité optimisatrice. Rationalité limitée et conventions apparaissent ainsi comme des composantes obligées de la coordination collective des acteurs.

## 1.2 L'acteur et le système

Récusant les modèles purement économiques et, en particulier, la « *théorie de l'agence dans ses différentes formes (qui) s'appuie sur un utilitarisme des plus primaires et qui ignore superbement les acquis de la théorie des choix et de la rationalité limitée* » (Friedberg, 1993, p.98), Erhard Friedberg poursuit une méthodologie, déjà initiée avec M. Crozier, où les jeux des acteurs traduisent les interactions avec l'environnement.

Deux points peuvent être retenus ici. D'une part, il distingue deux types de jeux : l'échange économique où les joueurs échangent des ressources (des comportements) sur la base du "donnant-donnant" sans inclure dans leur échange les termes ou les règles qui le structurent, et l'échange politique où les joueurs essaient de manipuler en leur faveur les termes ou les règles qui gouvernent cet échange (Friedberg, 1993, p.128).

D'autre part, refusant une opposition entre structures formelles et informelles, Friedberg propose un concept unificateur, celui de système d'action concret mettant en évidence une gradation

entre les systèmes d'acteurs indépendants. « *Le marché n'existe pas, il n'y a que des marchés concrets* » (1993, p.176). Ainsi, chaque situation réelle d'acteurs en interaction est à la fois unique et susceptible d'une même approche analytique.

« *Malgré les apparences, rien ne différencie fondamentalement le fonctionnement d'une bourse des valeurs de celui d'une usine d'automobiles ou encore de celui des systèmes professionnels* » (id p.175).

Cette perspective qui insiste finalement sur une approche de cas concrets issus d'analyses empiriques d'organisations, analysables dans leur contexte et leur environnement propre selon une méthodologie commune, entraîne une double conséquence :

- a. Les frontières de l'organisation sont floues, puisqu'il y a plutôt une gradation de relations d'acteurs indépendants. Ceci est d'ailleurs théorisé à travers la notion de "relais" qui structurent l'organisation avec son environnement. Les rapports d'acteurs au sein d'une entreprise sont de même nature que les rapports des acteurs sur le marché, et tout système d'action concret est un marché.
- b. Les acteurs ont un objectif unique : le pouvoir. Que celui-ci soit défini comme une relation ou un échange asymétrique ne modifie pas le fait que les acteurs le considèrent comme résultat d'une évaluation commune. Toute action sociale est ainsi ramenée à une finalité, celle qui permet à l'acteur de modifier sa position dans ce champ du pouvoir où se détermine sa marge de manœuvre. L'action concrète n'est en fait qu'un prétexte à cette relation formelle, à ce rapport. Le pouvoir est ainsi une sorte de numéraire unificateur, permettant la comparaison et l'opposition des stratégies. Le pouvoir est une ressource répartie entre les joueurs et cette répartition est le résultat du jeu.

La très grande difficulté à introduire, dans la démarche de Crozier ou celle de Friedberg, des acteurs collectifs, et donc à résoudre des problèmes d'agrégation, rend problématique l'analyse de l'organisation. L'organisation n'est que le résultat instable de pratiques collusives d'acteurs à un moment déterminé. La permanence relative de certains "ordres locaux" et leur stabilité ne peuvent ainsi être expliquées a priori et renvoient à des descriptions empiriques ou à des explications aléatoires. A l'inverse, les analyses se réclamant des théories des conventions mettent l'accent sur les permanences de ces "formes".

### **1.3 Conventions et typologies d'action**

A bien des égards, les analyses issues de la théorie des conventions utilisent des concepts voisins de la théorie de l'information (au sens de la théorie des jeux) ou de cette perspective de jeu sociologique. Toutefois, une différence radicale subsiste qui traduit le refus d'un abandon systématique de toute perspective holiste au profit d'une simple logique individualiste.

Ainsi, la théorie des conventions met l'accent sur les différences des structures qui règlent les modes de coordination des acteurs. La distinction entre marchés internes ou externes par exemple, introduit l'importance de l'entreprise comme cadre organisateur. Comme l'écrit F. Eymard-Duvernay : « *L'un des postulats de ce programme de recherche est de considérer que l'accord entre les individus n'est pas possible sans un cadre commun qui permette de faire converger les actions. La coordination d'entreprises modifie les formes de calcul, par rapport à celles qui organisent les marchés. Les critères qui permettent de juger l'efficacité des actions sont transformés et l'on ne peut considérer de façon générale le marché comme la forme de coordination ultime permettant d'évaluer l'entreprise* » (Eymard-Duvernay, 1992 p.13).

La stratégie des acteurs est ainsi dépendante de critères de jugement et d'évaluation liés à des dispositifs particuliers de coordination. Ainsi Eymard-Duvernay avance que le diplôme qui constitue un critère de valorisation essentiel sur le marché est d'une importance moindre dans l'entreprise.

*« L'économie des conventions met aussi l'accent sur le rôle des règles comme modèles d'évaluation et sur la pluralité de ces modèles » (id., 1992 p.14).*

L'analyse conduit donc à déterminer des modèles généraux de coordination, des cités (Boltanski et Thevenot), des mondes possibles (Salais et Storper) et les formes de jugements et les "grandeurs" associées. Dans un deuxième temps, les compromis entre ces mondes décrivent des formes spécifiques "d'accord". Les acteurs paraissent porteurs de modes d'évaluation spécifiques, sur eux-mêmes et sur les ressources dont ils disposent. La recherche de régularité sur ces modes d'évaluation conduit à une pratique classificatoire et à la détermination d'équivalences. Elle pousse aussi à mettre en évidence des conflits de jugement sur ces évaluations ainsi que la forme des accords possibles.

La construction des nomenclatures de professions et catégories socioprofessionnelles a montré l'enjeu social de l'opération de classification, qu'elle soit celle du chercheur ou de dispositifs spécifiques. Elle a mis en évidence la façon dont la qualité des individus singuliers pouvait être l'objet de procédures de légitimation et de justification. En quelque sorte, la classification n'est pas fournie de l'extérieur aux acteurs, mais nécessite un accord de leur part.

De nombreux travaux ont révélé que les entreprises étaient des dispositifs composites permettant des coordinations à travers des processus d'évaluation des salariés et des équipements.

Les découpages du territoire (qui sont aussi des procédures de classification) supposent aussi des modes de jugement et d'action qui renvoient à des évaluations. Chaque découpage a sa logique de justification et chaque personne a sa propre lecture de ce découpage, fonction des compromis, des accords qu'elle a construits : le chercheur, le préfet, le recteur, le parent d'élève, l'élève. La carte scolaire est un "accord" à la fois avec ce qu'elle impose et ce qu'elle permet. Elle est un compromis qui rend compte des mobilités alternantes ou résidentielles des personnes, de la poursuite d'études, etc.

Il n'y a pas d'accord général sur les classifications d'un territoire, mais une pluralité de découpages qui déterminent des formes d'action spécifiques : on peut suivre ainsi les conflits qui accompagnent la généralisation du découpage en zones d'emploi. Conflits sur les appellations, zones ou bassins, conflits sur leur intégration dans une logique d'action. Il en est de même de toutes les autres classifications proposées, au premier rang desquelles les découpages administratifs. Accepter un même découpage du territoire est le signe d'un accord : celui qui porte sur la classification des niveaux de formation est aujourd'hui plus général que celui qui concerne les territoires.

Il reste qu'une analyse des stratégies d'acteurs impose que l'on détermine dans quelle logique ceux-ci évoluent et à quel système de jugement ils se réfèrent. Il convient aussi d'étudier dès lors les formes de coordination qu'ils mettent en œuvre. Il s'agit finalement de définir le contexte d'action dans lequel les acteurs se meuvent.

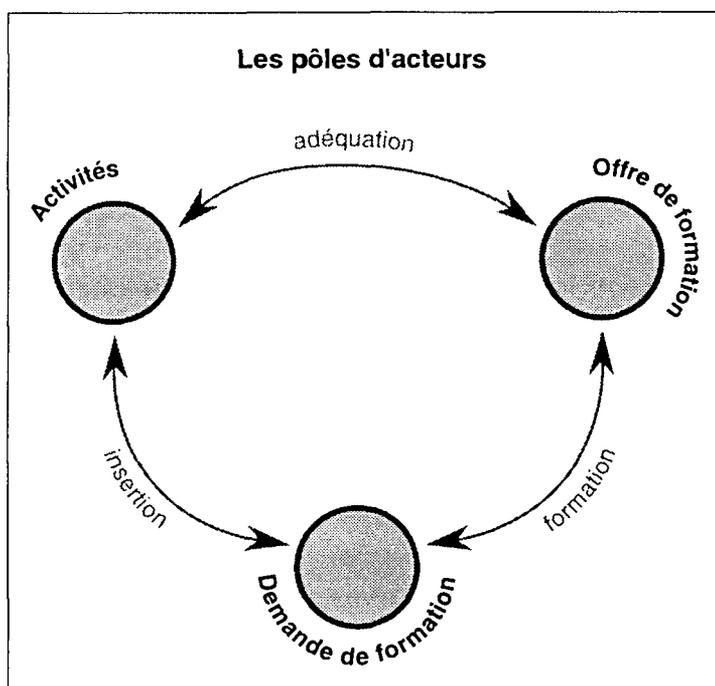
## **II. Éléments pour une typologie des acteurs du système de formation**

Renonçant à construire une analyse où les acteurs sont censés développer des stratégies aux seules fins de modifier leur place dans l'ordonnement du pouvoir, et de chercher à transformer ou à protéger leur marge de manœuvre, on cherchera au contraire à déterminer des ensembles collectifs où des régularités de comportement, des conventions communes, existent.

Le champ de la formation est marqué par l'intervention d'une pluralité d'acteurs qui participent à des titres divers à l'opération de formation ou à l'utilisation des résultats de cette formation. En aucun cas, il ne peut être ramené à un marché au sens classique du terme, c'est-à-dire en un lieu où s'exercent une offre et une demande. En effet, ce champ est structuré par une pluralité

d'acteurs : le besoin et la demande de formation sont à rechercher tant du côté des personnes à former que des secteurs d'activité employeurs. L'offre de formation peut émaner d'un secteur spécialisé public ou privé, ou des secteurs d'activité eux-mêmes (par exemple pour l'apprentissage). Cette complexité ne peut être résolue simplement par une interdépendance des marchés. En effet, la structure de base du champ de la formation est constituée par une confrontation de trois pôles : l'appareil de formation, les personnes à former et les secteurs d'activité employeurs. Cette structure est donc ternaire. En aucun cas, elle ne peut se ramener à une simple confrontation entre une offre et une demande. Bien des difficultés, liées à la planification de l'éducation, proviennent d'une tentative de réduction de cette complexité. Mais, les travaux de terrain la font rapidement resurgir, en particulier, parce qu'ils sont confrontés aux jeux des différents acteurs.

Ainsi, les travaux préalables à l'élaboration du Schéma Prévisionnel des Formations de Franche-Comté peuvent être un fil conducteur important. Ils ont eu pour finalité de fournir aux différents acteurs une base de connaissances mutuelles pour l'obtention d'accords sur des objectifs spécifiés par atelier (dix-sept au total), regroupant par "activité" des représentants du monde de l'économie, des formateurs et les autorités compétentes (Rectorat, Ministère du Travail, Région, Établissements) (voir la contribution de P. Caro (1994).



Ces travaux proposaient une typologie implicite définie à partir de trois pôles :

- l'offre de formation, initiale ou continue,
- les activités économiques, essentiellement les secteurs marchands,
- les familles et les élèves par l'intermédiaire de leurs vœux et demandes de formation.

Ces trois pôles apparaissent porteurs de logiques d'action spécifiques.

Pris deux à deux, ces pôles déterminent trois relations :

- la formation, entre les élèves et l'appareil de formation,
- l'insertion des élèves, formés ou non, dans les activités,
- l'adéquation, entre l'appareil de formation et les activités.

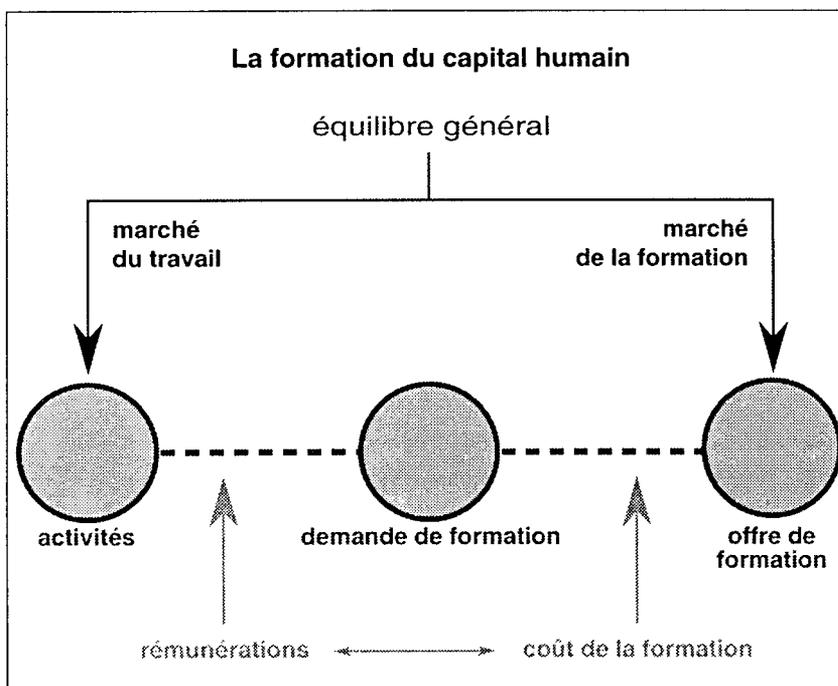
L'analyse de cette structure en trois pôles est susceptible de souffrir d'une double réduction : d'une part, la théorie du capital humain et, d'autre part, la logique adéquationniste.

## II.1 La théorie du capital humain

Au-delà d'une reconnaissance générale de l'effet de la formation sur la productivité du travail, la théorie du capital humain propose une réduction de l'ensemble des relations entre ces trois pôles en une logique de marché. Le calcul monétaire tient lieu de principe unificateur. Les coûts de la formation sont mis en équivalence avec les rémunérations liées à l'emploi, et permettent de définir les stratégies optimales des élèves (ou de leurs familles). En d'autres termes, les trois pôles sont remplacés par l'enchaînement linéaire de deux marchés, un premier entre l'appareil de formation et les personnes à former, un deuxième entre ces personnes et les secteurs d'activité. La variable unificatrice entre ces deux marchés est le salaire : une formation supplémentaire implique un coût

direct et un coût d'opportunité qui doivent être rendus équivalents, compte tenu d'un taux d'actualisation estimé, aux revenus futurs tirés de l'emploi. Le système est bouclé car l'appareil de formation est supposé lui-même soumis à une logique marchande concurrentielle.

Cette théorie suppose un certain nombre d'hypothèses. D'une part l'existence d'un équilibre général assurant l'allocation optimale des ressources (cf. ce qui a été dit plus haut sur l'EGW). En particulier, il faut qu'il existe des marchés futurs de l'emploi. Ensuite, il faut que la variable coût de la formation soit une contrainte stratégique locale (pas seulement globale sur le budget de l'Éducation Nationale). En d'autres termes, que l'ouverture ou la fermeture de filières soient liées à leur rentabilité financière.



Enfin, cette théorie nécessite que l'on ait résolu le problème de l'agrégation des préférences individuelles, c'est-à-dire la correspondance entre les souhaits des parents et ceux des élèves, et la résolution de désaccords possibles. Si un certain nombre de travaux a mis en évidence le rôle des stratégies familiales dans les trajectoires éducatives des élèves (et dans la reproduction des inégalités), la relation suivante entre ces stratégies et les processus d'insertion (et les rémunérations) reste à construire. On pourrait ajouter que cette théorie ne tient pas compte de la possibi-

lité d'une demande de formation pour elle-même, une thésaurisation de la culture : elle ne pourrait que provoquer une distorsion des marchés.

La validité de cette théorie est dépendante de l'existence d'un équilibre général, de celle de marchés futurs de l'emploi, de l'articulation entre les marchés internes et externes du travail et donc des trajectoires professionnelles anticipées. Par ailleurs, le financement public de tout ou partie de la formation réduit considérablement la portée du calcul économique, sans en interdire certains effets.

D'une manière générale, l'oubli du cadre institutionnel et conventionnel de la formation paraît être la faiblesse principale de cette théorie pour l'analyse d'un champ dont la finalité est la production et la reconnaissance des qualifications. Le mécanisme ne peut en être réduit à un marché, mais concerne plus généralement la coordination des acteurs. Si le diplôme peut être perçu sur un marché comme un signal, il faut comprendre la signification de son émission et ses interprétations, qui conditionnent son efficacité marchande. C'est là que la construction conventionnelle des qualifications par le jeu des acteurs domine les relations marchandes.

## II.2 Une seconde réduction : la logique adéquationniste

Elle se développe, à l'inverse de la précédente, en supposant une relation directe suffisante entre les secteurs d'activité et le pôle de formation, en éliminant a priori les effets possibles des stratégies

---

des personnes formées. Cette réduction est donc symétrique. On se trouve ici plus proche d'une logique planificatrice.

Les secteurs d'activité ont construit des marchés internes structurés, largement encadrés par des conventions collectives. Ces marchés sont hiérarchisés et soumis à des structures de classification qui constituent des normes de qualification. Le pôle de formation distribue des diplômes, professionnels ou non, qui sont le produit d'une logique pédagogique et formatrice. La première adéquation consiste à mettre en œuvre ex ante des articulations entre ces deux ordres de classification. Ceci est permis par l'emboîtement de structures institutionnelles complexes. Par exemple, un premier niveau de coordination des acteurs se situe dans les Commissions Professionnelles Paritaires (CPC) qui établissent les référentiels des diplômes. Ces commissions multipartites regroupent notamment des représentants des secteurs d'activité et de l'Éducation Nationale. Cette coordination a priori devrait permettre une reconnaissance mutuelle des contenus de formation et des procédures de validation. Il s'agit bien là d'un savoir mutuel, collectivement élaboré, aboutissant à une règle, une convention : le diplôme. Si ces référentiels s'imposent à l'Éducation nationale, la relation de ces diplômes avec des qualifications reconnues par les employeurs restent hors de l'accord qui fonde les CPC. En effet, le second niveau de négociation, les conventions collectives, détermine la place éventuelle de ces diplômes dans les hiérarchies internes des entreprises. Ces deux ordres de coordination sont largement indépendants et ne sont pas constitués des mêmes acteurs. On traduit souvent cette opposition en distinguant la qualification des personnes et celle des emplois.

Si cette première adéquation classificatoire pouvait être résolue entre les diplômes et les qualifications, il faudrait ensuite, sur cette base, engager une planification quantitative, qui suppose d'autres procédures de coordination. Outre les difficultés méthodologiques liées à l'appréciation des besoins futurs, cette coordination suppose une volonté de coopérer. Or celle-ci est sans doute plus délicate que dans la démarche classificatoire précédente, car elle engage du côté des secteurs d'activité une énonciation des besoins qui est souvent interprétée en termes de promesse d'embauche. Cela entraîne des conflits de justification lorsque le système éducatif a produit des jeunes formés, et que les emplois ne sont pas au rendez-vous.

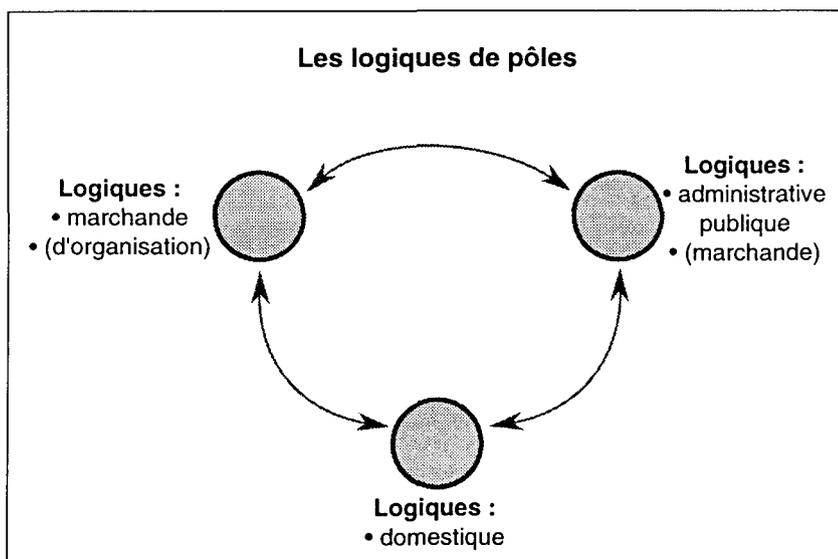
L'articulation entre les deux ordres de classification peut être résolue a posteriori : la construction des catégories socioprofessionnelles relève nettement de cette perspective. La publication des bilans Formation-Emploi témoigne des difficultés méthodologiques rencontrées.

Par ailleurs, la faiblesse relative de la logique adéquationniste provient des stratégies mêmes de ces jeunes formés, souvent oubliées des planificateurs. Il ne suffit pas de produire des formés en référence aux besoins évalués : leur rationalité peut échapper aux planificateurs. Les personnes formées interprètent les procédures de classification. Les conflits ou les oppositions qui peuvent apparaître entre les stratégies des parents, celles des élèves ou celles des commissions d'orientation entraînent des évolutions parfois aléatoires des trajectoires d'insertion. La modification des projets professionnels en cours ou en fin d'études, les opportunités, les mobilités résidentielles impliquent autant d'incertitudes sur les possibilités d'adéquation. L'accord général devient vite impossible à moins que des structures institutionnelles spécifiques permettent de limiter les aléas. On peut s'interroger dans cette perspective sur le développement de l'alternance ou sur le rôle des stages comme réducteurs d'incertitude stratégique. La non-mobilité territoriale peut jouer le même rôle, de même que la construction de cultures d'entreprises et les transmissions familiales de savoir-faire.

Pour éviter ces réductions logiques, il faut reconnaître que chacun des trois pôles d'acteurs dispose de logiques propres et possède des ressources spécifiques que sont les comportements de leurs acteurs, les principes d'évaluation et les modes de justification de leurs actions.

### III. Les logiques d'action

Dans une perspective simplificatrice, on peut retenir que chacun de ces pôles a une logique d'action, et un mode de justification de son action particulier. La coordination des acteurs doit mettre en évidence les possibilités d'articuler les logiques d'action spécifiques à chaque pôle :



- le pôle des activités a une logique principalement marchande,
- le pôle de l'offre de formation répond d'abord à une logique administrative et civique,
- le pôle de la demande de formation est marqué par le poids des familles : sa logique est domestique.

Ces logiques sont celles de "mondes possibles". Les mondes réels correspondent à des combinaisons de ces mondes possibles.

#### III.1 Le pôle des activités

La logique marchande impose un comportement général : quelques critères, non exhaustifs, peuvent être retenus :

- l'importance des pressions du marché induit un mécanisme de prise de décision appuyé sur l'aval : il y a pression de la demande ;
- le pôle développe des relations horizontales d'échange ;
- il est marqué par l'urgence et le court terme ;
- l'évaluation des personnes et des biens se fait principalement par les prix, en particulier les salaires.

Mais ce pôle est soumis lui-même non seulement à cette logique marchande mais aussi à une logique administrative. Les économistes ont appris à distinguer le marché de l'organisation. Les oppositions marchés internes/marchés externes, le problème des coûts de transaction, les relations principal-agents, ont montré à la fois l'importance de l'organisation de l'entreprise et celle des formes intermédiaires : partenariat, sous-traitance mais aussi la dominance générale de la logique de marché.

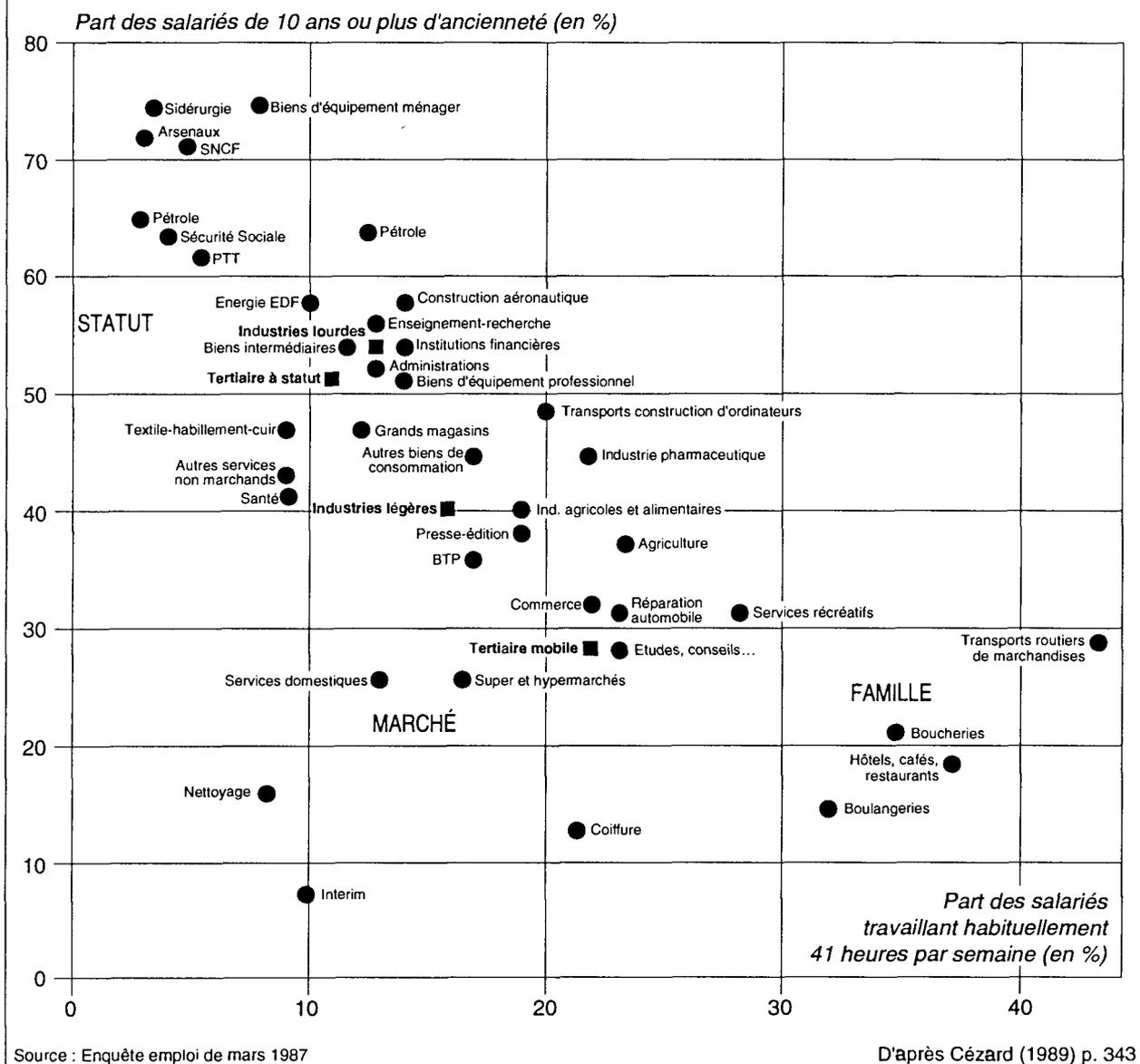
Une typologie proposée par M. Cézard permet de généraliser cette approche. (Cézard, 1989). A partir de deux critères, ancienneté et durée du travail, il propose une classification des secteurs d'activités marchands qui distingue statut, marché et famille. En quelque sorte, les entreprises sont susceptibles d'être marquées par les trois logiques que nous avons mises en évidence.

#### III.2 Le pôle de l'offre de formation

Sa première logique est administrative. En cela, elle est marquée par ces critères spécifiques :

- l'importance des relations hiérarchiques verticales ;
- le poids de l'amont pour la création, l'habilitation ou la certification de filières ou de diplômes. Les débouchés et le marché jouent peu au regard du rôle des commissions d'experts et des décisions hiérarchiques ;

## Une "carte" des secteurs



- la contrainte de la durée et du moyen terme ;
- l'évaluation des personnes par des diplômes, mais aussi par un principe d'égalité civique qui s'énonce en termes de droit.

Depuis la décentralisation, l'offre de formation est aussi soumise à une autre logique par le rôle des structures électives, en particulier des Conseils régionaux. La logique d'intervention ne peut être la même : la légitimité des élus est différente de celle des fonctionnaires. Quelques critères non exhaustifs s'y ajoutent :

- le problème du territoire et des rapports entre l'espace et la formation n'est plus perçue comme simple élément de gestion (la célèbre carte scolaire). L'offre de formation est ainsi évaluée à l'aune plus générale de l'aménagement du territoire ;
- l'adaptation de l'offre de formation (ce sont même les hypothèses de transfert de compétence) aux besoins de l'économie locale.

L'intervention des collectivités territoriales est susceptible de favoriser le développement de relations horizontales, notamment avec les secteurs d'activité, car leur mode de légitimité est différent de celui de l'appareil administratif.

Par ailleurs, bien évidemment, un pôle marchand plus ou moins développé peut exister dans l'offre de formation. En particulier, se posent les problèmes liés à l'articulation entre la formation initiale et continue ou celle de l'alternance sous statut scolaire et l'apprentissage.

### III.3 Le pôle de la demande de formation

La théorie du capital humain suppose que des acteurs isolés définissent leur stratégie éducative. Plus généralement, le rôle est confié aux familles plutôt qu'aux élèves. Il y a là un problème d'agrégation des préférences généralement non résolu. Cette logique domestique, marquée par les familles, implique des relations de réseau : c'est la place d'un individu dans le réseau qui permet de déterminer son évaluation. Le premier des réseaux est formé des rapports de parenté et d'alliance. De manière plus générale, le réseau s'étend à l'ensemble des rapports interpersonnels spécifiés (nominativement en quelque sorte) et hiérarchisés.

Les critères principaux de la logique domestique sont donc :

- le poids des rapports interpersonnels structurés,
- le rôle du don et du contre-don, différent de celui de l'échange impersonnel et de l'équivalent général,
- la permanence de ces liens,
- leur hiérarchie,
- le redoublement des rapports de parenté par des rapports de proximité locale ou sociale.

Ces liens peuvent être plus ou moins forts. Ainsi, Granovetter (1985) a montré l'importance de la distinction entre liens forts et liens faibles et leur mobilisation dans des processus d'insertion. Toutefois, ces liens ne peuvent jouer de la même manière dans toutes les formes possibles de compromis entre les différentes logiques.

En conclusion, le champ de la formation apparaît structuré par un jeu d'acteurs qui domine les simples relations marchandes : de ce jeu résultent à la fois les modes d'acquisition des connaissances, leur reconnaissance comme capacité cognitive et l'usage qui peut en être fait dans les trajectoires professionnelles. De ce champ résultent des formes de coordination dont la manifestation finale est l'insertion professionnelle et ses modalités. On a vu que cela nécessitait, à un moment ou à un autre, des formes de négociation entre les trois pôles. Ainsi, le pôle de l'offre de formation est engagé de manière bilatérale, d'une part avec les entreprises (par exemple pour l'établissement des référentiels de diplômes), d'autre part avec les familles pour la gestion des flux d'élèves.

Le problème de l'insertion, et donc la justification finale de l'offre de formation professionnelle (la formation initiale a sans doute une autre logique de justification), ne peut être résolu que par une forme d'accord entre ces différents modes d'évaluation des individus. Il resterait à montrer, mais c'est ici une hypothèse, que les relations les plus simples sont bilatérales, et donc que le champ de l'insertion et de la formation est constitué par une superposition d'accords partiels. Il est possible de voir dans l'apprentissage ou l'alternance les conditions d'un accord plus général entre les trois pôles indiqués. Mais, cela suppose des logiques d'action spécifiques de leur part. Il semble que la forme générale de l'accord doive être plutôt un compromis entre deux pôles, le troisième apparaissant dominé, voire exclu.

On peut définir un accord domestique dans des secteurs d'activité dominés par les rapports de parenté, le modèle de la famille : l'insertion professionnelle est en phase avec la logique domestique. Le contrôle de l'appareil de formation par des stratégies familiales permet son adaptation au besoin de l'économie.

La reproduction des familles (quantitativement et qualitativement) est la condition de la permanence industrielle et commerciale. Le diplôme est une contrainte faible par rapport à la proximité du capital, à la place dans le réseau familial et à la transmission informelle des savoir-faire. La formation suit souvent le modèle de l'apprentissage. Par ailleurs, un accord à statut peut être obtenu pour des entreprises à pesanteur organisationnelle et administrative avec un appareil de formation structuré, dispensant des connaissances générales et abstraites de haut niveau. Le mode d'insertion est le concours. La scolarité réussie dans une grande école permet l'agrégation à un corps qui garantit l'insertion. Ce modèle est aussi celui de la fonction publique. Cet accord peut se doubler de logiques domestiques et de réseaux, mais les stratégies familiales doivent s'adapter à l'exigence de réussite scolaire préalable.

Enfin, un accord à dominante marchande peut exister. Le diplôme a alors un rôle de réducteur d'incertitude permettant une équivalence entre les personnes. C'est une exigence pour assurer leur mobilité territoriale et les changements d'entreprises. La stratégie diplômante permet, en référence à l'anonymat du marché, l'ouverture des opportunités de mobilités sectorielles ou géographiques. La logique d'évaluation par niveau est alors pleinement opérante. On peut faire l'hypothèse que les bases territoriales de ces trois formes d'accord sont différentes. Le premier accord concernerait alors des milieux territoriaux limités où le poids du localisme est important. L'offre de formation est généralement limitée, les qualifications faibles. Le tertiaire marchand est représentatif de ces activités et les districts industriels localisés relèvent sans doute de cette logique. Le second, celui des grandes entreprises à statut, relève incontestablement d'une dynamique nationale, ses modes de recrutement sont spécifiques et ses marchés internes contrôlés. Le troisième accord joue sans doute à un niveau intermédiaire de la structure territoriale. Le niveau régional est ainsi apparemment le mieux adapté, et le modèle de marché généralisé.

### **Bibliographie**

- AUMANN R. (1994), « *L'irrationalité dans la théorie des jeux* », in ORLEAN A. op. cit.
- AXELROD R. (1992), « *Donnant-donnant* », Édition D. Jacob.
- BOLTANSKI L. et THEVENOT L., « *1997 Les économies de la grandeur* », Cahier du CEE.
- CAROP. (1994), « *Les documents de préparation du Schéma Prévisionnel des Formations en Franche-Comté* », Journées du Réseau CERÉQ.
- CEZARD M. (1989), « *Entre famille marché et statut : une carte des secteurs d'activités* », in Les ménages, Mélanges en l'honneur de J. Desabie.
- DUPUY JP. (1989), « *Conventions et common knowledge* », in Revue Economique n° spécial "L'Économie des conventions".
- GRANOVETER (1985), « *Economic Action and Social structure : the problem of embeddedness* », in American Journal of sociology 91.
- EYMARD-DUVERNAY F. (1992), « *Le rôle des entreprises dans la qualification des ressources* », in Formes et Sciences du Marché, l'Harmattan.
- FRIEDBERG E. (1993), « *Le pouvoir et la règle* », Seuil.
- GUERRIEN B. (1993), « *La théorie des jeux* », Economica.
- Le CARDINAL G., GUYONNET J.F. (1994), « *Comparaison des approches stratégiques de la coopération* », Revue Internationale de Systémique, volume 8, n°1.
- ORLEAN A. (1994), « *L'économie des conventions* », PUF.
- PONSARD JP., 1994, « *Formalisation des connaissances, apprentissage organisationnel et rationalité interactive* », in ORLEAN op.cit.

SALAIS R., STORPER M. (1994), « *Les Mondes possibles* », Editions de l'Ecole des Hautes Etudes.

SCHELLING TC. (1960), « *The strategy of conflict* », Cambridge (Mass), Harvard University Press.

TIROLE J. (1995), « *Théorie de l'organisation industrielle* », TI et TII.

## ■ L'accord fondateur d'une politique régionale : une ambiguïté créatrice ? Le cas du développement de l'"alternance coopérative" en Rhône-Alpes

Eric Verdier<sup>1</sup>

En France, l'enseignement professionnel et technique reste une construction dont les fondements sont nationaux : les diplômes sont définis nationalement par des acteurs constitués à ce niveau qui échangent dans des commissions professionnelles consultatives placées auprès du ministre de l'Éducation Nationale ; pour l'essentiel, les enseignants relèvent de corps de fonctionnaires d'État ; les responsabilités pédagogiques incombent exclusivement à l'Éducation Nationale. En outre, un objectif quantitatif majeur, mener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat, a été inscrit dans une loi et structure fortement les comportements micro-économiques (accentuation des poursuites d'études autour de ce qui est devenu une norme de référence, même si elle fait l'objet de réserves croissantes).

Dans le même temps, une série d'assouplissements ont été apportés aux standards nationaux avec la possibilité de moduler les programmes nationaux en fonction de spécificités locales et de créer des formations complémentaires d'initiative locale, et surtout avec le développement de l'alternance qui, nécessairement, introduit une part de spécifique dans la formation liée aux situations de travail auxquelles sont confrontés les jeunes. En outre, les lycées professionnels et les lycées technologiques ont été érigés en établissements publics locaux d'enseignement et leurs conseils d'administration comportent des représentants des acteurs professionnels et institutionnels de leur ressort ; en principe, ces établissements doivent structurer leur activité autour d'un projet d'établissement et se sont vu investis d'insertion des jeunes, laquelle se conçoit dans leur environnement économique et social local ou régional.

Par ailleurs, les lois de décentralisation de 1983 ont modifié la répartition des compétences entre les différents pouvoirs publics. C'est ainsi qu'il revient aux Conseils régionaux, désormais en charge des investissements (locaux d'enseignement et matériels de formation) d'élaborer un schéma prévisionnel des formations<sup>2</sup> dont l'objet est de définir « à un horizon donné et au niveau de la région, les besoins qualitatifs et quantitatifs de formations qui peuvent être offertes par les collèges, les lycées, les établissements d'éducation spéciale, les écoles de formation maritime et aquacole et les établissements d'enseignement agricole ». En outre, en vertu de la loi de 1987 sur l'apprentissage, l'exercice prévisionnel régional doit également prendre en compte cette modalité de formation dont la responsabilité est confiée aux Conseils régionaux depuis 1983. La loi quinquennale sur l'emploi de 1993 a accru les responsabilités de ces derniers en leur attribuant le soin de construire un plan de développement des formations professionnelles initiales et continues des jeunes. Ce plan doit non seulement prendre en compte le schéma prévisionnel mais aussi les contrats d'objectifs que l'État, les branches professionnelles et les régions sont censés conclure.

Loin de se fonder sur un principe pur de subsidiarité, la production du bien public qu'est la formation professionnelle initiale relève donc d'un domaine partagé (Lichtenberger 1993). Plus précisément, elle est le fait d'un système d'acteurs publics et privés particulièrement complexe : définition nationale concertée, programmation régionale, mise en œuvre locale avec des marges d'initiative

---

sensiblement accrues. Entre les risques de confusion des responsabilités et l'illusoire alignement complet des pratiques locales sur des normes nationales, l'efficacité économique et sociale de la politique publique dépend maintenant explicitement de la qualité de la coordination entre les règles et les acteurs compétents à ces différents niveaux.

Dans un tel contexte, la politique de développement de l'alternance mise en œuvre par le Conseil régional de Rhône-Alpes à partir de 1988 est un analyseur performant de cette nouvelle configuration institutionnelle. En effet, cette région a cherché à exercer à plein les nouvelles responsabilités qui lui étaient confiées, allant jusqu'à signifier que, « *dans le paysage institutionnel français, la Région est sans doute le lieu le plus propice à la nécessaire rencontre du politique et de l'économique* » (Région Rhône-Alpes 1988). Elle a ainsi révélé le degré de convergence des principes d'action et des pratiques des divers acteurs.

A partir d'une évaluation de cette politique réalisée par le CEREQ à la demande du Conseil régional, cette contribution s'attache à apprécier la portée et les limites de l'accord qui fondait l'orientation prise par l'action régionale (la contribution de Damien Brochier et d'Antoine Richard complète cette analyse partielle en s'intéressant aux constructions locales de cette nouvelle alternance et à la démarche d'évaluation mise en œuvre). En effet, le complément au schéma prévisionnel adopté en 1988 ne résulte pas seulement de l'expression unilatérale d'une politique mais d'une convergence entre des logiques d'acteurs régionaux (rectorats et union patronale). Le projet initial n'en était que plus fort mais l'étude pour l'évaluation en révèle les ambiguïtés et ainsi les limites intrinsèques du système d'action chargé de le concrétiser. Cette faiblesse de la mise en œuvre n'a pas que des désavantages puisqu'elle a permis de révéler un ensemble d'expérimentations plus riche que celui escompté initialement. Le passage à une logique d'innovation dépendra de la capacité des acteurs régionaux à capitaliser ces expériences notamment pour en dégager des règles appropriables par les acteurs locaux.

## **I. Force du projet régional, faiblesse du système d'action**

Les schémas prévisionnels ont souvent été un exercice unilatéral de cadrage des flux de formés, plus ou moins bien confrontés au fonctionnement du marché du travail, et destinés de ce fait à jouer un rôle formel de document de référence relativement peu en phase avec les pratiques des autres acteurs de la relation formation-emploi. En Rhône-Alpes, le complément de 1988 au schéma prévisionnel de 1985 consacré au développement de l'alternance a non seulement été l'expression d'une volonté politique très ambitieuse qui, potentiellement, bousculait les positions acquises dans le champ de la relation formation-emploi mais qui en outre mobilisait toutes les ressources offertes par la loi (sur l'apprentissage et sur la décentralisation). De ce fait, il a en quelque sorte contraint l'Union patronale et l'Éducation Nationale à se prononcer et à s'engager. Mais revers de cette obligation à conclure, l'accord n'a été l'objet que d'une convergence limitée des principes d'action et donc des objectifs de chaque partenaire d'autant que chacune des parties s'est avérée divisée. De l'ambition refondatrice de la formation professionnelle des jeunes, on est ainsi passé subrepticement, ainsi que le fait ressortir l'évaluation, à une expérimentation limitée.

### **I.1 L'ambition du projet : un nouveau modèle de formation professionnelle**

Le constat qui, en 1987, motive la politique régionale est particulièrement sévère pour le système éducatif français, voir Millon (Président du Conseil régional) et Emerard (directeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage) 1993, texte qui reprend les attendus de 1987 :

- Il est jugé trop coupé des réalités économiques et professionnelles avec pour conséquences : une stricte hiérarchie des savoirs qui privilégie les connaissances générales et les capacités d'abstraction sur le savoir-faire ; une dévalorisation sociale des formations professionnelles et des emplois auxquels celles-ci destinent. Elle conduit les jeunes et leurs familles à privilégier la poursuite d'études générales jugées plus « nobles » ; une trop forte autonomie de l'Éducation Nationale dans la régulation des flux de formation professionnelle sous statut scolaire.
- Il est donc largement responsable du fait que le chômage des jeunes est sensiblement plus élevé que dans la plupart des pays industrialisés, l'Allemagne en particulier.

Compte tenu de cette analyse, la loi de 1987 sur l'apprentissage constitue une ouverture, "un espace de liberté" pour reprendre les termes du directeur régional de la formation professionnelle, qui rend possible une autre politique. Autorisant la préparation, dans le cadre de l'apprentissage, de tous les diplômes de l'enseignement professionnel et technologique, y compris de l'enseignement supérieur, elle offre la possibilité de revaloriser socialement une filière qui repose sur l'interaction entre savoir-faire et savoirs généraux et technologiques afin de construire une compétence professionnelle efficace pour les entreprises (Combes 1988). Potentiellement, elle détache l'apprentissage de son image, largement dominante, de filière de relégation pour les élèves en situation d'échec dans le système scolaire de formation générale.

Inspiré du modèle allemand, l'objectif initial du Conseil régional n'est pas seulement de développer l'apprentissage et plus largement l'alternance mais d'initier en vraie grandeur une reconstruction d'ensemble du système de formation. Pour le directeur de la formation professionnelle, il s'agit ni plus ni moins de "repositionner l'Éducation Nationale" en l'inscrivant dans une logique de coopération avec les branches professionnelles. Le développement d'un apprentissage "autonome", en particulier dans des CFA privés contrôlés par les seuls employeurs, est donc placé en second rang après un apprentissage "coopératif" organisé au sein des lycées professionnels et technologiques. La Région reconnaît ainsi l'ampleur des efforts entrepris par l'Éducation Nationale pour revaloriser ces filières, notamment dans le cadre d'une politique systématique de rénovation des référentiels d'emploi et de formation des diplômés, construits avec les milieux professionnels. Elle saisit en particulier l'opportunité offerte par la création des baccalauréats professionnels destinés à former une main d'œuvre hautement qualifiée.

La proposition régionale repose sur une conception de la formation professionnelle qui « *contingente de l'activité économique, (...)* » doit « *coller aux besoins des entreprises créatrices d'emplois* » (Millon, Emerard 1993) et construire un « *juste à temps de la compétence* ». Quatre principes instrumentent cette conception :

- Tout jeune doit achever son cursus initial par une formation en alternance professionnalisante et diplômante. Le systématisme de la proposition est le garant d'une revalorisation sociale de l'alternance, qui sans cela, risquerait d'être continuellement battue en brèche par le primat de la formation générale.
- Il n'est de véritable alternance que si elle se déroule sous contrat de travail qui sous-tend l'engagement plein et entier de l'entreprise dans la construction de la formation et de la compétence, et institutionnalise l'implication du jeune dans l'exercice de l'emploi. Le projet se démarque donc très clairement de l'alternance sous statut scolaire.
- La validation et l'évaluation doivent porter plus sur les compétences effectives que sur les savoirs.
- La régulation des flux doit être pilotée par les organisations professionnelles, tout à la fois représentatives des entreprises et garantes d'une cohérence d'ensemble.

L'alternance sous contrat de travail s'inscrit donc dans un « itinéraire de formation » qui conduit les individus, au terme de durées plus ou moins longues selon le niveau d'études, à passer tout d'abord par la formation générale (mission première de l'Éducation Nationale), à poursuivre par une formation professionnelle ou technique de base à temps plein (BEP par exemple) et à finir par une « formation d'insertion » en alternance (bac pro). Pour construire de tels parcours, le Conseil régional propose de s'appuyer fortement sur l'infrastructure des lycées professionnels et techniques afin « d'éviter des rivalités stériles et une multiplication coûteuse des équipements et des structures pédagogiques » (avant-propos du président du Conseil régional au complément de 1988 au schéma prévisionnel de 1985). Cette proposition prend la forme d'unités de formation par alternance (UFA) mises en œuvre sous l'autorité pédagogique d'un chef d'établissement de formation scolaire par convention entre celui-ci et un institut de formation par alternance de la profession concernée ("CFA sans murs") qui assure le pilotage de l'ensemble des UFA relevant du même domaine professionnel.

Dans sa version originelle, le projet allait très loin dans sa volonté de « repositionner l'Éducation Nationale » puisque l'alternance sous contrat de travail, « *au bout du système temps plein* » (Emerard), devait être placée sous la maîtrise d'ouvrage exclusive des organisations professionnelles, quitte à ce que l'Éducation Nationale intervienne comme le ferait n'importe quel prestataire de services. Le schéma prévisionnel met l'accent sur une coopération entre des acteurs légitimes et reconnus comme tels.

## **1.2 Le (complément au) schéma prévisionnel, fruit d'une convergence d'intérêts**

Le passage d'une volonté politique unilatérale à un accord qui engage des partenaires illustre bien la construction d'une dynamique "d'intéressement" qui cherche à mobiliser les acteurs plutôt qu'à leur imposer a priori les propriétés intrinsèques du nouveau modèle, aussi fondé soit-il (Eymard-Duvernay, Marchai 1994).

### ***a. L'Éducation Nationale : favoriser l'ouverture des établissements sur leur environnement***

Plusieurs raisons poussaient vers un accord explicite en vue d'un partenariat avec le Conseil régional et les professions :

- concrétiser la conviction selon laquelle l'alternance constituait une réponse pertinente aux difficultés d'insertion des jeunes dans l'emploi. Dans ce cadre, les diverses formules sous statut scolaire ou sous contrat de travail étaient plus complémentaires que concurrentes, vu l'ampleur du champ à couvrir ;
- favoriser la constitution et/ou le renforcement d'une démarche d'innovation et d'ouverture sur l'environnement économique et social au sein des lycées professionnels et technologiques. De ce point de vue, la formule des UFA était plus pertinente que les CFA publics existants dont, à l'expérience, il ressort qu'ils restent largement coupés de l'établissement scolaire d'accueil, à l'exception notable de l'Alsace où tradition et réglementation spécifique se conjuguent pour laisser fortement prévaloir le modèle allemand ;
- écarter le risque que ne se constitue progressivement un appareil de formation professionnelle concurrent, que la loi sur l'apprentissage de 1987 rendait juridiquement possible et que les prises de position de certaines organisations professionnelles, telle la métallurgie, laissaient entrevoir ;
- valoriser des certifications désormais très profondément renouvelées dont la reconnaissance sociale et économique avait été mise à mal par la dégradation très profonde des conditions d'insertion professionnelle des jeunes durant la première moitié des années quatre-vingts.

En bref, aux yeux du recteur Niveau, à la tête de l'académie de Lyon au moment de l'élaboration du schéma prévisionnel de 1988, une coopération avec le Conseil régional était l'occasion d'impulser

une double dynamique de changement et de valorisation des ressources internes, tout en drainant des moyens financiers complémentaires proposés par la Région et en contrôlant peu ou prou l'évolution de la configuration régionale de l'appareil de formation professionnelle. Il faut d'ailleurs souligner ici que de facto, cette politique partenariale anticipait sur les conclusions d'un rapport ultérieur sur l'enseignement professionnel qui concluait à la nécessité de concevoir l'évolution et la réforme de celui-ci à partir de son institution de base, le lycée professionnel (Tanguy 1991).

### ***b. L'union patronale : du principe à l'engagement***

A priori l'Union patronale Rhône Alpes (UPRA) devait s'inscrire de plain pied dans les schémas originels de la direction de la formation professionnelle de la région. A partir d'un diagnostic similaire sur l'état de la relation formation-emploi, l'UPRA était consciente qu'un développement quantitatif de l'apprentissage nécessitait de coopérer avec l'Éducation Nationale :

- l'implantation de sections d'apprentis dans les lycées permettrait de mobiliser des moyens existants qui, de toute façon, étaient appelés à se développer, compte tenu des investissements prévus dans le contrat de plan État-Région ;
- construire avec les établissements scolaires des formations n'était-il pas le moyen le plus efficace de faire passer l'idée, simple à formuler mais très compliquée à mettre en œuvre, d'une complémentarité fonctionnelle entre les milieux professionnels et les entreprises d'un côté, les acteurs du système éducatif de l'autre ?
- impliqués dans des relations régulières avec les professions, les enseignants ne seraient-ils pas plus à même de valoriser la voie professionnelle dans le système d'orientation des jeunes ?

Mais par son caractère systématique, le projet originel de la Région risquait de concurrencer ou même de déstabiliser les dispositifs d'alternance développés par certaines branches professionnelles.

Le «complément au schéma prévisionnel des formations : apprentissage et autres formes d'alternance» adopté en 1988 par le Conseil régional reflète les compromis constitutifs de l'accord entre les trois partenaires :

- L'organisation de la formation professionnelle spécifie les rôles de la formation scolaire et de l'alternance selon une gradation subtile. « *Au niveau V, le CAP devrait être **essentiellement** (souligné par nous) préparé par l'alternance (entendue ici et dans ce qui suit «sous contrat de travail»)...* Le baccalauréat professionnel devrait être suivi **préférentiellement** (ibid) par l'alternance afin de limiter les poursuites d'études ; au niveau III, pourraient exister **concurrentement** (ibid.) des BTS par alternance ... mais aussi des BTS plein temps ».
- Le ciblage des UFA sur les formations professionnelles et technologiques de niveau IV et III évite de facto de concurrencer massivement "l'alternance autonome" développée par des CFA de branches.

Cet accord marque la différence entre un dispositif qui établirait un ordre et une méthode qui cherche à outiller une démarche commune (Eymard-Duvernay, Marchai 1993). En ce sens, on peut dire que ce complément au schéma prévisionnel est un « texte-réseau » (Callon 1991) qui établit des connexions avec d'autres textes (lois, contrats de plan, projet académique...) et organise ou met en scène une population d'institutions et d'acteurs, déjà à l'œuvre ou à construire (les UFA). On est donc loin du texte clos sur lui-même qui, partant de visas juridiquement fondateurs, serait à confronter ensuite à un contexte de mise en œuvre avant d'en mesurer l'efficacité. Mais dans le même temps, cette ouverture favorisait d'autant plus le développement d'interprétations plurielles de l'accord.

### 1.3 L'ambiguïté de l'accord fondateur

La volonté politique du Conseil régional était devenue incontournable grâce à la connexion astucieuse entre deux textes de loi qui l'un et l'autre œuvraient pour une décentralisation de la formation professionnelle : la loi de 1983 sur les compétences des collectivités territoriales et celle de 1987 sur l'apprentissage qui en systématisait l'applicabilité à l'ensemble des niveaux de formation. Obligeant ainsi les autres partenaires de la relation formation-emploi à rentrer dans son jeu, la Région rendait fondamentalement ambiguë la décision de mettre en œuvre une action régionale spécifique en faveur du développement de l'alternance : « *la "présence" dans le processus importe parfois davantage aux acteurs ("j'y étais") que le résultat* » (Martinet 1991). L'étude d'évaluation réalisée par le CEREQ a en effet souligné à quel point les interprétations de l'accord pouvaient diverger et s'étaient révélées comme telles dans le cours même de l'action, faisant ainsi de la décision un processus permanent de validation de projets plutôt qu'un moment initial clairement identifié. En outre, cette ambiguïté a été sensiblement accrue par l'hétérogénéité interne des positions de chaque grand partenaire : la portée de l'engagement initial s'en est trouvée singulièrement réduite.

#### **a. La question du champ de l'apprentissage coopératif**

Ce débat était déjà au cœur du compromis initial qui n'avait pas tout réglé, loin s'en faut.

Du côté des organisations professionnelles, on a vu que le ciblage sur le niveau V vidait la discussion d'une grande partie de son contenu, en regard des faits dominants à l'époque. En dynamique, la question restait ouverte, en particulier dans l'hypothèse où certaines organisations professionnelles auraient décidé de se lancer, avec leurs propres institutions de formation dans le développement de l'alternance aux niveaux IV et III. Du moins, la question était-elle renvoyée au niveau des organisations régionales des branches professionnelles.

Pour ce qui est de l'Éducation Nationale, l'ambiguïté de l'accord était beaucoup plus substantielle. Tirant le bilan de l'activité d'ensemble de ses services dans le champ de l'alternance, le recteur de Lyon (Bancel 1991) revendiquait une légitimité prééminente en la matière, bien éloignée de la position seconde dans laquelle le conseil régional aurait voulu cantonner l'Éducation Nationale : (au travers de l'action de ses services académiques d'inspection, elle) « *a su construire une pédagogie de l'alternance dans laquelle chacune des périodes au CFA (...) doit s'efforcer de récupérer, d'ordonner, "d'architecturer" les acquisitions spontanées et de les restituer dans un processus de formation* ». L'action de l'Éducation Nationale ne saurait donc se limiter par principe à la construction des connaissances générales et techniques de base mais concerne également les savoir-faire. En outre ces derniers peuvent « *s'acquérir dans les ateliers pédagogiques des lycées professionnels* », indépendamment du statut du jeune.

Enfin la pertinence d'appliquer systématiquement l'alternance à la formation professionnelle et technologique, a fortiori sous contrat de travail, est battue en brèche aux yeux du recteur dans au moins deux domaines : la construction de nouvelles compétences qui n'existent pas encore dans l'entreprise et pour lesquelles « *l'absence de tuteur constitue en effet un handicap qui paraît réhibitore* » ; la préparation aux emplois touchés par une forte dématérialisation des procédés de fabrication comme l'électronique, l'informatique, la biologie... Avec ce second cas de figure, le recteur se démarque ostensiblement des positions liminaires de la direction de la formation professionnelle du conseil régional qui comptait précisément sur les formations de pointe pour valoriser la nouvelle alternance.

Ainsi, dans la pratique, l'Éducation Nationale trace une ligne de partage entre ce qui relève de l'apprentissage coopératif et ce qui s'inscrit dans son propre champ d'action, nettement plus souple que cela n'était le cas dans le schéma prévisionnel : certes par principe, il faut ménager « *une transition*

*progressive pour chaque jeune entre le statut scolaire et le statut de travailleur* » mais l'alternance sous contrat de travail doit être privilégiée dans les professions où le lycée professionnel ne saurait offrir un quelconque substitut au contact direct avec le terrain, comme dans les travaux publics par exemple. La porte n'est donc pas définitivement fermée à l'apprentissage coopératif dans les activités de pointe mais son ouverture est renvoyée à un terme indéterminé.

### ***b. Qui s'engage à quoi ?***

Pour résumer le propos, on serait tenté de dire que l'accord a mis aux prises des agents clairement identifiés sur le plan formel mais pas nécessairement des acteurs véritablement engagés dans une démarche commune. On peut ainsi s'interroger sur la pertinence de la configuration des parties prenantes de l'accord initial tant leurs engagements étaient affaiblis par les décalages ou même les contradictions qui les traversaient.

### ***Le Conseil régional : cohabitation de deux directions***

Le projet des UFA est porté par la direction de la formation professionnelle et de l'apprentissage qui entretient des liens privilégiés avec les organisations professionnelles et syndicales mais dont les relations sont inexistantes avec les lycées professionnels et technologiques censés accueillir les UFA. Par contre, ces établissements sont en contact étroit avec la direction des lycées du même conseil régional qui leur apporte des crédits considérables destinés aux investissements en immobilier et en matériel et au regard desquels les sommes en jeu dans les UFA, sans être négligeables, restent limitées.

Deux logiques cloisonnées sont à l'œuvre, sans véritable synergie. Le développement d'une alternance sous contrat de travail est éloignée des préoccupations centrales de la direction des lycées qui se focalise sur le domaine de compétences, partagé avec les rectorats, que constituent les lycées professionnels et technologiques, où prédominent très largement des formations sous statut scolaire. Lors des conférences annuelles entre les directions des lycées et les chefs d'établissement, on ne débattrait, ni même n'évoquera, l'action entreprise dans le cadre des UFA.

### ***Les employeurs : une Union, des Fédérations***

L'Union patronale est traversée par l'hétérogénéité des positions et des intérêts des diverses branches professionnelles. Elle est explicitée par l'opposition entre l'attitude réservée de la métallurgie et l'engagement quasiment militant des fédérations du BTP.

Pour la première, les UFA ne sauraient être qu'un complément limité à l'intervention d'un appareil de formation qui lui est propre (l'AFPM) et dont la qualité est reconnue. En outre, le dispositif est jugé trop flou notamment en matière financière. Pour les secondes, les UFA sont au contraire l'occasion d'un engagement immédiat et de grande ampleur. Plusieurs facteurs y contribuent : l'impulsion d'un conseiller régional, à la fois entrepreneur et membre de la commission du conseil ; la nécessité de former des maîtres-ouvriers nécessitant des qualifications de niveau IV (et plus pour certaines catégories de l'encadrement direct) ; le besoin de renouveler une main d'œuvre vieillissante tout en revalorisant par une coopération avec l'Éducation Nationale, l'image des métiers du bâtiment ; la possibilité légalement ouverte avec la création d'un CFA sans murs de se passer des CFA traditionnels à gestion paritaire.

### ***Les rectorats : investissement stratégique ou gestion à la marge ?***

Sur le plan des principes, l'engagement des deux rectorats est de nature différente. Pour le rectorat de Lyon, l'implication dans les UFA relève d'un choix fondamental qui vise à inscrire le devenir des

établissements dans la dynamique de leur environnement économique et social. Pour celui de Grenoble, la création d'UFA répond à une logique d'opportunité : créer des sections d'apprentis là où le temps plein scolaire n'est pas en mesure de répondre à la demande des jeunes et se doter d'une souplesse de gestion liée à la réversibilité de ces sections. Cette différenciation ne préjuge pas de la qualité des réalisations et surtout recouvre dans les faits une même prudence vis à vis de la réalisation.

Cette prudence de la part de deux rectorats qui ont joué le jeu en mobilisant des moyens et des compétences de qualité, illustre bien une attitude fréquemment rencontrée lorsqu'il s'agit de faire évoluer sensiblement une situation complexe : on cherche dans le cours d'une action prudente et progressive à se doter de solutions, ou du moins de moyens de réduire l'incertitude en s'appuyant sur les connaissances acquises (Eymard-Duvernay, Marchai 1994).

Plus généralement, le fait de contracter avec l'Éducation Nationale inscrivait l'initiative régionale dans un ensemble de contraintes fortes : respecter les équilibres d'ensemble de la carte scolaire et donc intégrer "l'inertie" du système scolaire ; composer avec des modalités de validation et des durées de formation pas nécessairement convergentes avec une gestion souple de "formations d'insertion".

Avec de surcroît les divisions internes à chaque partenaire, le compromis réellement appliqué a consisté à limiter le développement du nouveau dispositif. En outre, à partir de la fin 1991, avec une conjoncture économique en forte dégradation, les employeurs ne pouvaient être que prudents vis à vis de l'engagement que constitue la conclusion d'un contrat de travail alors que la formation sous statut scolaire ne leur demandait que d'accueillir temporairement des stagiaires.

Par-delà cette dimension conjoncturelle, il faut souligner que le développement de « l'apprentissage coopératif » a été d'autant plus freiné que les possibilités d'échanges et de confrontations étaient rares. Or l'on sait que c'est dans la mise en œuvre que les stratégies d'acteur révèlent leur interprétation de l'accord initial : il faut donc se doter de la possibilité de les exprimer contradictoirement, faute de quoi les apprentissages ne sont pas nécessairement adaptatifs (March 1991). Rien de tel n'a été fait en Rhône-Alpes avant l'évaluation qui est à la base de cette contribution.

#### **1.4 L'information absente du jeu stratégique**

Avec le dispositif des UFA, il s'agissait d'aller bien au-delà tant des formes de concertation existantes (au niveau national avec les commissions professionnelles consultatives) que des collaborations localisées résultant de l'alternance scolaire ou d'autres formes statutaires. L'ambition partagée était donc d'institutionnaliser un processus coopératif de décision et de réalisation sur la base d'un diagnostic et de langages communs. Ce dernier partait du constat des insuffisances des politiques trop unilatéralement conçues et appliquées par les entreprises et les branches d'un côté, par les établissements de formation de l'autre. Pour lucide et indispensable qu'il soit, ce type de constat constituait malgré tout un patrimoine commun limité. L'accord fondateur ne pouvait que donner lieu à des interprétations diversifiées. Or un réseau d'acteurs ne passe d'une logique d'alignement sur un ordre préétabli à une coordination créatrice de règles communes que s'il s'appuie sur une confrontation permanente des traductions des logiques d'action de chaque partenaire que réalise chaque acteur impliqué (Callon 1991). C'est à cette condition que se met en place une convergence des pratiques qui puisse s'appuyer sur une capitalisation des expériences réalisées par chaque acteur.

Le schéma prévisionnel de 1988 définissait un objectif intermédiaire tout à fait décisif pour le développement d'un apprentissage coopératif en Rhône-Alpes: « *il s'agit de créer une référence*

*(souligné par nous) suffisamment importante pour faire la démonstration de son intérêt et qu'à partir de là, le système connaisse sa propre dynamique... ».* Par la construction d'exemples probants, il aurait pu s'agir de créer un effet d'entraînement susceptible de provoquer un infléchissement des comportements et plus fondamentalement des modèles d'action des protagonistes, en particulier décentralisés (les "monteurs d'UFA") et micro-économiques (les jeunes et les entreprises). Il y avait sans doute quelque chose d'illusoire dans la croyance en la possibilité de susciter un tel effet d'adhésion. Mais il n'en demeure pas moins que cette politique, pourtant ambitieuse n'a même pas pris le parti de s'appuyer sur la production et la valorisation de cas emblématiques qui (trop souvent) tiennent lieu d'évaluation et de justification de l'action publique (CEREQ 1994). La production d'information sur le dispositif a reposé sur un partage des rôles peu efficace pour la construction de l'action régionale :

- Au Conseil régional, les effets d'annonce, comme ce fut le cas au moment du lancement et surtout à l'occasion de la formulation d'une politique en faveur de l'insertion des jeunes en accompagnement de l'élaboration du schéma prévisionnel de 1991. La production d'un document sur les lycées ("Permis de réussir", Région Rhône-Alpes 1991) rappelle certes l'existence et l'importance des UFA mais, trois ans après le lancement des UFA, ne s'appuie pas sur un bilan précis mais sur des données très pointillistes.
- Aux organisations d'employeurs, la responsabilité de promouvoir l'apprentissage coopératif. Or d'une part, il revenait aux branches professionnelles de choisir les établissements de formation sans que préalablement une négociation d'ensemble ait permis d'établir des règles relatives aux engagements des deux partenaires (financement, statut des enseignants...), d'autre part, celles-ci ont eu, on l'a vu, une implication très inégale dans l'action régionale, seules des branches comme le BTP ou l'agriculture s'impliquant véritablement. D'ailleurs, le responsable de l'UPRA soulignait dans un entretien à quel point la faible valorisation du dispositif constituait à ses yeux une insuffisance flagrante de l'action de son organisation. En outre, reposant sur des relations privilégiées avec l'union patronale et certaines organisations professionnelles, la conduite de la politique a placé au second rang le partenaire essentiel que représentait l'Éducation Nationale alors que c'est en son sein qu'a été élaborée la seule étude sérieuse au cours de la mise en œuvre du schéma de 1988 (Chicot 1991).

L'inexistence d'un lieu partenarial de confrontation et d'échange a contribué à laisser cette politique dans l'ombre, au point que l'on est tenté de la qualifier de clandestine, surtout si l'on se réfère à l'ensemble des investissements éducatifs réalisés dans cette région. En outre, du côté du Conseil régional, la dissociation entre la politique des lycées et celle de l'apprentissage rendait quasiment impossible l'exercice d'une véritable fonction de pilotage et introduisait une dissymétrie totale des enjeux financiers respectifs.

Pour paraphraser une formule célèbre, la coopération ne se décrète pas mais se construit patiemment dans le cours d'interactions entre les diverses parties prenantes. Peut-on même parler comme le fait March (1991) d'"anarchie organisée", c'est-à-dire d'une organisation caractérisée par des préférences incertaines, une technologie floue et une participation fluctuante ? C'est peu probable à ce stade dans la mesure où manquent ces "espaces intermédiaires" (Rouleau-Berger 1994) qui favorisent la construction de repères communs.

Au regard des critères que Friedberg (1992) avance pour caractériser le degré de structuration d'un « système d'action concret », la construction rhône-alpine apparaît, cinq années après son lancement comme singulièrement faible :

- le degré de formalisation et de codification de la régulation : les règles du jeu, ne serait-ce que sur le plan financier, restent très floues ;

- le degré de la prise de conscience de la régulation par les participants : l'absence de pilotage par le Conseil régional et de visibilité des réalisations ne favorise pas celle-ci ;
- le degré de finalisation de la régulation : l'absence de discussion sur la pertinence et la portée des résultats et des expériences le rend pour l'occurrence inexistant ;
- le degré de délégation explicite de la régulation : il est implicite puisqu'il ne s'accompagne pas de l'émergence de structures et de procédures formalisées du côté des organisations professionnelles qui en bénéficient, il est partiel puisqu'il intègre très mal les acteurs-clés que sont les rectorats.

## II. L'évaluation : passer de l'expérimentation à l'innovation

La restitution du cours de cette politique régionale débouche sur un constat sévère : elle semble écartelée entre le gouvernement par décret ("la force du projet") et l'opacité de sa conduite ("la faiblesse du système d'action") pour donner l'impression de se contenter de la production d'effets d'annonce. Le constat est fondé mais incomplet et donc injuste. En effet, il faut intégrer dans cette construction la réalisation d'une évaluation qui s'est appuyée sur une étude, menée en toute indépendance par l'auteur, en l'occurrence le CEREQ.

Il est en effet rare qu'une instance politique engage une procédure d'évaluation aussi transparente et publiquement discutée (pour plus de détails, nous renvoyons à la communication de D. Brochier et A. Richard ; on notera simplement que l'une des étapes-clés du travail du CEREQ a consisté à présenter les résultats de cette étude en séance plénière du Conseil régional, chaque groupe politique s'exprimant ensuite sur les leçons à en tirer). Cette clarté de la procédure a permis au CEREQ de réaliser l'étude en étroite relation avec les différents acteurs concernés. Elle a favorisé l'élaboration d'une "évaluation pluraliste" (Monnier 1992) qui a cherché à se situer à la jonction de la production d'un savoir et d'une utilité sociale afin qu'elle soit constitutive d'un apprentissage collectif (et donc valable pour chacune des parties prenantes).

Il en ressort notamment que les réalisations dans le cadre du schéma prévisionnel ont permis de constituer un potentiel d'innovations. Il deviendra effectif dans la mesure où, en particulier sur la base de cette étude pour l'évaluation, les acteurs seront en mesure de se confronter, de capitaliser et d'améliorer les modalités de fonctionnement, notamment en élaborant des règles de fonctionnement partagées parce que négociées.

### II.1 Les résultats de l'action régionale: faiblesse quantitative, diversité des types d'UFA

En 1992-1993, dernière année de mise en œuvre de la programmation régionale, les flux de formation relevant de « l'apprentissage coopératif » restent modestes : moins d'un millier de jeunes sont entrés en première année dans 59 UFA alors que plus de 15 000 jeunes rhône alpins avaient obtenu un diplôme professionnel de niveaux IV et III. Qui plus est, 8 % des jeunes préparant un baccalauréat professionnel en Rhône Alpes le font par l'apprentissage et l'on est donc loin des 30 % escomptés dans les objectifs initiaux pour créer un impact sur l'ensemble du système de formation professionnelle de la région. Ces résultats (dont on trouvera une analyse plus précise dans la contribution de D. Brochier et d'A. Richard) ne sont guère surprenants à l'aune des interprétations de l'accord fondateur et des modalités d'engagement des acteurs signataires (conseil régional, branches professionnelles, rectorats). Le compromis réel n'était-il pas fondé sur un développement limité et lent de l'"apprentissage coopératif" ?

Plus significatif est le fait que cette expérience ait révélé des modalités de coopération qui ont largement débordé du modèle initial (à leur sujet, et au-delà de la présentation succincte qui suit,

voir la contribution de D. Brochier et A. Richard). Quatre types d'UFA se sont dégagées à partir d'initiatives d'origines diverses :

- **L'engagement des branches professionnelles** : conformes au modèle initial, ces réalisations reposent comme dans le BTP sur une impulsion de la branche et une coopération active avec les établissements d'enseignement (4 cas sur 10). L'organisation professionnelle prend en charge l'analyse des besoins des entreprises, détermine les effectifs à former et joue un rôle actif de prospection auprès des entreprises pour placer les jeunes en contrat d'apprentissage. L'intervention des services du rectorat est déterminante pour évaluer le potentiel pédagogique des établissements et entraîner l'adhésion de leurs responsables et de leurs enseignants. A terme, cette formule posera la question de la reconnaissance institutionnelle, i.e. dans la convention collective, des formations afin de stabiliser les engagements des différents acteurs, notamment des jeunes, dans un marché professionnel des qualifications pour l'instant embryonnaire. En effet, un système de formation par apprentissage articulé à un marché professionnel est fondamentalement instable sauf s'il s'appuie sur des institutions particulièrement actives et une réglementation suffisamment contraignante (Marsden et alii 1990).
- **L'initiative de grandes entreprises** qui veulent inscrire un apprentissage de haut niveau dans leur gestion des ressources humaines. L'action régionale offre un cadre favorable à un engagement qui tranche parfois avec les réserves de leur organisation professionnelle comme ce fut le cas pour l'UFA créée à l'initiative de Renault. Une articulation régulière avec le marché interne de grandes entreprises appellera une évolution sensible de l'organisation du travail afin de stabiliser sur les plans statutaires et fonctionnels l'activité des tuteurs et pour donner un cours plus prévisionnel à la gestion courante du personnel, au sein de chaque service ou atelier susceptible d'accueillir un jeune (sur ces questions de cohérence voir Maurice et alii 1982).
- **La prééminence d'établissements de formation** (un tiers des cas) dont l'intervention concerne des qualifications transversales, dans le tertiaire notamment. Compte tenu de la faiblesse des organisations professionnelles et de l'émiettement des besoins des entreprises, c'est l'offre de formation qui structure la coopération, souvent dans des logiques de court terme développées par des établissements privés à la recherche de marchés. Conduites plus en lien avec le marché de la formation qu'avec celui du travail, ces initiatives ont manifestement été à l'origine de tensions avec les organisations d'employeurs et le Conseil régional. Quels que soient leurs avatars, ces UFA présentent l'intérêt de poser clairement la question de la régulation des flux de formés aux spécialités du tertiaire, en particulier administratif. Compte tenu de la faiblesse des investissements nécessaires, l'absence d'institutionnalisation de cette gestion laisse libre champ à une coordination par le marché (de la formation) (voir sur ce point et plus généralement (Lutz et alii 1994).
- **La mobilisation de milieux professionnels et institutionnels locaux** associe, au niveau d'un bassin d'emploi, un petit nombre d'entreprises, un lycée professionnel et souvent un élu soucieux de promouvoir la zone qu'il représente. Elle s'appuie sur des relations constituées antérieurement à l'initiative régionale qui apporte les moyens de concrétiser les projets des partenaires locaux. Cette articulation de la formation et de l'emploi sur la base de liens de proximité est trop peu reconnue en France. Elle a pourtant fait la preuve de son efficacité dans des contextes particuliers (voir Saglio et alii 1984). Vis à vis de l'expérience Rhône Alpes, elle incite à clarifier les liens entre une formation professionnelle de base (un bac pro par exemple) et les formations complémentaires d'initiative locale (FCIL) : jusqu'où doit aller l'intégration des particularités locales dans un cursus standardisé ?

---

L'action régionale a démontré qu'un apprentissage fondée sur une coopération active entre des établissements scolaires et les entreprises était possible. La preuve est faite qu'un équilibre pouvait être trouvé entre l'engagement des entreprises qui embauchent les jeunes au moins pour la durée de la formation et des établissements scolaires qui apportent les équipements nécessaires. Qui plus est, la qualité des montages évite le plus souvent l'un des travers de l'apprentissage "classique" : la simple juxtaposition de périodes en entreprise et de cours scolaires sans véritable organisation pédagogique de l'alternance.

Ceci dit, inventorier les possibles est certes un acquis précieux mais autre chose est d'en étendre la réalisation pour constituer un système structuré s'appuyant sur des références a minima stabilisées.

## II.2 Constituer des références communes sur les points-clés de l'apprentissage coopératif

L'intérêt de la faible visibilité de la politique régionale et de son système d'action relâché tient à la liberté qu'il a laissée aux acteurs décentralisés pour développer des interactions locales plus riches que le modèle initial et qui, confrontées à des règles d'évaluation universelles strictes, auraient probablement été exclues de la construction, les acteurs en cause ne trouvant pas de moyen de se faire entendre et reconnaître (à ce sujet, voir Eymard-Duverney 1994). L'opacité a été en quelque sorte protectrice pour des initiatives qui dérogeaient au schéma initial.

Dès lors que la visibilité est apportée par l'évaluation aux initiatives décentralisées, il est envisageable d'en tirer des règles, c'est à dire de "faire jurisprudence" en prenant le soin « *d'articuler le repère conventionnel et la tolérance de l'interprétation* » (Thévenot 1994). C'est à cette condition que l'incontournable incomplétude des règles évitera de déboucher sur un ordre alignant les pratiques d'acteurs mais les appauvrissant, ou encore d'engendrer de l'opacité source de comportements opportunistes (auxquels cette politique n'a pas échappé, voir la contribution de D. Brochier) et de surcoûts.

Passer de l'expérimentation à l'innovation suppose que soient définies des modalités d'organisation et de régulation plus explicites dans les domaines suivants :

- **Reconnaître la diversité des initiatives** qui sont à l'origine de la coopération entreprises-établissements de formation et les intégrer dans une gestion régionale de l'ensemble des formations professionnelles, quel qu'en soit le statut. La concurrence entre les différentes filières doit être régulée sous peine d'engendrer des surcoûts et de rendre le dispositif d'ensemble illisible pour les jeunes et les entreprises. Cette dimension est essentielle car elle touche à la confrontation entre les initiatives locales, elles-mêmes produites par des interactions complexes, et une gestion d'ensemble qui prend en compte les contraintes budgétaires et les équilibres entre les diverses filières. A cet égard, la régulation régionale n'échappera pas à la nécessité de mieux maîtriser le développement d'une logique de marché au sein des UFA, portée souvent par des établissements privés, dont les initiatives, si elles se multipliaient pourraient déséquilibrer la coopération par la pression excessive de choix opportunistes. Ces perspectives appellent une "négociation stratégique" qui puisse déboucher sur des principes partagés concernant les délégations de responsabilité confiées à chaque partenaire (voir Friedberg 1992), au premier chef au niveau régional (conseil régional-branches-rectorats).
- **Assurer la capitalisation des innovations pédagogiques** afin de favoriser une alternance qui ne se contente pas d'associer école et entreprise mais qui intègre leurs apports dans la construction de la compétence. Deux conditions doivent, semble-t-il, être réunies :
  - Constituer un corps de "passeurs" (inspecteurs de l'Éducation Nationale et spécialistes des branches professionnelles ou des autres "porteurs d'UFA") entre les expérimentations

locales et leur valorisation régionale. Qu'on les qualifie d'"intégrateurs" (Friedberg 1992) ou d'intermédiaires (Thévenot 1994), ils ont un rôle décisif à jouer pour assurer les ajustements et les équilibres entre les différents acteurs et leurs règles d'évaluation respectives (Eymard-Duvernay 1994).

- Reconnaître et valider les acquis professionnels des jeunes apprentis alors qu'actuellement ils doivent satisfaire aux normes construites pour les examens de la formation scolaire tout en satisfaisant aux exigences professionnelles des entreprises (de ce fait, l'accès aux UFA a été jusqu'alors très sélectif au regard, en particulier, de la maîtrise des savoirs généraux). On est là en plein conflit potentiel entre une édicition centrale et hiérarchique de ce qui est "bien" et valide, et la reconnaissance de l'importance des spécificités locales des compétences, cosubstantielles au principe de l'alternance (Merle 1994).
- **Clarifier les modalités de financement des formations alternées** et les contributions respectives des entreprises, du Conseil régional et de l'Éducation Nationale. S'agissant de cette dernière, mobilise-t-on des enseignants sur leur temps pédagogique statutaire ou plutôt dans le cadre d'heures complémentaires, comme c'est actuellement le cas ? Qu'apporte-t-on de plus en termes de rémunération et/ou de carrière aux enseignants dans des formules plus exigeantes que la formation scolaire temps plein classique ? Au-delà des clarifications nécessaires pour écarter du domaine de la coopération des comportements purement opportunistes, l'élaboration de règles sur les financements et les rémunérations est tout à fait essentielle pour soutenir chez les membres du système éducatif la constitution d'identités positives autour de l'apprentissage : cette formule était (est) encore largement un repoussoir, l'anti-modèle par excellence des formations "nobles" (voir d'Iribarne 1993).
- **Préciser ce qui relève de l'insertion à court terme et de la constitution d'une compétence professionnelle de base.** La convergence entre les deux objectifs ne va pas de soi :
  - favoriser un ajustement permanent entre les besoins des entreprises et les flux de formés place "l'apprentissage coopératif" au cœur de régulations de court terme ;
  - construire une qualification professionnelle fondée sur un lien étroit et institué entre les activités de formation et les activités de travail ne se décrète pas, comme on l'a vu, mais nécessite des investissements, notamment pédagogiques, dont la réalisation comme le rendement prennent leur sens dans une perspective de moyen terme.

Le "juste à temps de la compétence", dont rêvaient les promoteurs de l'action régionale est d'autant plus difficile à mettre en œuvre que le contexte économique est incertain. Là encore, le compromis entre ces deux exigences doit être soutenu par des ressources adaptées : par exemple, spécifier la construction d'une qualification de base par des formations complémentaires d'initiative locale ou de la formation continue dont la responsabilité incombe aux acteurs décentralisés plutôt que de "décréter" les performances du modèle de formation de base.

Ces préconisations-diagnostic issues de l'évaluation ont pour but d'en appeler à la constitution de règles fondatrices de langages communs et non pas de prescriptions unilatérales. Elles visent l'élaboration de ressources cognitives partagées et construites dans l'interaction en vue de favoriser des apprentissages organisationnels (Favereau 1993) qui transforment les savoirs propres de chaque acteur en savoirs collectifs.

## Conclusion

A compter de 1988, la Région Rhône-Alpes a entrepris une action en faveur du développement d'une "nouvelle" forme d'apprentissage produite conjointement par des regroupements d'employeurs (des branches professionnelles en premier lieu) et des établissements de formation scolaire (des lycées professionnels en particulier). Cette politique a été confrontée à de redoutables

---

problèmes de coordination puisqu'elle intégrait deux modalités de décentralisation de la formation professionnelle initiale institutionnelle avec les transferts de compétences de l'État aux Régions, organisationnelle et pédagogique avec l'accent mis sur un apprentissage devant toucher des niveaux de formation IV et III, jusqu'alors peu concernés par cette filière. En outre, cette politique reposait sur une double coopération : entre l'État (les rectorats) et la Région puisque la formation professionnelle des jeunes demeure un domaine de compétences partagées, entre les branches professionnelles (ou autres formes de regroupement) et les établissements de formation. La configuration d'acteurs est donc particulièrement complexe.

Cette particularité contribue, entre autres raisons, à expliquer que cette politique ait connu un développement quantitatif limité malgré un accord initial conclu entre la Région, les rectorats et l'Union patronale. Non seulement son ambiguïté fondatrice a donné lieu à des interprétations hétérogènes qui reflètent les logiques d'action de chaque partenaire, mais en outre, un "pilotage éclaté" par l'administration régionale a balkanisé l'action qui d'un ensemble cohérent, du moins sur le papier, est passé au rang d'une collection d'expériences fortement hétérogènes mais sensiblement plus riches que le modèle initialement conçu par la Région.

L'enjeu est maintenant de construire des règles partagées qui tout à la fois, capitalisent les acquis des initiatives locales et en stimulent la réalisation pour l'avenir. L'évaluation commanditée par le conseil régional offre une base d'expérimentation, de réflexion et de décision pour l'organisation à venir de "l'apprentissage coopératif" dans une véritable logique d'innovation. La création d'un dispositif cognitif commun aux différents acteurs pourrait être le moyen de dépasser l'opposition classique entre régulation de contrôle et régulation autonome en vue d'asseoir une "régulation conjointe" (J-D. Reynaud 1989).

Au bout du compte, il ressort de l'évaluation que la pertinence d'une politique régionale tient à sa capacité à influencer sur les choix des divers protagonistes en prenant en compte explicitement leurs critères de décision et leurs principes d'action. Ce pouvoir d'influence est d'une portée qui est loin d'être négligeable. Certes elle n'est pas directement structurante puisqu'elle ne s'appuie pas sur un appareil de formation propre, à la différence de l'État et des branches professionnelles, mais elle peut impulser de fortes évolutions par l'intermédiaire d'orientations d'ensemble, d'innovations conceptuelles et d'incitations financières. De cette étude pour l'évaluation de l'action régionale résulte une leçon pour l'avenir, d'autant que le principe fondateur de "l'apprentissage coopératif" a été repris dans la loi quinquennale sur l'emploi de 1993 : l'évaluation, à la condition qu'elle soit conçue dans une perspective pluraliste et si possible concomitante, peut grandement faciliter la nécessaire structuration d'un espace de discussion, de capitalisation et de proposition qui institue ce pouvoir d'influence.

La formation professionnelle est d'abord une affaire de coordination appuyée sur des interactions entre des partenaires et des acteurs légitimés dans leur identité et leur action.

## Notes

1. Cette contribution s'appuie largement sur les résultats d'une étude pour l'évaluation de l'action régionale en faveur du développement des formations en alternance dans la région Rhône Alpes dont les résultats seront prochainement publiés dans les collections Etudes et Documents du CEREQ (auteurs : Damien Brochier, Lise Causse, Gilles Margirier, Philippe Maubant, Antoine Richard, Eric Verdier, avec la collaboration de Jean Pelé pour les traitements informatiques).

2. Formellement trois schémas prévisionnels : sur la formation continue (depuis 1983), sur les formations initiales (depuis 1986) et sur l'apprentissage (depuis 1987).

## Bibliographie

- BANCEL Daniel (1991), « *Intervention durant les premières assises patronales régionales de la formation* », Doc. miméo, Académie de Lyon
- CALLON Michel (1991), « *Réseaux technico-économiques et irréversibilité* » in BOYER Robert, CHAVANCE Bernard et GODARD Olivier (eds.) « *Figures de l'irréversibilité* », éditions de l'EHSS, Paris.
- CEREQ (1994), « *Analyse des aides publiques aux entreprises en matière de formation continue* », à paraître in CEREQ collection Documents, Marseille.
- CHICOT Dominique (1991), « *Etude sur le fonctionnement des unités de formation par alternance de l'académie de Grenoble* », Doc. miméo., Service académique d'inspection de l'apprentissage, Grenoble.
- COMBES Marie-Christine (1988), « *La loi de 1987 sur l'apprentissage* », Formation Emploi n° 22, La Documentation Française, Paris.
- EMERARD Guy (1987), « *Note sur le développement de la formation professionnelle dans le cadre de l'apprentissage compte tenu des nouvelles dispositions législatives (loi du 23 juillet 1987)* », Doc. miméo, Région Rhône Alpes, Charbonnières les bains.
- EYMARD-DUVERNAY François (1994), « *Qualifications et interactions, programme de recherche* », Doc. Miméo, Centre d'études de l'emploi, Paris.
- EYMARD-DUVERNAY François, MARCHAL Emmanuelle (1994), « *Les règles en action. Entre une organisation et ses usagers* », Revue française de Sociologie, XXXV, Ed. du CNRS, Paris.
- EYRAUD François, MARSDEN David, SILVESTRE Jean-Jacques (1990), « *Marché professionnel et marché interne en Grande-Bretagne et en France* », Revue internationale du travail, vol. 129, n°4, Organisation internationale du Travail, Genève.
- FAVEREAU Olivier (1994), « *Règles, organisation et apprentissage collectif : un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes* », in ORLEAN André (ed.) « *Analyse économique des conventions* », PUF, Paris.
- FRIEDBERG Erhard (1992), « *Les quatre dimensions de l'action organisée* », Revue française de Sociologie, Ed. du CNRS, Paris.
- IRIBARNE (d') Alain et IRIBARNE (d') Philippe (1993), « *Institutional settings and regulatory framework of education and training in France : cultural embeddness and socio economic challenges* », à paraître in BUECHTEMANN Christoph and SOLOFF Dana (eds.) « *Education, Training and the Economy* », Russel Sage Foundation, New York.
- LICHTENBERGER Yves (1993), « *La décentralisation de la formation professionnelle : transfert des compétences et innovation* » in CEREQ, DEP, DLC, IGEN, INRP « *Décentralisation de la formation : marché du travail, institutions, acteurs* », Collection des études n°64, CEREQ, Marseille.
- LUTZ Bukart et alii (1994), « *Evaluation du système éducatif français* », Doc. miméo, OCDE, Paris.
- MARCH James G. (1991), « *Décisions et organisations* », Ed. d'organisation, Paris.
- MARTINET (1991), Préface à MARCH J.G. « *Décisions et organisations* », Ed. d'organisation, Paris.
- MAURICE Marc, SELLIER François, SILVESTRE Jean-Jacques (1982), « *Politique éducative et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale* », Coll. Sociologies, PUF, Paris.
- MERLE Vincent (1994), « *Objectifs pédagogiques et organisation de la formation en alternance* », Doc. Miméo. in OCDE-VOTEC « *Apprentissage, alternance et système dual : impasses ou voies d'avenir ?* » OCDE Documents Delsa 94-16, Paris.

MILLON Charles, EMERARD Guy (1993), « *De la connaissance à la compétence : pour une nouvelle approche de la formation professionnelle* », Humanisme et Entreprise, n°200-201, Lyon.

MONNIER Eric (1992), « *Evaluation de l'action des pouvoirs publics* », CPE-ECONOMICA. Paris.

RAVEYRE Marie-France, SAGLIO Jean (1984), « *Les systèmes industriels localisés : éléments pour l'analyse sociologique des PME industrielles* », Sociologie du Travail, n°2. Dunod, Paris.

REGION RHONE-ALPES (1988), « *Complément au schéma prévisionnel des formations : apprentissage et autres formes d'alternance* », Région Rhône-Alpes, Charbonnières les Bains.

REGION RHONE-ALPES (1991), « *Permis de Réussir* », Région Rhône-Alpes, Charbonnières les Bains.

REYNAUD Jean-Daniel (1989), « *Les règles du jeu* », Armand Colin, Paris.

ROULLEAU-BERGER Laurence (1994), « *De «l'anarchie organisée» des politiques d'insertion aux espaces intermédiaires, lieux d'action collective* » in DÉMAZIERE Didier, VERDIER Eric (eds.) « *Evaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion* », Collection Documents, série Séminaires, n° 94, CEREQ, Marseille.

TANGUY Lucie (1991), « *Quelle formation pour les ouvriers et les employés en France ?* », La Documentation Française, Paris.

THEVENOT Laurent (1994), « *Des marchés aux normes* », in ALLAIRE Gérard et BOYER Robert (eds.) « *La grande transformation de l'agriculture, lectures conventionnalistes et régulationnistes* », Ed. INRA, Paris.

## ■ Le territoire dans la construction du produit formation

Maïten Bel, Gilles Margirier, Bernard Pecqueur

Ce texte est une contribution à l'analyse du marché de la formation. L'intérêt pour cette analyse est suscité par le rôle accru joué par l'élévation des compétences et des savoirs mobilisés par les entreprises dans leur recherche d'une meilleure efficacité productive.

Le champ empirique sous-jacent est celui délimité par les relations d'échange qui se nouent autour de l'activité de formation professionnelle des salariés actifs en emploi. On a exclu de cette approche la formation professionnelle de première insertion, et celle des demandeurs d'emploi pour lesquelles la dimension marchande est estompée par l'intervention de la puissance publique. Les relations d'échange qui seront prises en compte ici renvoient à l'intervention d'organismes privés, à la recherche d'un profit, qui s'inscrivent par conséquent dans une logique marchande.

On introduira également dans l'analyse présentée une dimension territorialisée du marché de la formation. En effet, si les conditions d'efficacité productive des entreprises se réfèrent de plus en plus au marché international, les entreprises et leurs salariés sont peu mobiles et sollicitent les ressources de formation offertes par leur environnement. La réflexion sur le développement économique et l'innovation focalise l'attention sur les lieux et les processus qui permettent l'apprentissage, c'est à dire la transformation de la connaissance, son transfert et l'amélioration incrémentale permanente des savoir-faire.

Nous considérerons le marché de la formation comme un marché non standard. Il apparaît en effet intrinsèquement, compte tenu des caractéristiques du produit, en déviation forte par rapport au modèle canonique, défini à partir d'un produit nettement identifiable a priori, d'un prix résumant l'information nécessaire et suffisante à la réalisation de la transaction<sup>1</sup>.

L'analyse économique fournit désormais un certain nombre d'outils qui permettent d'analyser les marchés non standards grâce aux travaux menés par le courant néo-institutionnaliste et par les économistes néo-classiques eux-mêmes.

Les développements du courant néo-institutionnaliste ont pour point de départ le travail de Coase (1937) posant la question apparemment innocente du pourquoi de l'existence des firmes, c'est à dire de l'existence de relations coopératives entre des individus se constituant en "organisation" plutôt qu'en réseau de producteurs indépendants. L'explication qu'il donne, part de l'existence de coûts à l'utilisation du mécanisme des prix dus aux négociations à entreprendre, à la préparation, la signature, le suivi de contrats, aux différends pouvant survenir entre les contractants, etc. Dans certains cas, ces coûts se révèlent prohibitifs et il devient avantageux pour la firme de développer des transactions non-marchandes ; en d'autres termes de recourir à des principes d'organisation interne plutôt qu'à des principes d'échanges marchands. Cette piste de recherche a fait l'objet de larges développements de la part de Williamson<sup>2</sup> qui a approfondi l'étude des "coûts de transaction". La "transaction", catégorie fondamentale du courant institutionnaliste mise en avant par Commons (1934)<sup>3</sup>, ajoute à la dimension économique de l'échange, les dimensions juridiques du contrat, sociologiques de la convention et de l'organisation. L'espace économique devient un réseau de contrats. Certains contrats sont très transparents et fugitifs donnant lieu à l'échange immédiat de titres de propriété, d'autres sont complexes, incertains, s'inscrivent dans la durée (contrats incomplets)<sup>4</sup>. L'organisation interne (la "hiérarchie"), est elle-même un prolongement des situations contractuelles marchandes et est régie par des contrats de long terme entre les agents qui la composent, leur spécificité étant qu'en cas de conflit, ils font l'objet d'un arbitrage interne et non externe.

D'autres développements relatifs aux marchés non-standard ont pris en compte l'incertitude liée à l'échange : incertitude du demandeur vis à vis de la qualité des produits recherchés conduisant à l'éviction des produits de bonne qualité au profit des mauvais produits (modèles de "sélection adverse"), incertitude quant au respect des engagements pris par le demandeur dans le contrat qui le lie à l'offreur (modèles de "hasard moral"). Dans les deux cas, il y a une information asymétrique qui conduit à une imperfection, à des coûts d'information et donc à une remise en cause éventuelle du recours au marché. Les conséquences, en même temps que les remèdes à ces imperfections du marché, sont l'élaboration de mécanismes de "réputation" et de "confiance"<sup>5</sup>.

Après avoir étudié les caractéristiques du produit formation (Point 1), nous développerons, en référence implicite à ces travaux, une analyse du marché de la formation. Nous proposerons une explication du développement de l'offre marchande de formation puis une caractérisation de la relation marchande à partir d'un cadre analytique défini par deux paramètres : le « *degré d'organisation du marché* » d'une part, le « *degré de construction de la relation marchande* » d'autre part. Nous insisterons sur le rôle que jouent certains organismes pour remédier aux déficits informationnels qui gênent le développement du marché de la formation (Point 2). Par ailleurs, nous considérons que le territoire est également une variable importante pour ce développement. Dans cette perspective, on se situe non plus dans une logique d'allocation mais dans une logique de création de ressources à l'échelle locale. Les relations d'acteurs, s'appuyant sur des relations de proximité, façonnent le marché par la construction de nouveaux produits.

Nous nous interrogerons donc sur le rôle que peut jouer la composante territoriale dans la réduction de l'incertitude des agents et la construction de la confiance entre offreurs et demandeurs (point 3).

## I. Les caractéristiques du « produit formation »

### *Un investissement, en partie irréversible...*

Le produit formation est destiné à améliorer la qualité du facteur travail, à doter le salarié de compétences supplémentaires dans le but d'accroître sa productivité. Il s'agit donc d'un investissement puisqu'à la dépense qu'il représente, on fait correspondre un flux temporel de recettes supplémentaires. L'engagement que représente la formation vis à vis des recettes futures marque son importance pour l'employeur qui décide de la financer.

Comme beaucoup d'investissements, l'achat d'un produit formation donné engage l'entreprise dans un processus qui n'est que partiellement réversible. Comme les choix technologiques entraînent la firme sur une trajectoire technologique particulière, les choix de formation contraignent ensuite l'entreprise (sauf à se séparer des salariés pour en embaucher d'autres), du fait de la nature des savoirs et des savoir-faire qu'elle aura décidé de faire acquérir à ses salariés ; le fait d'avoir des salariés formés à une technique de fabrication peut ensuite contraindre à certains choix technologiques adaptés aux savoir-faire existants.

### *...mais fortement divisible*

Contrairement à la plupart des investissements, le produit formation possède une caractéristique marquée de divisibilité. Il peut s'adresser à un nombre variable de salariés, avoir une durée de quelques heures comme de plusieurs mois. Il peut être dissocié en modules, se présenter sous forme de plusieurs séquences temporelles.

### **Le produit formation peut être un produit-joint**

La formation n'est pas un produit fatal de l'activité productive comme peut l'être l'apprentissage dans certaines circonstances, bien qu'elle puisse parfois être délivrée sans l'aide d'un appareillage quelconque. En effet, même lorsqu'elle se fait sur le poste de travail, au cours de l'activité de travail, elle reste une activité volontaire, décidée, et dont le coût est au moins égal à la perte de recette engendrée par la mobilisation du formateur durant le temps de formation.

Elle peut néanmoins être un produit-joint de l'activité dans la mesure où elle s'appuie sur le savoir existant de la firme. Ce savoir débouche d'une part sur la production courante de la firme, d'autre part sur un produit formation. On notera que ce produit-joint peut-être commercialisé : c'est le cas lorsqu'une firme vend une technologie et vend dans le même temps de la formation à l'utilisation de cette technologie.

### *Un ensemble de produits plus ou moins diversifiés*

Le produit formation recouvre en fait un ensemble de produits divers (de l'apprentissage d'une langue étrangère à la formation à l'utilisation d'un équipement). Ces différents sous-produits sont eux-mêmes plus ou moins diversifiés. Lorsque la formation est "générale" (au sens de Becker, c'est-à-dire diffusant des connaissances qui peuvent être mises en application dans diverses entreprises), elle tend à être dispensée sous forme d'un produit standardisé, peu diversifié selon le demandeur. Lorsqu'elle est "spécifique" (les connaissances ne seront utiles que dans l'entreprise à laquelle appartient le salarié), le produit fait généralement davantage l'objet d'une production "sur mesure". On a, en la matière, un éventail particulièrement large, le produit pouvant être unique ce qui va naturellement induire des procédures d'échange totalement différentes du cas où il aura fait l'objet d'une quasi production de masse. En moyenne, le produit formation est quand même

caractérisé par une grande diversité. Cela tient au fait que le produit est immatériel et qu'il nécessite le plus souvent la participation du demandeur pour son élaboration (Mayère et alli, 1990).

### *Un « bien d'expérience »*

Le fait que le produit formation nécessite le plus souvent la participation du demandeur à son élaboration le fait entrer dans la catégorie des "biens d'expérience", c'est à dire des biens pour lesquels la qualité ne peut être appréciée qu'après l'achat<sup>6</sup>. D'où un problème d'information du demandeur qui cherchera des garanties par le biais de la réputation de l'offreur et par la construction d'habitudes de travail avec lui.

## **II. Le cadre d'analyse du marché de la formation**

### *La constitution d'une offre marchande de formation*

Le marché de la formation s'est particulièrement développé à partir des années 80 (taux de croissance supérieurs à 10 %). D'une part, le nombre d'opérations de formations s'est accru, d'autre part, la part relative satisfaite par le biais d'une solution marchande s'est accrue au détriment de la solution organisationnelle (la formation "en interne").

Naturellement c'est un processus dialectique de croissance de l'offre et de la demande qui a produit ce développement du marché. D'une part, les besoins de formation et donc la demande des entreprises se sont accrus générant une offre privée, d'autre part l'existence de cette offre a poussé à la hausse de la demande.

La constitution d'une offre marchande peut être interprétée selon le vieux principe mis en avant par A. Smith selon lequel « *l'extension de la division du travail n'est limitée que par la taille du marché* ». Ce principe a été repris et développé par Stigler (1951) qui l'utilise pour expliquer le processus de désintégration verticale, c'est à dire la séparation, dans des firmes indépendantes, d'activités complémentaires initialement réunies dans une même firme. Une industrie jeune, exploitant des procédés nouveaux et/ou commercialisant des nouveaux produits, ne trouve généralement pas sur le marché une offre disponible pour les équipements et/ou les matières premières dont elle a besoin. Elle est amenée à se substituer à cette offre défaillante et à produire elle-même les inputs qui lui sont nécessaires. Au fur et à mesure que l'industrie croît, et avec elle donc ses besoins en équipements et en matières premières, une offre compétitive pour ces matériels se constitue et s'autonomise.

On peut transposer ce schéma au cas de la formation. A partir du moment où le besoin intrinsèque de formation s'est accru (accélération du changement technique, diffusion de nouveaux modèles de gestion de la main d'œuvre, etc.), la demande a atteint une masse critique telle qu'une offre marchande est devenue rentable et de nombreuses entreprises se sont spécialisées dans cette activité en même temps qu'il devenait moins coûteux pour le demandeur de recourir au marché que d'organiser ses propres actions de formation<sup>7</sup>.

Les données chiffrées dont on dispose semblent vérifier le fait que le processus affecte particulièrement les industries jeunes dont les besoins de formation importants font progressivement émerger une offre autonome. Ainsi, le secteur de la construction électrique et électronique, industrie jeune s'il en est, a d'une part fortement accru ses dépenses de formation au cours des années 70-80, d'autre part fortement externalisé celles-ci : les dépenses de formation internes représentaient 31,5 % - de l'ensemble des dépenses en 1973 et seulement 15,9 % en 1985.

Le phénomène d'extériorisation a dans un premier temps concerné les plus grandes entreprises. Une raison est qu'elles subissent des coûts de transaction plus faibles que les petites : d'une part

---

elles recourent davantage à la formation générale, or celle-ci donne lieu à des produits moins "sur mesure" que la formation spécifique, d'autre part elles ont une meilleure lisibilité d'une offre jusque là peu structurée, de moindres coûts d'information. Ces grandes entreprises ont fermé leurs centres internes de formation ou les ont rendus juridiquement autonomes. Il semble aujourd'hui que les entreprises de taille moyenne suivent ce mouvement<sup>8</sup>.

### ***Solution marchande ou organisationnelle ?***

Selon quels critères la firme va-t-elle recourir au marché ou va-t-elle satisfaire par elle-même ses besoins en formation ?

Notons en préalable que dans beaucoup de cas, le problème ne se pose pas exactement en ces termes mais, pour les petites entreprises tout particulièrement, à travers le choix entre former en recourant au marché ou ne pas dispenser de formation. En effet, la formation interne des salariés nécessite un investissement en capital fixe qui n'est rentabilisé qu'au-delà d'un certain niveau d'activité du centre interne de formation. Pour les entreprises concernées, le problème ne se pose donc pas en termes de parts relatives dévolues aux solutions marchandes et organisationnelles mais en termes d'accroissement de l'effort de formation stimulé par l'existence d'une offre marchande.

a. Pour les autres firmes, il est réaliste d'admettre que, dans un certain nombre de cas, le recours au marché est obligatoire. Ainsi, lorsque la base de compétences de la firme est étrangère aux besoins de formation, le recours au marché s'avère indispensable. C'est le cas notamment lors de l'introduction d'une technologie qui est nouvelle pour l'entreprise et qui nécessite l'acquisition de savoirs fondamentaux. C'est également le cas lorsque la formation est un produit-joint à l'achat d'un nouvel équipement : la firme ne peut se passer de recourir au savoir du fournisseur de l'équipement sans affecter fortement les conditions de sa mise en œuvre.

b. Symétriquement, la firme ne peut recourir au marché lorsqu'elle est seule détentrice de la compétence dont elle veut doter un certain nombre de salariés.

c. Hors de ces cas, il est également réaliste de considérer que le choix de recourir ou non au marché est fortement dépendant, d'une part des caractéristiques générales de l'offre de formation, et d'autre part des caractéristiques particulières de la transaction marchande envisagée. Interviennent alors les problèmes évoqués précédemment d'asymétrie informationnelle, de réputation et de confiance. Dans une optique de calcul économique, on dira que ceux-ci vont conditionner l'importance des coûts de transaction et finalement le choix du demandeur<sup>9</sup>.

### ***Les caractéristiques de la relation marchande : une relation marchande "organisée" et "construite"***

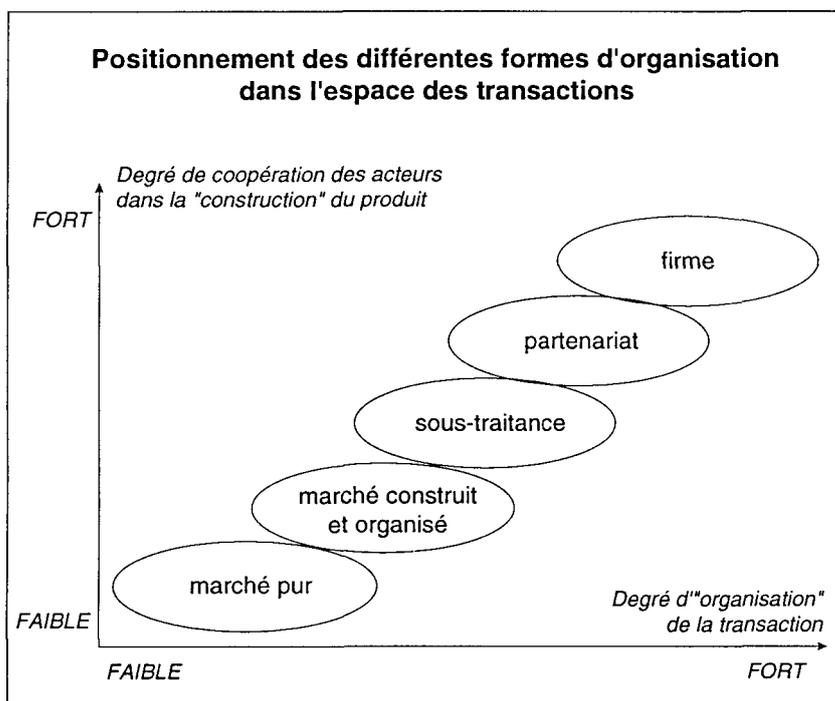
De manière générale, hormis le prix, nous considérerons que deux paramètres permettent de définir l'espace des transactions marchandes dans lequel s'inscrit l'achat-vente d'un produit.

a. Le premier, qui définit le degré d'organisation de la relation marchande est le niveau d'incomplétude de la relation entre offreur et demandeur, c'est à dire le degré d'information réciproque sur les *comportements au cours du temps*. Dans de nombreux cas en effet, acheteurs et vendeurs ont intérêt à nouer une relation de long terme afin de limiter l'incertitude et de réduire les coûts de transaction<sup>10</sup>.

La solution marchande pure caractérisée par l'absence de contrat ou un contrat peu explicite est la plus incomplète : l'offreur ne dispose pas de la garantie d'une demande renouvelée qui lui permettrait d'organiser son activité, le demandeur ne dispose pas de la garantie que l'offreur continuera à le servir de manière satisfaisante.

A l'opposé, la solution organisationnelle pure que représente la firme (la transaction cesse alors d'être marchande), fournit a priori la relation la plus complète. En effet au sein de la firme, l'organisation hiérarchique, comme les relations de confiance entre individus et services tissées par la collaboration quotidienne, permettent de garantir la fiabilité des comportements et la pérennité des intentions. Lorsque l'acheteur a des besoins renouvelés au fil du temps, il souhaite naturellement instaurer une relation de long terme avec un offreur. L'intégration est alors, toutes choses égales par ailleurs, la solution idéale.

Le contrat de sous-traitance est une solution intermédiaire, assez proche cependant de la solution organisationnelle dans la mesure où un contrat explicite lie les deux parties. Le contrat de partenariat, forme moderne des relations de sous-traitance, rapproche encore de la solution organisationnelle pure et présente un fort degré d'organisation.



D'autres formes intermédiaires peuvent cependant exister, moins explicites que celle-ci, qui témoignent néanmoins d'une relation marchande "organisée" et dans lesquelles l'achat-vente de formation s'inscrit souvent. La nature du produit formation induit une recherche de stabilité dans les transactions successives. La formation est, on l'a vu, un investissement, partiellement irréversible, dissociable en séquences temporelles. Il est donc hautement souhaitable, pour le demandeur d'instaurer une relation durable. Le fait que ce sont les mêmes individus qui puissent être, au fil

du temps, les récepteurs de la formation dispensée en accroît encore l'intérêt<sup>11</sup>.

**b.** Le second paramètre, qui définit le degré de construction de la relation marchande est relatif à la spécificité de l'actif auquel la transaction permet d'aboutir<sup>12</sup>. Selon les cas, acheteur et vendeur sont engagés dans une relation qui a elle-même un plus ou moins fort degré de spécificité. Lorsqu'ils deviennent mutuellement fortement dépendants, la relation a un fort degré de spécificité. C'est le cas notamment dans la production "sur mesure" qui engage toujours fortement l'acheteur mais aussi le vendeur lorsqu'il doit réaliser des investissements spécifiques pour satisfaire la demande. Le degré de spécificité peut être asymétrique : ainsi dans la production "sur mesure", il arrive que le vendeur n'ait à réaliser que peu (ou pas) d'investissements spécifiques pour satisfaire la demande<sup>13</sup>.

116

La transaction marchande pure ne peut aboutir à une spécificité des actifs puisque le produit offert est standardisé dans sa production, qu'il est construit indépendamment du demandeur. Son degré de construction est donc faible ou nul. Dans le domaine de la formation, c'est le cas des formations les plus générales.

A l'opposé, les produits uniques qui font appel à une technologie elle-même unique donnent lieu à une transaction marchande fortement construite. Un degré de construction très élevé peut même conduire à une solution optimale qui soit non-marchande. On l'observe en particulier dans le champ de la formation lorsque les formations sont très spécifiques.

---

Là encore, hors de ces cas polaires, il existe des solutions marchandes permettant d'aboutir à une spécificité des actifs. Le produit est construit en coopération avec l'acheteur ce qui garantit l'adéquation des formations dispensées aux savoirs déjà existants et à la configuration productive.

Le schéma suivant permet de résumer ce qui précède et de positionner les espaces de transactions selon les deux axes définis, du degré "d'organisation" d'une part, du degré de "construction" d'autre part, de la transaction. L'axe horizontal fait intervenir le temps et symbolise un degré croissant dans la continuité de la relation entre un offreur et un demandeur. On passe de la relation ponctuelle entre les deux parties, guidée exclusivement par des considérations de coût reconsidérées à chaque transaction, à une relation suivie, guidée par l'information mutuelle sur les comportements. L'axe vertical symbolise un degré croissant de coopération dans la construction du produit. On passe du "produit-catalogue", dont les caractéristiques sont définies ex ante, au "produit unique", qui spécifie complètement l'actif qui en bénéficie.

On peut alors positionner les différentes formes d'organisation dans ce repère. Entre les formes polaires du marché pur et de l'intégration on trouve des formes intermédiaires dans un ordre croissant d'organisation et de construction de la relation marchande, les deux allant de pair avec le degré d'intégration (on parle de "quasi-intégration" pour les relations de sous-traitance et de partenariat).

### ***Le rôle des organismes intermédiaires dans la construction et l'organisation des relations marchandes***

Compte tenu de la nature du produit, la construction et l'organisation des relations marchandes supposent, pour positionner efficacement, on l'a vu, une confiance entre les partenaires et une information annuelle sur les capacités de l'offreur et du demandeur.

Plusieurs éléments font souvent obstacle à cette bonne information mutuelle, particulièrement lorsqu'il s'agit d'une petite entreprise. Du côté du demandeur une première difficulté réside dans le fait que ce besoin de formation s'inscrit souvent, pour l'entreprise dans une dynamique de préparation de l'avenir mettant en œuvre une évolution des techniques utilisées et des transformations organisationnelles. Il s'agit pour l'entreprise de mieux repérer les caractéristiques de son environnement d'anticiper les évolutions. Du point de vue de la mobilisation des salariés, les transformations s'accompagnent d'évolutions des compétences et des savoirs, mais aussi de la gestion de la mobilité et des carrières. Dans ce contexte, l'élaboration de la politique de formation est une opération relativement complexe, qui demande des capacités d'anticipation dont la petite entreprise est le plus souvent démunie.

Une deuxième difficulté tient moins aux problèmes de définition du besoin qu'à la possibilité de l'exprimer sur le marché. La définition du besoin de formation, si elle est étroitement liée aux caractéristiques et aux objectifs de l'entreprise, à tendance à s'exprimer sous une forme spécifique. Dans ces conditions, l'achat de la formation sur le marché suppose à la fois un degré de construction de la relation marchande entre offreur et demandeur très élevé, et pose le plus souvent des problèmes de prix.

Enfin, en supposant que l'entreprise parvienne à formuler une demande de formation, elle se heurte aux problèmes d'information de l'offre sur le marché. Comme on l'a dit, puisque la qualité du bien ne peut être appréciée qu'après l'achat, se pose, pour le demandeur le problème de garantie de l'offreur, rendu plus complexe par la multiplicité des organismes de formation.

Du côté de l'offreur, les conditions d'émergence de la demande posent aussi problème au niveau de la définition des produits. Le besoin de formation de l'entreprise s'inscrit dans un contexte évolutif dont l'offreur est trop souvent éloigné. L'articulation de la formation aux transformations organisationnelles de l'entreprise rend difficile l'élaboration de produits généraux.

Pour cet ensemble de raisons, la construction de relations marchandes passe souvent par le biais d'organismes intermédiaires, "interfaces", ayant capacité à organiser la relation marchande entre offreurs et demandeurs à plusieurs niveaux. Par leur intervention auprès des entreprises, ils contribuent à l'élaboration d'une demande à partir de l'analyse globale d'une stratégie d'évolution. Par son action auprès de plusieurs demandeurs ayant des besoins proches, l'organisme "interface" peut contribuer à élargir le marché d'un produit et en travailler la forme auprès d'organismes de formation.

Les structures qui jouent le rôle d'interface entre offreurs et demandeurs varient, selon les lieux, par leur nature et leur fonction. Elles peuvent se trouver à différentes places dans le processus de rencontre entre offre et demande de formation. Leur rôle peut être dédié principalement aux problèmes de formation, mais peut aussi englober d'autres dimensions d'aide aux entreprises. Ainsi, l'antenne départementale d'un syndicat de branche professionnelle peut aider ses adhérents à faire un diagnostic de leur situation, à formaliser leurs besoins et jouer un rôle d'intermédiaire avec des organismes de formation.

Un syndicat intercommunal, de type SIVOM, peut susciter une étude du développement économique du territoire qui le concerne. Le résultat de ces travaux peut le conduire à une action en faveur de l'implantation de structures de formation, en réponse aux besoins des entreprises de formation. Ailleurs, un Centre Technique diffuse auprès des entreprises des informations sur l'évolution des techniques et suscite des organismes de formation pour répondre aux nouveaux besoins créés par la diffusion des nouvelles techniques. Un organisme de mutualisation des fonds (ASFO ou FAF) peut dynamiser le milieu des entreprises qui le financent et peut leur permettre d'accéder à des aides publiques.

Mais une structure d'interface peut aussi relever du secteur public, dans le cadre d'une politique d'aide au développement de la formation ou plus largement d'une politique d'aide à l'industrie. On peut citer ici l'intervention de Fonds Régionaux d'Aide au Conseil par exemple. Mais des structures directement dédiées à la formation, du type IUT ou GRETA, peuvent également jouer parfois ce rôle d'interface en élargissant leur mission principale en direction du conseil aux entreprises. Sur un territoire donné, on repère une structure jouant ce rôle d'interface, non par sa nature ou la fonction qui lui est prescrite, mais plutôt par le réseau relationnel qu'elle a pu créer entre offreurs et demandeurs.

### **III. Le territoire comme lieu de construction de stratégies d'acteurs dans le domaine de la formation**

On vient de voir comment les organismes d'interface permettent l'identification de la demande de formation, à travers la construction d'un espace relationnel tissé par des stratégies d'acteurs. Les organismes s'inscrivent dans un cadre spatial particulier que nous cherchons à mieux définir ici.

Cette définition nécessite un changement de perspective en ce qui concerne le rôle du territoire dans l'émergence du produit formation et la construction de son marché. Nous faisons l'hypothèse que le produit formation n'est pas adaptable indépendamment de l'histoire du demandeur, même s'il est disponible sur un catalogue. Même dans le cas d'un produit standard, l'histoire (et souvent l'histoire longue) et le contexte local (la nature des relations de proximité) sont des variables cruciales qui concourent à la définition du produit.

En d'autres termes, la formation est essentiellement un produit endogène de l'activité économique plutôt qu'un input exogène par définition qui aurait le même statut que les dotations de facteurs classiques.

On peut à cet égard, comparer le statut de la formation à celui de la technologie<sup>14</sup>. La construction du produit formation et l'organisation de la relation marchande nécessitent donc un cadre de

proximité, à la fois des demandeurs entre eux, et entre offreurs et demandeurs. Cette proximité répond moins aujourd'hui à la nécessité de réduire les coûts qu'à l'objectif de réduction de l'incertitude et à l'accroissement des combinaisons potentielles de résolution de problèmes. Ce double objectif rencontre deux dimensions de la proximité : la proximité géographique et la proximité organisationnelle.

La proximité géographique renvoie à la notion d'espace géonomique chère à Perroux. « *Il ne s'agit pas uniquement d'une proximité physique dans la mesure où elle n'est pas donnée par les contraintes naturelles, mieux elle se construit socialement* » (Perroux 1982). Dans cette acception le territoire est la résultante de relations entretenues dans le temps, et dont la temporalité n'est pas forcément celle des marchés ou des organisations productives.

La proximité organisationnelle rapproche les individus et les différentes organisations et/ou institutions sur des bases autres que la distance physique. « *Elle dépend principalement des représentations en fonction desquelles les agents inscrivent leurs pratiques (stratégies, décisions, choix, etc.). Elle concerne les relations interindividuelles mais surtout la dimension collective à l'intérieur des organisations ou entre les organisations* ». <sup>15</sup>

Ainsi la proximité spatiale fait intervenir deux ordres de variables, qui interfèrent dans la construction d'un marché de la formation. Le premier ordre renvoie à la construction d'externalités. La relation entre offreurs et demandeurs, construite dans le temps, produit des qualifications et des savoir-faire qui permettent le développement d'activités économiques, attirent de nouveaux agents économiques qui, eux - mêmes, vont contribuer à la poursuite du processus.

Le deuxième ordre de variables concerne la convergence des représentations et des anticipations des acteurs. Cette convergence signifie une compatibilité des plans individuels, relevant de la capacité des agents à lier leur destin dans la durée.

Mais la cohérence des anticipations et la robustesse des engagements réciproques, nécessaires à la construction du marché de la formation en ce qui concerne de petites entreprises, peuvent avoir besoin d'être organisées. C'est à ce niveau qu'intervient une structure d'interface.

On examinera ici nécessairement les deux dimensions de la proximité, en relation avec l'organisation du marché de la formation et la nature de l'interface.

### ***Territoire et formation***

Comme on l'a évoqué dans l'introduction, les développements contemporains des recherches en économie industrielle et en économie spatiale interrogent le rôle du territoire dans le développement des activités économiques (Benko et Lipietz, 1992). Le territoire est pensé comme lieu de mise en relation d'acteurs, à partir duquel on peut recomposer l'élan concurrentiel. Cette capacité concurrentielle est liée à l'existence de facteurs parmi lesquels la qualification joue un rôle privilégié. Mais il existe des différences territoriales dans la qualification des actifs et surtout, des différences dans les processus de construction de cette qualification.

Plus spécifiquement en ce qui concerne la formation continue, il existe des différences dans la manière dont se définit le produit formation, différences liées à la configuration territoriale que l'on rencontre.

En fonction des caractéristiques du territoire que l'on a défini précédemment, on peut construire cette hypothèse à partir du croisement de deux variables. La première concerne l'existence ou non de systèmes de relations marchandes et non marchandes entre les entreprises. Cette variable conditionne l'émergence d'une demande de formation par un ensemble d'entreprises qui ont pu, avec la médiation d'une interface dégager une demande pour un produit formation suffisamment général pour faire l'objet d'une transaction marchande. La deuxième variable,

renvoie au temps et à l'histoire, comme l'existence du savoir-faire traditionnel ou l'émergence de technologies nouvelles sur un territoire. Cette variable conditionne elle aussi les processus de création d'interfaces nécessaires au développement du marché.

On peut ainsi décrire quatre situations polaires :

1. Les régions faiblement industrialisées ou dominées par une mono industrie en déclin sont dépourvues d'un "collectif" d'entreprises. On peut classer dans cette catégorie les régions rurales, ou les régions minières en déclin. Dans de tels cas de figure, l'émergence d'un marché de la formation doit accompagner un processus d'industrialisation. Le processus relève d'une politique volontaire de l'État et des collectivités territoriales qui engagent une réflexion globale sur l'avenir de la région et qui, dans ce cadre, impulsent la création d'une offre de formation parallèlement à une politique de mobilisation de capitaux.
2. Les sites industriels urbains en émergence et en expansion sont constitués d'un fort collectif d'entreprises. Par contre, ils ne peuvent s'appuyer sur un savoir-faire accumulé ancien. Pour ce qui concerne la France, on peut classer dans cette catégorie des villes comme Toulouse et Grenoble (Dunford, 1992). Le caractère nouveau des technologies, et leur évolution rapide, accroissent le besoin en formation des entreprises. Mais le dynamisme du collectif d'entreprises conduit, souvent en partenariat avec l'État, à la constitution d'interfaces capables de contribuer à formuler la demande et de trouver des offreurs.
3. Les sites en reconversion sont dotés d'une forte tradition industrielle conservant un savoir-faire. Les zones ont gardé des structures d'interfaces solides mais les défaillances d'entreprises ont affaibli le réseau d'entrepreneurs. Les collectivités territoriales et l'État peuvent mettre en œuvre une politique de reconversion industrielle en s'appuyant sur les interfaces existantes. C'est le cas de la région de Roanne, cherchant à se reconvertir du textile vers la productique.
4. Les sites dans lesquels les réseaux d'acteurs sont bien structurés et dans lesquels l'activité économique s'appuie sur des savoir-faire accumulés possèdent des structures d'interfaces. Les structures émanent de l'initiative des acteurs locaux et peuvent, si besoin, solliciter des prestations publiques, dans la construction et le développement du marché de la formation. On peut regrouper sous cette catégorie les systèmes productifs locaux du type "district marshallien".

Chacun de ces cas crée un espace plus ou moins intégré sur lequel se joue une construction territoriale par les acteurs qui est originale. Nous proposons ici, une typologie nécessairement polaire tant sont variés les combinaisons et les degrés d'intensité des deux variables.

Une constante demeure cependant d'un cas à l'autre avec des degrés d'avancement différents. L'ancrage dans l'histoire du lieu conditionne les pratiques de recherche de la demande de formation. Plus l'usage des savoir-faire accumulés est grand, plus important sera son poids sur la définition du produit formation. Cela peut être une bonne chose car le territoire bénéficie d'un savoir en amont de la formation qui lui donne un avantage spécifique, mais cela peut aussi être un handicap dans la mesure où la référence aux savoir-faire passés constitue une incitation à la reproduction simple (la routine technique et organisationnelle) parfois incompatible avec les nécessités de la flexibilité vis à vis des mutations des marchés mondiaux. Bien entendu, cette sensibilité à l'usage des savoir-faire accumulés se trouve fortement accentuée par l'existence d'un collectif d'entreprises. On observe en effet, dans les systèmes productifs locaux où ce collectif existe nettement, une tendance forte à l'imitation des stratégies. Il y a donc à l'intérieur du territoire une diffusion des modèles de formation plus rapide que vis à vis de l'extérieur du territoire. Là aussi, l'avantage du collectif (les modèles de formation sont plus facilement opérationnels et favorisent

donc la flexibilité des entreprises du territoire) peut devenir un inconvénient si l'imitation conduit à l'élaboration d'un modèle de formation routinier, uniformisé et faiblement innovant.

### ***Réseau et formation***

Une analyse plus fine reste à faire pour illustrer les trajectoires qui mènent à l'identification de la demande de formation suivant le type de territoire observé. Cependant, la proximité n'est pas seulement géographique mais aussi organisationnelle. Nous avons insisté plus haut sur le rôle essentiel des institutions interfaces dans la coordination des acteurs notamment pour permettre aux offreurs et aux demandeurs de formation d'anticiper et de dépasser un horizon temporel souvent très court. Dans la perspective, esquissée ici, d'une analyse territorialisée du marché de la formation, il apparaît que le jeu institutionnel dans un territoire prend la forme de réseaux<sup>16</sup>.

En effet, le demandeur ne se présente pas sur un marché de la formation immatériel à la Walras, là où il trouverait des offreurs et au terme d'une itération raisonnée, il optimiserait son choix et contracterait avec un offreur. La relation offre-demande ne s'opère pas deux à deux mais met en scène plusieurs institutions<sup>17</sup>. Cet ensemble d'acteurs est engagé dans une dynamique d'appropriation des compétences nouvelles. Les réseaux qui figurent la complexité de cette dynamique sont structurés par les caractéristiques du territoire (voir plus haut les quatre formes proposées). On peut donc parler de **système institutionnel territorialisé de formation** pour nommer et définir cette dynamique d'appropriation des compétences qui entoure le marché de la formation et en rend plus obscur le fonctionnement<sup>18</sup>.

Le jeu des réseaux institutionnels se combine avec celui des réseaux informels. Ceux-ci concernent les stratégies des individus dans leurs relations personnelles aux autres. Formellement, on se trouve en présence d'un système composé de trois types d'institutions reliées entre elles par des relations fonctionnelles. En premier lieu, on trouve l'entreprise qui formule une demande de formation, en second lieu, l'organisme de formation qui formule une offre et, enfin, l'interface qui coordonne et construit l'élaboration du produit formation dans les conditions explicitées plus haut. Ce réseau obéit à des règles explicites dans la mesure où chaque institution affiche des objectifs clairs (demander ou offrir de la formation, conseiller, financer, concerter, etc.). Cependant ce fonctionnement purement institutionnel se trouve dans la réalité modifié par les stratégies des individus qui ne coïncident pas nécessairement avec celles des institutions. L'intervention de l'individu compose un réseau informel qui obéit à des règles implicites. Les objectifs des individus ne sont pas affichés. On trouve dans les effets de ce type de réseau, les phénomènes de leader, les luttes de pouvoir, les stratégies d'alliance, etc.

Cette combinatoire est fortement marquée par des caractéristiques locales. Pour chaque territoire (dans chacun des quatre cas évoqués plus haut), on trouve des configurations spécifiques. Nous avons insisté sur le rôle de l'histoire longue pour construire un territoire de référence pour les entreprises, on peut y ajouter les effets du fonctionnement en réseau. Ces effets consistent essentiellement dans l'émergence d'un processus d'*apprentissage cognitif collectif*. Les acteurs du territoire bénéficient d'une mémoire collective qui détermine leur demande de formation et donc l'élaboration du produit formation.

En définitive, nous avons cherché à montrer ici que le processus itératif qui aboutit à la détermination d'un produit formation à destination des entreprises varie en fonction de la nature du territoire sur lequel il se déroule. L'effet de la proximité territoriale (géographique et organisationnelle) est plus ou moins déterminant selon le type de territoire mais doit, à notre sens, être systématiquement pris en considération si l'on veut comprendre que le marché de la formation n'est pas instantané mais qu'il est organisé et socialement construit.

## Conclusion

L'ancrage territorial de la formation est observable dans la plupart des cas. Il en résulte une approche renouvelée du marché de la formation. Nous avons décrit les formes complexes d'organisation du marché dans le cadre d'un système institutionnel mettant en relation des acteurs de nature différente qui ne sont pas seulement des offreurs et des demandeurs mais qui concourent de diverses manières à définir le produit formation. Cette définition est, par ailleurs, déterminée par l'histoire accumulée dans le temps long par les acteurs sur le plan local.

Ces constats doivent amener à reconsidérer le regard que l'on porte sur les politiques publiques d'aide à la formation (notamment la formation professionnelle). Dans le cas général, de telles politiques visent à stimuler l'offre de formation (publique ou privée) afin de la mettre en adéquation avec la demande supposée clairement formulée. Notre approche a montré que l'identification du produit requiert un processus itératif au cours duquel les institutions interfaces jouent un rôle fondamental. Les politiques publiques doivent alors concentrer leurs efforts non pas directement sur l'offre mais plutôt sur la régulation du système institutionnel territorialisé de formation. Une telle régulation passe à la fois par une approche empirique de la spécificité de chaque situation locale et par une réflexion dans chacun de ces cas sur l'opportunité d'une création d'institution interface.

## Notes

1. Cette idée est développée également par Merle et Gesse (1991)
2. Comme Coase (1992) lui-même le souligne
3. « La transaction est l'unité fondamentale de l'analyse économique »
4. Ces problèmes sont traités dans la "théorie des contrats" qui a connu des développements importants au cours des dernières années (Cf. Holstrom et Tirole, 1990)
5. Sur la question de la "confiance", voir Sabel (1993)
6. Cf. Tirole (1993, pp. 209-228), pour une typologie des biens au regard de l'information sur leur qualité, distinguant *biens de recherche* pour lesquels l'information est connue avant l'achat, *biens d'expérience* pour lesquels l'information est connue après l'achat, *biens de confiance* pour lesquels l'information sur certains aspects de la qualité reste inconnue. L'auteur souligne que « pour les biens d'expérience, le plus grand problème est l'information : comment les consommateurs apprennent-ils la qualité ? Quelles incitations les entreprises ont-elles à la produire ? (...) Les achats répétés offrent un certain contrôle du consommateur sur la qualité de tels biens. Pour les biens de confiance, le problème d'information se pose avec beaucoup d'acuité. Pour des raisons évidentes, ils requièrent souvent l'intervention des pouvoirs publics » (p. 210). Pour une analyse du rôle de la confiance dans les relations de marché, cf. Karpik (1989). Pour une analyse des modes de définition de la qualité des produits, cf. Eymard Duvernay (1989)
7. On trouve une analyse quantifiée du phénomène dans Géhin (1989). Le taux de formation interne (mesuré par les dépenses de fonctionnement et d'équipement non affectées à des conventions, rapportées aux dépenses totales de formation) est passé, pour l'ensemble des entreprises françaises de 25 % en 1973 à 17,8 % en 1985. Naturellement, des disparités importantes existent dans l'industrie et l'auteur souligne que « dans un grand nombre de secteurs de l'industrie la part des dépenses de formation interne a été divisée par 2, 3, ou plus entre 1973 et 1985 » (p. 41)
8. Selon des dirigeants investis dans le secteur (cité dans Le Monde, 3/11/93), le marché des entreprises de taille moyenne est aujourd'hui prometteur : « Elles ont fini par se rendre compte qu'il revenait beaucoup moins cher de sous-traiter ».
9. Lundvall (1993) développe à propos des innovations de produits, une analyse intéressante des avantages des marchés organisés. Après avoir présenté le modèle du marché pur comme « un mode d'organisation hostile à l'innovation », l'auteur considère le marché organisé « comme un compromis réunissant les avantages d'une action collective (...) et les coûts de la rigidité. Les marchés organisés présentent un degré de rigidité moindre que celui des organisations pures » (p. 362). Si en effet, l'organisation pure présente à court terme les avantages de moindres coûts de transaction, elle comporte à long terme des coûts du fait d'un « isolement par rapport au processus plus large d'apprentissage interactif qui réunit plusieurs utilisateurs et producteurs formellement indépendants » (p. 364).

10. "When a transaction between two parties recurs frequently, the two parties can construct special governance structure for the transaction, even if these special structures are costly, since the cost of the structure can be amortized over many transactions. But when the transaction is a one-time-only transaction or recurs only infrequently, then it is generally more costly to put into place specialized mechanisms for this particular transaction and relatively less costly to make use of "general purpose" governance structures, which are, perhaps, less than ideally tuned to the specific transaction" (Kreps, 1990, p. 749)
11. *L'utilisateur et le producteur développent graduellement un code commun permettant une communication plus efficace* (Lundvall, op. cit., p. 367).
12. Par actif spécifique, on entend un actif qui ne peut être redéployé pour des usages ou des utilisateurs alternatifs sans une perte de valeur (Williamson, 1989).
13. C'est le cas pour les produits à la fois relativement standardisés dans leur fabrication et malgré tout fortement diversifiés dans leurs caractéristiques.
14. Cette hypothèse renvoie à la définition faite entre ressources génériques et ressources spécifiques. Cette distinction, classique depuis les travaux de Williamson, est développée à propos du territoire par Colletis et Pecqueur 1993. La formation est ici assimilable à un actif spécifique. Les actifs spécifiques ont un coût d'irréversibilité que l'on pourrait aussi appeler "coût de réaffectation". Cela signifie que l'actif perd une partie de sa valeur productive dans le cas où il est redéployé vers un usage alternatif. Le produit formation étant le résultat d'une trajectoire particulière, est spécifié localement et perdrait une partie de sa valeur productive à être employé tel quel dans un lieu différent de celui qui l'a généré.
15. Les définitions de ces deux types de proximités sont tirés de l'introduction du n° 3 - 1993 -de la revue d'Economie Régionale et Urbaine- consacrée à "l'économie de proximité".
16. La notion et les définitions du réseau socio-technique sont développées par Callon (1991).
17. Cf. l'ouvrage de Bagnasco et Trigilia (1993) au titre évocateur : "la construction sociale du marché".
18. Cette obscurité est plutôt une garantie que l'on se rapproche de la compréhension de la réalité. Pour Dupuy ( 1989), le « *dispositif cognitif collectif* » qui sert de cadre aux conventions entre les acteurs économiques résulte d'une certaine opacité des relations collectives qui s'oppose à l'idéal impossible de la perfection de l'information dans les relations d'individu à individu, ce qu'il appelle la "pécularité infinie" ».

## **Bibliographie**

- BECATTINI G. (1992), « *Le district marshallien : une notion socio-économique* », in : BENKO G. et LIPIETZ A. (1992) : « Les régions qui gagnent », PUF, Paris
- BAGNASCO A., TRIGILIA C. (1993), « *La construction sociale du marché* », Editions de l'ENS, Paris, 288 pages
- BENKO G., LIPIETZ A. (1992), « *Les régions qui gagnent* », PUF, Paris
- CALLON M. (1991), « *Réseaux technico-économiques et irréversibilités* » in : « Les figures de l'irréversibilité en économie », Editions de l'Ecole des Hautes Etudes en Sciences Sociales, Paris.
- COASE R.H. (1937), « *The Nature of the firm* », trad. française : *La nature de la firme* », Revue Française d'Economie, n° 1, 1989, 137-163.
- COASE R.H. (1992), « *The institutional structure of the production* », American Economic Review, Vol 82, n° 4, 713-719.
- COLLETIS G., PECQUEUR B. (1993), « *Intégration des espaces et quasi-intégration des firmes : vers de nouvelles rencontres productives ?* », Revue d'Economie Régionale et Urbaine, n°3.
- COMMONS J.R. (1934), « *Institutional economics* », Madison, University of Wisconsin Press.
- DARES (1993), « *Le compte de la formation professionnelle - Un bilan économique annuel sur la période 1987-1991* », Premières Synthèses, n° 31

- DIRECTION DE LA PREVISION (1992), « *Le marché de la formation professionnelle continue, les organismes de formation* », Document de travail, n° 92-3
- DUNFORD M. (1992), « *Trajectoires industrielles et relations sociales* », in Benko G., Lipietz A., « Les régions qui gagnent », PUF, Paris
- DUPUY J.P. (1989), « *Convention et Common Knowledge* », Revue Economique, n° 2
- ESCUER F. (1991), « *Les organismes de formation professionnelle continue en 1990* », Actualités de la Formation Permanente, n° 119, pp. 6-9
- EYMARD DUVERNAY F. (1989), « *Conventions de qualité et formes de coordination* », Revue Economique, n° 2, pp. 328-359
- GEHIN J.P. (1989), « *Quelle dynamique d'évolution de la F.P.C. dans les secteurs d'activité ?* », CEREQ, Collection des Etudes, n° 47
- HOLSTROM B., TIROLE J. (1989), « *The Theory of the firm* », in : « Handbook of Industrial Economics » (chap. 2), R. SCHMALENSEE et R. WILLIG ed., Elsevier North Holland, pp. 61-133
- IREFD (1992), « *Industrie et territoire* », Actes du colloque, Grenoble
- KARPIK L.(1989), « *L'économie de la qualité* », Revue Française de Sociologie, vol. 30, pp. 187-210
- KREPS D. M. (1990), « *A course in microeconomic theory* », Princeton University
- LUNDVALL B. A. (1993), « *Relations entre utilisateurs et producteurs, systèmes nationaux d'innovation et internationalisation* » in : « Technologie et Richesse des Nations », sous la direction de D. FORAY et C. FREEMAN, Economica, pp. 355-387
- MAYERE A., ALBERTINI J.M., GESSE C. (1990), « *Qualité de la formation, service compris* », Etudes et expérimentations en formation continue, n° 6, pp. 3-7
- MERLE V., GESSE C (1991), « *Marché de la formation et typologie des organismes de formation continue* », Etudes et expérimentations en formation continue, n° 11, pp. 5-9
- OSBERT G., CHARON M.J. (1993), « *Le compte économique de la formation continue : résultats 1990 et évolutions 1987-1990* », Etudes et expérimentations en formation continue, n° 18, pp. 25-32
- Revue d'Economie Régionale et Urbaine (1993), « *L'Economie de proximités* », n° 3
- PERROUX F. (1982), « *Le dialogue des monopoles et des nations* », PUG, 488 pages
- SABEL C. (1993), « *Elaborer la confiance : de nouvelles formes de coopération dans une économie volatile* », in : « Technologie et Richesse des Nations », sous la direction de D. FORAY et C. FREEMAN, Economica, pp. 419-450
- STIGLER G.J. (1951), « *The division of labor is limited by the extent of the market* », Journal of Political Economy, Vol. 59, n° 3, reproduit dans : G.J. STIGLER (1983), « The organization of industry », (Chap. 12), The University of Chicago Press, pp. 129-146
- TIROLE J. (1993), « *Théorie de l'organisation industrielle* » (Tome 1), Economica, 419 pages
- WILLIAMSON O.E. (1989), « *Transaction costs economy* », in : « Handbook of Industrial Economics » (chap. 3), R. SCHMALENSEE et R. WILLIG ed., Elsevier North Holland, pp. 136-179

## ■ Débat

### **Annie Lamanthe**

André Larceneux nous a présenté l'intérêt de l'approche conventionnaliste pour traiter les questions de stratégie d'acteurs. Je suis peut-être un peu partagée sur cette proposition car il existe différentes catégories d'acteurs qui nécessitent des approches différentes.

Pour ce qui concerne les acteurs individuels, les Économies de la Grandeur seraient intéressantes à mobiliser pour voir comment se constituent des accords locaux et ponctuels entre des personnes. En revanche, pour les acteurs collectifs, l'intervention d'André Larceneux m'a semblé plus floue. Ces acteurs collectifs sont essentiellement des institutions, inscrites dans des histoires, dans une construction assez serrée de ce qu'elles sont, de leur identité, de leur rôle. Je ne suis pas tout-à-fait certaine qu'il n'y a pas d'accord sur le territoire. Ces institutions sont tout de même inscrites obligatoirement dans des territoires. Certes, ceux-ci sont administratifs et peut-être un peu fabriqués mais, on a bien vu hier que pour l'Académie, la Région, l'Inspection Académique, l'ancrage territorial existe.

Par rapport aux autres exposés, il me semble qu'on a beaucoup parlé de territoires : les régions, le pays, les zones d'emploi, et pas beaucoup d'acteurs. Il me semble que, pour répondre aux soucis de M. Vernières, pour avancer dans nos travaux depuis la première édition de nos journées, il faudrait croiser les indicateurs de zones avec des logiques d'acteurs, des institutions, et voir ce qui se passe ?

### **André Larceneux**

Je crois qu'il y a un danger à ne considérer que des personnes, à n'avoir que des micro-analyses reproductibles simplement parce que la méthodologie est supposée telle : les gens cherchent du pouvoir. Les débats d'hier ont bien montré que les gens cherchaient dans leurs institutions un certain nombre de légitimités. Le représentant du Recteur, Monsieur Biteau, a bien cherché dans l'histoire les raisons de son action. Cette construction, institutionnelle, est différente de celle des autres acteurs. On a donc ces logiques à déterminer pour permettre de dégager la structuration de ces institutions. Sinon on risque de n'avoir que des individus isolés, des personnalités fortes ou non.

Sur la question des territoires, tu as raison. Mais si tout le monde est concerné par le territoire, personne n'est aujourd'hui d'accord sur le type de découpage.

### **Annie Lamanthe**

Mais, ces découpages existent et créent des réalités.

### **André Larceneux**

C'est exactement le problème rencontré pour les classifications : les gens avaient des métiers mais comment passer à des niveaux ? Aujourd'hui, en Franche-Comté par exemple, il n'y a plus de discussion sur les métiers en tant que tels, mais des analyses en termes de niveaux. Il y a un changement dans la nature des discussions entre les acteurs car il y a eu un accord sur un certain nombre de critères d'évaluation. Pour l'instant, ce n'est pas clair sur le territoire. Même au sein du CEREQ, un débat sur la zone d'emploi comme espace pertinent d'analyse existe, et a donné lieu à un accord entre nous. De même, la Région de Franche-Comté a adopté ce découpage en zones d'emploi pour la production de ses analyses. En revanche, ses partenaires de l'agriculture refusent ce découpage. Il y a donc un conflit qui paraît important.

### **Bernard Hillau**

Je voudrais intervenir sur le schéma proposé par André Larceneux et, plus largement, sur les choix théoriques qu'on peut faire. Pour illustrer mes propos, observons le pôle activité et le pôle formation, avec la relation adéquation. Prenons comme exemple la création du bac professionnel. L'Éducation Nationale et certaines branches professionnelles ont créé ce bac "pro" par rapport à des logiques de poursuites d'études des jeunes et de régulation des flux de formation. Donc, il y a construction d'une offre de formation fondée sur un accord. Le problème est que cette logique de convention est contrariée par la logique domestique, celle de la demande des élèves pour des poursuites d'études. Elle se manifeste par des demandes de plus en plus fortes pour les bacs généraux, au détriment des bacs techniques et des bacs professionnels.

L'approche par les conventions et celle en termes de stratégies d'acteurs me semblent difficilement compatibles. Les stratégies scolaires et professionnelles des jeunes et de leur famille, "carburant" du système éducatif, n'entrent pas du tout dans un schéma explicatif du type convention entre acteurs. Cette contradiction me semble constructive puisqu'elle permet de rendre compte d'une inadéquation dynamique. Le flux des jeunes vers la filière générale va peut-être provoquer une régulation, de nouveaux accords, pour envoyer les bacheliers généraux vers les filières professionnelles courtes.

### **Jean-Marc Grando**

Je voudrais revenir sur le sens des flèches du schéma proposé par André Larceneux et présenté comme quelque chose de circulaire. Si on coupe ce schéma, on se trouve devant un fonctionnement du type système dual et on pourrait parler en terme de marché. Est-ce que ce n'est pas parce qu'il n'y a pas de médiation entre ces acteurs et que certaines informations sont illisibles pour certains, que ces trois pôles existent et sont intéressants ?

### **André Larceneux**

La représentation est dans mon esprit assez simple. On a le pôle des entreprises, demandeur de main d'œuvre, et un pôle d'individus formés. Entre les deux se pose le problème de l'insertion.

Quand on parle de marché de la formation c'est toujours très ambigu, y compris pour la formation continue. Il existe bien un rapport entre les entreprises et les organismes de formation, mais, on ne doit pas oublier les personnes qui vont être formées. On n'a jamais une relation simple entre un demandeur et un offreur : le demandeur de formation est-ce l'entreprise ou la personne ? C'est cette complexité que je voulais mettre en évidence : une demande a forcément trois composantes et on ne peut la réduire à un seul pôle. Parler du marché de la formation continue ou du marché de l'insertion, c'est en quelque sorte un abus de langage puisque cela signifie en fait que, à un moment donné, deux pôles dominent un troisième, et toujours de manière instable.

Les relations entre ces trois pôles diffèrent selon les secteurs d'activités. Pour certains, des modes de relations semblent plus forts, voire privilégiés. Pour être PDG, il faut être le fils du PDG. Pour travailler dans l'artisanat, il faut bénéficier d'une transmission familiale. Dans ces deux cas, la logique domestique domine. Le système de formation dans ces activités s'adapte à cette logique. Le diplôme n'est alors pas quelque chose de fondamental. Au contraire, dans les grandes entreprises à statut, le diplôme sera quelque chose d'important. La stratégie familiale sera peut-être la boîte à bac pour que les enfants de certaines catégories puissent répondre à cette logique.

Voilà comment je vois les choses. Donc, parler de marché de la formation n'est réaliste que si on parle des trois pôles. D'une manière générale, le pôle de la demande de formation est exclu de la plupart des analyses. Les stratégies familiales ne sont pas prises en compte, par exemple dans la construction d'un schéma prévisionnel des formations en Franche-Comté. Si on repère

---

---

statistiquement les vœux des familles, les acteurs ne sont, en général, pas consultés. Or, l'adéquation finale dépend de ces individus.

Les modes d'insertion sont eux aussi parfois dominés par certaines logiques. Par exemple, dans le cas des lignées ouvrières, la logique domestique domine.

L'hypothèse supplémentaire de cette analyse est que la base territoriale diffère selon la logique dominante. L'accord à dominante domestique se fait sur une base vraisemblablement très micro-locale, à l'image du district industriel. Le marché des emplois dans les entreprises à statut administratif est manifestement régulé sur une base territoriale nationale. Le reste doit correspondre à des échelles intermédiaires, ce qui peut éventuellement justifier le discours selon lequel le niveau régional est pertinent pour traiter des questions d'insertion.

Le papier d'Eric Verdier montre une distinction de comportement entre les branches professionnelles. Comment justifier la position différente des grandes entreprises par rapport aux entreprises du bâtiment. Est-ce que cela a une sanction territoriale ?

### **Éric Verdier**

Les positions différentes se construisent en référence aux ressources différentes que les uns et les autres ont à gérer dans le cadre de l'accord.

La métallurgie a son propre dispositif de formation et veut continuer à le valoriser. Elle vit l'initiative conjointe de l'Union Patronale et du Conseil régional comme une déstabilisation. Elle se contente d'être présente, avec le minimum d'interventions, pour rester un acteur légitime dans le jeu.

En revanche, pour le bâtiment, l'engagement est beaucoup plus fort. Pour la branche professionnelle, il est l'occasion de sortir du mode de construction traditionnel par apprentissage et d'utiliser l'Éducation Nationale pour revaloriser l'image de ses formations. Il s'agit donc de construire ses qualifications sur un espace de validité plus solide.

A propos du schéma d'André Larceneux, il existe une ambiguïté : parle-t-on simplement de la construction de la formation ou de celle des diplômes ? Ces deux constructions sont différentes et engagent de façon différente les acteurs.

Par rapport à la liaison dite adéquationniste, le problème, en France, est que cette relation est très peu outillée dès lors qu'on sort des discours incantatoires. Les acteurs qui demandent l'adéquation, c'est-à-dire les branches professionnelles s'engagent, en général, dans le processus de construction du diplôme mais pas dans sa reconnaissance. C'est précisément pour essayer de sortir de cette logique que le Conseil régional de Rhône-Alpes a essayé de mettre en œuvre d'autres formes d'engagements et, derrière cela, d'autres formes de reconnaissance.

Dans le schéma, il faut spécifier un petit peu plus les formes d'engagement. Distinguer diplôme et formation est un premier moyen d'affiner l'analyse.

### **André Larceneux**

Au-delà de la relation, il faut savoir comment le pôle d'adéquation se débrouille pour construire l'ensemble des flux réels. La reconnaissance du diplôme est une des modalités pour contrôler les flux. C'est une tentative pour passer un accord qui contrôle la troisième relation, la relation domestique.





## **Thème 4**

**Les modes de relation et  
de coordination entre  
acteurs**





## Les démarches de concertation

### ■ Méthode d'élaboration du Schéma Prévisionnel des Formations en Franche-Comté

Patrice Caro

Se référer à la contribution de P. Caro, située dans le thème 2 : *Démarche méthodologique et outils techniques pour la construction du Schéma Prévisionnel des Formations en Franche-Comté*

### ■ Les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation

Antoine Richard

On peut évoquer les OREF comme une construction de partenariat ou comme la production de connaissances et de langage commun pour passer des accords. Une analyse globale des OREF est difficile. Ainsi, il y a autant d'OREF différents que de situations régionales. Il ne s'agit pas ici d'en faire une analyse scientifique mais plutôt un constat.

Tout d'abord, rappelons l'objectif initial. La circulaire de 1988 incitait, dans le cadre des contrats de plan, les Préfets et les Présidents des Conseils régionaux à bâtir des instruments de connaissance pour accompagner le mouvement de décentralisation et de déconcentration. Les acteurs de la formation professionnelle devaient se donner les moyens d'un diagnostic partagé.

En réalité, et à partir du dépouillement des questionnaires envoyés aux centres associés sur leur implication dans les OREF, cinq observations peuvent être faites.

1. Les OREF se situent entre deux extrêmes : entre un service d'études de plus et un réseau de services existants. La majorité fonctionne, à la fin du premier contrat de plan, comme des réseaux plus que comme des institutions.
2. La force et la faiblesse des OREF sont inhérentes à la nature même de leur structure. Le réseau est une force, car cette structure permet effectivement de partager des diagnostics pour que chacun, dans son champ de compétences, prenne des décisions plus éclairées. Le réseau permet des rapprochements entre les techniciens et les décideurs dans certaines institutions, et donc, d'établir des liens entre la connaissance et la prise de décision. La faiblesse du bureau d'études est justement de ne pas assurer le transfert de compétences.
3. L'espace régional est apparu, dans les discussions, comme un lieu pertinent de production de connaissances articulant des espaces infra régionaux. Dans différentes régions,

l'intégration des connaissances nationales et leur déclinaison locale sont réalisées par l'OREF. Au fur et à mesure de l'accroissement de leurs compétences, les régions cherchent à constituer des bases de données adaptées à leur territoire et capitalisant l'outillage existant. Le rôle des centres CEREQ peut être une assistance dans cette démarche.

4. Quatre éléments vont entraîner des changements dans le positionnement des OREF.
  - La loi quinquennale transfère des compétences mais surtout une responsabilité dans la mise en cohérence globale du système. Le Conseil régional devra construire cette cohérence à partir d'un certain nombre d'outils et particulièrement l'OREF.
  - L'obligation d'évaluation donne au COREF un rôle accru dans la démarche d'accompagnement de la politique régionale. Le décret fait explicitement mention du rôle important des OREF dans l'éclairage du COREF.
  - La deuxième génération des contrats de plan s'ouvre plus largement sur des problèmes d'emploi et de formation.
  - Les services de l'État eux-mêmes ont, dans leur restructuration, une mission plus grande dans l'évaluation, d'une part, et dans l'aide à la prospective et à la programmation, d'autre part.

Ces quatre éléments amèneront, selon la volonté des acteurs locaux lors de la contractualisation, à renforcer les OREF, institutionnellement et en moyens de travail.

5. Le positionnement des centres associés par rapport aux OREF de la seconde génération, obéit à trois cas de figures.
  - Le centre associé fonctionne comme un prestataire de services et produit des études selon les commandes. Parfois, le centre appartient en même temps au comité de pilotage.
  - Le centre associé est l'un des animateurs de l'OREF. C'est le cas par exemple en Languedoc-Roussillon. Où s'arrête alors l'apport de connaissances et l'aide à la décision ?
  - Le centre associé est en contact plus ou moins informel avec des OREF plus ou moins constitués.

### Quelques questions pour conclure

Si le CEREQ et les centres associés ont un rôle accru d'accompagnement méthodologique et technique à jouer, il faut définir les formes que peuvent prendre ces interventions. Par exemple, si le centre associé est, pour partie, une aide au transfert des connaissances qui existent au niveau national, il ne s'agit pas de les reconstruire complètement au niveau régional.

Le centre associé est un conseiller technique pour l'élaboration des plans régionaux, une sorte de garant scientifique. Devient-il alors un acteur régional ?

Le centre associé contribue à l'élaboration et anime les travaux de prospective régionale. Dans ce cas, il faut établir des relations entre CEREQ et centres associés sur la construction de ces travaux.

## ■ L'Observatoire régional de l'emploi du Languedoc-Roussillon : une tentative de partenariat volontaire

Anne Bernard

L'Observatoire régional de l'emploi, des qualifications et des formations s'inscrit comme un produit de la décentralisation institutionnelle. En effet, celle-ci a nécessité la construction d'outils d'aide à la décision spécifiques, adaptés à l'approche territorialisée des nouvelles institutions régionales, notamment dans le domaine de la formation et de l'emploi pour organiser les programmations régionales des divers

---

financeurs (paragraphe 1). Aujourd'hui, les relations partenariales sur lesquelles il s'assoit lui confèrent, auprès des réseaux d'acteurs, une certaine reconnaissance. Il constitue un exemple de construction régionale sur la base d'un partenariat ouvert et volontaire (paragraphe 2).

## **I. Un objet de la décentralisation**

L'idée de l'Observatoire régional est ancienne. Elle remonte à bien avant la décentralisation, avec la création en 1975 d'un groupe Emploi-Formation dans le VII<sup>e</sup> Plan national dont l'objectif visait une meilleure coordination des politiques sur le terrain. Déjà l'État avait marqué le besoin de disposer d'outils pour aider les prises de décision et la programmation de ses politiques de formation au niveau local<sup>1</sup>.

Mais c'est véritablement la décentralisation qui va modeler le système actuel. Cet Observatoire est d'abord la conséquence d'un véritable bouillonnement d'idées et de pratiques collectives qui a accompagné l'épopée de la décentralisation du pouvoir en matière de formation (I.1). Dans une seconde phase, il a pris une dimension plus formelle en intégrant le Contrat de Plan (I.2).

### **I.1. L'épopée régionale de 1983**

#### ***a. De l'élaboration de dossiers sectoriels***

En 1983, au moment où la Région obtient le transfert de compétence en matière de formation professionnelle les élus régionaux, un peu effrayés par la connotation technique de cette compétence, éprouvent le besoin de disposer d'un système d'analyse et d'observation de l'emploi et des qualifications de façon à pouvoir mettre en œuvre leur politique de formation. La première année du transfert de compétence, leur attitude se contente de reconduire en l'état le programme régional qui avait été décidé par le préfet de région par l'intermédiaire de la DRFP l'année précédente. Ils se donnent un an pour mettre en place un Schéma Régional de la Formation Professionnelle (SRFP). Pour réaliser son schéma, la nouvelle Région fait appel à un assistant technique, l'ADEP, et ensemble, ils tracent la démarche à suivre<sup>2</sup>.

La première idée de la Région est de consulter les représentants professionnels, les véritables acteurs économiques, afin d'établir avec eux des relations d'échange et de prendre en compte, dès le début, leur desiderata dans le système qu'elle vise à élaborer. Consciente de participer à l'élaboration d'un système de formation professionnelle dont elle ne maîtrise que quelques leviers financiers, elle associe les acteurs qui, selon elle, possèdent les véritables leviers de l'évolution des qualifications, à savoir les entreprises. Par cette consultation, la nouvelle Région tend d'une part à se rapprocher des acteurs économiques, de les familiariser à la logique de décentralisation, mais aussi elle remobilise les enjeux en matière de qualification autour des entreprises et non pas autour de l'appareil de formation. En légitimant son nouveau pouvoir auprès des acteurs régionaux, la Région en profite pour se présenter comme l'espace de concertation et de réflexion régional et pour prendre quelques distances par rapport aux ex-détenteurs de cette compétence que constituent les services extérieurs de l'État.

Curieusement, la Région privilégie un mode de consultation directe des acteurs professionnels et non pas par l'intermédiaire de leur système de représentation régionale que constitue le CES. Par cela, elle s'attache à rassembler et à motiver tous les acteurs régionaux susceptibles d'être concernés par l'élaboration de sa politique de formation. La Région provoque donc des rencontres avec les syndicats patronaux et les syndicats de salariés, les organismes d'études et d'accompagnement proches des professions, les partenaires professionnels de la formation, les organismes scientifiques d'études et de recherche enfin, les grands formateurs. La démarche

consiste à faire parler les représentants des entreprises pour tracer les besoins des entreprises avant de se retourner vers les appareils de formation pour tracer les capacités de l'offre. Les organismes de recherche, quant à eux, ont pour charge de faire aboutir la réflexion des professionnels et de faire ressortir les décalages, voire d'éventuelles contradictions, entre l'expression des besoins des entreprises et l'inventaire de l'offre de formation. L'ensemble de cette analyse de type macro-économique régional est ensuite croisé par des problématiques territoriales. Pour cela, la réflexion s'est échelonnée au niveau du département, tout en prenant la mesure du développement local à travers la constitution de groupes de travail.

Les entrées de ces groupes de travail s'établissent à trois niveaux, les uns étant sectoriels (industrie, filière électronique, artisanat commerce, promotion sociale, agriculture, santé, tourisme, BTP, mer, étang) d'autres transversaux (emploi, qualification), d'autres enfin parfaitement territoriaux (développement local).

En 1984, les groupes de travail font l'objet de comptes rendus, dont la synthèse permet enfin l'élaboration du schéma régional. Le Programme régional des actions de formations de la Région (PRAF) doit ensuite se caler sur les conclusions du schéma et les grandes orientations de la politique de formation. A ce titre et compte tenu du fait qu'il s'appuie sur les réflexions des groupes, il est bien accueilli par les professionnels de la formation. Le principe d'appel d'offre sur lequel il repose permet de donner plus de poids à la voie des entreprises qu'auparavant, et d'éviter ainsi la reproduction issue de l'appareil de formation.

Cependant, au cours de cette première phase, quelques éléments ne sont pas pris en compte pour l'élaboration des programmes ce qui, très vite, va freiner l'efficacité de la politique régionale. De fait, la réflexion menée avec les représentants professionnels ne paraît pas avoir été suffisamment fouillée pour révéler toute la complexité du système de formation. Les réponses faites par le terrain demeurent à la marge mais ne soulèvent pratiquement pas les problèmes de fonds en matière de besoins en formation et en qualification. En particulier, elle s'avère largement incapable de proposer une analyse prospective fiable qui permette de prendre en compte l'évolution des emplois et des qualifications dans les entreprises à moyen terme.

Deux limites apparaissent rapidement : les difficultés à rendre compte des besoins à venir, les difficultés à faire remonter les besoins des entreprises.

De fait, avec le système de représentation choisi par la Région, la programmation des formations s'élabore à partir de besoins qui sont ressentis à un moment donné par les entreprises puis qui sont formalisés dans un second temps. Force est de constater que, face à l'incapacité de se projeter dans l'avenir, les entreprises ont tendance à supposer que les difficultés qu'elles ont déjà rencontrées par le passé (et donc parfois résolues) sont les difficultés qu'elles rencontreront demain. Pour la majorité d'entre elles, l'absence de véritable service de la prévision et du développement, ou d'un service de la gestion des ressources humaines, les empêche de fonctionner autrement qu'en reproduisant des stratégies connues. Le PRAF subit avec d'autant plus de force cette limite qu'il est conçu comme un programme à priori mobile et léger, capable de casser la logique de l'offre de formation et de faire bouger l'appareil de formation en fonction de l'évolution économique régionale.

Chaque problématique doit disposer d'outils d'analyse et d'interrogation adaptés. Avec un système d'interrogation directe des entreprises, on peut envisager d'élaborer un panel d'enquêtes représentatif des entreprises régionales et, en retour, de construire une information qui sera une émanation vraie du terrain. Or, quand on utilise un système de représentation sociale, on fait comme s'il était une véritable émanation du terrain ce qui n'est pas toujours le cas. Le PRAF subit, au fil des années, des distorsions entre l'analyse des besoins énoncés par les représentants professionnels et les besoins réels des entreprises aux prises avec les mutations technologiques, les logiques de la crise et les transformations sociales.

---

En 1985, le décret d'application sur la formation initiale rend encore plus aiguë la notion de prospective. En effet, l'élaboration du schéma régional des formations relève à partir de cette date de la responsabilité de la Région. Pour cela, il s'avère nécessaire de dépasser les logiques de court terme qui dominent dans le PRAF et de se concentrer sur des analyses de long terme, fruits de la lente évolution de la demande sociale en matière d'éducation et de formation des jeunes<sup>3</sup>.

### ***b. A la naissance d'outils de programmation***

Pour remplir sa nouvelle mission, la Région utilise la même logique que celle qu'elle a initiée pour le SRFP. Elle part des mêmes constats. Premièrement, ce sont les entreprises qui maîtrisent l'évolution des qualifications et qui, a priori, connaissent les besoins à venir. Secondement, en matière de qualification, l'Éducation Nationale est toujours en retard par rapport à la réalité du travail. Cependant, profitant de son expérience qu'elle a acquise en élaborant son SRFP, la Région sait que le système de représentation des entreprises est incapable d'apporter les réponses attendues. Sans outil spécifique, il paraît impossible de faire naître les besoins en qualification et en formation, puis de monter des analyses prospectives pertinentes.

Entre 1985-1986, la Région se dote d'un outil pour muscler sa politique de formation. L'embryon de l'Observatoire régional de l'emploi, des qualifications et des formations (OREQF) est né. Une nouvelle forme de partenariat est alors mise en place qui réunit la majeure partie des techniciens de l'information statistique en région. Des contacts se forment entre des personnes clés des institutions régionales concernées par les questions d'emploi et de formation. Pendant une année, des groupes travaillent au montage de dossiers sectoriels conçus sur un canevas commun à tous : il s'agit d'établir l'état de santé du secteur, la situation de l'emploi, la demande d'emploi, la situation de l'appareil de formation, initiale et continue. Ces dossiers, dans un premier temps, sont une mise à plat détaillée de chaque secteur et doivent, dans un second temps, déboucher sur de la prospective.

L'approche souhaitée pour l'élaboration de ces dossiers retient à la fois des aspects quantitatifs et qualitatifs. Le processus d'élaboration suit cinq étapes. En phase 1, il s'agit d'harmoniser les champs et les nomenclatures utilisés par les différents producteurs d'information, afin de faciliter les comparaisons statistiques. L'analyse des différentes sources d'information ainsi sélectionnées permet, dans une seconde étape, l'identification des indicateurs pertinents, capables de refléter les évolutions sur les marchés de l'emploi, du travail et des formations. La troisième étape consiste en la structuration et la rédaction d'un premier diagnostic sectoriel. Le diagnostic est alors présenté aux organismes socioprofessionnels pour validation et enrichissement d'approches plus concrètes et qualitatives. La rédaction finale constitue la cinquième phase.

En 1986, l'élaboration finale du schéma régional des formations (SRF) ne relève pas de la même logique que le schéma régional de la formation professionnelle de 1984. D'une part, les représentants socioprofessionnels ne sont pas cette fois consultés, éloignant ainsi la politique régionale de formations des besoins réels recensés sur les territoires. Ensuite, la réflexion est menée *sur la base des mêmes documents élaborés deux ans auparavant ce qui, d'évidence, ne lui permet pas de déboucher sur des idées nouvelles.*

En conséquence et compte tenu du peu d'intérêt que la Région porte immédiatement sur cette nouvelle compétence transférée, le SRF se prive de sa force de proposition face à l'offre de formation initiale incarnée par l'Éducation Nationale et évite des prises de position en matière d'ouvertures et de fermetures de sections notamment. La Région se contente donc de monter un document d'ordre administratif et non plus de programmation. Elle restreint les responsabilités que lui offre la loi de décentralisation en matière de formation initiale. Car, même si la Région n'hérite d'aucune compétence en matière de pédagogie, elle élabore l'outil de planification qui, dans les textes, doit s'imposer au véritable programmeur en région, à savoir le Rectorat. Enfin, le schéma

ne permet pas de créer des ponts entre les différentes compétences de la Région en matière de formation initiale et continue, ni de replacer ce domaine d'intervention comme un élément central de la dynamique régionale et de la dynamique des territoires.

Au-delà de l'épisode du SRF, la notion d'Observatoire se construit donc à partir de l'idée que les acteurs économiques régionaux doivent impérativement disposer d'outils d'analyse pour exprimer, le plus clairement possible, leurs besoins auprès des institutions compétentes. La démarche volontairement rigoureuse et analytique, menée pour l'élaboration du schéma, a l'intérêt de mobiliser un certain nombre de compétences parmi les principaux organismes institutionnels de l'emploi et de la formation. Les échanges engagés entre eux ouvrent des perspectives sur de plus vastes concertations. Dans cette optique, et pour faciliter la production régulière de dossiers de type sectoriel ou territorial, les partenaires sentent la nécessité de prolonger la démarche. L'automatisation d'une partie des procédures, l'actualisation des informations disponibles et l'extension du champ de l'analyse (aspect territorial, offre de formation, recherche d'exhaustivité...) deviennent indispensables, compte tenu des objectifs de fiabilité des résultats.

En 1988, il apparaît donc souhaitable d'enrichir et de pérenniser les acquis de ce travail au travers de la mise en place de l'OREQF. L'outillage se met en œuvre de deux manières. D'une part, en créant un pool de spécialistes, émanation du terrain, qui sont capables de se poser des questions et de les expliciter aux producteurs d'information ; d'autre part, en construisant un outil spécifique d'information avec une base de données et un support informatique.

Dès l'origine, les instruments ainsi créés collectivement ont pour vocation d'être mis à disposition de l'ensemble des acteurs. Il émerge donc immédiatement un sentiment de partenariat au sein de ce nouvel Observatoire. Chaque institution cherche à l'intégrer uniquement parce qu'il fonctionne sur le principe de l'échange et que, en offrant une partie de ses données statistiques, elle a la garantie de pouvoir utiliser les informations des autres partenaires.

### ***c. En conclusion...***

A la lecture de l'épopée régionale qui a marqué la période de construction du système de formation professionnelle décentralisée, l'idée de l'Observatoire naît rapidement et de façon collective. Elle vient renchérir la volonté des acteurs régionaux de prouver que la région est le bon niveau d'organisation de la formation professionnelle, notamment en déployant une forte capacité d'analyse des besoins<sup>4</sup>.

## **1.2 La formalisation des relations : la politique contractuelle et la loi quinquennale**

Le processus d'organisation collective d'un système d'information sur la formation se retrouve formalisé dans les engagements contractuels entre l'État et la Région dès 1988. Avec la seconde vague de décentralisation suscitée par la loi quinquennale, le rôle de l'Observatoire devient plus affirmé et reconnu dans la mise en œuvre de cette politique régionale de formation professionnelle.

### ***a. Deux générations de Contrats de Plan***

A partir de 1988, le projet de l'Observatoire se concrétise à travers le Contrat de Plan État-Région. Cette phase supplémentaire prend corps à la suite d'une circulaire de l'État qui incite à la construction de cet outil dans chaque région française pour stimuler l'approche territoriale de la relation formation-emploi.

L'intégration dans le Contrat de Plan État-Région (1988-1993) donne à l'Observatoire une nouvelle dimension dans la mesure où il marque le début d'une collaboration ouverte entre les différents services régionaux de l'État et de la Région. Un tel processus résulte d'une démarche

---

longue et complexe. Longue, car elle nécessite l'intervention et le travail de nombreux acteurs. Complexe, parce qu'elle repose sur le recueil, le tri, la mise en forme, l'analyse d'informations quantitatives et qualitatives de provenances diverses ainsi que l'organisation d'un réseau d'échange et de concertation. Toujours est-il que le système se met peu à peu en place grâce à une formalisation des relations institutionnelles au sein de l'Observatoire.

La dernière génération de Contrat de Plan (1994-1998) confirme les dispositions dans ce domaine, avec des avancées supplémentaires liées au nouveau contexte institutionnel. Ainsi, dans le cadre des actions sur l'environnement de la formation, il est prévu de développer l'information sur l'emploi, les qualifications et la formation en poursuivant les actions du CARIF et de l'OREQF déjà engagées dans le Contrat de Plan précédent. Le texte stipule que les conditions d'éligibilité seront précisées par le Cahier des Charges. Le financement pour les deux axes d'action sur la formation est défini globalement pour un montant de 8 MF pour l'État et 15 MF pour la Région.

Par ailleurs, dans le cadre d'une amélioration de la qualité de la formation, l'État et la Région ont contractualisé des actions diverses : équipement de pôles de compétences, formation de formateurs, rénovation de l'apprentissage, contrats d'objectifs, études et expérimentations. Les deux derniers points méritent d'attirer notre attention dans la mesure où, en Languedoc-Roussillon, l'Observatoire a déjà été sollicité sur ces thèmes par la Région notamment.

S'agissant des Contrats d'objectifs, le but consiste à améliorer la programmation des actions de formation et d'en évaluer l'efficacité. La mise en place d'actions de formation suppose, au préalable, que soit élaborée une méthode de détection des besoins des entreprises reposant, elle-même, sur une bonne connaissance des composantes structurelles et des phénomènes conjoncturels. Cette connaissance passe par l'observation en continu des entreprises de chaque secteur d'activité afin d'appréhender, au mieux, leurs mouvements économiques et financiers et d'adapter finement l'ensemble des mesures engagées par les partenaires économiques régionaux. L'objectif des conventions tripartites État-Région-Branche est donc d'élaborer une méthode d'observation simple permettant de structurer et de capitaliser l'ensemble des informations disponibles sur chaque branche professionnelle.

La construction des indicateurs repose conjointement sur l'Observatoire régional de l'emploi, des qualifications et des formations et sur les branches professionnelles. Cette collaboration s'engage sur la collecte et la structuration de l'information, de la façon suivante :

- l'OREQF met à disposition la majeure partie des sources statistiques déjà structurées régionalement dans le domaine de l'emploi et de la formation, grâce à sa base de données et son réseau de partenaires (liste des données et des partenaires en annexe) ;
- les branches professionnelles ont, respectivement, la tâche de collecter les informations qui n'ont pas fait l'objet d'une structuration par les grands producteurs d'information régionaux et qui concernent plus spécifiquement leurs entreprises ;
- le suivi des travaux et l'analyse des résultats nécessitent la constitution d'un groupe de travail qui est piloté par l'OREQF<sup>5</sup>.

S'agissant des études et expérimentations, la Région et l'État s'engagent sur la mise en œuvre d'outils d'évaluation des programmes publics de formation. La loi quinquennale prévoit que l'Observatoire apportera son soutien méthodologique aux bureaux d'études chargés de ce travail.

### ***b. La loi quinquennale***

L'article 52 institue un Plan régional de développement des formations professionnelles pour les jeunes dont l'objet est d'élaborer une programmation à moyen terme adaptée aux réalités économiques régionales et aux besoins des jeunes. Ce plan doit s'articuler autour des priorités

formalisées par les entreprises dans les contrats d'objectifs et par l'offre de formation dans le schéma prévisionnel des formations (des lycées, collèges, établissements d'éducation spéciale, établissements d'enseignement agricole, écoles de formations aquacoles et maritimes). Il doit enfin définir un plan d'action d'information et d'orientation.

Ce PRDFPJ<sup>6</sup> est élaboré par le Conseil régional en concertation avec l'État. Il doit également favoriser les échanges avec un nombre élevé de partenaires économiques et institutionnels régionaux (conseils généraux, CES régional, conseil académique de l'Éducation Nationale, comité régional de l'enseignement agricole, organisations d'employeurs et de salariés, CRCI, CRM, CRA). Par ailleurs, la circulaire du 16 juin 1994 définit les modalités d'élaboration de ce plan. Elle préconise un appui technique de l'Observatoire Régional pour dégager les principaux problèmes d'emploi et les attentes en formation des jeunes, ainsi que les perspectives d'emplois et de qualifications.

En terme méthodologique, la Région s'est donnée comme échéance la fin du premier semestre 1995, afin de pouvoir mener à bien toutes les concertations et consultations prévues dans la loi. Au-delà de réunions organisées verticalement avec les instances régionales telles que le Rectorat, les branches professionnelles, la DRAF, la Région s'engage dans des consultations locales au niveau des bassins d'emploi. Déjà, l'Observatoire a été sollicité pour participer à l'ensemble des réunions préparatoires en fournissant une base solide de réflexion.

### ***c. En conclusion...***

L'Observatoire apparaît comme un élément structurant de la décentralisation de la formation professionnelle. Il a accompagné, à ce titre, chacune des étapes de ce processus du point de vue de la méthode et de la connaissance. Il correspond donc à ce que la circulaire de 1988 sur la construction d'Observatoire attendait, à savoir un lieu de coordination des organismes compétents au niveau régional. En Languedoc-Roussillon, sa structuration, grâce à l'initiative des acteurs régionaux eux-mêmes, a prévalu sur toute incitation ministérielle et l'inscrit fortement dans l'histoire locale. C'est d'ailleurs une des spécificités de cet outil que l'on retrouve dans beaucoup des Observatoires d'autres régions<sup>7</sup>.

## **II. La construction du système : sur le principe d'un partenariat volontaire**

L'Observatoire du Languedoc-Roussillon est organisé en réseau informel sans structure, ce qui garantit la souplesse du système. Depuis 1990, il regroupe, par convention, les principaux producteurs régionaux d'information statistique, les grands formateurs, les décideurs territoriaux. Sa force repose sur la pertinence et la reconnaissance des sources statistiques disponibles, sur l'appui méthodologique apporté par l'ensemble des partenaires et sur les outils techniques qu'il élabore. Son organisation s'est faite autour d'un réseau de partenaires (II.1) et d'outils d'analyse souples et d'accès libre (II.2).

Cependant, le principe de partenariat volontaire développe des limites d'organisation et de gestion qui tendent à réduire l'efficacité d'un tel système (II.3). Ces limites se trouvent aujourd'hui intégrées dans des recompositions de stratégies d'acteurs, à la faveur du changement institutionnel de 1993 (II.4).

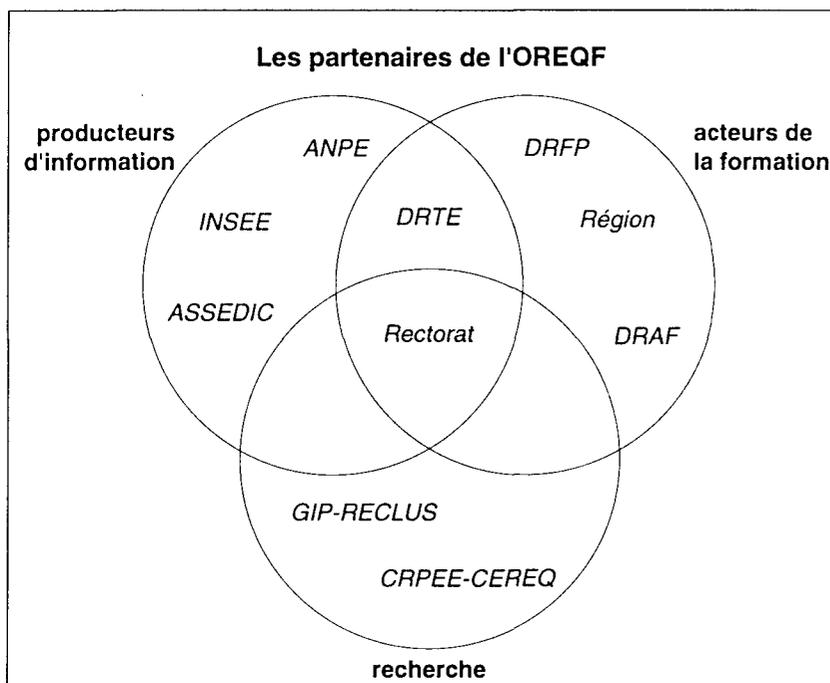
### **II.1 L'organisation du réseau de partenaires**

L'Observatoire est un outil inter-institutionnel. Cela lui donne une certaine richesse pour la mise en synergie des moyens et des approches. Mais, cela multiplie les objectifs visés, chaque institution développant les siens en fonction de ses compétences et de sa logique de fonctionnement.

### a. Les partenaires de l'Observatoire

Trois catégories de partenaires peuvent être identifiées : les producteurs d'information (qu'il s'agisse d'une fonction majeure ou dérivée), les acteurs de la formation qui participent directement à la programmation régionale, quelques techniciens de l'information issus de la sphère scientifique.

L'Observatoire n'est pas une personne morale, et n'a pas donné lieu à la mise en place d'une structure organisationnelle. Au stade actuel de son développement, il est organisé en réseau, sans structure juridique propre. Il regroupe par convention les différents partenaires. Les conventions établies en 1988 définissent le champ des informations transmises par chacun des producteurs, les délais et les procédures de transfert de l'information.



Pour arriver à la signature de ces conventions, l'Observatoire s'est heurté à certaines difficultés liées soit aux filières verticales de la centralisation administrative, soit à quelques réserves d'organismes à caractère paritaire. Cinq années après, ces difficultés ne sont encore toutes résolues. Elles reposent sur deux formes persistantes de crainte dès lors que l'on envisage la construction collective d'un tel outil : les partenaires peuvent rechigner à communiquer leurs statistiques et à en perdre la totale maîtrise ou alors, ils peuvent s'interroger sur le caractère

extrêmement confidentiel du produit. L'un dans l'autre, ils font percevoir une gêne plus ou moins affichée au partage de l'information statistique qui jouit d'un certain prestige en terme de pouvoir. Ainsi, il faudra une bonne année de négociations pour que l'ASSEDIC signe sa convention et accepte de jouer le jeu avec l'Observatoire. Si la situation a fini par déboucher sur un accord avec l'ASSEDIC, elle demeure toujours incertaine avec la DRAF qui s'est totalement marginalisée au sein du réseau.

### b. Des objectifs différenciés

Quels sont les outils que les responsables régionaux ont choisi de privilégier et de construire collectivement ? La décentralisation et la déconcentration ayant modifié fortement les logiques d'intervention dans les domaines de l'emploi et de la formation, ils demandent à disposer d'indicateurs pour éclairer des décisions de plus en plus localisées. L'Observatoire est amené, pour satisfaire les stratégies des différents acteurs, à répondre à des questionnements multiples. Nous en retiendrons trois principaux.

- La première cible de l'Observatoire sont les politiques de moyen terme du Rectorat pour l'élaboration de la carte scolaire ou de la Région pour son SRF. Elles reposent sur des indicateurs de prospective ou de simulation pertinents afin de mettre en évidence les évolutions tendanciennes démographiques et socio-économiques de la région. L'Observatoire peut notamment réfléchir

sur les moyens de compléter les méthodologies utilisées par le Service de la prévision du Rectorat qui travaille principalement en terme de flux entre filière de formation et bassin de formation.

La transformation structurelle du marché du travail et des processus d'insertion professionnelle et de qualification le pousse à investir des axes méthodologiques nouveaux. Ainsi, plutôt que des approches en terme de modélisation (ce que, d'ailleurs, l'Observatoire n'a jamais été), l'objectif de l'Observatoire consiste à dépasser des instrumentations macro-économiques strictement quantitatives qui ne cessent de montrer leurs limites dans les politiques d'emploi et de formation. Grâce à ses relations privilégiées avec le CEREQ qui, depuis quelques années, tente de mettre en évidence l'absence de relation simple entre emploi et formation, l'Observatoire peut profiter d'un ensemble d'outils d'analyse qualitative et les développer au niveau régional.

- L'Observatoire peut être, en second lieu, sollicité pour l'élaboration des programmes d'actions de formation, qu'il s'agisse de celui de la Région ou de ceux des services déconcentrés de l'État. Compte tenu de l'annualité des engagements financiers, l'aide à la programmation nécessite dans ce cas de créer des outils d'analyse plus conjoncturelle. Ceux-là font appel à des approches formalisées autour de la connaissance du marché du travail, des métiers, des publics visés, de l'offre de formation.

Cependant, la montée du chômage, et notamment du chômage de longue durée, exige d'élargir les problématiques pour répondre à cette demande sociale forte. La prise en compte de certaines difficultés spécifiques (la mobilité, la qualification, par exemple) ne peut plus échapper à la programmation dès lors que les acteurs institutionnels se sentent investis d'une mission vis à vis de ces publics fortement en attente. La crise économique et les difficultés multiples d'intégration sociale et économique poussent en partie à la recherche de solutions territorialisées, au niveau des départements ou des bassins d'emploi. L'Observatoire est amené à jouer un rôle essentiel pour concilier les facteurs économiques et les facteurs sociaux, partant de l'hypothèse que le local permet de tels rapprochements.

- Nous distinguons enfin les objectifs d'information en direction des politiques d'insertion des jeunes. Là encore, la connaissance du local est fondamentale dans la mesure où les jeunes concernés éprouvent souvent des difficultés à la mobilité. Entre la formation initiale et l'emploi, il existe un espace occupé par tout un ensemble de dispositifs d'aide aux jeunes. Les Missions Locales, les PAIO, les coordonnateurs de zones du CFI... contribuent à la mise en œuvre des mesures d'amélioration de la qualification et de l'emploi des jeunes ou, plus largement des personnes en grande difficulté d'intégration sociale et professionnelle. Il s'agit alors pour l'Observatoire de s'associer à ces initiatives et de contribuer à faire émerger de nouveaux comportements de la part des institutions et de nouvelles opportunités chez les acteurs économiques locaux.

### *c. En résumé...*

140

L'Observatoire s'est donné pour mission de favoriser trois démarches essentielles pour améliorer la mise en œuvre des politiques de formation au niveau régional : la mise en commun d'informations sur la formation et l'emploi (statistiques et études), l'aide à la décision des acteurs locaux à partir d'un cadre commun d'analyse et de diagnostic, enfin, le développement d'un réseau de partenaires pour rapprocher producteurs et utilisateurs d'informations régionales en matière d'emploi, de formation et de qualification.

A cet effet, il s'est donné pour objectif de doter les acteurs régionaux d'un dispositif de traitement de l'information dans la perspective d'infléchir et de coordonner les différentes interventions régionales en matière de formation.

---

La nature de la demande varie fortement selon les préoccupations des acteurs, leur champ d'action et de compétence. On peut cependant distinguer deux types de besoins. D'une part, des éclairages sur les grandes orientations de l'économie régionale sont nécessaires pour améliorer la connaissance générale des acteurs et les sensibiliser aux transformations structurelles du système d'emploi et de formation. D'autre part, des traitements spécifiques doivent permettre de répondre à des questionnements ciblés et plus précisément définis dans l'espace temps.

## II.2 L'organisation des outils de l'OREQF

L'organisation de l'Observatoire se fait autour d'une équipe technique chargée d'animer une banque de données structurée et informatisée et de réaliser un programme annuel d'études.

### *a. Le montage technique de l'Observatoire*

La force de l'Observatoire repose sur les données statistiques apportées par chaque membre du réseau qui, en quantité et en qualité, représentent la quasi totalité du stock officiel disponible en région. Elle repose aussi sur l'appui méthodologique apporté par l'ensemble des partenaires. Chaque service extérieur de l'État produit des statistiques à la demande de son Ministère de tutelle, suivant une nomenclature particulière. L'Observatoire s'est fixé, pour mission première, de compiler toutes ces données malgré la complexité des codes et des délimitations des zones géographiques. Un gros travail de structuration des champs s'engage rapidement. Dans cette tâche, l'Observatoire s'appuie sur une équipe technique composée de l'ADEP, du CRPEE-CEREQ, de la Maison de la Géographie et de la SIAGE.

La Maison de la Géographie assure le traitement des données statistiques qui doivent être intégrées à la banque de l'Observatoire. Elle vérifie la cohérence des informations, élimine les erreurs qui peuvent survenir lors du passage de la banque de données de l'organisme producteur à celle de l'Observatoire. Cette tâche, difficile et fondamentale pour la fiabilité des résultats, ne peut être réalisée que par une structure qui maîtrise parfaitement les séries statistiques.

La SIAGE assure le bon fonctionnement de l'outil informatique qu'elle a elle-même élaboré<sup>8</sup>. Elle entre les données préalablement traitées, perfectionne sans cesse le menu de consultation de la banque de données, se charge des connexions à l'Observatoire et informe les partenaires sur l'utilisation de l'outil. Son rôle est donc purement technique.

Le CRPEE-CEREQ est consulté par l'Observatoire dans la phase d'analyse des données, pour apporter son appui méthodologique et scientifique. Le passé de cet organisme de recherche dans le domaine de l'économie régionale et ses nombreux travaux sur la petite entreprise et les systèmes de formation garantissent la portée de sa réflexion en matière de formation et d'emploi.

L'ADEP a assuré, jusqu'en 1991, l'animation de l'Observatoire. Elle avait pour charge de provoquer et d'organiser les réunions avec l'équipe technique et les partenaires, de coordonner les actions veillant au respect des objectifs fixés. Avec l'expérience de cette fonction, elle est restée dans l'équipe technique jusqu'à ce que la Mission de la Formation Professionnelle soit en mesure d'assumer pleinement son rôle de maître d'ouvrage. Le recrutement d'un chargé d'étude à temps plein pour l'animation de l'Observatoire a permis le retrait définitif de l'ADEP.

La répartition des responsabilités (gestion informatique, traitement des données, analyse et animation) entre les membres de l'équipe technique garantit la cohérence de chacune des étapes du dispositif. Elle est source des réflexions collectives qui ne peuvent qu'enrichir la démarche de

l'Observatoire. La personne chargée de l'animation assure la coordination des travaux de l'équipe technique en vue d'une meilleure efficacité.

Le système informatique choisi pour la connexion à l'Observatoire permet le téléchargement des données sur des micro-ordinateurs en utilisation locale. L'Observatoire est donc compatible avec un nombre important de logiciels qui permettent le traitement des données. En principe, une nouvelle connexion ne s'effectue que lors de modifications de la base de données, annoncées en sessions de l'Observatoire. De fréquentes connexions, par un même service, sont l'indice d'une mauvaise compréhension du système, d'erreurs de manipulation dans le stockage des données et exigent l'intervention d'un technicien de la SIAGE.

L'OREQF est un outil au service de techniciens. Pour aller chercher de l'information dans un système de ce type, il apparaît nécessaire d'être soi-même un spécialiste ou d'utiliser un assistant technique capable de décoder les données statistiques, de les interpréter et d'étayer un cadrage méthodologique strict.

### ***b. Une banque de données informatisée***

Une banque de données centralise l'information dont l'accès est réservé aux membres permanents. Les données stockées sont volontairement très désagrégées et brutes afin que l'utilisation en soit plus souple. Chacune des institutions associées dans l'Observatoire peut ainsi les utiliser pour sa gestion et construire ses propres indicateurs. Les variables de population, d'emploi, de chômage et de formation sont disponibles au niveau de la région et des bassins d'emploi. Périodiquement, des dossiers sectoriels ou territoriaux font le point sur les informations de la banque de données.

Dans la région Languedoc-Roussillon, l'Observatoire a choisi de répondre à la demande des utilisateurs à partir d'une connaissance acquise a priori. La méthode consiste donc à intégrer des données déjà existantes, établies par des organismes spécialisés dans la production d'information. La dimension territoriale a fortement conditionné le choix des indicateurs qui sont, pour la plupart, disponibles au niveau des bassins d'emploi de la région. Ainsi, les premiers indicateurs qui constituent la base actuelle de la banque de données, permettent de décrire les emplois offerts par les entreprises, les emplois recherchés par la main d'œuvre ou les modalités de son insertion professionnelle :

- données démographiques,
- données économiques sur les activités des secteurs économiques régionaux et sur les principales données de structure d'emploi,
- données sur la demande d'emploi et ses principales transformations,
- données sur le dispositif régional de formation professionnelle, initiale et continue.

Cette méthode, bâtie volontairement sur des champs existants et officiels, a l'avantage de réduire le coût de production de l'information et d'éviter la dérive dans des enquêtes lourdes à gérer pour des résultats et une efficacité médiocres. Par contre, elle pose le problème de la qualité des informations, produites en général au niveau national, et de leur fiabilité au niveau infra régional.

L'Observatoire dispose, fin 1993, de la base de données suivante, sachant que toutes les tables statistiques sont disponibles par bassin d'emploi et sur la région, que les croisements sont annoncés au niveau le plus fin (les tables par profession au niveau PCS456 existent en PCS133, PCS42 et PCS8, celles par activité au niveau NAP100 existent en NAP40 et NAP15...) et que les variables faisant référence à des individus sont automatiquement différenciées par sexe.

## État de la base de données fin 1993

### Démographie (Source : INSEE)

- Population totale (PT) par profession (PCS42) ..... années 1982, 1990
- Population totale (PT) par âge (11 postes) ..... années 1982, 1990
- PT des plus de 15 ans par diplôme (15 postes)/profession (PCS8) ..... année 1982

### Emploi : Source INSEE

- Population active totale (PAT) pa âge (11 postes) ..... années 1982, 1990
- Population active totale (PAT)profession (PCS456)/diplôme (15 p) ..... années 1982, 1990
- Population active totale (PAT)profession (PCS456)/activité (40 p) ..... années 1982, 1990
- PAT des plus de 15 ans ni scolarisée ni apprentie par diplôme (15 p) ..... années 1982, 1990
- PAT des plus de 15 ans ni scolarisée ni apprentie par profes. (PCS456)/âge (11 p) .... années 1982, 1990
- Population active ayant un emploi (PAAE) par activité (NAP100)/diplôme (15 p) .. années 1982, 1990
- Population active ayant un emploi (PAAE) par âge (11 p) ..... années 1982, 1990
- Population active ayant un emploi (PAAE) par statut d'emploi/âge (3 p) ..... année 1990
- Population active ayant un emploi (PAAE) par statut d'emploi/activité (NAP40) ... année 1990
- Population active privée d'emploi (PAPE) par ancienneté/âge (3p) ..... année 1990

### Emploi : Source ASSEDIC

- Etablissement (ETB) par activité (NAP40)/taille des ETB ..... années 1988, 89, 90, 91, 92
- Effectifs salariés par activité (NAP40)/taille des ETB ..... années 1988, 89, 90, 91, 92
- Effectifs salariés par activité (NAP100) ..... années 1988, 89, 90, 91, 92

### Métiers-Qualifications : Source INSEE

- PAAE par profession (PCS456)/âge (11 p) ..... années 1982, 1990
- PAAE par profession (PCS456)/activité (NAP40) ..... années 1982, 1990
- PAAE par profession (PCS456)/diplôme (15 p) ..... années 1982, 1990

### Métiers-Qualifications ESE : Source DRTE/INSEE

- Effectifs salariés par activité (NAP40)/profession (PCS42) ..... années 84-88

### Marché du travail : Source ANPE

- DEFM par métier (ROME1200)/âge (3 p) ..... années 1987, 88, 89, 90, 91, 19
- DEFM par métier (ROME1200)/ancienneté (4 p) ..... années 1987, 88, 89, 90, 91, 92

### Marché de la Formation : Source RECTORAT

- Effectifs en année terminale des formations professionnelles par groupe de formation (47 p)/diplôme ..... années 1983, 87, 89, 90, 91, 92
- Effectifs en année terminale des formations professionnelles par spécialité de formation ..... années 1983, 87, 89, 90, 91, 92
- Effectifs en année terminale des BTS par groupe de formation (47 p)/diplôme ..... années 1990, 91, 92
- Effectifs en année terminale des BTS par spécialité de formation ..... années 1990, 91, 92
- Effectifs totaux des formations professionnelles par groupe de formation (47 p)/diplôme ..... années 1991, 92
- Effectifs totaux des formations professionnelles par spécialité de formation ..... années 1991, 92

Les caractéristiques économiques du Languedoc-Roussillon (domination de la petite entreprise, rareté des entreprises industrielles...) rendent certaines enquêtes officielles inexploitable, soit parce qu'elles sont réalisées auprès d'entreprises d'une certaine taille, soit parce qu'elles sont réalisées à l'échelle de la nation sur un échantillonnage représentatif des régions. L'utilisation de ces informations au plan régional nécessite leur extension aux petites entreprises ou la recherche d'exhaustivité dans la démarche. C'est ainsi que les DMMO<sup>9</sup> sont actuellement prolongées par une EMMO qui, sur une grille similaire de questionnement, est réalisée auprès des entreprises de 10 à 49 salariés. Ce travail est à l'initiative de la DRTE mais profite de financements de la Région et doit être rapidement intégré à la base de données de l'Observatoire. Quant à l'Enquête structure des emplois (ESE), la limitation de son champ d'investigation aux entreprises de plus de 20 salariés la rend peu pertinente sur le territoire régional<sup>10</sup>. L'Observatoire n'a pas encore trouvé une solution

satisfaisante pour corriger le biais statistique que produit une telle restriction de l'échantillonnage, surtout dans une région où les petites entreprises sont largement majoritaires.

L'absence de données qualitatives, sur les besoins des entreprises, rend plus difficile la construction d'une politique de formation. Même si les entreprises (surtout les petites entreprises artisanales) ont bien des difficultés à anticiper l'avenir et encore plus à le traduire en terme de formation et de qualification, l'élaboration d'enquêtes peut apporter des informations fondamentales sur leur perception de l'environnement économique. L'articulation de ce type d'enquêtes qualitatives avec des sources statistiques pourrait améliorer la démarche de l'Observatoire, notamment en confrontant les capacités d'anticipation des entreprises aux réalités d'emplois et de qualifications.

Ces éléments montrent les limites de l'OREQF en tant qu'outil d'information statistique. Au fil du temps, il apparaît de plus en plus évident qu'il n'a pas les moyens de rivaliser avec des outils déjà existants mais bien de favoriser, sur le thème de l'emploi et de formation, la création d'une information originale en région.

L'intégration des données de la formation continue ne peut se faire qu'après avoir défini une nomenclature commune, les organismes de formation utilisant des règles de classification des stages différentes, en fonction de leurs objectifs internes de fonctionnement. De plus, cette nomenclature doit être suffisamment large, dans les champs qu'elle recouvre, pour que la formation continue puisse compléter des analyses faites sur le marché de l'emploi ou sur le marché du travail. Pour cela, les notions d'activité et de métiers doivent être plus ou moins clairement reprises dans la nomenclature.

Pour combler ces lacunes d'ordre méthodologique, et notamment celles de la base de données informatique, l'Observatoire se dote d'un outil supplémentaire.

### ***c. Un programme annuel d'études***

La structuration de la connaissance et des informations à un niveau local ne peut se satisfaire uniquement des indicateurs usuels car ils contiennent des limites lourdes qu'il s'agit de dépasser dans une approche régionale des mécanismes d'ajustement sur les marchés de l'emploi et de la formation. Parmi ces limites, on remarque que ces indicateurs sont largement puisés chez des acteurs dont la vocation n'est pas de produire des outils d'analyse économique mais de rendre un service public (c'est le cas des données sur les salariés de l'ASSEDIC ou encore des données sur les demandeurs d'emploi de l'ANPE), la production de données statistiques étant une résultante de la gestion de ce service. Et quand les statistiques ont véritablement une vocation d'information et d'analyse, elles sont construites pour répondre à une demande sociale globale sans référence à une approche territoriale (c'est le cas des données de l'INSEE où les différenciations spatiales sont observées par rapport à une vision nationale des phénomènes et des problématiques). L'Observatoire, dans son inscription sur un territoire propre, doit donc développer des concepts originaux permettant d'appréhender autrement les problèmes de déséquilibres sur le marché du travail et de formuler, à un niveau local, la relation formation-emploi.

Cet aspect de l'Observatoire ouvre donc les portes à la créativité : elle doit donner naissance à de nouvelles formes d'indicateurs en impliquant des partenaires locaux, jusque-là exclus de toute réflexion méthodologique, et qui pourtant ont une connaissance, certes empirique, mais essentielle du marché local du travail. La fusion entre information de type institutionnel et information issue du terrain donne la pleine mesure à une approche du système économique et social qui s'inscrit dans la localité. Aujourd'hui encore, cette démarche en est à son balbutiement, mais elle apparaît suffisamment originale pour que l'Observatoire ait compris la nécessité de la développer.

Des études de fond sont programmées annuellement par les partenaires sur des sujets jugés prioritaires pour la compréhension du développement régional. Elles permettent d'apporter une

---

dimension scientifique et une réflexion méthodologique aux tentatives d'adéquation formation-emploi. Elles donnent également un éclairage plus qualitatif sur des problèmes de formation, d'emploi ou d'insertion professionnelle.

C'est ainsi que des études sont réalisées sur des champs encore peu exploités tels que les mécanismes de l'insertion professionnelle des jeunes de bas niveaux de qualification à travers des enquêtes de cheminement, ou le fonctionnement du marché de la formation continue à travers l'analyse des données stockées par la DRFP, ou encore les formes de la précarité de l'emploi à travers une enquête auprès d'un échantillon d'entreprises régionales<sup>11</sup>. Plus classiquement, certaines études engagent des réflexions sur l'avenir d'un secteur d'activité ou d'un groupe de métiers afin de proposer des orientations pour la programmation des formations<sup>12</sup>.

#### ***d. En résumé...***

L'Observatoire est donc en construction permanente. Conscient qu'il n'existe pas de relation mécaniste entre formation et emploi, il recherche sans cesse des indicateurs de plus en plus performants et réfléchit sur les meilleures approches à mettre en œuvre pour expliquer la réalité socio-économique.

Cependant, comme tout système basé sur des relations de type partenarial, il contient quelques limites fortes à son action et à son développement.

### **II.3 Les limites au partenariat volontaire**

#### ***a. Un projet enlisé par des contraintes organisationnelles et techniques***

La construction de l'outil informatique a nécessité trois années, entre 1987 et 1990. L'impatience des partenaires qui, pendant cette période souhaitent rapidement se connecter à l'Observatoire, finit par être cassée par tant de retard. De fait, la production d'information s'est heurtée à des difficultés méthodologiques et politiques fortes.

En terme de stratégies, la construction de la base de données augmente le pouvoir des techniciens de l'OREQF sur celui des utilisateurs-décideurs. De fait, il apparaît rapidement que, plus l'architecture du système est compliquée, plus il devient difficile d'utilisation pour les partenaires et donc, par conséquent, plus le pouvoir et le marché des techniciens s'avèrent long.

La signature des conventions s'avère lente pour tout un ensemble de partenaires qui jouent tous leurs jeux à l'intérieur d'un système ouvert d'information. Le pouvoir de l'information s'est d'évidence manifesté au sein de l'Observatoire et n'a pas manqué de bloquer certaines négociations sur le partenariat volontaire au départ. Les structures paritaires telles de l'ASSEDIC et l'ANPE ont notamment effrayé les autres institutions dans la mesure où elles ouvraient l'outil d'information à l'ensemble des partenaires sociaux de la région. Il s'en est suivi une certaine inertie dans la construction de la base de données qui a fini par laisser mêmes les partenaires les plus patients. Si l'Observatoire s'était garni très vite d'informations statistiques pertinentes et actualisées, alors il est à penser que chacun aurait fait l'effort nécessaire pour pouvoir y accéder.

La construction de l'OREQF autour des principaux producteurs d'information en matière de formation et d'emploi (INSEE, ASSEDIC, ANPE, Rectorat) et des principaux usagers institutionnels (DRTE, DRFP, Rectorat, DRAF, Région) doit permettre de maintenir des liaisons fortes entre ces deux niveaux d'acteurs et d'élaborer, ensemble, les outils nécessaires à la programmation. Dans le projet initial, l'OREQF se présente alors comme un lieu privilégié d'échanges entre les différents grands financeurs institutionnels de la formation professionnelle. En limitant l'accès aux grandes institutions régionales, cette nouvelle entité de production d'information se prémunit contre tout un ensemble

d'enjeux politiques et sociaux qu'une trop grande ouverture aurait inévitablement soulevés. Il est à penser que c'est grâce à ce choix stratégique élitiste que l'Observatoire a pu mettre en œuvre ces outils méthodologiques et établir son réseau de relations partenariales.

Cette prudence justifie donc le fait que les partenaires économiques et sociaux se trouvent relégués en second plan dans l'organisation du système et n'y sont associés que de façon partielle et contrôlée, principalement à travers les consultations au moment de l'élaboration des programmes de formation. Cependant, si cette logique paraissait pertinente en phase de création de l'OREQF, elle semble, huit ans après, déboucher sur des aberrations. L'absence des représentants des entreprises finit par couper peu à peu l'OREQF d'une partie de la réflexion régionale en matière de formation. L'effet sur l'organisation d'un système d'information en matière d'emploi et de formation en est d'évidence altéré. En effet, l'Observatoire est considéré par la majorité des acteurs régionaux comme un outil inaccessible, au service de quelques-uns, et qui n'a pas d'autre prétention que de fonctionner pour cette minorité institutionnelle. Les collaborations qu'ils sont en mesure d'attendre de lui sont alors réduites à leur plus simple expression pour se cristalliser sur quelques opportunités d'études par exemple. L'Observatoire est appréhendé comme un cabinet d'études, un producteur d'analyse neutre, que l'on peut interroger avec l'accord des acteurs institutionnels et dans des cadres rigoureusement spécifiés au préalable.

Or, si ce scénario perdure, il faudra bien se rendre à l'évidence et regretter l'échec de l'Observatoire. Car sa mission va bien au-delà du travail d'un consultant, et vise à alimenter, susciter et coordonner les réflexions des acteurs des territoires.

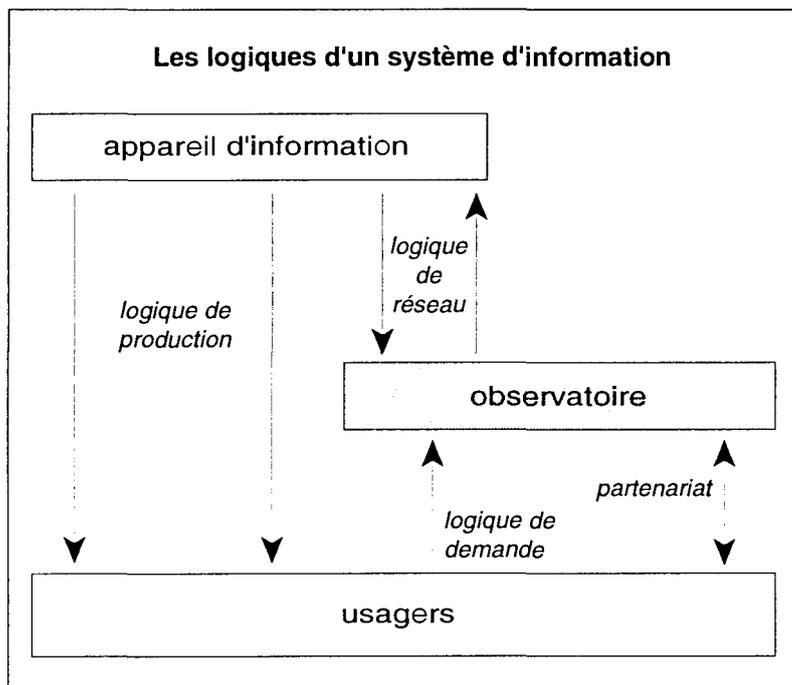
### ***b. Un principe d'organisation malmené***

Le principe d'un système d'information est de permettre aux usagers et à leurs représentants d'éclairer leurs besoins en matière de formation et d'emploi. L'enjeu principal consiste bien à faire émerger la demande<sup>13</sup>. Pour ce faire, il nécessite des engagements de la part des acteurs régionaux qui souhaitent construire ce système d'information puis le partager. L'idée de l'Observatoire est née de ce principe et s'est échafaudée en plusieurs étapes.

Dans un premier temps, le socle des informations doit émaner des acteurs institutionnels, État et Région, à partir de leurs propres préoccupations. Il se consolide à partir des outils méthodologiques existant chez les principaux producteurs de statistiques régionales et se structure autour de supports spécifiques et adaptés aux besoins de la programmation. Dans une seconde phase, cette information doit être soumise à l'analyse des socio professionnels et finalement, elle est amenée à générer une autre demande d'information. Dans ce cadre, l'OREQF se présente comme un système de réponse à des demandes d'analyse venant du terrain.

Il existe une grosse anomalie dans l'OREQF, qui d'ailleurs existe dans tout système d'information et qu'il est difficile de corriger. L'information est générée par des spécialistes de l'information. Elle est produite dans le but unidirectionnel de contenter tout un ensemble d'usagers. La production d'information se constitue en système lorsque les usagers génèrent eux-mêmes une demande, car c'est seulement à ce moment-là qu'ils se saisissent de l'information. La construction d'un système d'information régionale suppose de maintenir des aller-retour entre les techniciens de l'information et la demande sociale émanant des acteurs du système.

L'OREQF ne peut se contenter de demeurer un producteur d'études et de statistiques que les partenaires institutionnels auraient décidé de réaliser. C'est avant tout un socle d'informations au service des acteurs économiques régionaux, à charge à ces usagers potentiels d'aller y puiser dedans ou bien de demander des traitements spécifiques lorsque l'information n'existe pas déjà. Or, les usagers de l'OREQF, l'État et la Région, ne se sont pas suffisamment appropriés le système pour s'en servir. A fortiori, les représentants socio-professionnels n'ont jusque-là pratiquement jamais



eu l'occasion d'interroger l'outil. Dans ce cas, l'Observatoire devient un simple producteur d'information comme un autre ayant le seul mérite de rassembler des producteurs régionaux qui n'ont pas l'habitude de travailler ensemble. Certes, il est en mesure de proposer de l'information un peu plus étayée, un peu mieux présentée, il génère des questions et des analyses grâce aux partenaires issus de la communauté scientifique. Mais, le système risque rapidement de s'étioler dès lors que l'on oublie de prendre en compte, pour le construire, les problématiques des utilisateurs finaux.

Devant le statisme généré par la création de l'outil, la Région seule semble réagir pour sa programmation du PRAF. Elle engage le CRPEE pour alimenter la réflexion lors des réunions annuelles d'élaboration du programme. Plus particulièrement, elle commande des fiches rapides par secteur d'activité afin de les soumettre aux acteurs socio professionnels et de les aider à déterminer leurs besoins en formation. Sur la base des données engrangées dans l'Observatoire, ces fiches recensent l'évolution de l'emploi, des qualifications et des métiers par secteur. Par ailleurs, elles dégagent des informations sur les sorties du système d'éducation et éventuellement sur la qualité de leur placement dans le système d'emploi. En outre, la Région associe, à toutes ses réunions préparatoires du PRAF, l'ensemble des partenaires de l'Observatoire afin de compléter les réflexions par leur connaissance du terrain.

Jusqu'en 1990, l'élaboration de ces fiches exige d'aller chercher l'information directement chez les différents producteurs puisque la base de données de l'Observatoire ne fonctionne pas encore. Les statistiques sont alors analysées sur documents papier, ce qui ne manque pas de lourdeur lorsqu'il s'agit de croisements détaillés (PCS456 par bassin d'emploi, NAP100 par PCS42 ou encore ROME1200). Il est à penser que ces multiples contraintes découragent rapidement les autres institutions régionales, telles que la DRFP, qui n'utilisent pas une tierce personne pour construire les indicateurs nécessaires à leur programmation !

Au fil des années, l'OREQF vit plusieurs cloisonnements. Il abandonne une partie de ses objectifs initiaux et notamment il se coupe du réseau de base que sont les utilisateurs de terrain. Les partenaires techniciens s'attachent longuement à construire l'outil, mais finissent par oublier le pourquoi de cet exercice. Rapidement, l'Observatoire se met à fonctionner comme un système de production d'information, c'est-à-dire de manière totalement autosuffisante et introvertie. Certes, il améliore la connaissance générale par un certain nombre de productions statistiques et d'études, mais il n'apparaît plus véritablement au service d'une programmation.

### ***c. La mise en place d'un échelon supplémentaire***

L'idée originale de l'OREQF est de construire un outil dynamique. Chacun peut produire sa propre demande et y répondre avec des données statistiques suffisamment larges et ouvertes pour construire ses indicateurs. Or, au regard du nombre des connexions effectives au CNUSC, on

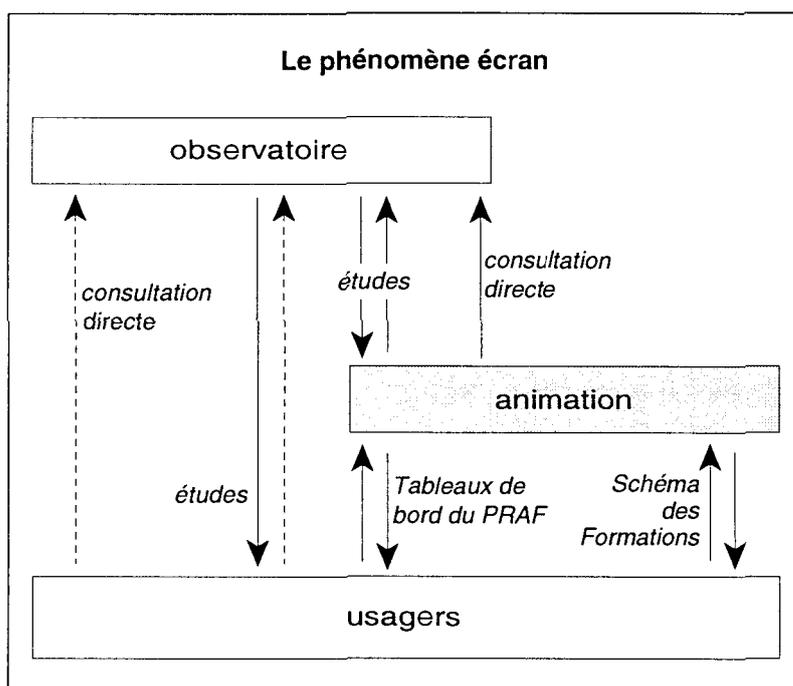
constate que l'utilisation directe de la base de données demeure extrêmement faible. Deux interprétations de cette limite de l'Observatoire peuvent être retenues.

- En premier lieu, parmi les organisations destinataires, il n'existe pas toujours le personnel capable soit d'utiliser l'outil technique, soit de maîtriser les sources statistiques, soit encore de mettre en place une méthode de traitement et d'analyse des données. A ce titre, les seules qui semblent le plus à même de dialoguer simplement avec la base de données, et donc de générer une demande originale d'information, sont les organisations qui disposent déjà, en interne, d'un service étude ou de la statistique (Rectorat, DRTE, ASSEDIC).
- En second lieu, les partenaires qui se connectent à la base de données ne trouvent pas les informations souhaitées, ou ne savent pas y accéder et, en désespoir de cause, abandonnent définitivement le produit. Ces déçus de l'OREQF continuent alors de fonctionner avec leurs outils antérieurs et donc, a priori, ne se soucient plus de devenir intervenants actifs d'un système d'information en construction. Nous pouvons hélas caser dans cette catégorie pratiquement tous les partenaires de l'OREQF qui, à un moment ou à un autre de leur relation avec l'Observatoire, se posent la question de sa pertinence, compte tenu des questions qu'ils ont à lui poser et de sa capacité de réponse.

Par ailleurs, au-delà des consultations directes, les usagers ont la possibilité d'interroger l'entité OREQF, en tant que réunion d'acteurs qui organisent la production d'informations. Dans ce cas les réponses apportées, qui se présentent sous forme d'études, impliquent des participations plus ou moins fortes de la part de chacun des partenaires.

Mais, dans ce fonctionnement en réseau, qui peut être capable de former les utilisateurs de l'OREQF à utiliser la base de données ? Qui doit construire les indicateurs réels d'aide à la décision lorsque l'institution finale ne dispose pas des moyens humains ou techniques pour le faire ? Qui doit coordonner et faire les études afin qu'elles répondent bien à la demande collective et qu'elles s'intègrent à la logique de système d'information ? L'organisation de l'OREQF répond en 1990 en définissant une fonction d'animation et en engageant un chargé d'étude auprès du maître d'ouvrage pour l'assumer. Cet animateur a pour mission de prendre les questions, d'interroger l'Observatoire, de ramasser les données pour ensuite renvoyer les informations aux usagers.

148



Quelques risques naissent de cet échelon supplémentaire. D'une part, l'introduction d'un intermédiaire complique les relations entre techniciens de l'OREQF et les décideurs des institutions destinataires. Des problèmes de communication émergent entre des décideurs qui font de la programmation et qui ont besoin d'outils pointus, et un échelon technique qui reste soucieux de la méthode et qui répond souvent avec des outils encore trop complexes et trop peu opérationnels. Il s'ensuit que, au bout de cinq années de Contrat de Plan, la demande émanant de la DRFP qui réclamait un outil de

---

type système expert, articulé autour de tableaux de bord précieux, n'est toujours pas satisfaite. On peut encore regretter une prédominance de la production sur l'usage qui conduit à maintenir des réponses totalement inadaptées au fonctionnement des organismes destinataires et au processus de décision de leurs décideurs.

D'autre part, l'engagement d'un chargé d'étude conduit à affaiblir encore plus les consultations directes de la base de données. Celui-ci devient rapidement un passage obligé au sein du réseau et fragilise les relations établies initialement entre les acteurs du système. En quelque sorte, les partenaires de l'OREQF tentent à institutionnaliser leur position et se servent de cet intermédiaire pour réorganiser leurs stratégies propres.

Avec lui, enfin, le système perd peu à peu de sa dynamique initiale dans la mesure où les partenaires cessent toute envie de se former à l'outil. Or, comme cet outil a été élaboré par des techniciens relativement spécialisés, il ne peut être accessible sans un minimum de formation d'une part aux logiciels de consultation et de traitement des données, d'autre part à la statistique et au calcul de données.

L'externalisation dans l'utilisation de l'outil d'information ne permet pas sa véritable appropriation par chaque acteur et cela est d'autant plus sensible qu'il demeure des doutes sur l'identification et l'image de l'OREQF (bon nombre de partenaires l'identifie à la Région). Comment faire pour réduire au maximum les comportements de rejet vis à vis de l'Observatoire et pour que ses développements, base de données et études, soient mieux intégrés dans la logique des organisations institutionnelles et des acteurs économiques ? Il semble que la solution passe par un accompagnement continu qui fasse prendre conscience, au sein des structures, de toutes les étapes entre la naissance du besoin d'information et la construction achevée d'outils d'aide à la décision appropriés.

#### **II.4 La loi quinquennale et la recomposition des stratégies d'acteurs en matière d'information**

L'année 1994 se caractérise par une forte recomposition des stratégies d'acteurs au sein du réseau de l'Observatoire. La cause de ces mouvements se trouve dans le nouveau partage des compétences en matière de formation professionnelle des jeunes entre les institutions régionales, ainsi que dans la redéfinition des relations avec un niveau local d'accueil et de formation de plus en plus actif. Plusieurs stratégies semblent se dessiner.

La Région se positionne comme le nœud de l'OREQF. Plusieurs éléments lui permettent d'avancer dans ce sens. D'une part, le contraste entre ses compétences multiples dans le domaine économique et ses moyens techniques et humains pour les appliquer l'oblige à déléguer une large part des actions qu'elle engage. Sa méthode consiste donc à reposer sur un réseau d'acteurs qu'elle choisit pour mettre en œuvre sa politique, ou qu'elle subventionne au titre de sa politique. Les fonctionnaires de la Région ne forment pas à proprement parler des agents de terrain, mais plutôt un relais financier et économique. Ils ont donc pour mission d'instruire des dossiers en fonction des objectifs et des moyens arrêtés dans la politique régionale. Ils sont donc amenés à s'appuyer sur des outils leur permettant de réaliser des choix entre les différentes demandes du terrain.

L'Observatoire est donc naturellement venu jouer cette fonction d'animation et d'information. Suite logique des relations formelles et informelles qui se sont tissées depuis sa création avec la Région, il a été immédiatement sollicité lors du transfert du dispositif jeunes. La loi quinquennale constitue donc une étape importante dans la vie de l'Observatoire et finit de légitimer son rôle au niveau régional. D'une part, la reconnaissance devient institutionnelle puisque les textes de loi prévoient de faire appel à lui pour la programmation annuelle des actions de formation et pour l'élaboration du PRDFPJ. D'autre part, d'un point de vue technique, le surcroît des charges qui

accompagne le transfert des compétences jeunes nécessite de faire appel à toutes les forces vives travaillant pour la Région et de compter l'Observatoire comme un membre plus actif de l'équipe régionale.

La DRFP joue sa survie et considère que, si elle doit perdre sa compétence de programmation, au moins qu'elle conserve celle de l'information et de la coordination du système régional de formation. De fait, la loi tend à faire du délégué régional le garant de la loi en matière de formation professionnelle. La modification de ses compétences le conduit à s'intéresser à tous les systèmes d'information et de contrôle, existants ou en phase de création. Plus précisément encore, la loi quinquennale pose avec détermination la question de la qualité : de la qualité en matière de formation, de la qualité en matière d'information statistique (loi sur l'obligation de l'information statistique), du contrôle des organismes de formation, etc. Les missions de la DRFP se trouvent donc redéployées sur des questions d'ordre qualitatif et réglementaire. Par ailleurs, elle conserve les canalisations, nationales ou européennes, qui aboutissent sur des crédits de la Communauté Européenne (fonds économique et social, fonds européen de développement économique régional).

A ce titre, la DRFP se repositionne très fortement au sein de l'OREQF. Elle cherche à en conserver la maîtrise financière et de décision par rapport aux autres services de l'État qui pourraient prétendre à cette fonction. Pour cela, et consciente de ne pas avoir jusque-là bien utilisé l'Observatoire dans son propre réseau, elle cherche à se valoriser régionalement en tant que structure d'arbitrage et de réflexion. Dès le début de l'année 1994, elle commande à l'OREQF un certain nombre de tableaux de bord visant à alimenter le réseau des décideurs régionaux en matière de formation.

Le regroupement des services de la DRFP et de la DRTE, présenté comme une étape de la construction territoriale régionale par l'État, intervient indirectement dans la recomposition des relations au sein de l'Observatoire. Malgré les difficultés pour monter cette organisation, il semble que ce projet permette d'affirmer les compétences d'études et de contrôle au niveau régional. Par ailleurs, la simplification du schéma d'organisation de l'État autour d'une instance unique régionale peut s'avérer un moyen efficace pour améliorer les relations entre l'Observatoire et les directions départementales, véritables détenteurs de la programmation.

Quant à l'Éducation Nationale, son engagement dans un processus de déconcentration régionale aboutit à des résultats probants dans le domaine de la gestion des filières de formation même si l'homologation des diplômes reste centralisée et les initiatives bornées par un budget nationalement défini. Cependant, en région, sa logique de l'offre la rend encline à utiliser des informations sur les flux d'entrées et de sorties en formation, issues de ses propres services, plutôt que les données économiques de l'Observatoire. Depuis 1990 environ, des réunions de filières sont organisées, indépendamment de l'Observatoire, entre les proviseurs d'établissements scolaires, inspecteurs académiques et conseillers de l'enseignement technologique, pour formaliser localement les besoins en formation initiale et mieux gérer leur mise en place. Des enquêtes de cheminement sont également menées dans les lycées et lycées professionnels afin de connaître les parcours des jeunes en formation.

Là encore, la logique (et le sens de l'histoire) voudrait que les relations entre le Rectorat et l'Observatoire s'intensifient en même temps que la décentralisation de la formation. Si la loi prévoit que le Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes est à l'initiative de la Région, elle ne retire pas pour autant le rôle central du Préfet et de l'Éducation Nationale dans son élaboration. Comme pour le schéma, ce plan à moyen terme suppose une étroite collaboration entre les différentes institutions, collaboration qui peut notamment se matérialiser à travers l'OREQF. Mais dans ce cadre, il semble que la stratégie du Rectorat vis à vis de ce dernier soit passive, peut-être parce que la Région a choisi l'attitude inverse, en tout état de cause parce qu'il dispose déjà de services d'études et de statistiques en interne.

## En conclusion...

L'Observatoire élabore des modes de représentation des phénomènes régionaux en matière de formation et d'emploi. L'objet de ses investigations ayant une dynamique propre, la construction de cet appareil d'information est elle-même en mouvement perpétuel. Pour cela, l'Observatoire a développé plusieurs outils dont les procédures d'élaboration peuvent être à tout moment remodelées en fonction de l'évolution des trajectoires des utilisateurs. Sa dynamique repose sur une triple valorisation, relationnelle, technique et méthodologique.

La diversité des moyens de l'Observatoire devrait permettre de ne pas figer les modes de représentation de la relation formation-emploi au niveau régional et, par voie de conséquence, les comportements des acteurs. L'Observatoire se présente alors comme le reflet d'un processus de transformation du système à travers lequel se nouent de nouvelles relations et s'instaurent de nouvelles pratiques de gestion et d'action. En tant qu'espace de rencontre des acteurs régionaux, il favorise les échanges qui sont au cœur même de cette transformation. Entre le réseau des relations partenariales et l'Observatoire, il apparaît une forme d'enrichissement mutuel dans lequel la dynamique du système prend sa source. En ce sens, le partenariat volontaire et accepté par les membres du réseau s'avère positif.

Cependant, pour suivre et s'adapter au processus actuel de décentralisation, l'Observatoire semble amené à dépasser l'idée d'être un simple outil d'information. Car, pour que vivent véritablement les réflexions engagées au sein de son réseau, il est fondamental qu'elles débouchent sur la mise en place d'actions. L'aide à la décision nécessite donc des formes de relais entre la réflexion et la programmation en matière de formation. Aujourd'hui ces formes de relais n'existent pas réellement dans l'Observatoire, il s'agit de les construire avec les utilisateurs que sont les décideurs institutionnels et économiques régionaux. L'Observatoire doit se développer en tant qu'outil finalisé s'il veut contribuer à améliorer l'efficacité du système.

## Notes

1. J. BIRET et M.-H. GENSBITTEL (1990) : groupe de travail sur l'analyse régionale de la relation Formation-Emploi, document de travail, CEREQ.
2. J. GAGNIER et M. BERNARD (1984) : *Schéma régional de la formation professionnelle en Languedoc-Roussillon*, rapport réalisé à la demande du Conseil régional et de la DRFP, ADEP.
3. J. GAGNIER (1986) : *Travaux préparatoires au Schéma Prévisionnel de formation*, étude réalisée à la demande du Conseil régional du Languedoc-Roussillon, ADEP.
4. A. BERNARD (1991) : *Place et dynamique des Observatoires Régionaux de l'Emploi et des Formations : le cas de l'Observatoire du Languedoc-Roussillon*, Revue d'Economie Méridionale, n° 154, pp. 31-44.
5. Quelques démarches ont été commencées avec la grande distribution et la réparation-commerce automobile et tendent vers la construction d'Observatoires Régionaux de Branche. Elles se sont concrétisées par l'analyse et l'évaluation des outils statistiques disponibles dans la base de données OREQF, puis par l'élaboration d'un questionnaire visant à apporter des éléments qualitatifs sur les entreprises du secteur.
6. PRDFPJ : Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des Jeunes.
7. D. BROCHIER et L. CAUSSE (1993) : *Les Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation : état des lieux et perspectives*, CEREQ, document de travail.
8. D. PARGUEL (1989) : *L'Observatoire Régional de l'Emploi, des Qualifications et des Formations*, Mémoire pour l'obtention du diplôme d'ingénieur du CNAM, Languedoc-Roussillon.
9. Les déclarations de mouvements de main-d'œuvre sont obligatoires pour les entreprises de plus de 50 salariés. Elles informent sur les flux mensuels d'emplois, les conditions d'entrée et les raisons de sorties.
10. Jusqu'en 1988, l'ESE est réalisée sur un échantillon d'entreprises de plus de 10 salariés. Elle informe sur la répartition socio-professionnelle des emplois.
11. Quatre études ont été réalisées sur ces thèmes pour le compte de l'OREQF :
  - V. CANALS (1992) : Entrer en Activité en Languedoc-Roussillon : turbulence d'insertion des bas niveaux de qualification Etude n° 1.
  - S. MICHEL (1993) : Formation Professionnelle Continue en Languedoc-Roussillon : marché et organisation, Etude n° 2.

- E. LEDANTEC (1993) : La précarité en Languedoc-Roussillon : une première évaluation, Etude n° 3.
  - V. THERAIN (1993) : Devenir des jeunes inscrits en Bac Professionnel en 90-91, Etude n° 4.
12. Dynamique des Emplois et des Formations dans le secteur agricole en Languedoc-Roussillon, dans le secteur de la santé , dans le secteur mécanique et électronique, dans le tertiaire.
13. P. BEL, J. BIRET et alii (1991) : Les Observatoires Régionaux de l'Emploi et de la Formation et l'aide à la décision, Etudes n° 59, CEREQ pp 11-36.

## ■ FCIL : une réponse aux besoins locaux des entreprises

Bénédicte Gendron

La lutte contre la montée continue du chômage en France constitue actuellement la priorité de l'action gouvernementale et l'objet central de la politique d'emploi. D'année en année, les moyens d'action de cette politique se sont considérablement accrus, ses modes d'intervention développés, diversifiés et affinés. Ceux-ci se sont globalement concentrés autour de deux axes : l'immersion dans un milieu de travail d'une part et, d'autre part, la formation et l'insertion professionnelle avec entre autre le dispositif d'insertion des jeunes de l'Éducation Nationale (DIJEN). C'est dans ce dispositif que s'inscrivent les Formations complémentaires d'initiative locale (FCIL) auxquelles nous nous intéresserons ici. L'hypothèse fondatrice de la mesure FCIL repose de manière caricaturale sur le constat suivant : les difficultés d'insertion professionnelle proviennent du fait que les formations ne répondent pas (ou plus) aux attentes spécifiques des entreprises. Elles font suite aux changements technologiques et aux reconversions industrielles qui ont opéré de nouvelles répartitions spatiales plaçant les économies locales devant des problèmes d'emploi et de qualifications inadaptées ou insuffisantes auxquels elles n'avaient pas été jusqu'alors confrontées.

Dès lors, les entreprises confrontées à différents types d'incertitudes lors du recrutement vont tenter d'intervenir dans la constitution des compétences (partie I) pour les ajuster à leurs besoins. Elles investissent dans des opérations de médiation telles que le partenariat "école-entreprise" dans le cadre de FCIL (partie II). Ces formations prennent des formes variées (partie III) selon les différents acteurs impliqués et leurs degrés d'engagement dans ces médiations (partie IV).

### I. La qualification des jeunes sortant du système éducatif lors du recrutement : un problème d'allocation et de création de ressources

#### I.1 L'incertitude majeure sur la qualité des candidats

152

Sur le marché du travail, les employeurs sont confrontés à des candidats dont les caractéristiques peuvent être extrêmement variables : leur niveau de productivité, leur capacité à être formés, à s'intégrer dans l'entreprise, leur volonté de rester dans l'entreprise sont très différents. Autrement dit, toutes les caractéristiques que l'entreprise souhaiterait connaître au moment du recrutement ou rechercherait dans le candidat ne sont pas identifiables gratuitement et immédiatement ou disponibles sur le marché. Le repérage des caractéristiques individuelles des candidats, ou en d'autres termes, la visualisation des qualités, est d'autant plus épineux que la relation de travail ne peut pas être définie de manière complète et précise.

Dans cette situation, selon A. Orléan (1994), le produit n'est pas un produit "marchand" car les qualités de ce dernier ne peuvent être déterminées que dans le cours de l'échange et non préalablement à

---

l'échange. Le plus souvent, il est en effet difficile d'assimiler ou de réduire l'échange de travail à l'échange d'une marchandise homogène. Cette spécificité tient en effet à la nature de la relation de travail constituée de deux éléments distincts que sont la signature du contrat de travail et l'exécution du contrat. Le décalage dans le temps entre l'exercice du travail et la vente du produit sur le marché a pour effet que le contrat porte sur les conditions d'exercice du travail et non pas sur la livraison du produit du travail. Les agents économiques sont donc confrontés à l'incertitude qualitative de la relation de travail qui réclame l'instauration de règles pour évaluer les comportements individuels et définir les modalités de l'échange.

Dans ce contexte d'incertitude, l'entreprise va s'appuyer sur des indicateurs partiels, des repères tels que le diplôme. Celui-ci, particulièrement pour les jeunes sortant du système éducatif, s'il joue un rôle prépondérant dans l'opération de qualification des individus du fait de sa visibilité et de sa forte standardisation, apparaît néanmoins de plus en plus insuffisant.

Ce constat apparaît d'autant plus fondé que les compétences qu'il s'agit d'acquérir et de mobiliser ne renvoient pas seulement et strictement à des connaissances techniques et professionnelles mais à un ensemble de qualités où se trouvent valorisés l'engagement personnel (autonomie, initiative, responsabilité...), les capacités relationnelles, les capacités à évoluer et à réagir aux imprévus...

Ainsi, la réduction de l'incertitude n'est pas seulement s'assurer des compétences techniques spécifiques mais tient aussi à la possibilité de contrôler la faculté d'intégration des candidats et leur capacité à épouser les projets d'entreprise. Pour partie, cet ensemble de connaissances ne peut être acquis que par l'expérience en situation de travail réelle et sera donc avant tout du domaine du local (du spécifique). Dans cette mesure, les entreprises investissent dans des opérations particulières (opérations de médiation) qui permettent de limiter les risques d'erreur en identifiant les qualités des individus, en évaluant les écarts entre les caractéristiques des candidats et les exigences en compétences présentes et/ou anticipées des postes à tenir.

Ainsi, le problème de la coordination au moment de l'embauche ne se limite pas à la seule dimension allocative des ressources. Le problème de l'entreprise est de se procurer des ressources, à en spécifier les caractéristiques ce qui pose des problèmes supplémentaires de coordination dans la mesure où elle peut mettre en place des arrangements contractuels permettant de créer des ressources supplémentaires.

La réduction de l'incertitude au moment de l'embauche conduit en effet à un ensemble de réponses allant de la mise en place à côté des diplômes délivrés par l'Éducation Nationale, de repères complémentaires ayant un caractère spécifique à l'entreprise, à une prise en charge complète de la formation elle-même des jeunes en passant par des périodes d'observation et de sélection ou bien encore par une implication partagée dans le processus de formation des jeunes en alternance. Le problème de la coordination ne se réduit pas seulement à un problème d'allocation de ressources existantes mais à un problème de création de ressources.

## **1.2 L'entreprise comme lieu de construction des qualités**

L'entreprise va mettre en place des médiations pour sortir les individus de leur anonymat afin d'assurer une coordination correcte de ces ressources extérieures avec les autres ressources intégrées dans la fonction de production de l'entreprise. L'entreprise peut donc jouer un rôle de qualification des ressources en main-d'œuvre distinct de celui du marché en donnant un rôle primordial à la qualité, les prix prenant un rôle secondaire dans la coordination.

En mettant en place des intermédiaires locaux (spécifiques), l'entreprise assure la compatibilité entre les ressources externes et les ressources en place. Les entreprises jouent donc un rôle central

par leur investissement dans des intermédiaires locaux. Cette approche met en évidence l'élaboration de compromis entre les différents impératifs qui pèsent sur l'entreprise au moment du recrutement (ces derniers ne se réduisant pas au seul impératif marchand).

L'importance de l'entreprise dans l'opération de mise en forme des qualités apparaît bien dans l'opposition entre intermédiaires généraux et intermédiaires locaux. Par exemple, les diplômes reconnus par l'État sont des intermédiaires généraux pour l'entreprise dans le sens où celle-ci n'intervient pas dans leur définition. Ces intermédiaires peuvent être ajustés localement : une entreprise peut investir dans certaines formations en participant aux enseignements, par exemple. L'intermédiaire général représenté par le diplôme ajusté localement aux besoins de l'entreprise par un complément de formation devient alors un intermédiaire local. En identifiant les qualités particulières des individus, les intermédiaires locaux assurent l'efficacité de la relation car nombreuses sont les qualités peu formalisées difficiles à repérer.

Cette opposition général-local rejoint celle d'un type de coordination centralisé sans interrelations entre les individus à un type de coordination décentralisé. Le premier type de coordination qui s'appuie sur des repères parfaitement objectivés ne nécessitant pas de relations humaines, n'est pas adapté à l'analyse de la coordination des actions individuelles sur le marché du travail, dans la mesure où le diplôme qui jouerait ce rôle est insuffisant pour assurer la coordination. L'ensemble des connaissances requises ne peut plus seulement se visualiser au travers d'intermédiaires généraux mais revêt un caractère local, spécifique. L'incomplétude des contrats et l'incertitude portant sur les qualités des jeunes formés perturbent profondément la logique contractuelle. Dans ce cadre, les entreprises vont investir dans des intermédiaires locaux en intervenant parfois directement dans la constitution des qualités ou parfois de manière conjointe en établissant par exemple un partenariat "école-entreprise", comme dans le cas des FCIL.

## II. Une forme particulière d'implication des entreprises dans la formation des jeunes : les formations complémentaires d'initiatives locales

### II.1 L'origine des FCIL

Les formations complémentaires ont vu jour en 1981 par une circulaire (n°81-189) qui prévoyait l'adaptation régionale des formations et la création de nouvelles spécialités à vocation régionale en vue de favoriser l'investissement professionnel des jeunes.

Sous leur nom actuel de "formation complémentaire d'initiative locale", elles ne prendront naissance qu'officiellement en 1985. Les objectifs d'adaptation à l'emploi local de ces formations sont clairement affichés. En outre, en 1992, cette mesure sera étendue aux formations de niveau III.

#### ***Les FCIL : une mesure spécifique du dispositif d'insertion des jeunes de l'Éducation Nationale (DIJEN)***

Les FCIL étaient intégrées aux mesures du dispositif d'insertion des jeunes de l'Éducation Nationale créé par la circulaire du 30 mai 1986 ; celui-ci fait de « *l'insertion sociale et professionnelle des jeunes une mission permanente du système éducatif* ». Il est destiné aux jeunes quittant le système scolaire avec un niveau de formation inférieur ou équivalent à celui du baccalauréat. Il leur offre une aide à l'orientation professionnelle, à la recherche d'emploi ou la possibilité de reprendre une formation pendant toute l'année qui suit leur sortie du système éducatif.

Ce dispositif comporte cinq actions spécifiques :

- Pour les jeunes non qualifiés et non diplômés :
  - les sessions d'information et d'orientation (SIO)
  - les cycles d'insertion professionnelle par alternance (CIPPA)

- les modules de re-préparation à l'examen en alternance (MOREA)
- Pour les jeunes diplômés :
  - l'aide à la recherche d'emploi (ARE)
  - les formations complémentaires d'initiative locale (FCIL).

Parmi les différentes mesures spécifiques qui constituent ce dispositif, les FCIL<sup>1</sup> sont celles qui touchent le plus de jeunes<sup>2</sup>. Et le taux d'insertion des jeunes à l'issue de cette mesure est l'un des plus élevés du dispositif. A l'issue de ces formations un jeune sur trois a trouvé un emploi en 1991 contre moins de 7 % pour les autres types de mesures.

**Evolution des effectifs d'élèves inscrits dans les mesures spécifiques du DIJEN sur 5 ans (France sans TOM)**

Mesures du DIJEN	1986-87	1987-88	1988-89	1989-90	1990-91
SIO	8 701	9 622	7 019	6 436	9 550
ARE	5 347	4 791	3 612	1 744	2 161
MOREA	—	3 003	4 411	4 516	4 808
CIPPA	5 800*	4 621	6 933	9 483	11 034
FCIL	12 423	12 369	12 565	12 043	13 911
Actions niveau IV ou 2 <sup>de</sup> , 1 <sup>re</sup>	—	—	—	1 203	611
TOTAL	32 217	34 592	34 338	35 425	42 075

\* année 1985-86

Source : Note d'information 91.45 DEP 91

**Orientation à la suite des mesures spécifiques du DIJEN (France métropolitaine)**

	Orientation effective	SIO (%)	MOREA (%)	CIPPA (%)	FCIL (%)
suite à des mesures de DJEN	Retour en formation initiale	5,2	46,9	19,1	25,2
	SIO	—	—	—	—
	ARE	0,6	—	—	—
	MOREA (CAP, BEP, BAC)	2,6	2,9	2,8	0,2
	CIPPA	48,4	—	—	—
	FC ou FCIL (post BEP, et post BAC)	2,2	—	—	—
	Actions de niveau 2 <sup>de</sup> , 1 <sup>re</sup>	0,5	—	—	—
	SIVP	0,9	2,7	4,1	2,8
	CES	1,9	6,4	6,5	4,3
autres cas	Autres stages	4,1	2,7	17,8	2,7
	Apprentissage	8,8	1,2	16,4	1,5
	Contrats de qualification	0,5	0,5	3,4	4,6
	Contrats d'adaptation	0,2	0,7	0,8	0,9
	Emploi	2,0	5,6	6,5	33,2
	Autres solutions	5,3	18,5	6,7	9,4
	Sans solution connue	16,8	11,8	15,9	15,3
	TOTAL (en %)	100	100	100	100
	TOTAL (en nombre absolu)	9 012	4 531	11 034	13 703

Source : Note d'information 91.45 DEP 91

**Les FCIL : selon les textes législatifs**

Quelques textes réglementaires et documents officiels définissent ces formations :

- *Circulaire du 7 mai 1981 (n°81-189) : une esquisse des FCIL.*

Cette circulaire prévoit le développement d'actions de formations spécifiques susceptibles de favoriser la qualification des travailleurs et l'insertion professionnelle des jeunes. Entre autres, elle prévoit :

- l'adaptation régionale de certaines formations,
- la création de nouvelles spécialités à vocation régionale pour les diplômés de l'enseignement technique.

- *Arrêté du 14 février 1985 : naissance des FCIL.*

La formation complémentaire d'initiative locale constitue une adaptation à l'emploi ou un complément de formation initiale à finalité professionnelle.

- *Circulaire du 1er juin 1992 (n°92-171) : extension au niveau III de formation et volonté d'accroissement du potentiel d'accueil de 10 % de ces formations.*

Cette dernière circulaire étend les FCIL au niveau III de formation et confirme le rôle de ces formations comme « un des moyens les plus efficaces permettant aux jeunes d'accéder à l'emploi visé par la qualification acquise grâce à la prise en compte des exigences de certains secteurs professionnels ».

## II.2 L'outil FCIL : une esquisse de définition

### a. Les FCIL : concrètement que sont les FCIL ?

- *Une action d'adaptation à l'emploi*

Les formations complémentaires visent l'insertion dans l'emploi par un complément de formation professionnelle. Comme toute formation, elle inclut l'apprentissage de la dimension sociale de la profession, c'est l'un des objectifs de la période de formation en entreprise. Elles se distinguent donc d'autres outils (Contrats emploi-solidarité, ou SIVP) pour lesquels l'insertion passe d'abord par l'exercice d'une activité professionnelle directe.

- *Un complément de formation initiale en alternance*

Les FCIL s'adressent prioritairement à des jeunes titulaires d'un diplôme allant du niveau IV au niveau III issus directement de formation initiale. Elles proposent soit une spécialisation, soit un élargissement de la formation première. En outre, les périodes de formation au sein de l'entreprise constituent l'aspect fondamental de ces formations. Cependant, elles se distinguent des formations en alternance par le fait que le jeune reste sous le statut scolaire.

- *Une formation d'initiative locale*

Les FCIL, visant un créneau d'emploi local ou régional, sont créées par le recteur de l'académie sur demande émanant de l'établissement ou des entreprises locales. Les modalités d'organisation et de déroulement de la formation, notamment la durée, le contenu, les diplômes requis, les conditions de stage sont définies conjointement par l'établissement et les entreprises partenaires dans le cadre d'une convention.

### b. Les FCIL : une mise en place en concertation avec les milieux professionnels

- *L'initiative : le proviseur, l'enseignant ou l'entreprise*

Elle peut partir d'un proviseur ou d'un enseignant qui entretient des relations régulières avec des entreprises. Elle peut émaner d'entreprises à la recherche de qualifications qu'elles ne trouvent pas (ou plus) sur le marché du travail. Les FCIL donnent donc la possibilité à l'établissement de mettre en place une formation correspondant aux besoins des entreprises de son environnement non couverts par le champ actuel des diplômes de l'Éducation Nationale.

- *Le type de formation : une spécialisation ou un élargissement*

1. La FCIL vise à la spécialisation dans un domaine précis : tout en se basant sur les acquis d'un diplôme, le caractère spécialisé de la FCIL apporte aux étudiants ou aux élèves un moyen d'accéder à des emplois spécifiques, comme par exemple, la mise en place d'une spécialisation "cuisine végétarienne"<sup>3</sup> à la suite d'un CAP "cuisinier".
2. Elle peut permettre l'élargissement de la formation ou l'acquisition d'une pluri-compétence : pour d'autres formations, l'accès à des emplois définis se trouve entravé par la faible étendue

---

du champ couvert. En outre, certaines fonctions de travail nécessitent parfois une double compétence. Dès lors, l'acquisition de connaissances dans un autre domaine ou l'élargissement de la formation peut être à la base d'une formation complémentaire. Par exemple, suite à la demande d'un certain nombre d'entreprises de personnes compétentes en maintenance et installation de matériel d'arrosage et d'irrigation, une formation "hydraulique et électricité" a été dispensée aux titulaires d'un BEP "électrotechnique" intéressés.

- *Le contenu : défini en collaboration avec les professionnels et les enseignants*

L'objectif et le contenu de la FCIL sont établis par l'établissement scolaire en liaison étroite avec les entreprises partenaires. Ce contenu peut être révisé en permanence et en particulier lors de la reconduction de la formation. En revanche, l'arrêté du 14 février 1985 précise que le temps de formation en alternance ne peut excéder les 2/3 de la durée totale de la formation.

- *L'organisation : une convention entre entreprises et établissements*

Du fait de l'alternance, une convention est signée entre l'établissement et chaque entreprise partenaire. Par ailleurs, dans le cadre de la convention de création de la FCIL qui concrétise la reconnaissance de la formation par la profession, il peut être fait appel aux moyens de formation dont dispose la profession ou aux ressources des entreprises d'accueil : matériels, personnel d'encadrement, locaux...

- *Les démarches : à l'initiative de l'établissement*

Une fois que les besoins ont été clairement exprimés par les entreprises, c'est l'établissement qui a l'initiative de la démarche. Il doit présenter son projet au rectorat de l'académie en fin d'année. Le recteur "examine" l'opportunité de la formation avec le service public de l'emploi, les organisations professionnelles d'employeurs et les entreprises intéressées. Une réponse est adressée aux établissements au cours du mois de juin ainsi que la notification des moyens qui leur sont accordés. Certains conseils régionaux qui ont compris l'intérêt de ces formations pour l'économie et l'emploi abondent le financement des FCIL. Certains ont contractualisé avec l'État les moyens de développement de ces dernières dans le cadre des Contrats de Plan État-Région.

- *La reconduction : selon les besoins locaux*

Comme la création de la formation complémentaire prend appui sur les possibilités d'emploi au niveau local, sa reconduction en dépend de même très largement. De par leur nature même les FCIL sont contraintes à naître et à disparaître selon les besoins exprimés par les organisations professionnelles.

### II.3 Les acteurs et leurs compétences respectives

On dénombre, en synthétisant, cinq catégories d'acteurs.

- *Les formés* : ce sont des élèves déjà diplômés d'une formation de niveau III (BTS ou DUT), pour ce qui concerne notre étude.
- *Les professeurs* : ils ont pour vocation de dispenser la formation. Le contenu de cette formation a été élaboré en liaison, à divers degrés d'implication, avec les entreprises partenaires et l'équipe pédagogique de l'établissement d'accueil.

L'objectif de la formation et son contenu peuvent être définis au moyen de "référentiels d'activité" et de "référentiels de formation". Chaque année, au moment de la reconduction de la formation, les professeurs et les partenaires du milieu professionnel revoient ensemble ce contenu.

- *L'établissement ou son représentant, le chef d'établissement* : c'est l'établissement qui, en général, est à l'initiative de la démarche. Il a pour rôle de présenter le projet de FCIL au rectorat. Le chef d'établissement est libre de la répartition entre les différentes formations de la dotation horaire globale accordée par le Rectorat. Il est donc le seul maître de l'usage du crédit horaire et la volonté de dégager des heures pour mettre en place une FCIL lui appartient.

- *Le rectorat et les services qui lui sont rattachés* : le recteur est la personne qui attribue à l'établissement les moyens d'enseignement à travers un volume d'heures d'enseignement forfaitaire par FCIL. Au sein du rectorat, une personne est chargée du suivi et de l'animation de cette mesure en cohérence avec celle responsable de l'ensemble du dispositif d'insertion des jeunes. Ce rôle d'animation se double d'un rôle de conseil auprès des établissements. Une commission est généralement réunie sous la responsabilité du recteur pour choisir entre les différents projets. Le recteur examinera l'opportunité de la formation avec le service de l'emploi et les organisations professionnelles d'employeurs et de salariés intéressées.
- *Les partenaires du milieu professionnel* : ils interviennent dans la définition des contenus de formation, dans l'apport de la taxe d'apprentissage, d'équipements et/ou de matériaux nécessaires aux FCIL. Ils peuvent mettre à disposition les moyens de formation dont ils disposent. Ils interviennent également comme entreprises d'accueil des professeurs et des stagiaires.

### III. Des appropriations locales de la mesure : des exemples de montage de FCIL

Les exemples ont été tirés d'une enquête réalisée dans le cadre d'un appel d'offre pour le compte de la direction des lycées et collèges.

#### *Méthodologie de l'enquête*

---

*Nous intéressant aux mises en œuvre de formations nouvelles par les établissements en relation directe avec l'environnement productif, nous avons privilégié une approche locale où nous avons pu observer la construction de ces pratiques, leur évolution dans le temps suite aux modifications tant internes à l'établissement qu'aux évolutions de l'environnement.*

*Dans le cadre de notre enquête, nous avons retenu l'académie de Paris comme zone géographique d'investigation et avons porté notre étude sur les FCIL de niveau III dispensées dans des lycées publics d'enseignement professionnel de l'académie.*

*Des entretiens approfondis ont été menés auprès des enseignants responsables et chefs de travaux des spécialités de formation professionnelle impliqués dans ce type de formation. De même, des partenaires du milieu professionnel et des inspecteurs pédagogiques régionaux ont fait l'objet d'interrogations.*

*Par ailleurs, une enquête d'insertion professionnelle a été menée auprès d'un certain nombre de sortants d'une formation complémentaire ayant déjà plusieurs années d'existence, afin de dégager quelques traits sur leurs conditions d'accès à l'emploi, leur évolution de carrière et la gestion de ce complément de formation par l'entreprise.*

---

#### **Principales caractéristiques des FCIL en général**

##### ***Initiative***

L'initiative émane soit :

- directement d'entreprises locales,
- de représentants de la profession (chambre syndicale, association professionnelle de la profession...),
- d'un professeur ayant des relations avec le milieu professionnel,
- du statut particulier de l'établissement,
- du Ministère de l'Éducation Nationale dans le cadre de vagues de projets de partenariat avec des entreprises.

### **Public ciblé**

Des étudiants diplômés de BTS ou d'IUT et des salariés d'un niveau de formation équivalent ayant une expérience professionnelle d'un certain nombre d'années dans le milieu considéré. La formation peut être suivie dans le cadre de la formation initiale c'est-à-dire sous statut scolaire ou dans le cadre de la formation continue en contrat de qualification sous le statut salarié.

### **Contenu et organisation**

Organisation : mise en place d'un groupe de travail avec les différents partenaires (représentants de l'administration, inspecteur pédagogique général : IPR, de la profession et des entreprises) intéressés pour définir l'organisation et élaborer le contenu. La formation vise une spécialisation ou un élargissement ou l'acquisition d'une pluri-compétence. La révision du contenu se fait en fonction des besoins exprimés par les étudiants et les professionnels. Le directeur de l'établissement décide en dernier ressort de la reconduction de la formation.

### **Les différents acteurs et leur fonction**

Les représentants de la profession interviennent généralement dans le cadre de :

- la sélection des candidats à la formation, la définition du contenu, conférences ou séminaires,
- l'accueil en stage des étudiants,
- le prêt de matériel,
- l'attribution des certifications (membres du jury),
- la révision des contenus.

L'inspecteur pédagogique régional ou l'inspecteur général intervient dans la constitution du contenu pédagogique de la formation lors du montage et donne son avis au recteur de l'académie. Son rôle s'arrête ici. Les professeurs ont un rôle d'interface entre le monde de l'école et le monde des entreprises. Ils établissent et révisent le contenu des formations à la demande des entreprises et des besoins décelés par les étudiants.

### **Reconnaissance et insertion des jeunes formés**

Attestation de l'école, co-signée par l'inspecteur général ou l'IPR, le chef d'établissement et selon les cas par l'entreprise ou la branche professionnelle représentée. La reconnaissance peut être locale dans le sens géographique du terme ou locale dans le sens spécifique à la branche professionnelle (où le domaine de validité peut être national de par le champ d'action de l'entreprise commanditaire, ou la transversalité de la formation).

## **Les particularités de chaque FCIL : une appropriation et une adaptation locales**

### **FCIL Instrumentation et maintenance biomédicale (1986), structure d'accueil ayant des compétences en biologie**

• *Initiative* : besoin décelé et exprimé auprès du Préfet de Paris par des fabricants de matériels biomédicaux, les acheteurs publics et les utilisateurs de ce matériel (tels un grand hôpital public parisien). Transmission de la demande auprès du Rectorat de l'Académie et ensuite recherche de lycées d'accueil. Evolution de la demande : l'hôpital public s'est peu à peu désengagé en raison de restrictions budgétaires (mais demeure toujours utilisateur) et ont pris place d'autres partenaires de la branche professionnelle, et particulièrement, une association francilienne pour la formation dans les industries chimiques.

• *Public ciblé* : recrutement national de BTS et DUT relevant du domaine de la biologie, de diplômés de laboratoire d'analyse médicale (DELAM) ou personnel d'entreprise ayant ce niveau de formation et une expérience dans le domaine biomédical.

• *Contenu et organisation* : organisation : "mariage heureux" entre deux lycées ayant des compétences spécifiques. Formation alternée dans le sens où les BTS de biologie reçoivent des

enseignements en maintenance suivis dans le lycée d'accueil ci-dessous. A l'inverse l'établissement forme en biologie les étudiants issus de BTS maintenance de l'autre lycée. Formation en alternance : stages de 12 semaines en entreprise.

- *Les différents acteurs et leur fonction* : la région a participé au financement pour les crédits de fonctionnement. L'école fait ici office d'établissement d'accueil de la formation.
- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : attestation interne délivrée par un jury représentatif de l'Éducation Nationale et de la profession co-signée par l'IPR et le directeur d'établissement. Reconnaissance de la qualification par l'hôpital public à l'origine de la demande. Reconnaissance par l'association pour les formations de l'industrie chimique dans la grille de classification.

#### ***FCIL Maintenance biomédicale (1986), structures d'accueil ayant des compétences en maintenance***

- *Initiative* : cette formation est issue de la même initiative que la FCIL Instrumentation et Maintenance Biomédicale. Second lycée d'accueil.
- *Public ciblé* : recrutement national de BTS de maintenance et personnel d'entreprises ayant ce niveau de formation et une expérience dans le domaine biomédical. Critères de sélection : dynamisme, motivation, investissement personnel.
- *Contenu et organisation* : défini en collaboration avec la FCIL évoquée ci-dessus. Organisation : du ressort de l'établissement. Emploi du temps très flexible, à la carte selon la disponibilité des intervenants professionnels extérieurs.
- *Les différents acteurs et leur fonction* : cf. FCIL précédente.
- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : cf. FCIL précédente. Pas d'engagement d'embauche de la part de l'hôpital à l'origine de la demande ; cependant, accueil des stagiaires. Proposition d'effectuer le service national au sein de leur structure pouvant déboucher par la suite sur une embauche.

#### ***FCIL double compétence en contrôle et régulation. Spécialisation en génie chimique et DAO (1990)***

- *Initiative* : création de cette FCIL sur proposition d'une association francilienne de formation d'une branche professionnelle habilitée à recevoir des fonds issus de la taxe professionnelle. L'établissement d'accueil est en quelque sorte un organisme sous-traitant en matière de formation.
- *Public ciblé* : recrutement national de Bac+2 en chimie ; sélection sur dossier et entretien de motivation. Formation sous statut étudiant ou sous contrat de qualification. En l'occurrence, 80 à 90 % des jeunes recrutés sont sous contrat de qualification.
- *Contenu et organisation* : contenu négocié avec l'association des industries chimiques, les professionnels et les enseignants. Formation par voie d'alternance : 16 semaines de cours et 24 semaines en entreprise.
- *Les différents acteurs et leur fonction* : rôle de l'association :
  - expression de la demande des entreprises de la branche,
  - sous-traite la formation,
  - verse des fonds à l'institution scolaire.

Elle peut décider de "couper les vivres" si la formation ne correspond plus à la demande des entreprises ou si l'établissement s'oppose à une révision. Cependant c'est le directeur de l'établissement qui décide en dernier ressort de la reconduction.

- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : certificat de spécialisation et double compétence co-signés par l'IPR et l'association. Formation agréée par la Commission nationale paritaire de

l'emploi de l'industrie chimique et codifiée dans la grille de qualification et reconnue à hauteur de 25 points supplémentaires par BTS dans la convention collective de la branche. Poursuite d'études en licence de chimie assez fréquente.

### ***FCIL biohygiéniste (1990)***

- *Initiative* : initiative d'une enseignante, ayant fait une analyse des besoins en matière d'hygiène dans l'industrie et les hôpitaux. Recherche et constitution d'un groupe de partenaires du milieu professionnel pouvant apporter leur soutien.
- *Public ciblé* : recrutement national de Bac+2 en chimie ; sélection sur dossier et entretien de motivation. Formation sous statut étudiant ou sous contrat de qualification. En l'occurrence, 80 à 90 % des jeunes recrutés sont sous contrat de qualification.
- *Contenu et organisation* : contenu conçu par l'initiateur sur informations recueillies dans les milieux professionnels. Formation quasiment assurée par des professionnels. Alternance de l'enseignement : 28 semaines de stage et 20 semaines de cours.
- *Les différents acteurs et leur fonction* : rôle de soutien des différents partenaires professionnels. Constitution d'un groupe de travail pour définir la formation et une nouvelle fonction dans les grands hôpitaux et certaines industries. Apport en temps pédagogiques des partenaires professionnels.
- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : certificat "maison" co-signé par l'IPG et l'inspecteur général des Affaires sanitaires et sociales. Reconnaissance par l'hôpital commanditaire de la formation au second échelon et titularisation sur le poste au bout d'un an. Début difficile d'insertion car création à la fois d'une formation et d'une nouvelle fonction. La diffusion de la connaissance de cette FCIL a contribué à l'élaboration d'un carnet d'offres d'emplois. Rôle important du professeur ("marketing" de ces formés) dans l'insertion ou le placement de ces étudiants.

### ***FCIL Action commerciale en industrie céréalière (1991)***

- *Initiative* : particularité de l'établissement : école créée par l'association française de meunerie ; de fait à l'écoute des besoins des industries de la profession.

Double constat :

- par l'école, taux de perte élevé de leurs étudiants désireux de devenir commerciaux. En raison de l'absence d'une telle formation dans le domaine, les étudiants issus de cette école se tournaient vers des formations commerciales existant sur le marché et en l'occurrence plus générales (ex : formation commerciale en agro-alimentaire) et ne revenaient pas nécessairement dans le secteur des céréales ;
  - par la profession, besoin de commerciaux spécialisés dans le domaine.
- *Public ciblé* : recrutement au niveau de l'établissement spécialisé en industrie céréalière uniquement. Sélection sur les résultats au BTS et sur un entretien de motivation et de qualités relationnelles jugées par un enseignant et un professionnel.
  - *Contenu et organisation* : contenu défini en référence avec le BTS Action commerciale, intégrant l'expérience des courtiers et des négociants en céréales ; professeurs formés dans les milieux professionnels. Fonctionnement : 22 semaines de cours théoriques ; conférences hebdomadaires données par des professionnels ; 3 stages (20-24 semaines) dont un à l'étranger.
  - *Les différents acteurs et leur fonction* : rôle particulier de l'école puisqu'en contact permanent avec la profession. Envoi des stagiaires dans les entreprises du métier.

- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : certificat de cycle d'études supérieures d'action commerciale en industries céréalières délivré par l'école et co-signé par la profession. Demande d'homologation non aboutie ; souci d'adhérer à la norme européenne Bac+3. Association d'anciens élèves devenue un "véritable" bureau de placement, grâce à son carnet d'adresses. Organisation du congrès international annuel de la profession. Rôle important du "bouche à oreille".

#### ***FCIL Assurance qualité en industrie céréalière (1993)***

- *Initiative* : idée d'un enseignant de l'établissement assurant des formations continues en entreprise dans ce domaine.
- *Public ciblé* : recrutement au niveau de l'établissement spécialisé en industrie céréalière uniquement ; sélection par rapport aux résultats de BTS. Ce recrutement ne concerne que la moitié de la promotion, l'autre étant fournie par le lycée partenaire spécialisé en qualité.
- *Contenu et organisation* : partenariat avec un lycée dispensant un BTS qualité ; adaptation par les professeurs de cette spécialisation dans le domaine des céréales. 19 semaines de cours théoriques, 2 stages initiatiques de 2 semaines et un stage actif de 11 semaine à la fin.
- *Les différents acteurs et leur fonction* : cf. formation précédente.
- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : cf. formation précédente.

#### ***FCIL Assistante de direction***

- *Initiative* : demande formulée par les étudiants désirant être mieux préparés à la vie professionnelle ; relais de cette demande par les professeurs de l'école.
- *Public ciblé* : recrutement national de titulaires de BTS bureautique et secrétariat, ayant moins de 23 ans.
- *Contenu et organisation* : contenu des cours élaborés par le corps enseignant ; formation évaluée chaque année par les étudiants sortant de stage en vue de sa réactualisation. Formation théorique de 18 semaines suivie d'un stage de 18 semaines.
- *Les différents acteurs et leur fonction* : pas de relations particulières avec des entreprises précises.
- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : formation sanctionnée par un Certificat de qualification "assistant de direction" délivré par l'école.

#### ***FCIL marché américain et marché allemand (1989)***

- *Initiative* : initiée par les professeurs de l'école à l'écoute des étudiants en BTS. Grand rôle joué par le proviseur qui a mobilisé ses connaissances personnelles pour trouver l'université partenaire, afin de proposer et négocier les formations conjointement assurées par l'école et par l'université ; création d'un institut d'études européennes à l'université assurant les relations entre les deux établissements. Aucune intervention des entreprises et du rectorat au niveau de ces initiatives.
- *Public ciblé* : recrutement national (mais principalement parisien en réalité) de titulaires de BTS commerce international, secrétaire trilingue et étudiants titulaires du DEUG LEA. Sélection sur examen de dossier, entretien de motivation et test de langues, effectués à l'école.
- *Contenu et organisation* : élaboration des contenus par ajustements successifs pendant 3 ans, en concertation avec les professeurs de l'école et de l'université et les étudiants, après une étude de besoin au niveau des entreprises.  
Contenu : 7 mois de cours théoriques (langues et technique à l'école, culture générale à l'université) ; 6 mois de stage marketing en entreprise à l'étranger avec un projet-mémoire. L'école se charge de trouver les stages en faisant appel à des professeurs intermédiaires sur place.

---

• *Les différents acteurs et leur fonction* : la formation est organisée sous l'égide du MEN en coopération avec la Chambre de Commerce et la Fachhochschule d'Aix-la-Chapelle pour l'organisation des stages en Allemagne et les PaSBDC (organisme fédéral d'aide au développement des entreprises) pour l'organisation des stages en Pennsylvanie (USA). Les relations établies ne sont donc pas des relations directes avec des entreprises mais avec des organismes représentants.

• *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : validation universitaire de la formation avec une Université publique de Paris (délivrance d'un diplôme universitaire donnant droit à des équivalences (de 7 à 22 UV suivant le cursus envisagé) permettant ainsi l'accès à des filières telles que : la licence de LEAC, MST ou DESU.

Un certificat de Spécialisation "marché allemand" ou "marché américain" est délivré par l'école. Insertion professionnelle plus facile que celle des BTS, liée aux stages à l'étranger. Les sortants trouvent des emplois de cadres.

Les poursuites d'études sont de plus en plus nombreuses afin de retarder leur entrée sur le marché de l'emploi en crise.

### ***FCIL bases de données réseaux***

• *Initiative* : initiée par trois professeurs également consultants en entreprise dans le domaine des bases de données réseaux.

• *Public ciblé* : recrutement national de titulaires de Bac+2 Informatique de Gestion ayant moins de 23 ans. Sélection sur examen de dossier et entretien.

• *Contenu et organisation* : contenu des cours élaboré par les initiateurs qui intègrent chaque année les évolutions du marché des logiciels. Stage en entreprise de trois mois avec une mission pendant tout le deuxième trimestre.

• *Les différents acteurs et leur fonction* : pas de partenaires professionnels précis. Contacts existant uniquement lors de la recherche de stage.

• *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : certificat "maison". Appréciation de la formation par les entreprises locales spécialisées dans le domaine. Emplois occupés comme administrateur de réseau, de base de données, et analyste programmeur. Salaire d'embauche entre 100 et 140 KF.

### ***FCIL Vente-Conseil en Assurance (1993)***

• *Initiative* : besoin d'individus bien préparés en matière de vente et de conseils exprimé par les Dirigeants Commerciaux de France et rapporté par Monsieur A, vice-président de ce groupe, et salarié de l'entreprise U. Monsieur A ayant des relations avec l'école N proposa de monter un projet de FCIL mêlant la DCF, le service des RH de l'entreprise U et des enseignants de l'école en question afin de répondre à cette attente. Un groupe de travail s'est donc constitué réunissant les personnes évoquées ci-dessus plus la direction des inspecteurs d'Ile-de-France de l'entreprise U, susceptibles d'être les utilisateurs finaux des individus formés et a donné lieu à la création en 1993 de cette FCIL.

Convention signée en Septembre 93, et reconductible si besoin est.

• *Public ciblé* : la procédure d'admission relève d'une procédure de recrutement de pré-embauche. Annonce parue dans la presse nationale avec précision du lieu du futur emploi (région parisienne). Elle s'adresse à des BTS liés à la vente ou à l'assurance. Depuis 1994 ouverture plus large (formation littéraire...).

• *Contenu et organisation* : mise en place : expertise du besoin quantitatif sur la région en référence aux capacités d'accueil des stagiaires dans les différentes directions du réseau. Expérience test sur deux ans. Possibilité d'étendre la formule à d'autres régions si expérience jugée réussie.

Contenu : définition en fonction des besoins des DCF. La formation n'est pas axée sur les produits d'assurance de l'entreprise U mais sur les clients et les marchés de service et de l'épargne en général. Il s'agit d'une spécialisation utilisable dans la profession.

Fonctionnement : 18 semaines en institution scolaire, 8 semaines au sein du centre interne de formation de l'entreprise U et 12 semaines de travail sur le terrain (inspection).

- *Les différents acteurs et leur fonction* : l'entreprise partenaire intervient fortement dans la sélection à l'entrée. Un premier tri est effectué par le responsable enseignant de l'école N. Un second correspond à un entretien de type embauche au sein du service des RH de l'entreprise U. Et depuis 1994, a lieu un entretien avec l'inspecteur général de l'entreprise U qui devra prendre en charge l'étudiant sur le terrain tout au long de l'année et qui sera le responsable hiérarchique du futur embauché. Lors du stage pratique (d'inspection), l'étudiant est accompagné de son inspecteur général.

L'entreprise investit en temps humain d'encadrement et prend en charge les frais de recrutement à l'entrée de la formation et verse une partie de sa taxe professionnelle à l'établissement. L'entreprise décidera de la reconduction de la convention si les jeunes embauchés restent fidèles à l'entreprise au moins un an (autrement investissement jugé trop coûteux).

- *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : attestation de formation co-signée par l'Éducation Nationale et l'entreprise. Obtention de la carte professionnelle dans le domaine des assurances. Embauche des candidats qui ont obtenu la certification et qui ont satisfait : évaluation par l'enseignant, le tuteur (l'inspecteur) et un responsable des RH de l'entreprise. Il n'y a pas de reconnaissance formelle au sein de l'entreprise ; celle-ci apparaît directement dans la qualité du travail du jeune embauché puisque « mieux formé, il est plus vite opérationnel et dès lors fera nécessairement plus de vente et donc une plus grosse commission par rapport à ses camarades de BTS qui n'ont pas bénéficié de cette formation ».

### **FCIL Vente en Informatique (1989)**

- *Initiative* : constat par la profession d'une pénurie de vendeurs dans les différents secteurs de l'économie française. Dès lors, constitution d'un groupe de travail réunissant des personnes de l'Éducation Nationale et des représentants de l'économie directement concernés par le domaine de la vente. Entre autre, Monsieur Y responsable de formation dans la société Z, expert en matière de vente a été sollicité et détaché au MEN pour être le rapporteur de ce groupe de travail. Ce groupe avait pour but d'analyser la situation en la matière et de suggérer des mesures. Entre autre, il a été proposé (suite à l'observation du fait que le niveau III semblait le plus conforme aux attentes des entreprises) de « donner aux formations technologiques spécialisées (en informatique, chimie, électronique...) une orientation complémentaire optionnelle vers la commercialisation des produits ». Les FCIL semblaient les mieux adaptées pour répondre à ce besoin. Donc furent nommés deux chefs de projet l'un dans l'entreprise informatique Z et l'autre à la DLC afin d'établir la faisabilité de la création d'une FCIL dans plusieurs institutions scolaires. Une convention nationale de partenariat réunissant le MEN et un grand producteur informatique fut ensuite signée. Dix lycées d'accueil ont été retenus en France. Cet accord est renégocié tous les 5 ans.

- *Public ciblé* : BTS Informatique de gestion. Ouverture nationale du recrutement. Sélection sur examen de dossier, tests écrits et entretiens.

- *Contenu et organisation* : mise en place dans un cadre national. Entente sur un programme *minimum commun élaboré par le rapporteur de l'entreprise, les professionnels du réseaux, les enseignants et un inspecteur général de l'Éducation Nationale* ; appropriation locale pour ce qui relève des matières optionnelles selon les besoins du réseau de la région.

- Contenu : établi en référence aux besoins du métier et non lié aux besoins personnels de l'entreprise Z.

– Organisation : accueil de stagiaires dans le centre de formation interne de l'entreprise Z. Le découpage de l'emploi du temps (alternance périodes de stages chez les revendeurs et périodes d'enseignements) fait l'objet d'une organisation locale.

• *Les différents acteurs et leur fonction* : l'entreprise Z forme de manière pointue aux pratiques de la vente les enseignants de l'Éducation Nationale. Elle dispense aux étudiants des mini-stages au sein de son centre de formation. Les distributeurs interviennent comme maîtres de stage des étudiants lors du stage long de fin d'année.

L'école sondée semble avoir une position particulière et une politique propre par rapport aux autres lycées d'accueil de province en ce qui concerne les relations entretenues avec le réseau des distributeurs de l'entreprise Z (quasi inexistantes). Attitude préjudiciable aux étudiants dont elle ne semble pas avoir conscience du fait « qu'elle se satisfait des partenaires déjà présents dans son portefeuille lié à sa propre aura » (propos recueillis).

Absence d'inspecteur régional du fait de la mise en place nationale de cette expérience. En revanche présence d'un inspecteur général du MEN.

Nulle obligation d'effectuer son stage dans le réseau du distributeur de l'entreprise Z. Les lycées qui dispensaient des BTS liés à la vente ont été retenus pour faire office d'accueil.

• *Reconnaissance et insertion des jeunes formés* : certificat de qualification délivré conjointement par l'école et l'entreprise Z. La reconnaissance formelle de la part du réseau des distributeurs n'est aucunement obligatoire. La reconnaissance se fait sur le terrain comme dans le cas précédent : ceci est lié à la profession de vendeur qui du fait que l'individu est plus rapidement opérationnel il dégagera d'autant plus facilement des plus values conséquentes (c'est-à-dire de par ces compétences). Ce fait est révélateur de l'état d'esprit du métier.

Employabilité améliorée par rapport à des BTS et salaires plus élevés en fonction des compétences déployées du jeune lui-même (payé sur commissions). Pas d'obligation d'embauche par les agents du réseau de l'entreprise. Selon enquête de l'école sondée : 95 % d'insérés immédiatement après leur sortie ou leurs obligations militaires. L'absence de relations développées entre l'école et le réseau de commerciaux de la région parisienne semble préjudiciable aux jeunes formés. En province, pour beaucoup, le stage chez le distributeur Z débouche sur une embauche.

#### IV. Proposition d'interprétation par l'Économie des conventions

Les Formations complémentaires d'initiatives locales engagent, comme leur nom l'indique, des acteurs à un niveau localisé. Il nous semble intéressant de traduire de manière formelle le jeu des acteurs entrant dans le processus d'élaboration, de mise en œuvre et de suivi de ces formations afin d'éclairer ce que l'on entend par la "négociation d'une formation". Le but d'une telle approche consiste à apporter des éléments de comparaison des différentes FCIL qui sont actuellement en place dans la région Ile-de-France (pour ce qui concerne notre étude empirique), l'intérêt réside ici dans la tentative théorique d'appréhender et de "mesurer l'efficacité" de ces formations négociées localement.

Comme support d'analyse, nous avons choisi de faire appel à la théorie économique des conventions. Nous motivons ce choix par notre approche particulière centrée sur le jeu des acteurs. En effet, l'Économie des conventions se veut être avant tout une théorie de l'action légitimant différentes formes d'accords sur la base d'actions justifiées, ce qui permet de valoriser un certain nombre de notions telles que la coordination et l'engagement dans la théorie économique. Préalablement à notre proposition d'analyse des FCIL, il paraît indispensable d'exposer brièvement les fondements de l'Économie des conventions.

#### IV.I Les fondements de l'Économie des conventions

Le point de départ de cette théorie a été donné par L. Boltanski et L. Thévenot (1991) qui s'opposent à la juxtaposition, jugée insatisfaisante, de références conjointes à l'économie et au social. Ainsi tentent-ils de réconcilier les calculs individuels (en référence au comportement de maximisation de l'individualisme méthodologique considéré en théorie économique) avec les stratégies collectives (en référence aux principes sociologiques). Ils proposent une analyse de la réalité en terme de légitimité de l'accord en procédant à une analyse fine du processus d'interaction entre les acteurs menant à des formes d'accord particulières.

Cette théorie de l'action repose sur une nouvelle conception de l'individualisme formel. Les auteurs cherchent à montrer que les économistes ne peuvent plus se suffire de l'individu caractérisé par un égoïsme intéressé comme c'est souvent le cas, mais qu'il faut résolument intégrer dans la formalisation un "être moral" capable de prendre en compte les multiples référents qu'offre notre société. L'Économie des Conventions propose conjointement deux niveaux d'analyse, à savoir, les états particuliers des hommes, d'une part, et d'autre part, un cadre permettant de dépasser les particularités des personnes et de constituer les fondements d'un accord. Ce second niveau d'analyse, nouveau pour la théorie économique, correspond à un niveau de généralité qui permet une capacité d'objectivation pour l'individu. Il s'agit du principe supérieur commun grâce auquel les individus peuvent s'abstraire de leurs particularités pour entrer en relation les uns avec les autres et s'entendre sur des biens extérieurs dont la liste et la définition sont générales.

C'est à partir des philosophies politiques que les auteurs ont abordé à proprement parler la construction de ce principe général commun, car elles définissent la convention comme un ensemble de règles qui vise à assurer l'accord de volonté de personnes connaissant cette convention. Avec la volonté de replacer l'acteur au sein de notre société intégrant de multiples référentiels, les auteurs ont décidé de construire 6 cités ou natures indépendantes entre elles. Ces natures traduisent le principe marchand selon la philosophie de Smith, mais aussi civique d'après Rousseau, industriel d'après Saint-Simon, de renom d'après Hobbes, d'inspiré d'après Saint-Augustin et domestique d'après Bossuet. Chacune de ces cités établit une grammaire d'accord ou de désaccord propre. Elles admettent chacune un ordre de grandeur sur les personnes et les objets qui ne correspondent pas les uns avec les autres. Pour chaque nature, la grammaire et l'ordre de grandeur conditionnent la justification des actions des individus qui se placent dans cette nature.

Cette modélisation contribue à expliquer la notion de la coordination entre des acteurs justifiant leurs actions en référence à des natures différentes. En effet, L. Thévenot remarque que « *a forme de généralité propre à chaque nature (ou cité), sur laquelle repose la qualification des êtres (et des objet qui appartiennent à une nature unique), peut être schématisée comme une relation d'équivalence* » commune à tous. C'est donc bien le fait d'atteindre un niveau de généralité, par opposition au cantonnement à des états particuliers, qui permet le rapprochement entre les êtres grâce à l'existence, à ce niveau, de relations d'équivalences. En outre, le principe supérieur commun constitue également un ordre légitime sur l'importance des personnes et des objets qualifiés à partir de ces rapprochements. L'ordre, crucial dans cette théorie, justifie son autre appellation, à savoir "l'Économie des Grandeurs".

Le rôle des objets a une importance toute particulière dans cette formalisation. En effet, ceux-ci, du fait de leur appartenance à une nature unique, constituent un moyen d'établir des liens entre les personnes dans des formes codées. Les objets facilitent ainsi la coordination. La reconnaissance de leur qualification peut être issue d'un "investissement de forme" au sens où les conventionnalistes l'entendent : considérant une définition élargie de la notion orthodoxe d'investissement, un "investissement de forme" peut être effectué lorsque « *l'avantage attendu de son rendement tient à l'accroissement de stabilité (et de généralité) qui est attaché à ce sacrifice* » (1989). Ainsi, les "investissements de forme" peuvent correspondre à des "opérations de mise en forme" formatant en quelque sorte l'environnement (par une standardisation par exemple), et donc les relations entre les personnes.

## IV.2 Le processus de coordination et d'engagement dans l'Économie des conventions

L'armature théorique proposée ici faisant référence au niveau de l'état particulier et à celui du principe général commun permet de formaliser le processus par lequel les personnes s'accordent entre elles et se coordonnent dans un environnement intégrant toutes les dimensions du réel. Il s'agit de traiter, dans un même cadre d'analyse les divers principes de jugement menant à un accord unique. La coordination qui s'ensuit s'opère grâce à un passage crucial de l'ordre particulier à l'ordre général dans une épreuve de réalité. En effet, les auteurs de la théorie considèrent que l'aboutissement à un accord dans la réalité correspond au rapprochement des diverses situations particulières qui doivent être justifiées en référence à des principes supérieurs communs, d'où le passage du particulier au général. Ce passage rend possible des formes d'équivalence afin de trouver un terrain d'entente pour se coordonner. Comme chaque individu est considéré avoir une capacité critique, l'impératif de justification des personnes qui ne font pas forcément référence aux mêmes natures de l'ordre général implique qu'une dispute en justice ait lieu préalablement à la coordination réussie. Une fois l'accord conclu, celui-ci est alors légitime pour tous.

Dans l'Économie de conventions, le jeu des acteurs, qui constitue la préoccupation fondamentale de cette théorie de l'action, est approché par la détermination de leur justification respective en situation de coordination au sein d'un univers structuré par des règles de justice. Tel que le remarque F. Eymard-Duvernay, ce processus d'interaction entre les acteurs aboutit à des formes d'accord différentes qui montrent une sorte de gradation dans l'accord.

Une première phase serait un "*engagement mutuel*" dans lequel deux personnes fixent un cadre commun d'actions car elles sont conscientes que la coopération est avantageuse pour elles. On parle dans ce cas de contrat incomplet puisque l'imprévisibilité du contexte ne permet pas de fixer l'objectif de la coopération ex ante.

Une seconde phase de l'interaction engage un nombre limité de personnes qui se coordonnent mutuellement et qui cherchent à maintenir cette coordination. Cette "*interaction à vue*" est peu codifiée et ne peut être étendue à un grand nombre d'individus.

Dans une troisième phase, "*l'explicitation de l'engagement dans une convention*" permet de donner une forme durcie à l'accord entre les personnes. Cet accord peut alors être adopté par un grand nombre d'individus, lesquels n'ont pas forcément contribué à la "dispute en justice" engendrant la cristallisation d'un certain nombre d'actions par l'accord.

Puis, la capacité critique permanente des individus rend possible une "*actualisation de la conventions à des situations présentes*" en cas de défaillance. Cette quatrième phase implique des ajustements locaux, ce qui témoigne de la permanence de l'impératif de justification et des interactions conséquentes.

Enfin, une dernière phase conduit à "*la révision de la convention*" qui intègre les difficultés rencontrées dans la phase précédente et qui ont rendu impossible le maintien de la convention.

La coopération serait donc progressive et graduelle. Elle pourrait passer d'une relation non coopérative (recherche de son intérêt personnel maximal) à une coopération effective. Cette dernière reposerait sur l'entretien des liens existants, la réparation des défections de coopération ou l'extension des relations. Dès lors, les compétences mobilisées par les acteurs relèveraient plus de compétences d'engagements que de références universelles telles que les règles ou les contrats formels.

La création de ces formations répond avant tout à un besoin du marché local qui amène les entreprises et les lycées à se rapprocher. Si cette collaboration entre le monde de l'école et le monde du travail dans le cadre de ces formations est récente, elle est néanmoins bien réelle pour certaines FCIL. Ces interactions via les FCIL constituent un outil structurel privilégié d'adaptation conjoncturel à l'emploi.

Ces médiations "école-entreprise" permettent donc l'intégration ou l'adaptation à l'emploi des jeunes formés "standard" du système éducatif. Elles mettent en avant le rôle primordial qu'attribue l'entreprise à la qualité des individus, le prix jouant un rôle secondaire dans la coordination qui a lieu au moment du recrutement. Les FCIL, en étant ajustées localement aux besoins des entreprises, peuvent alors être étudiées comme des opérations de mise en forme des qualités et ces médiations "école-entreprise" comme des formes non marchandes de coordination, de production et d'allocation des ressources.

Cependant, la diversité des acteurs impliqués dans la mise en œuvre des FCIL entraîne la confrontation quasi permanente, et ceci aux divers moments du processus opérationnel, de plusieurs logiques d'actions qui conditionnent le fond, la forme et d'emblée l'efficacité de ces médiations. Le bilan relativement positif de fonctionnement de certaines d'entre elles est donc à prendre avec précaution car l'étude d'une application particulière ne peut préjuger de la qualité des autres. Du fait de leur appropriation locale, elles sont à étudier cas par cas. Leur efficacité dépend en général du comportement coopératif des différents interagissants ou du degré de coopération établi entre les entreprises ou autres partenaires du monde productif et l'institution scolaire. On observe une gradation dans l'accord. Cette coopération peut être analysée en terme d'engagement comme le propose F. Eymard-Duvernay : "*l'accord repose sur une consolidation progressive d'engagements*". Les processus d'interaction génèrent des comportements plus ou moins coopératifs fondés, plus sur des compétences d'engagements que de jugement en référence à des principes universels ; de là, va dépendre la forme d'appropriation de la mesure et l'efficacité de ces médiations.

### Notes

1. Depuis 1985 plus de 80 000 Jeunes ont bénéficié de ces formations.
2. Sur 42 075 jeunes en mesure en 1990-1991, 13 911 (soit un jeune sur trois) se sont dirigés vers les FCIL.
3. Guide des FCIL, Editions ADEP, 1991.

### Bibliographique

BOLTANSKI L. et THÉVENOT L. (1991), « *De la Justification : les Economies de la Grandeur* », Paris, Gallimard.

EYMARD-DUVERNAY F. (1986), « *La qualification des produits* » dans Salais R., Thévenot L. : « Le travail, marchés, règles, conventions », Paris, INSEE-Economica, pp. 239-247.

Ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation Professionnelle (1993), « *Les formations en alternance* », ouvrage collectif, Paris, La Documentation Française.

NIOCHE J. P. et POINSARD R. (1984), « *L'évaluation des politiques publiques* », Paris, Economica.

ORLÉAN A. (1994), « *Analyse économique des conventions* », Paris, PUF.

SAUNIER J. M. (1993), « *Contribution à l'analyse des pratiques de recrutement : Du marché aux espaces de qualification* », Thèse, Université de Paris.

THÉVENOT L. (1989), « Équilibre et rationalité dans un univers complexe », *Revue Économique*, n° 40-2, mars, pp. 147-197.

THÉVENOT L. (1986), « *Les investissements de forme* », *Les Cahiers du CEE*, n° 29, pp. 27-71, PUF.

## Les démarches d'évaluation

### ■ L'évaluation d'un dispositif régional de formation en alternance : une contribution à la régulation des jeux d'acteurs locaux

Damien Brochier, Antoine Richard

Les politiques ou les dispositifs de formation professionnelle initiale constituent en France un domaine partagé où se combinent de façon complexe les compétences d'acteurs publics et privés au niveau national, régional. Avec la décentralisation, les acteurs régionaux et locaux jouissent de marges d'initiatives accrues susceptibles d'accroître l'efficacité économique et sociale des politiques de formation. Toutefois l'efficacité dépend alors de la qualité des modes de relation et de coordination entre des acteurs dont les logiques et les règles d'action sont spécifiques.

En partant de l'étude réalisée par le CEREQ pour l'évaluation d'une politique de développement de l'alternance engagée par le Conseil régional de Rhône-Alpes à partir de 1988, cette contribution ouvre une réflexion sur les démarches d'évaluation initiées par des acteurs régionaux. Elle rappelle dans un premier temps l'évolution sensible du "paysage" de l'évaluation au plan national mais surtout au sein de la Région Rhône-Alpes depuis quelques années (chapitre I). Elle présente ensuite les étapes spécifiques de l'étude réalisée par le CEREQ (chapitre II), pour déboucher sur une analyse plus générale du positionnement de l'évaluation dans les dynamiques politiques et institutionnelles des acteurs locaux (chapitre III).

#### I. Le contexte institutionnel de l'évaluation : un paysage fortement évolutif

##### I.1 L'évaluation de l'action des pouvoirs publics : une institutionnalisation récente<sup>1</sup>

En France, l'évaluation des politiques publiques n'a pris une place importante dans les préoccupations des pouvoirs publics que dans les années récentes. Le décret du 22 janvier 1990 marque en effet une étape décisive avec la création d'un «pôle gouvernemental d'évaluation» organisé autour des trois instances que sont le Comité interministériel de l'évaluation (CIME), le Fonds national de développement de l'évaluation (FNDE) et le Conseil scientifique de l'évaluation (CSE). Cette exigence d'évaluation s'est révélée avec la diversification des politiques et de l'action publique et avec sa complexification liée à la multiplication des niveaux de décision accompagnant le processus de déconcentration de

l'État, parallèlement à la mise en oeuvre de la décentralisation. Elle a favorisé l'émergence d'une réflexion sur les objectifs de l'évaluation sur ses enjeux et sur les exigences méthodologiques qu'elle comporte<sup>2</sup>.

Rares sont les régions qui se sont réellement engagées dans des démarches d'évaluation de leurs politiques. Les lois de décentralisation de 1983 et 1985 en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage puis d'éducation ont fait place aux préoccupations dominantes de mise en place des procédures d'élaboration des programmes régionaux et de leurs financements dans les nouveaux domaines de compétence des Régions. Seules quatre régions ont été pionnières en la matière ( Midi-Pyrénées, Bretagne, Rhône-Alpes et, dans une certaine mesure, Nord-Pas-de-Calais ) mettant en oeuvre entre 1990 et 1992 des dispositifs généraux d'évaluation, préalablement à la décision du CIAT du 23 juillet 1992 posant le principe de l'évaluation dans les futurs contrats de plan État-Région.

Les préoccupations qui se font jour dans certaines régions pour promouvoir une évaluation des politiques qu'elles mettent en oeuvre relèvent de plusieurs motivations au premier rang desquelles on peut citer :

- Un besoin de mesurer l'efficacité relative des moyens financiers engagés, d'autant plus que les régions sont confrontées à des enjeux de rigueur budgétaire à un moment où elles sont sans cesse davantage sollicitées par leurs partenaires pour reconduire les actions et en élargir le champ d'application.
- Un intérêt pour mesurer les effets de la décentralisation et de la déconcentration et ainsi d'en apprécier l'impact. Cet intérêt se manifeste d'autant plus qu'il s'agit de politiques engageant plusieurs partenaires soit dans le cadre de contrats de plan signés entre l'État et la Région soit dans le cadre de programmes d'actions où le Conseil régional joue un rôle de concertation et d'animation de plusieurs acteurs publics et privés : services déconcentrés de l'État (DAFCO, DRFP, DRTE, etc.), entreprises et organisations professionnelles, mouvements associatifs.
- Un besoin de s'appuyer sur une démarche d'évaluation pour se doter d'un outil de pilotage ou d'aide à la décision pour des choix à venir.
- Une préoccupation de communication, l'évaluation étant à la fois susceptible de produire de la connaissance et d'être utilisée comme support d'un partage d'informations entre acteurs régionaux, concernant les objectifs d'une politique et les règles et procédures qui en facilitent l'application.

## **1.2 La démarche d'évaluation en région Rhône-Alpes**

La Région a mis en place, au début de l'année 1992, un dispositif d'évaluation propre, selon une procédure qui situe le Conseil régional comme instance d'évaluation de sa propre politique, tout en réunissant les garanties d'une démarche alliant l'indépendance la compétence et la rigueur au niveau de la conduite de l'évaluation, et la transparence pour ce qui concerne l'énoncé public des méthodes, des critères et des résultats (cf. encadré 1).

---

## Encadré 1 : La procédure d'évaluation en Rhône-Alpes

---

• Le conseil régional constitue un **Comité régional de l'évaluation**, composé de personnalités choisies en fonction de leur compétence et de leur expérience en matière administrative, technique et scientifique. Le Président du Comité régional de l'évaluation est désigné par l'Assemblée régionale pour une période de trois ans.

Le comité régional de l'évaluation remplit une fonction de régulation scientifique. Tout au long de la conduite de l'évaluation, il est le garant de la qualité méthodologique et déontologique de la démarche. Il intervient en amont de l'étude en aidant à la préparation du cahier des charges et en formulant un avis sur les conditions de mise en œuvre du projet d'évaluation. Il intervient à l'issue de l'étude pour l'évaluation en émettant un avis sur trois registres : la conformité des travaux aux exigences du cahier des charges ; la pertinence des opérations effectuées au regard du mandat d'évaluation ; la fidélité des conclusions par rapport aux analyses effectuées.

• **Le choix des politiques soumises à évaluation** est opéré par l'Assemblée des élus du Conseil régional, sur propositions présentées par l'exécutif, ou émanant d'un groupe politique, d'une commission d'élus ou du Comité économique et social régional (CESR).

• **Le cahier des charges de l'évaluation** est préparé par l'exécutif du Conseil régional, en liaison avec le Comité régional de l'évaluation qui doit veiller à ce que les conditions d'ordre méthodologique et déontologique soient réunies. Par la même procédure est constitué un groupe ad hoc, composé d'élus régionaux, de membres du Comité économique et social, d'"usagers" et d'administrateurs de la politique évaluée ; il sera l'interlocuteur permanent des chargés d'étude. Le bureau du Conseil régional agréé la constitution du groupe ad hoc et le cahier des charges.

• **Le choix du ou des chargés d'étude** est arrêté au vu des réponses à une consultation effectuée par l'exécutif, sur la base du cahier des charges et après avis du Comité régional de l'évaluation.

• L'assemblée des élus régionaux porte un **jugement d'évaluation de sa politique** après avoir débattu des conclusions du rapport d'étude auxquelles sont joints les avis du Conseil économique et social régional et du Comité régional de l'évaluation.

---

## II. L'évaluation en acte : le cas de l'étude du CEREQ sur l'action régionale en faveur du développement des formations en alternance

L'étude pour l'évaluation de l'action régionale en faveur du développement des formations en alternance menée par le CEREQ, à la demande du Conseil régional Rhône-Alpes, entre juillet 1993 et mai 1994, constitue un cas d'école tout à fait éclairant sur l'état actuel des démarches d'évaluation menées au niveau régional. Son déroulement peut être décrit à travers trois dimensions principales.

171

### II.1 La mise en place et la réalisation de l'étude

Cette étude a été initiée au départ par l'Assemblée des élus régionaux de Rhône-Alpes, qui a choisi d'évaluer l'un de ses principaux champs de compétence, à savoir la politique de formation professionnelle en alternance, notamment par la voie de l'apprentissage. Cette volonté répondait

au souci de faire le point sur les réalisations opérées dans le cadre d'un schéma prévisionnel de l'apprentissage, établi en 1988, en complément du schéma prévisionnel des formations (Région Rhône-Alpes, 1988).

Sitôt ce choix fait, c'est au Comité régional de l'évaluation, instance indépendante mise en place par le Conseil régional et composée de personnalités qualifiées, qu'a été confié le soin de construire le projet d'évaluation. Il a donc préparé notamment un cahier des charges de l'évaluation en faisant appel à Sylvie Trosa, rapporteur général adjoint du Conseil scientifique de l'évaluation. Ce document a été proposé à l'exécutif du Conseil régional.

Celui-ci s'est appuyé sur les travaux du Comité régional pour procéder à l'appel d'offres et au choix du chargé d'étude : dans un document *"de cadrage"* remis au CEREQ (ainsi qu'à un certain nombre d'autres organismes d'étude consultés), c'est « *le constat du relatif échec, au moins quantitatif, de l'apprentissage* » qui induisait la nécessité d'un regard rétrospectif sur les dispositifs développés par la Région dans ce domaine de 1989 à 1993. L'accent était notamment porté sur les Unités de formation par alternance (UFA), présentées comme des opérations caractérisant *"le mieux la spécificité régionale"*.

L'exécutif régional a également désigné les membres du groupe ad hoc, chargé d'assurer le suivi de l'étude en devenant l'interlocuteur permanent du chargé d'étude. La composition de ce groupe est intéressante, dans la mesure où elle reflète la diversité des protagonistes concernés directement ou indirectement par la gestion des formations en alternance : si l'on retrouve bien évidemment quatre élus du Conseil régional (auquel on peut ajouter le directeur de la formation professionnelle de la Région), on note également la présence de trois représentants de l'Éducation Nationale (en particulier deux inspecteurs de l'apprentissage) ; trois représentants des structures professionnelles ou interprofessionnelles font aussi partie de ce groupe, de même qu'un syndicaliste (membre du Conseil économique et social régional). Siègent enfin un représentant des directeurs de CFA et un enseignant de lycée.

Après avoir été retenu, et bien que bénéficiant de conditions exceptionnelles pour entamer son étude — une procédure claire, des interlocuteurs ouverts, un groupe ad hoc représentatif des principaux acteurs impliqués dans la politique régionale de promotion de l'alternance —, l'équipe du CEREQ a rencontré tout au long de son travail une difficulté majeure, du fait de l'absence d'un système d'information sur le dispositif des UFA, pourtant central dans la stratégie du Conseil régional. La méthodologie de l'étude, où l'on peut distinguer chronologiquement quatre "temps forts", a dû s'adapter à la situation constatée.

### ***Premier temps : l'identification du contexte régional***

L'étude a débuté par la réalisation d'une série d'entretiens avec les principaux acteurs régionaux : le Conseil régional, les deux rectorats, l'union patronale régionale et quelques syndicats professionnels. Il s'agissait d'identifier les différentes représentations des acteurs régionaux sur la coopération entre professions et système éducatif, d'apprécier les fondements du projet régional de promotion des UFA et de rechercher les éléments de convergence d'intérêts qui ont constitué l'accord fondateur de la politique engagée (nous renvoyons ici à la contribution d'Eric Verdier sur l'ambiguïté de l'accord fondateur). Ce premier tour de piste a permis de constater l'absence d'une base de référence standardisée en matière de description et de montage des UFA. Elle a contraint l'équipe du CEREQ à élaborer elle-même un "portrait-type de l'UFA", c'est-à-dire d'une section d'apprentissage implantée dans un lycée et rattachée à des CFA "sans murs" piloté par une organisation d'employeurs. (Cf. encadré 2).

---

---

## **Encadré 2 : Le "portrait-type" de l'UFA**

---

---

- *L'UFA est créée à l'initiative de la profession qui contribue à l'évaluation des besoins des entreprises. Elle prépare à une qualification professionnelle, certifiée par un diplôme national.*
  - *Les professions par l'intermédiaire d'un organisme gestionnaire, dit CFA "sans mur" (c'est-à-dire une structure légère, composée du seul directeur du CFA et d'un secrétariat), demandent l'agrément au Conseil régional ; une convention, fixant notamment le nombre d'apprentis et le forfait de subvention annuelle par apprenti est passée entre le Conseil régional et le CFA, ce dernier étant responsable de la gestion financière de l'UFA.*
  - *La maîtrise d'ouvrage (choix du diplôme, nombre de jeunes à former, mode de financement) relève de l'organisme gestionnaire représentant l'organisation professionnelle. Celui-ci confie à un établissement public ou privé d'enseignement technique ou professionnel la mise en œuvre de la formation par alternance, à travers la signature d'une convention.*
  - *Cette convention prévoit la mise en place d'un conseil de gestion composé à parité de représentants de la profession et de l'établissement d'enseignement ; le conseil est chargé d'assurer le suivi du fonctionnement de l'UFA aux plans administratifs, pédagogiques et budgétaires.*
  - *La présélection des jeunes est assurée sous la responsabilité de la profession avec l'appui de l'établissement.*
  - *Les contenus de formation et l'organisation de l'alternance sont définis, sous la responsabilité du chef d'établissement, en étroite relation avec les maîtres d'apprentissage ou tuteurs en entreprises en tenant compte du référentiel de diplôme.*
- 
- 

### **Deuxième temps : la constitution d'une base de données et la production des premiers résultats**

Devant le constat de l'inexistence d'un dispositif unifié de recueil de données sur les UFA (flux et stocks de jeunes par spécialité, taux d'abandon, résultats aux examens, devenir des jeunes à l'issue de leur formation...), un temps de travail important a été consacré à la constitution d'une base de données sur les formations mises en place entre 1988 et 1993. Il a reposé d'abord sur la conception et la gestion d'un questionnaire adressé à l'ensemble des CFA gestionnaires des UFA et aux établissements d'appui ; par ailleurs des entretiens ont été réalisés avec les responsables de tous les organismes gestionnaires des UFA et avec les chefs d'établissement et/ou coordonnateurs pédagogiques pour plus de la moitié des UFA créées depuis 1988. Il s'agissait ici de reconstituer la genèse des actions de formation en identifiant qui en avait eu l'initiative et quelles formes de coopération avaient été développées. L'analyse de ces matériaux a fait ressortir que les UFA, loin d'un modèle homogène, présentaient une pluralité de montages. Ceux-ci témoignaient de la diversité des formes d'engagement des acteurs et de l'existence de logiques d'adhésion différenciées au projet de coopération entre les professions et les établissements de l'Éducation nationale. Quatre types d'UFA ont pu être ainsi dégagés (Cf. encadré 3).

Simultanément, compte tenu de l'existence de deux académies et de l'absence d'une consolidation systématique au niveau régional des données relatives au système de formation professionnelle, un travail de recueil, d'élaboration et de traitement de ces données a été réalisé pour la période 1987-93 afin de comparer les évolutions régionales aux tendances nationales et de situer la place du dispositif des UFA dans les filières de formation en alternance au niveau de la région Rhône-Alpes.

### **Encadré 3 : Les UFA : une diversité de réalisations**

---

- *Les UFA d'organisations professionnelles de branche*

*L'initiative vient d'un syndicat professionnel qui joue réellement un rôle d'intermédiaire entre ses adhérents et les partenaires de l'établissement scolaire et du Rectorat. Dans les branches qui s'engagent fortement dans cette démarche, comme l'agriculture et le BTP (50 % des UFA en 1992-93), la création de l'UFA répond à un usage stratégique de la formation initiale, destiné à revaloriser l'image de certains métiers parmi les jeunes.*

*L'urgence de trouver des solutions à moyen terme conduit au développement ou à la réactivation d'une certaine solidarité professionnelle entre entreprises. La volonté est ici d'avoir des jeunes à la fois mobiles au sein d'un espace professionnel donné et porteurs d'une légitimité professionnelle nouvelle, objectivée par un diplôme professionnel de haut niveau.*

- *Les UFA d'entreprises ou de groupes de dimension nationale*

*L'initiative émane dans ce cas de grandes entreprises, relayée par leurs structures régionales ou leurs établissements locaux. Elles veulent inscrire un apprentissage de qualité (ce dont est garante, à leurs yeux, l'Éducation Nationale) dans leur gestion des ressources humaines et marquer ainsi leur engagement "politique" en faveur de l'emploi des jeunes. L'objectif affirmé de la part des entreprises est de former de futurs salariés directement opérationnels, à la fois compétents et pourvus d'un diplôme reconnu.*

*Pour une part, la formation en alternance est conçue comme un moyen de présélection de jeunes à l'entrée sur le "marché interne" de l'entreprise. L'accent est mis sur la capacité des jeunes à démontrer leur adaptabilité à la culture et aux savoir-faire propres à l'entreprise dans laquelle ils sont formés. Cela constitue un critère-clé pour une embauche définitive à l'issue du contrat d'apprentissage.*

- *Les UFA d'établissements d'enseignement*

*L'initiative peut venir aussi des structures de formation elles-mêmes. Le plus souvent, il s'agit d'établissements privés fortement présents sur le marché de la formation continue, par le biais de prestations fournies à un réseau d'entreprises clientes (notamment pour les formations des jeunes en contrat de qualification). La logique qui prime ici est celle d'une dynamique propre de l'offre de formation. La gestion de l'UFA permet de susciter et de fédérer des besoins émanant d'entreprises atomisées, sans prendre appui sur l'engagement explicite d'une profession. Tout au plus, des organismes interprofessionnels peuvent-ils servir d'interface entre celles-ci et l'établissement de formation.*

*L'absence d'un pôle professionnel régulateur rend le dispositif beaucoup plus sensible à la conjoncture économique. Celle-ci pèse sur les décisions éventuelles de chaque responsable d'entreprise en matière d'embauche des jeunes à l'issue de leurs contrats d'apprentissage ou de qualification.*

- *Les UFA d'initiatives professionnelles localisées*

*Quelques UFA sont la résultante, au niveau d'un bassin d'emploi, de forces convergentes provenant d'un petit nombre d'entreprises, d'un lycée professionnel et parfois d'un élu, désireux de faire aboutir un projet. La stratégie relève ici du partenariat local entre des acteurs éducatifs et des structures professionnelles soucieux avant tout de répondre à des besoins propres à la zone d'emploi dans laquelle ils agissent.*

*Le rapport à l'emploi se construit selon une logique localisée d'adéquation : l'UFA ne fonctionne que parce qu'il existe une capacité "d'absorption" de jeunes apprentis par les entreprises locales. Cependant celle-ci s'avère parfois trop faible, ce qui peut conduire à des tensions avec les différentes instances gestionnaires qui subventionnent ce dispositif*

---

---

## troisième temps : la réalisation d'études monographiques

### Encadré 4 : L'engagement des acteurs : de l'opportunisme à l'investissement

---

Deux grandes modalités d'engagement des protagonistes se dégagent : l'une que l'on peut qualifier d'"opportuniste" dans laquelle l'UFA est une aubaine, l'autre qui relève d'une logique d'innovation et d'investissement dans l'avenir. Ces deux logiques ne sont pas nécessairement exclusives.

Certains **chefs d'établissements** verront surtout dans l'UFA l'occasion de compléter la palette des formations proposées et ainsi de constituer des effectifs et des moyens supplémentaires. D'autres les considéreront d'abord comme le développement d'une dynamique d'ouverture de l'établissement sur son environnement économique, social et institutionnel en continuité avec la mise sur pied depuis plusieurs années d'une alternance sous statut scolaire qui se serait donnée des objectifs pédagogiques explicites.

Parmi les **enseignants**, l'engagement de certains pourra répondre à des motivations pécuniaires (dans la mesure où les heures d'enseignement seront financées en heures supplémentaires) tandis que d'autres se comporteront comme de véritables "militants" de l'alternance convaincus de l'apport de la formule pour la pédagogie et la didactique de l'alternance.

Du côté de **l'entreprise**, l'embauche d'un apprenti pourra répondre (le cas est fréquent) à un intérêt primordial pour l'allègement des charges salariales que ce type de contrat procure : dans ce cas, la nature des relations avec les acteurs du système éducatif se modifiera peu. A l'opposé, d'autres entreprises feront de la mise en place de l'apprentissage coopératif l'un des leviers d'une transformation d'ensemble de la gestion des ressources humaines afin qu'elle soit plus en cohérence avec une politique d'amélioration de la qualité des produits ou des services. D'autres encore placeront là leur contribution à l'amélioration de l'image de leur profession, en y décelant une capacité à attirer et former une main d'œuvre juvénile de bon niveau.

Pour **les jeunes**, l'analyse de la nature de leur engagement dans des UFA relève d'une autre grille de lecture : la forte sélection à l'entrée dans ces formations ainsi que la conclusion d'un contrat de travail contribuent à souligner la dimension professionnelle de leur formation alors que leur motivation initiale relèvera plutôt des caractéristiques de leur parcours scolaire antérieur. Par exemple, pour certains jeunes suivant une formation professionnelle de niveau III, l'entrée en UFA fait suite à une année d'enseignement supérieur général soldée par un échec. Pour eux, comme pour la plupart des autres jeunes, la formation alternée représente un moyen d'acquérir une expérience professionnelle et ainsi d'être mieux armé au moment de la recherche d'un emploi.

Parmi les acteurs impliqués dans le montage des UFA, on relève le profil particulier d'un certain nombre de personnes dont la trajectoire professionnelle antérieure les a amenés à consacrer une part de leur activité à la gestion des interfaces entre l'Éducation Nationale et les entreprises. Ces "**acteurs d'interface**" jouent un rôle très positif dans l'élaboration de relations partenariales entre professionnels et formateurs. Ainsi, par exemple, on remarque qu'un chef d'établissement a déjà une longue expérience des collaborations avec les milieux professionnels à travers son implication dans la gestion de GRETA. De même, un enseignant a l'habitude des dialogues avec des représentants nationaux d'une profession au sein d'une Commission Professionnelle Consultative. Enfin, il n'est pas rare qu'un chef d'entreprise soit conseiller de l'enseignement technologique et qu'à ce titre, il participe activement aux jurys chargés de délivrer les diplômes professionnels.

---

cours de la phase précédente. Ces travaux ont permis de révéler la grande diversité des logiques d'adhésion locales, au travers de la pluralité d'acteurs marqués par des différences d'engagement (les acteurs de l'établissement, les entreprises, les jeunes) et aussi par le rôle stratégique d'un certain nombre de "passeurs" assumant des fonctions d'interface (Cf. Encadré 4).

#### ***Quatrième temps : la production d'une synthèse descriptive et analytique***

Un quatrième temps de l'étude a été celui de l'analyse et de la mise en cohérence des données recueillies. Il a débouché sur la rédaction de trois types de produits : l'étude proprement dite, un rapport pour l'évaluation et une note de synthèse de six pages dégagant les principaux acquis et les enjeux de l'expérience régionale.

Ce temps de synthèse a été enrichi par deux voies. D'une part, a été menée une série de nouveaux entretiens avec des acteurs régionaux à qui furent renvoyées des questions issues des observations faites dans les phases précédentes. D'autre part, les principaux résultats de l'étude ont été présentés et discutés au sein du groupe ad hoc.

### **II.2 La régulation de l'évaluation**

Une dimension primordiale de la démarche d'évaluation a reposé sur l'interaction particulière qui s'est nouée entre l'équipe du CEREQ et le groupe ad hoc mis en place dès le démarrage du processus. Cet échange a pris la forme de quatre réunions au cours desquelles ont été restituées par le CEREQ les hypothèses et méthodes d'investigation puis les premiers éléments d'analyse. L'importance de son fonctionnement tient à la régulation des rapports qu'il a permis d'opérer entre l'équipe chargée de l'investigation et les acteurs "de terrain" ou leurs représentants :

- pour le CEREQ, il a permis de baliser et d'orienter la collecte d'informations, puis de préciser et de hiérarchiser les premiers éléments d'analyse, en fonction des réactions des différents membres du groupe ad hoc. Un élément tout à fait décisif a consisté à intégrer dans la réflexion les divergences d'opinion émises au cours même de ces réunions de régulation ;
- pour les membres du groupe ad hoc, il a joué un rôle d'appropriation des réflexions produites au fur et à mesure des investigations, et non pas simplement à leur issue comme c'est souvent le cas dans ce type de travail.

On peut illustrer l'opérationnalité de cette régulation par l'exemple suivant : dès la première rencontre, une discussion sur le champ couvert par l'étude a permis de mettre à plat l'ambiguïté entre la formulation initiale de la commande des élus, qui visait largement une évaluation de l'ensemble des formations alternées, et la commande sous forme d'appel d'offres rédigé par la direction de la formation professionnelle ; cette dernière mettait l'accent sur l'évaluation du dispositif des UFA considéré comme axe stratégique de l'action régionale pour la promotion de l'alternance. L'accent a finalement été mis sur cette dernière demande, tout en intégrant la préoccupation pour une analyse plus globale, à travers l'établissement d'un bilan quantifié de l'évolution des flux de jeunes formés par l'enseignement professionnel et l'alternance au cours de la période de référence.

### **II.3 La discussion et la validation des résultats de l'étude**

Les résultats de l'étude ont été présentés devant plusieurs instances chacune apportant sa contribution propre à la démarche d'évaluation.

- Devant le Comité régional d'évaluation, l'exposé des principales conclusions et le débat qui s'en est suivi ont débouché sur la rédaction par le Comité d'un avis sur l'étude du CEREQ

---

transmis au Conseil régional. Dans cet avis, le Comité invite notamment l'exécutif régional à porter un jugement sur l'évolution respective des divers modes d'alternance et sur la diversification du modèle de l'alternance coopérative telle qu'elle ressort de l'étude ; il reprend par ailleurs les principales conclusions du rapport du CEREQ pour passer du stade des expérimentations à une politique d'innovation. Par ailleurs, le comité a suggéré que le CEREQ rédige une note de synthèse, de six pages au plus, afin de faciliter l'appropriation des conclusions par le plus grand nombre d'élus régionaux en vue du débat en assemblée plénière.

- Devant la commission formation professionnelle des élus régionaux, la discussion a permis aux représentants des divers groupes politiques de s'approprier les résultats de l'étude et d'être ainsi mieux préparés au débat en assemblée plénière. Les débats ont notamment porté sur la nécessité de mesurer les impacts en terme d'insertion de jeunes à l'issue des formations alternées, comparés aux résultats des autres filières de qualification.
- Devant la commission compétente du conseil économique et social régional qui a préparé la réunion de son assemblée plénière, le débat sur l'étude et ses résultats a donné lieu au vote d'un avis transmis au Conseil régional. Le CESR a souligné l'importance d'une évaluation qualitative mettant en perspective la nécessité de coordination inter-institutionnelle nécessaire aux différents niveaux de la politique engagée. Il a invité aussi à une meilleure identification des circuits de financement à partir de la taxe d'apprentissage.
- Enfin en assemblée plénière du Conseil régional, les élus régionaux ont débattu sur la base de la note de synthèse commentée par le CEREQ et des avis présentés par les présidents du Comité régional de l'évaluation et du Comité économique et social régional. Les élus ont notamment pris acte de la "*convergence ambiguë*" des trois principaux acteurs (Conseil régional, union patronale et rectorats), sur l'apprentissage coopératif, telle qu'analysée dans le rapport du CEREQ ; ils ont demandé qu'en soient tirées toutes les conséquences, y compris au sein du Conseil régional, pour une meilleure coordination des compétences régionales en matière d'éducation, de formation professionnelle et d'enseignement supérieur. A la lumière de ce débat, la commission exécutive du Conseil régional a été invitée à prendre les décisions d'ordre politique, administratif et budgétaire relatives à la politique évaluée.

### III. La place de l'évaluation dans la régulation des jeux d'acteurs locaux

La place particulière tenue par le CEREQ dans un dispositif d'évaluation d'une politique régionale offre une bonne opportunité pour formuler un jugement sur le rôle de l'évaluation dans les processus de gestion et de pilotage d'opérations impliquant des acteurs locaux.

L'observation de visu des multiples débats et controverses qu'a suscité la réalisation de l'étude sur l'action régionale en faveur du développement des formations en alternance permet de formuler l'hypothèse selon laquelle l'évaluation favorise des apprentissages collectifs entre acteurs locaux, en leur permettant de réguler en commun un certain nombre de dispositifs dont ils assurent la conduite (Borras, Brochier, Hanchane, Lecoutre, 1994).

Cet apprentissage collectif n'est possible qu'à la condition de respecter un certain nombre d'exigences. Si certaines d'entre elles ont pu être remplies, même difficilement, au cours de cette étude, elles restent pour la plupart encore largement à construire.

#### III.1 Des exigences méthodologiques minimales

Plusieurs éléments de la méthodologie employée au cours de cette étude pour l'évaluation peuvent être rappelés, dans la mesure où ils ont contribué à définir les bases minimales d'un apprentissage collectif entre acteurs locaux.

Rappelons pour mémoire la question initiale : le Conseil régional demandait pourquoi la politique de promotion de l'alternance sous forme du dispositif des UFA n'avait pas atteint les objectifs quantitatifs définis en 1988, alors qu'elle semblait faire l'objet d'un consensus général au plan politique et qu'elle prenait place dans le cadre d'un contrat de plan État-Région.

L'une des premières exigences du point de vue de la méthode fut de se donner les moyens de mesurer les écarts entre les objectifs et les résultats en élaborant des indicateurs et des référents. A ce stade, si le choix de la méthode et des techniques est apparu comme important, il n'a pas pour autant occulté le débat principal : il importait avant tout de pouvoir renvoyer aux acteurs, sur la base d'indicateurs et de référents préalablement discutés, des données objectives pouvant être confrontées aux représentations de chacun d'entre eux sur la réalité de l'action régionale.

L'autre exigence fut de prendre en compte le fait que l'analyse d'une politique publique n'est pas réductible à l'examen d'une procédure linéaire et séquencée, partant de la formulation par une autorité supérieure pour être appliquée par des exécutants "du bas". Il s'agit davantage de l'analyser comme un processus itératif d'adaptation et de négociation débouchant sur des compromis ou des résistances face à des jeux d'intérêts entre acteurs sociaux. Tout acteur social n'a qu'un point de vue partiel sur la politique évaluée, il importe donc de recueillir les différents points de vue, d'identifier les zones de convergence dans des logiques différenciées, et de repérer les limites des compromis (cf. communication d'Eric Verdier). Le groupe ad hoc a aidé au ciblage des acteurs pertinents dont il fallait analyser les modes d'intervention et de relation dans les processus de décision et d'action.

Une troisième exigence a résidé dans l'explicitation de la pluralité des acteurs et de la complexité de leur engagement à tous les niveaux de gestion (central et local) du dispositif des UFA. Elle a permis en effet de formuler des propositions d'explication sur la diversité des réalisations (cf. Encadré 3) et sur les difficultés de croissance du dispositif. La restitution progressive des résultats aux acteurs (notamment au travers du groupe ad hoc et de la commission formation professionnelle du Conseil régional) a favorisé la confrontation des points de vue et, ce faisant, la production partagée d'une connaissance.

### III.2 Des préconisations nécessaires pour l'avenir

Si le respect de ces exigences a permis que s'entament, à l'occasion de cette étude, les prémises d'un véritable processus d'apprentissage collectif, il reste que l'évaluation doit encore largement enrichir ses démarches et ses règles de fonctionnement pour parvenir à une institutionnalisation de cet apprentissage. L'énoncé des préconisations fournies par le CEREQ dans ce domaine à l'issue de son travail permet d'avancer dans la réflexion à ce sujet.

Un premier type de préconisation porte sur le principe de la structuration d'un véritable espace de discussion et de capitalisation sur toute politique publique du ressort de la Région. La structuration de cet espace se ferait à des niveaux différenciés de l'action régionale.

178

Au niveau des acteurs institutionnels, l'objectif serait de parvenir à organiser la concertation entre les principaux décideurs régionaux, sur la base d'une procédure régulière, entérinée par l'ensemble des partenaires (Conseil régional, Rectorats, Union patronale régionale). Cet espace de concertation entre "grands acteurs" régionaux n'aura de sens que pensé en étroite articulation avec des niveaux infra-régionaux. Deux niveaux devraient faire l'objet d'une attention particulière en vue de construire un circuit efficace de production des décisions régionales.

Il est d'abord indispensable de considérer chaque branche professionnelle comme un interlocuteur potentiel, en prêtant une attention particulière à la construction de ses modes de représentation internes, pour tenir compte des fortes différences existant entre des milieux professionnels très organisés (comme le BTP), des secteurs beaucoup moins structurés (dans le tertiaire en particulier) et des secteurs marqués par la présence d'entités structurantes (agro-alimentaire, chimie...).

La nature spécifique de nombreuses configurations locales pousse également à chercher pour elles une forme d'expression autonome dans le processus de concertation régional. Il convient de développer une approche pragmatique, en se fondant essentiellement sur la qualité et surtout la durabilité des formes de coopération établies entre partenaires locaux.

Un dernier niveau à créer concerne de manière privilégiée les acteurs chargés de la mise en acte opérationnelle des politiques publiques. L'objectif est de susciter la création de réseaux d'échange et de débats entre des acteurs chargés d'assurer des missions similaires dans des environnements professionnels et éducatifs très différents. Par exemple, dans le domaine de l'alternance, ce type de réseaux pourrait concerner aussi bien les responsables d'établissement de formation, les enseignants engagés dans le pilotage de dispositifs de formation alternée, les chefs d'entreprise ayant embauché des apprentis, des tuteurs et des jeunes. Ces réseaux seraient appelés à contribuer de manière explicite à la capitalisation des acquis organisationnels et pédagogiques en matière de construction des politiques de formation en alternance. Ils pourraient ainsi alimenter les processus décisionnels en jouant un rôle de veille sur les problèmes majeurs posés au niveau du terrain par la mise en application de tel ou tel dispositif ou mesure.

La deuxième préconisation porte sur la construction d'un véritable système d'information, comportant deux volets complémentaires.

A l'instar de ce qu'a ébauché le CEREQ, il s'agit d'abord de se doter d'un instrument permettant d'opérer des analyses fines sur les différentes composantes des dispositifs évalués afin de porter une appréciation fiable et objective sur l'état de mise en œuvre d'une politique donnée. On veillera à ce qu'il puisse être établi une cohérence entre le système de production de données régionales et les bases de données nationales (si elles existent) afin de pouvoir établir un étalonnage des tendances observées.

Tout en étant indispensable, la production d'informations quantitatives ne peut se concevoir qu'en articulation étroite avec l'élaboration d'un recueil d'informations de nature plus qualitative. Celui-ci viserait à se saisir de la réalité des modes de fonctionnement des dispositifs composant la politique régionale. Il pourrait consister, à l'image de la démarche monographique utilisée par le CEREQ, dans la réalisation périodique d'un certain nombre d'investigations approfondies dans des institutions ou des espaces locaux concernés à un titre ou à un autre par la politique régionale. Cet ensemble de démarches donnerait lieu à des valorisations sous forme de publications ou de colloques, ce qui permettrait d'accélérer la diffusion des expériences innovantes dans l'espace régional de discussion décrit plus haut.

## Bibliographie

BORRAS I., BROCHIER D., HANCHANE S., LECOUTRE M. (1994) : « *Sens et statut de l'évaluation des politiques publiques, le cas des dispositifs contractuels d'aide à la formation dans l'entreprise* », communication aux XIV<sup>e</sup> Journées de l'AES, Lille, 15-16 septembre.

CEREQ (1994-1) : « *L'apprentissage coopératif en Rhône-Alpes. Portée et limites d'une politique novatrice* » (avant-propos de Charles Millon, président du Conseil régional Rhône-Alpes), collection "Etudes".

CEREQ (1994-2) : « *Les Unités de formation par alternance (UFA) : une coopération Éducation nationale-Professions dans la Région Rhône-Alpes 1988-1993* », collection "Documents".

MONNIER E. (1992) : « *Evaluations de l'action des pouvoirs publics* », 2<sup>e</sup> édition, ed. Economica, Paris.

Région Rhône-Alpes (1988) : « *Apprentissage et autres formes d'alternance* », complément au schéma prévisionnel des formations, 23-24 juin.

TROSA S. (1992) : « *Le rôle de la méthode dans l'évaluation à travers l'expérience du Conseil scientifique de l'évaluation en France* », Revue Politiques et Management Public, Vol. 10, n°3, septembre.

## ■ La séquence formation-insertion du Crédit formation individualisé : une approche des écarts entre le CFI théorique et le CFI réel

Valérie Canals, Sandrine Michel

Face aux dysfonctionnements durables du marché du travail et aux limites de la politique nationale de l'emploi, un nouvel espace d'intervention s'est peu à peu mis en place. Depuis le début des années 1980, l'évolution s'est faite dans le sens d'une décentralisation de la gestion du problème de l'emploi au profit des régions à partir de la prise en compte de la mobilité géographique réduite des publics concernés. Dans le même temps, les dispositifs de la politique publique de l'emploi ont perdu leur caractère globalisant ; la gestion spatialement déconcentrée s'accompagne donc d'un processus de "spécialisation". Aujourd'hui, la loi quinquennale pousse ces processus jusqu'à leur terme en organisant une totale décentralisation.

En tant que dispositif national, le Crédit formation individualisé (CFI) repose sur l'individualisation des parcours de formation et un découpage territorial. (Cf. encadré). Destiné à des populations peu mobiles, il tente de structurer la relation des individus à leur environnement immédiat, en vue de leur insertion durable dans l'emploi. Dans ce cadre, la localité, à travers la zone de formation, devient un nouvel espace d'intervention. Ce dispositif s'intègre donc dans une réalité socio-économique donnée, différenciée selon les territoires. A cette occasion, des écarts se constituent entre le CFI théorique et le CFI réel<sup>1</sup>. La façon dont le territoire s'approprie le dispositif est l'objet de notre réflexion.

Le CFI est constitué d'un grand nombre de séquences, telles que la programmation de l'offre de formation, le recensement des potentialités d'emploi, la mise en place de relations partenariales, etc., produit de l'action des acteurs<sup>2</sup>. En l'état actuel de nos connaissances, nous ne sommes pas en mesure de recenser exhaustivement ces séquences. Aussi nous limiterons nous, dans une optique méthodologique, à analyser la séquence formation-insertion à partir du principe d'individualisation, point structurant et original de ce dispositif. L'individualisation comprend deux aspects.

1. Itinéraire personnalisé. Le CFI développe une organisation basée sur une combinaison de modules offrant des possibilités de choix suffisantes pour construire un itinéraire personnalisé. Afin de constituer des parcours de progression vers la qualification, ces modules visent des objectifs en adéquation avec les besoins et le niveau de formation des jeunes. Ces objectifs seront :

- soit la remobilisation sur un projet ;
- soit la pré-qualification combinant les apprentissages fondamentaux dans les matières générales avec une première initiation à des techniques professionnelles dans une famille de métiers donnés ;
- soit la qualification pour l'acquisition d'un diplôme reconnu de niveau V.

2. Pratiques pédagogiques. Des pédagogies adaptées sont développées. Véritables instruments d'accompagnement des publics en formation, les Ateliers pédagogiques personnalisés (APP), mis en place en 1985, s'articulent ainsi autour des méthodes et rythmes qui répondent aux besoins de chacun. Pour assurer cette évolution vers l'individualisation, les organismes de formation doivent respecter un cahier des charges articulé autour de trois engagements forts :

- s'engager dans un partenariat d'action avec l'ensemble des opérateurs du Crédit-Formation ;
- élaborer des projets de formation précisant notamment les objectifs pédagogiques ;
- inscrire l'ensemble de leurs formations dans un processus de validation des acquis permettant, d'une part, d'apprécier la progression du stagiaire à chaque étape de son parcours et, d'autre part, de garantir la reconnaissance de la qualification acquise au terme du Crédit-Formation.

L'obligation de validation des acquis conduit à n'accepter que les formations s'intégrant dans un processus permettant d'aboutir à des qualifications reconnues de niveau V (CAP, BEP).

---

## Le Crédit Formation Individualisé

---

**L'objectif :** décidé lors du Conseil des Ministres du 8 février 1989, le Crédit-Formation concernant les jeunes demandeurs d'emplois sans qualification apparaît comme l'ébauche d'un droit nouveau devant permettre à chacun d'obtenir, durant sa vie active, une formation professionnelle reconnue. Il est une "deuxième chance" offerte aux jeunes sortis de l'appareil éducatif sans qualification d'obtenir une qualification de niveau V. Initialement destiné aux jeunes, il a été étendu, en 1990, aux plus de 25 ans<sup>3</sup>.

**L'organisation :** le CFI est un nouvel outil de formation. Il n'est pas une mesure supplémentaire au sens où il ne génère pas un nouveau type d'emploi ou de stage. Il repose, au contraire, sur l'articulation des mesures existantes entre elles selon un parcours de formation établi par une structure d'accueil. Le CFI est une formule contractuelle entre l'État et le stagiaire. Il s'agit de l'engagement-crédit-formation<sup>4</sup>, fixant le parcours du bénéficiaire pour accéder à la qualification. Statutairement, toute personne en CFI est un stagiaire de la formation professionnelle.

**Le parcours :** le mode d'organisation du parcours personnalisé passe par la mise en place des fonctions suivantes : le bilan des acquis fournit les éléments indispensables à l'élaboration d'un projet personnalisé de formation ; le suivi personnalisé des jeunes pendant leur parcours ; la validation des acquis de formation à son terme mais également à différentes étapes du parcours.

**Une gestion territorialisée :** afin de donner à l'ensemble des opérateurs les moyens d'une action concertée et coordonnée, et pour s'assurer que la définition des actions de formation tient compte au plus près de la réalité du marché de l'emploi, il a été décidé de fonder le dispositif du crédit formation sur une gestion territorialisée. Selon la circulaire DFP 89 n° 1676 du Ministère du Travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, le CFI nécessite une organisation territoriale qui puisse offrir : "aux stagiaires, une utilisation pertinente et cohérente selon leurs besoins et leur niveau de formation initiale, des différentes mesures existantes ; aux opérateurs, organismes d'accueil, de bilan, de formation, et services chargés de la validation des formations, les moyens d'une action concertée et coordonnée". La zone de formation est définie comme un cadre territorial d'action. En Languedoc-Roussillon, elle correspond au bassin d'emploi.

**Les opérateurs :** les orientations de travail de la zone sont définies par un Groupe opérationnel de zone (GOZ) composé de l'ensemble des responsables et acteurs locaux<sup>5</sup>. Animé par le coordonnateur, il assure la liaison entre les différents intervenants et régule la mobilité des moyens de formation. La zone de formation est mise à la disposition du CFI avec son personnel de coordination : le coordonnateur Emploi Formation, le groupe opérationnel de zone, les structures pilotes et les structures d'accueil (MLI, PAIO) chargées de l'accueil et du suivi des stagiaires par l'intermédiaire du correspondant, les centres de bilan de compétences, les organismes de formation labellisés et les commissions départementales de validation des acquis.

**La responsabilité :** la mise en œuvre de ce dispositif est confiée au Préfet de Région, assisté du Délégué régional à la formation professionnelle en concertation avec tous les services de l'État.

---

## Les trois temps de la séquence formation-insertion du CFI

Le CFI redéfinit les interactions entre formation et emploi au niveau local. Pour cela, il relance le principe adéquationniste mais en se fondant sur l'existence de relations entre les différents acteurs locaux de la formation et de l'emploi.

## **1 En amont du dispositif : la formation et le territoire**

Le CFI s'inscrit dans un maillage territorial de la formation professionnelle continue qui lui préexiste.

En Languedoc-Roussillon<sup>6</sup>, la part de la dépense globale de formation perçue par les organismes est dominée par les fonds publics. Cette prédominance s'accompagne d'une instabilité persistante de l'appareil de formation qui continue à enregistrer un renouvellement annuel important<sup>7</sup>. Elle indiquerait donc un processus inachevé d'organisation de l'offre de formation continue. Dans le même temps, la structure juridique des organismes de formation indique que les entreprises interviennent encore peu dans l'organisation de l'offre<sup>8</sup>.

Par conséquent, la relation entre les entreprises et les organismes de formation ne joue pas, comme en Lorraine en particulier, son rôle d'organisation de l'appareil de formation. Dans ces conditions, le tissu productif régional joue difficilement son rôle de centre de gravité de l'appareil de formation. Celui-ci est davantage façonné par les considérations de la politique publique.

### ***a. Recenser les potentialités des organismes de formation***

Les actions de formation alternée conduites par des organismes conventionnés constituent l'un des principes du CFI. L'habilitation des organismes et des modules de formation conduit à la reconnaissance d'un label crédit-formation. L'ensemble des modules habilités après avis des services administratifs instructeurs et du Comité régional de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, constitue le cadre régional de l'offre de formation, au sein duquel seront choisies les actions correspondant aux besoins.

La procédure de choix repose sur deux critères :

- repérer les capacités potentielles des organismes de formation et leur localisation ;
- sélectionner dans l'ensemble des capacités celles qui sont susceptibles de répondre aux besoins identifiés (potentialités d'emploi).

Le CFI repose sur l'individualisation du parcours de formation, c'est-à-dire sur l'adaptation d'un itinéraire à chaque cas. L'offre de formation doit donc être organisée pour personnaliser les parcours, répondre davantage aux besoins et motivations des bénéficiaires. L'organisation retenue est celle d'une combinaison de modules complémentaires offrant des choix suffisants pour construire un itinéraire personnalisé. Ces modules visent les objectifs suivants : la mobilisation sur un projet, la pré-qualification et la qualification.

Du point de vue du fonctionnement, des différences apparaissent selon le statut de l'organisme (public ou privé). Mais la taille, l'origine des fonds, l'autonomie relative dans le choix des formations, une dépendance totale ou partielle vis à vis du CFI, la notoriété, etc. conditionnent aussi des pratiques différentes et des comportements distincts dans la mise en place du dispositif.

### ***b. Déterminer les besoins de la zone***

Au niveau de la formation, le zonage a entraîné une meilleure prise en compte des préoccupations locales : à la fois au niveau des stagiaires et au niveau économique. Le diagnostic des besoins et la programmation des formations relèvent des attributions d'un acteur, le coordonnateur. Son statut, créé dans le cadre du CFI, est le fruit d'un partenariat qui se cristallise au sein du GOZ. L'offre de formation est élaborée par le GOZ à partir de la confrontation de différentes données : désirs des jeunes, potentiel de formation des organismes habilités et capacités d'employabilité de la zone<sup>9</sup>. Il s'agit donc de coordonner à la fois les actions menées par les entreprises, les organismes de formation et l'ensemble des institutions. A partir de l'analyse de la structuration organique du système local de l'emploi, ce sont les

relations qui s'établiront entre les différents acteurs qui prédétermineront les perspectives d'avenir de la zone. En 1992, l'instauration des Comités locaux emploi-formation (CLEF) étend les compétences des GOZ pour piloter le CFI, à l'ensemble des dispositifs de formation-insertion au niveau de la zone CFI.

Pour identifier les besoins, il faut connaître avec le plus de précision possible le tissu productif local. Et cela à deux niveaux : l'existant et le futur. La procédure de choix repose sur deux critères : repérer les capacités potentielles des organismes de formation et leur localisation, et sélectionner dans l'ensemble des capacités celles qui sont susceptibles de répondre aux besoins identifiés. Or dans la réalité, les entreprises participent peu aux travaux du GOZ ce qui entraîne des difficultés dans la programmation des formations et diminue les opportunités d'emploi. Comment rechercher des solutions durables aux problèmes de l'emploi si les entreprises ne s'impliquent pas davantage ? C'est un obstacle pour identifier les besoins de la zone, et programmer des solutions adéquates. Cependant si un besoin est décelé, la mise en place d'une nouvelle filière est conditionnée par son coût. En effet, la détermination d'un besoin en matière de formation n'entraîne pas toujours la création de la filière correspondante.

Les grandes entreprises qui commandent des formations spécifiques à un moment donné interrompent leur financement de façon arbitraire ce qui rend aléatoire la coopération entre grandes entreprises et organismes de formation. Cela existe mais de manière marginale en Languedoc-Roussillon. Cette marginalité favorise un fonctionnement de l'offre de formation coupé de l'entreprise et, inversement, explique que l'entreprise ne parvient pas à se positionner dans le dispositif (rareté de l'offre de stages).

Dans ces conditions, l'une des failles du dispositif devient la rigidité de l'offre de formation. Celle-ci s'impose comme seul vecteur de l'intervention publique. L'intervention se réalise par l'évaluation de la performance des CAP "produits" par rapport aux besoins de la zone, en pratique indéterminés. Pour une large part biaisée, cette évaluation se traduit, au moyen des habilitations d'organismes de formation, par l'intensification de la régulation marchande de l'offre de formation conventionnée et donc par la reconduction d'une offre de formation calée sur le stage plutôt que sur l'individualisation pédagogique.

## 1.2 L'entrée dans le dispositif

L'analyse des dispositions préconisées permet de repérer, autour de la séquence formation-insertion, des principes qui déterminent l'attente institutionnelle en matière d'évolution de l'offre de formation.

Opérateurs	CFI théorique	CFI réel
Organisme de formation	L'offre de formation est structurée par le dispositif - offrir des formations correspondant à la demande des jeunes - offrir des formations correspondant aux besoins des entreprises	L'offre de formation structure le dispositif - les jeunes s'adaptent aux formations - les entreprises ne participent pas à la définition des formations suivies par les stagiaires CFI
Stagiaire	Décideur-acteur - il choisit sa formation - l'offre de formation est au service de l'individu	Non acteur - l'offre de formation conventionnée est structurante
Entreprise	Partenaire - elle détermine ses besoins en main-d'œuvre - elle est formatrice	Absente - elle ne formule pas ses besoins - elle gère son accès aux dispositifs en termes de coûts-avantages

**a. L'orientation : l'offre de formation est relativement rigide, les jeunes s'adaptent**

La personnalisation des parcours implique une rénovation et une amélioration de la qualité de l'offre de formation afin que celle-ci puisse répondre de façon mieux adaptée à la diversité des situations des jeunes.

Dès l'entrée des jeunes dans le dispositif se pose rapidement le choix de la formation. On constate que c'est l'offre locale de formation qui guide souvent l'orientation. Les jeunes se dirigent, ou sont dirigés, vers les formations existantes sur la zone. Cela est plus souvent imputable à leur manque de mobilité (refus de quitter son environnement), qu'au choix réel de stages. Par nature, un jeune de faible niveau n'est pas mobile. Aussi, il faut faire en sorte que la formation soit en concordance avec les projets de développement économiques locaux. D'où l'intérêt d'intégrer le CFI dans une politique de ville. Pourtant les correspondants insistent sur la perméabilité des zones et poussent les jeunes à s'éloigner de leur domicile pour suivre une formation. Peu de jeunes l'acceptent. Trop souvent, la formation ne correspond pas à leur goût. Le jeune est rarement "décideur-acteur" de son parcours. Cela est apparu de façon flagrante lors des entretiens à travers la forme impersonnelle employée. Il est rare qu'ils utilisent le "je". Mais si nombreux sont ceux qui ont une attitude passive face au choix de leur métier, pour certains, il relève d'un idéal. Quand le choix est effectué, il est difficile de changer le désir exprimé par un jeune<sup>10</sup>.

La décision d'orientation est fondée sur de nombreux paramètres dont le débouché professionnel, mais il n'est pas exclusif et ce critère n'est pas le plus motivant pour le jeune. Le choix est conditionné par le type de métiers auquel la formation donne accès. Le champ des métiers envisagés étant réduit, le panel de formations qu'ils sont disposés à suivre initialement lorsqu'ils se présentent à la PAIO ou à la MLI l'est d'autant. La tâche délicate des correspondants consiste à les amener à élargir cette vision et à porter leur intérêt sur des métiers dont la formation correspond le plus à leurs profils. Les préjugés sur les métiers sont difficiles à corriger. Les tentatives d'ouverture se font vers des secteurs où des emplois existent.

**b. Les deux modalités du volet formation du dispositif**

L'objectif du CFI de restructurer l'offre de formation et de lui faire prendre en compte l'objectif qualifiant dans le cadre de secteurs d'activité porteurs d'insertion durable, se heurte au passé des zones. Il convient donc que l'offre de formation soit organisée afin de permettre de personnaliser les parcours, de répondre davantage aux besoins et motivations des bénéficiaires, et de s'inscrire dans des dispositifs de validation permettant la reconnaissance des qualifications acquises. Dans la réalité les séquences sont différentes.

• *Le passage par les organismes de formation*

La formation doit porter sur des activités professionnelles où des emplois potentiels ont été repérés avec les chefs d'entreprise du bassin d'emploi.

184

L'effet structurant de la politique publique ne sera pas sans induire une recomposition de l'offre de formation qui pourrait se faire au détriment des petits organismes<sup>11</sup>. Les actions pédagogiques, calées sur les besoins, attentes et projets individuels, s'opposent en effet à l'utilisation d'actions déterminées a priori et exigent des capacités d'adaptation pédagogique de la part des organismes.

Dans les textes, l'obligation d'offrir des possibilités d'itinéraires de formation individualisés conduit les organismes à se regrouper, s'associer pour mettre en commun leurs potentiels de formation et développer des systèmes modulaires<sup>12</sup>. Pour les organismes de formation substituer à la logique d'offre de stages traditionnels, une logique d'offre modulaire correspondant aux objectifs

d'individualisation implique d'élaborer l'offre en termes de contenu et de méthodes de formation. Cette évolution des pratiques pédagogiques s'accompagne d'une transformation de la structuration interne des organismes. Le développement corrélatif des pratiques partenariales, induit par une offre de formation modulaire, s'inscrit dans une logique de marché (survie : pour rester compétitif, il faut partager les ressources matérielles et humaines) qui la contrarie (le partage des ressources est limité à ce qui peut être rentabilisé).

• *Le passage par l'entreprise*

Le rôle de l'entreprise dans le CFI est très important car le dispositif est également conçu comme une sensibilisation, une adaptation au monde du travail. Seule l'entreprise peut jouer ce rôle. Or, la construction de liens directs avec l'entreprise, le rapprochement avec les milieux économiques, la recherche de leur adhésion en tant que partenaire actif de la formation et de l'insertion ne correspondent pas à la réalité de fonctionnement du CFI. En effet, l'entreprise préfère réceptionner les jeunes supposés déjà formés, prêts à l'emploi. Elle ne joue aucun rôle moteur pendant le déroulement du processus de formation-insertion. En pratique, elle est davantage consommatrice de dispositif.

A ce stade, il est important de différencier l'embauche de la formation : dans le dispositif CFI, l'entreprise a pour mission d'assurer une formation, elle n'est pas tenue d'embaucher. En pratique, si le chef d'entreprise est toujours conscient de n'être pas contraint d'insérer le stagiaire, il néglige fréquemment son rôle de formateur.

Le passage par l'entreprise est une séquence importante que l'on propose de décomposer de la manière suivante : stade obligatoire pour la certification, il comporte d'une part un apprentissage à caractère gratuit qui aligne l'apprentissage sur l'acte éducatif. Mais, d'autre part, il associe l'apprentissage à la production et en ce sens constitue pour l'entreprise un apport gratuit de main-d'œuvre.

Ce stage est souvent très mal vécu par les jeunes. Il est considéré comme positif dès lors qu'ils se voient confier des responsabilités, qu'ils effectuent "un vrai boulot". Très fréquemment, ils sont déçus, ayant polarisé leurs espoirs sur ce nouveau ou premier contact avec le monde du travail. Le premier grief à l'encontre des chefs d'entreprise est à mettre en relation avec leur manque de confiance en eux : ils ont l'impression de n'être pas considérés : personne n'a pris le temps de leur présenter l'entreprise. Aucune explication sur son mode de fonctionnement accentue souvent leur sentiment d'être une pièce rapportée. Aussi, se sentent-ils mal à l'aise. Ce sentiment de rejet se développe rapidement lorsque les relations avec le chef d'entreprise sont mauvaises. Pour un grand nombre, le stage est vécu comme une exploitation : utilisés comme personnel d'appoint par certaines entreprises qui ne jouent pas le jeu, ils considèrent qu'ils effectuent des tâches dévalorisées.

### **1.3 La sortie du dispositif : validation et insertion**

La réussite du dispositif à des fins d'insertion repose sur le postulat d'une facilitation de l'insertion professionnelle grâce à la qualification. Ceci met en jeu l'adéquation de l'offre aux attentes économiques.

#### ***a. Une insertion difficile qui remet en cause les fondements du CAP, niveau de qualification du CFI***

Le CAP est devenu après la seconde guerre mondiale, sous l'effet de l'étatisation de l'enseignement technique, un diplôme à double fonction : à la fonction professionnelle s'est ajoutée une fonction éducative. Diplôme de référence pour la qualification ouvrière et employée pendant des décennies, le CAP génère depuis le début des années 1980 une image contrastée qui menace sa

pérennité. Sa place dans la hiérarchie des diplômes, son orientation vers une spécialisation professionnelle perçue comme contradictoire d'une polyvalence désormais nécessaire à la mobilité professionnelle, le font paraître inadapté, notamment à l'évolution technologique.

Lorsqu'un diplôme n'est plus validé sur le marché du travail, les acteurs de la formation lui attribuent de nouveaux objectifs : l'insertion sociale se substitue à l'insertion professionnelle. Quand l'accès à l'emploi devient difficile et incertain, la formation change de vocation.

Les résultats de l'insertion des jeunes CFI sont difficiles à identifier et ne permettent pas de vérifier l'hypothèse selon laquelle les réponses à l'insertion professionnelle pour les jeunes de niveaux VI, V et Vbis se fait en grande partie au niveau local. De plus, après la période de stage, les correspondants perdent la trace des jeunes. Cette rupture de relation est souvent mal vécue par les correspondants qui se sont personnellement investis dans la réussite du jeune.

Selon une enquête réalisée en Languedoc-Roussillon sur les sortants du CFI en 1992 et interrogés en novembre 1993, il apparaît que le pourcentage des jeunes au chômage diminue jusqu'en juin 93, d'abord sous les effets des entrées en Contrats emploi-solidarité (CES), ensuite par le développement des CDD (emplois saisonniers liés au tourisme et aux travaux agricoles : vendanges, cueillettes de fruits, etc.). Après la période estivale, l'arrêt conjugué des CDD et des entrées en CES se répercute immédiatement sur le niveau du chômage. La progression des CDI est lente et linéaire.

#### **Evolution des statuts des stagiaires en Languedoc-Roussillon entre décembre 1992 et novembre 1993 (en %)**

	CDI	CDD	CES	Chômage	Autres	Total
Décembre 1992	16	10	18	41	15	100
Mars 1993	16	10	19	35	20	100
Juin 1993	18	20	14	33	15	100
Septembre 1993	21	16	14	38	11	100
Novembre 1993	22	10	8	47	13	100

Sources : THERAIN V. : *Le CFI : une seconde chance*, OREF, à paraître

#### **Statut des jeunes six mois après leur sortie du CFI - France**

Statut à 6 mois après la sortie du CFI	Jeunes entrés en CFI au :				Ensemble des jeunes
	4 <sup>e</sup> trimestre 1989	1 <sup>er</sup> trimestre 1990	2 <sup>e</sup> trimestre 1990	3 <sup>e</sup> trimestre 1990	
Contrats de travail de droit commun*	30,0	29,8	25,1	25,2	28,3
Contrats de travail aidés**	19,4	21,3	22,0	25,0	21,3
Chômage	39,2	38,4	40,3	35,7	38,8
Inactivité***	11,3	10,3	12,4	13,9	11,5
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Sources : "Etude DFP-AFPA", in : Commissariat Général du Plan, *L'insertion des adolescents en difficultés*, Rapport d'évaluation. La Documentation française, Paris, 1993, p. 172

\* Emplois CDI, CDD, intérim

\*\* CES, SIVP, contrats d'apprentissage, de qualification, d'adaptation

\*\*\* Service national, maladie, maternité, ou absence de recherche d'emploi

Le CFI visait à améliorer une situation marquée par des cheminements le plus souvent chaotiques et fractionnés, indépendants de la dynamique du jeune, en mettant en place des parcours individualisés

et organisés à partir de l'élaboration d'un projet professionnel. Le CAP ne constitue pas toujours une garantie d'emploi. Cela conduit à une interrogation sur les critères locaux d'employabilité et souligne l'importance du fonctionnement du GOZ. D'un dispositif "pour tout public", on en arrive à une certaine sélectivité puisque cette mesure est de plus en plus tournée vers les jeunes proches de la certification.

### ***b. Les caractéristiques du public : vecteur d'adaptation des dispositifs***

A l'origine, le principal objectif du CFI était la qualification de niveau V, diplôme qui devait faciliter l'insertion professionnelle. Puis cet objectif a été recentré sur l'emploi. Toutefois, à la lueur de la pratique des questions se posent. Face à certains publics rencontrés (jeunes ayant des difficultés sociales, de très bas niveau, problèmes psychologiques...), l'objectif de validation semble difficile à atteindre. Certains obtiennent en effet facilement la qualification professionnelle mais échouent régulièrement dans les domaines généraux, ce qui les empêche d'avoir le CAP. Des aménagements sont nécessaires pour ce public.

Pour ne pas décrédibiliser ce dispositif, il est nécessaire de le proposer à ceux qui ont un profil professionnel et personnel correspondant. Pour les autres, le système modulaire CFI n'est pas une solution. Par la création de PAQUE (Préparation active à la qualification et à l'emploi), la politique publique de l'emploi a pris acte des résultats modestes du CFI en terme de qualification.

## **Conclusion**

La notion de réseau qui sous-tend la mise en place de ce dispositif est capitale, car elle fonde la cohérence de la circulation des informations et de l'efficacité des actions qui en découlent. Le caractère novateur de ces constructions institutionnelles tient surtout à la notion de projet de zone. En effet, les relations entre les différents acteurs de la localité, quelles soient formalisées dans une structure ou pas, trouvent un ancrage fort dans une prospective explicite ou implicite sur la zone et ses potentialités en matière d'emplois. Le projet doit être entendu comme une étape nécessaire à tout effort de programmation et signifie des complémentarités et des relations entre acteurs plus étroites et renouvelées. La recherche de constructions institutionnelles est un objectif ambitieux car, en pratique, le CFI s'appuie sur des relations fortement personnalisées.

Un certain nombre de contradictions structurelles sous-tendent le fonctionnement de ce dispositif.

- La première concerne la contradiction entre la volonté d'une politique de partenariat et la réalité des phénomènes de pouvoir et de concurrence sur le terrain avec deux phénomènes connexes : l'apparition d'un partenariat formel pour obtenir des conventions et paradoxalement l'effritement du partenariat réel qui existait antérieurement.
- La seconde concerne l'opposition entre la polyvalence et la spécialisation des acteurs. La spécialisation pose des problèmes à la polyvalence naissante que l'on commençait à voir apparaître aussi bien au niveau de l'accueil que de la formation.
- Enfin, le texte insiste sur l'écoute des jeunes et l'individualisation de la formation. Or, il apparaît que le dispositif fonctionne majoritairement avec des stages qui sont souvent proposés voire imposés aux jeunes (Cf. les jeunes qui ont un projet professionnel cohérent et original mais qui par carence de l'offre de formation se sont vus orientés dans la suite de leur cursus vers un CAP "classique"). Malgré ces difficultés, l'intervention du local dans l'élaboration de la formation ainsi que la nouvelle problématique de l'individualisation de la formation ont des effets indéniables sur l'évolution du marché de la formation. L'adaptation de l'offre de formation découlant du principe d'individualisation demeure finalement très incomplète. Il ne paraît pas possible de dépasser cette situation sans la participation des entreprises. En effet, sans elles, le dispositif boucle sur lui-même.

## Bibliographie

- BIRET J. et alii (1991), « *Le Crédit-Formation Individualisé 'Jeunes : vers une nouvelle forme de régulation locale de la formation et de l'emploi* », in : BIRET et GENSBITTEL, Régions, Formation, Emploi. Démarches et méthodes, CEREQ, Collection des études, n° 59, pp. 51-67.
- CAM P., DUBERNET A.-C. (1992), « *Dispositif national et applications territoriales : le CFI en Pays de Loire* », Formation emploi, n° 40, pp. 19-31.
- CANALS V., et alii (1992), « *Localité, acteurs et crédit formation individualisé—Localisation d'un dispositif* », DRFP LR
- CANALS V., MICHUN S. (1994), « *Un dispositif déconcentré et son adaptation aux spécificités des systèmes locaux : le cas du CFI en Languedoc-Roussillon* », in : DEMAZIERE D., VERDIER E. (Eds) : Evaluation des aides publiques à l'insertion et à la réinsertion, Documents Séminaires, n° 94, pp. 53-71.
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (1993), « *L'insertion des adolescents en difficultés* », Rapport d'évaluation, La Documentation française, Paris.
- COUPPIET., et alii (1992), « *Emploi, mesures jeunes et crédit-formation à l'issue des formations scolaires et de l'apprentissage* », CEREQ, Document de travail, n° 75.
- HEBRARD M. (1991), « *L'offre de formation* », in : Entretiens Condorcet régionaux, CFI An II en Languedoc Roussillon.
- KHELFAOUI Z., MICHEL S. (1991), « *Les parcours de l'insertion professionnelle au travers d'un dispositif : le crédit de formation individualisé* », in : Revue de l'économie méridionale, volume 39, n° 2, pp. 79-89.
- LAGET M. (1991), « *Formation et nouveaux espaces économiques* », in : Revue de l'économie méridionale, volume 39, n° 2, pp. 3-5.
- LE ROUX A. (1993), « *Le crédit formation individualisé. Bilan des activités de l'Éducation nationale 1991-1992* », Note d'information de la DEP, n° 93.07.
- LE ROUX A. (1994), « *Le crédit formation individualisé "Jeunes". Bilan des activités de l'Éducation nationale 1992-1993* », Note d'information de la DEP, n° 94.22.
- MAILLARD F. (1993), « *De la professionnalisation à la remédiation scolaire. Les multiples fonctions d'un diplôme* », in : Formation emploi, n° 42.
- MICHEL S. (1993), « *La formation continue en Languedoc-Roussillon : organisation et marché* », OREF LR.
- MICHEL S. (1994) « *Marché de la formation et contradictions du rapport marchand appliqué à la formation* », Working Paper CRPEE, n° 52.
- THERAIN V., « *Le CFI : une seconde chance* », OREF, à paraître.

## Notes

1. En mettant les écarts en valeur, nous choisissons de faire du territoire un niveau méthodologique.
2. Le CFI fait référence à la notion d'opérateur.
3. Le CFI jeunes a été mis en place par la circulaire n° 1676 du 29 mai 1989. La loi du 4 juillet 1990 étend le bénéfice aux salariés désireux d'acquérir une qualification de niveau V. Depuis 1991, ce droit a été ouvert aux adultes demandeurs d'emploi et, depuis le 1er janvier 1992, aux salariés dans le cadre d'un Congés Individuel de Formation.
4. L'Engagement-Crédit-Formation ne peut être souscrit pendant l'année qui suit les formations initiales de l'Éducation Nationale sauf si celle-ci ne peut proposer au jeune une autre possibilité de préparer un diplôme de niveau V.

5. Le GOZ constitue un espace de sensibilisation et de réflexion. Il a permis de créer une instance d'initiation au partenariat. Ce partenariat entre les différents acteurs nécessite la mise en commun des toutes les compétences : un éducateur pour le suivi global, un CIO pour l'orientation, un formateur pour la formation, l'élu local pour "ouvrir les portes" et encourager les entreprises, etc. Il constitue l'instance de concertation des différents acteurs de la zone. Il se prononce sur les programmes de formation ainsi que sur les orientations particulières éventuellement définies dans la zone de formation.
6. Cf. Michel S. : *La formation continue en Languedoc-Roussillon : organisation et marché*, OREF LR, 1993.
7. En 1990 et 1991, le flux annuel de création représente en moyenne 20 % du stock.
8. Entre 1986 et 1991, les formes juridiques rattachées aux financements des entreprises sont relativement stables.
9. Les besoins des entreprises sont axés sur la production de compétences et de qualifications, nécessaire à leur bon fonctionnement. Remarque : les PME et les entreprises artisanales en particulier, n'ont pas de véritable réflexion sur la formation. Dans ce contexte, comment déterminer leurs besoins futurs en main d'œuvre ?
10. L'attitude passive qui les caractérise souvent à ce stade déterminant de leur parcours s'explique par leur méconnaissance des métiers, leur manque de détermination, leur faculté à se laisser prendre en charge, à être assisté, à déléguer la gestion de leur destin. C'est cette logique là qui prédomine et qui explique la façon dont ils vivent parfois leur orientation, « c'est pas ce que je voulais faire, mais je vais essayer », « on m'a dit que... », lorsqu'ils ont l'impression "d'avoir été" plus que de s'être orienté.
11. Les organismes de type associatif et du secteur social, spécialisés dans les formations de socialisation ou alphabétisation.
12. Cf. Hebrard M. : *L'offre de formation*, in : Entretiens Condorcet régionaux, CFI An II en Languedoc Roussillon, 1991.

## ■ Esquisse de modèles de traduction d'une politique nationale par des décideurs locaux : le cas des AIF dans la région Centre

Marie-Béatrice Brochard

Les résultats d'une étude menée dans la région Centre sur la mise en œuvre des stages AIF nous amènent à nous interroger sur l'application des politiques nationales au niveau local. Il est couramment admis que le service public se doit de procurer à tous les citoyens, quels qu'ils soient et en quelque lieu où ils se trouvent un service identique, qui assure l'égalité d'accès à l'aide publique. Que signifie une telle affirmation ?

Comment sont mises en œuvre concrètement sur le terrain les mesures de politique en faveur de l'emploi ? Comment interprète-t-on et met-on en application les décrets et circulaires édictés au niveau national ?

Comment au niveau local concilie-t-on la nécessité de mener des actions suivies dans le cadre du développement économique local avec les objectifs nationaux, inscrits le plus souvent dans des perspectives de court terme ? Comment s'opère la conciliation entre l'obligation de respecter (ou de ne pas dépasser) les quotas imposés par le niveau national et la contrainte d'assurer la cohérence locale en matière d'emploi ?

Les travaux sur lesquels peut s'appuyer notre analyse relèvent de la sociologie des organisations, de la sociologie des réseaux, ainsi que de l'économie des conventions.

Les travaux concernant la sociologie des organisations ont souvent pris pour objet d'étude l'administration c'est pourquoi il nous paraît intéressant de nous y référer, compte tenu de notre

objet d'étude. Les auteurs étudient l'administration dans une perspective dynamique et observent comment s'opère le changement, quels sont les éléments qui le favorisent et quelle forme il peut prendre dans une société bureaucratifiée.

Pour rendre compte succinctement de ces théories, nous pouvons les présenter selon deux approches.

- La première, la plus classique, conçoit le changement comme des mécanismes d'adaptation. En d'autres termes, l'adaptation au changement a pour fonction de maintenir le système, voire de lui permettre de se reproduire. Ainsi M. Crozier dans *"Le phénomène bureaucratique"* précise que les mécanismes d'adaptation du système d'organisation bureaucratique français passent par l'alternance de longues périodes de routine et de courtes phases de crise qui, finalement, conduisent au renforcement de l'impersonnalité et de la centralisation bureaucratique.

F. Dupuy et J.C. Thoenig<sup>2</sup>, développent une analyse assez proche : les ajustements au coup par coup, qui semblent dénoter une grande souplesse de l'administration ne servent qu'à éviter des changements plus profonds. Les auteurs citent la contractualisation du personnel, la création d'institutions para-administratives et plus généralement le contournement des règles...

- La deuxième approche est illustrée par les travaux de M. Crozier et E. Friedberg<sup>3</sup> portant sur la réforme hospitalière et de P. Grémoin<sup>4</sup> sur la réforme des institutions régionales de 1964. Ils montrent que le changement ne peut provenir que d'un groupe de décideurs, un "entrepreneur social" (E. Friedberg) dont il convient de comprendre les actions menées ou les décisions prises et leurs effets en matière de changement ou de blocage. Pour eux, le changement de l'action publique ne peut être "impulsé que d'en haut" même si P. Grémoin montre que les fonctionnaires des services territoriaux de l'État et les élus locaux entretiennent des relations étroites qui contribuent à créer une dynamique propre à la société locale (système politico-administratif local) qui s'oppose à la volonté centrale alors que pour F. Dupuy et J.-C. Thoenig, ce serait de la seule périphérie, de l'environnement de l'administration que viendrait l'essentiel des impulsions qui font avancer l'action publique.

Nous pensons que dans le contexte de la crise économique que nous connaissons depuis plusieurs années, la décentralisation dans la mise en œuvre des politiques, notamment en matière d'emploi, a modifié le fonctionnement de l'administration. Nous ne pensons pas que l'on puisse encore parler d'opposition entre le local et le national, ne serait-ce que parce que désormais les circulaires prévoient explicitement un certain pragmatisme dans la mise en place des mesures en fonction des situations locales. Il nous paraît intéressant de nous interroger sur la diffusion autant que sur la source de l'innovation. En effet, que le changement soit à l'origine une décision centrale "venant du haut" ou une initiative locale "issue de la périphérie", il nous semble que pour qu'il puisse se diffuser au sein d'un système fortement hiérarchisé, il faut que l'autorité "centrale" prévoit des procédures et que des échelons intermédiaires servent de relais en assurant à la fois leur mise en place et le contrôle des résultats.

Notre hypothèse est qu'avec la décentralisation le "modèle bureaucratique", défini par ces théories, éclate : le pouvoir central, exercé par le ministère, ne définit que des directives au niveau national, laissant aux services extérieurs le soin de les mettre en œuvre en tenant compte de la situation locale. Ainsi l'administration s'attache moins à prévoir des procédures conformes à ses objectifs, à imposer des règles d'application et de moyens de contrôle, qu'à définir des indicateurs quantitatifs assortis d'une évaluation de résultats tout en laissant aux acteurs chargés de l'application une grande autonomie dans la mise en œuvre. Nous pourrions dire que l'on est passé d'une "administration réglementaire" à une "administration efficiente" où le couple objectif-évaluation remplace le couple règle-contrôle .

Notre étude sur les AIF montre que les règles concernant l'application des directives nationales devenant moins explicites, elles laissent une plus grande place à l'interprétation des acteurs. En

ce sens, nous nous rapprochons plutôt du courant des théories des conventions développées par les économistes et de celles de la sociologie des réseaux. Pour la théorie des conventions, la rationalité des acteurs économiques qui s'exprime par le comportement maximisateur des individus n'est qu'un mode particulier de relations sociales. Les rapports sociaux ne se limitant pas aux rapports marchands, ils montrent que les individus s'appuient sur des conventions pour se coordonner. Dans l'administration, les agents ne peuvent se contenter d'interpréter des règles préétablies et sont amenés à construire leur propre mode de coopération. Le postulat est que les règles ne peuvent dicter les détails de la mise en place d'une activité. Leur application nécessite toujours de recourir au jugement pour en évaluer la pertinence dans une situation donnée. Les études portent sur la façon dont les acteurs s'organisent pour s'entendre, résoudre les conflits et ajustent leurs comportements qui progressivement leur permettent de comprendre les dispositifs sur lesquels ils s'appuient pour se coordonner.

Si toutes ces théories s'accordent sur le fait que la rationalisation ne suffit pas pour assurer la coordination, les solutions étudiées diffèrent d'une théorie à l'autre.

Dans les travaux à dominante économique, "les conventions" sont matérialisées par des contrats, des plans, des qualifications, des règles. Les auteurs montrent que ces conventions permettent soit d'améliorer "l'information" sur les marchés<sup>5</sup>, soit d'atteindre une situation d'équilibre plus efficiente. Dans le modèle des économies de la grandeur<sup>6</sup> les dispositifs, qu'il s'agisse de règles, de contrats ou de toute autre chose, sont des supports pour justifier l'action des acteurs. L'accord se constitue par des ajustements progressifs d'une portée de plus en plus générale, conduisant à des justifications de plus en plus universelles. Dans la sociologie des réseaux, les acteurs cherchent à en mobiliser d'autres pour accroître leur force. Les dispositifs qu'ils mettent en place ne sont pas fondés sur des principes généraux de justification, mais sur leur capacité de mobilisation d'autres acteurs.

C'est dans ce cadre théorique que se situe notre étude. L'enquête que nous avons réalisée dans chacun des départements auprès des membres du SPE (Service public de l'emploi), nous a permis de mettre en évidence comment au niveau local, la mise en place d'une mesure pour l'emploi telle les AIF varie en fonction du système relationnel établi entre les membres du SPE<sup>7</sup>.

Dans la mesure où les acteurs locaux n'ont pas de directives précises en matière de procédures à mettre en place, si ce n'est un cadre général fixant les missions des administrations et en particulier l'attribution à l'une d'entre elles du suivi physico-financier, ils sont amenés à interpréter les circulaires et à s'entendre sur leurs interprétations. La mise en place dépend alors de leurs rapports de travail et plus généralement des relations qu'ils nouent entre eux. Bien sûr, pour s'entendre, ils ont recours à la négociation, à la persuasion, essayant d'accroître leur position de force : certains, prenant appui sur les attributions que leur donne la circulaire, essaieront de faire valoir prioritairement leur point de vue (sociologie des réseaux), d'autres se situeront davantage dans le champ de la justification de leur action créant ainsi progressivement des procédures reconnues par tous (économie de la grandeur). Il nous semble que pour que l'on puisse parler de "modèles", illustrant le mode de constitution de ces relations, il est nécessaire que les relations établies soient assez fortement instituées pour être durables, qu'elles ne soient pas remises profondément en cause par d'autres circulaires ou par le départ ou l'arrivée d'une personne dans les services concernés. Il faut que le système puisse s'auto-entretenir, qu'il puisse assurer sa propre reproduction. A ce titre la mise en œuvre de la circulaire concernant les AIF est intéressante car elle permet d'analyser la permanence des règles établies en observant les répercussions sur le jeu des acteurs locaux. C'est dans cette perspective que nous présenterons une partition des départements sous forme de "modèles" en précisant les limites. Nous tenterons enfin de confronter les pratiques locales avec les prescriptions de la circulaire afin de comprendre en quoi les règles locales peuvent influencer sur les modalités générales d'attribution des aides publiques.

### **Encadré 1**

---

*Le décret prévoyait l'évaluation de ces stages dès la première année. C'est dans ce cadre que se situe l'étude dont est tirée cette contribution. L'objectif était à l'origine d'apporter des informations sur le public inscrit, de recueillir l'opinion des stagiaires sur le déroulement de la formation et d'apprécier les effets du stage sur l'insertion professionnelle. La méthodologie retenue comportait trois phases :*

- l'exploitation des 2715 fiches d'inscription au cours du premier trimestre 1990,*
- la mise en œuvre d'une enquête postale entre mai et juillet 1990 afin de connaître la motivation des stagiaires et leur opinion sur le stage,*
- la réalisation d'une seconde enquête postale en octobre 1991 auprès des 1267 répondants à l'enquête précédente, afin de connaître leur situation et leur parcours professionnel.*

*Le Centre Interrégional Associé au CEREQ avait été choisi par la DRTE de la région Centre, commanditaire de l'étude, pour ses compétences en matière d'enquête d'insertion. La préoccupation essentielle était de savoir ce qu'étaient devenus les stagiaires formés mais également de mieux saisir ce que ces stages apportaient aux personnes qui les suivaient et en particulier à ceux qui ne trouvent pas d'emploi rapidement après le stage. La mise au point du questionnaire a nécessité plusieurs rencontres. Malheureusement le rendement de l'enquête fut décevant puisque moins de 300 personnes ont répondu. Ce taux de réponse étant trop faible pour que les résultats puissent être considérés comme représentatifs, nous avons choisi de réorienter l'étude.*

*Les résultats de l'exploitation des 2715 fiches d'inscription nous avaient vivement interrogés par la grande diversité des situations observées dans les six départements qui composent la Région Centre, tant au niveau des profils des stagiaires, de la nature des stages mis en place que du nombre d'organismes intervenant dans chaque département. Cette diversité pouvait être liée à la situation économique mais aussi à la façon dont les partenaires institutionnels (DDTEFP, ANPE) concevaient leur rôle et s'organisaient pour mettre en œuvre la circulaire. Pour le savoir, nous avons décidé de réaliser des interviews auprès de ces partenaires ainsi qu'auprès des principaux organismes de formation intervenant dans chaque département.*

*Dans un premier temps, les résultats étaient présentés aux personnes interviewées afin de recueillir leurs commentaires et de connaître leur analyse sur l'évolution observée au cours des trois dernières années. Dans un second temps, les questions portaient sur la mise en œuvre concrète de la mesure : critères de choix des priorités du schéma départemental, analyse des besoins des chômeurs, choix des actions proposées, procédure de mise en place (appels d'offres, cahier des charges, recrutement des stagiaires, suivi et bilan des stages...), relations entre les différents partenaires.*

---

## **I. 1984, un tournant décisif dans la définition des missions des services publics chargés de l'emploi : de l'application de "règles" à la production de "résultats"**

La principale transformation concernant les services de l'emploi provient de la circulaire de 1984 instituant le SPE. Son objectif était de rapprocher les Services extérieurs du travail et de l'emploi (SETE), l'ANPE et l'AFPA, sous l'autorité du préfet, afin d'assurer une meilleure coordination des mesures pour l'emploi en confiant leur mise en place à "des gens proches des problèmes du terrain". Nous nous proposons d'étudier dans un premier temps cette circulaire en montrant comment elle

---

redéfinit les missions des services de l'emploi (DDTE et ANPE) dans l'objectif de lutter contre le chômage, en reconnaissant la possibilité de fonctionnement diversifié au niveau local selon les relations qui se développent entre les acteurs.

Au fur et à mesure que le chômage augmente, il touche des populations de plus en plus diversifiées et ses conséquences deviennent de plus en plus aiguës, en particulier le risque d'exclusion augmente. L'allongement de la durée moyenne du chômage et l'importance croissante des chômeurs de longue durée sont à l'origine d'une évolution des missions des services chargés de l'emploi. La circulaire du 7 mars 1984, créant le SPE témoigne de la prise en compte par les pouvoirs publics que la permanence des problèmes liés au chômage nécessite une redéfinition des missions des services publics chargés de l'emploi. Elle marque un tournant décisif dans la définition de ces missions puisqu'elle annonce clairement que le SPE est chargé de "l'application de la politique de l'emploi que conduit le ministre chargé de l'emploi".

D'après ce décret, le SPE est constitué par "les Services extérieurs du travail et de l'emploi, des Agences nationales pour l'emploi et de l'AFPA, sous la Direction de la Délégation à l'emploi et avec l'assistance du service des études et de la statistique". Ainsi, ce décret instaure l'obligation aux services de l'emploi de travailler en collaboration. Il est précisé « qu'il désigne la mise en synergie des différents organismes en cause et non l'addition statique de leurs potentiels ». Par la création du SPE, le gouvernement entend « renforcer chacun des éléments constitutifs de l'ensemble en même temps qu'à tisser des liens toujours plus précis et opératoires entre ces mêmes éléments ». Il devient clair, et le texte le précise, que les missions des services de l'emploi sont réorientées vers le traitement du chômage. Les missions sont redéfinies : les Services Extérieurs du Travail passent du rôle de contrôle de la législation du travail à celui de « coordination du Service Public en vue de mettre en œuvre une politique déconcentrée de l'emploi ». Son contrôle s'élargit à la recherche d'emploi, la mission de l'ANPE est à la fois le traitement des offres et des demandes d'emplois mais aussi l'orientation, le conseil professionnel et la formation, au moins en ce qui concerne les opérations préalables aux formations professionnelles. Quant à l'AFPA, en sus de sa mission de formation, elle doit apporter son concours aux opérations de contrôle des services gestionnaires de crédits publics et des actions de formation.

Si la décision de décloisonner le fonctionnement des administrations intervenant dans le domaine de l'emploi est clairement affirmée, la façon dont la collaboration doit s'établir est laissée à l'initiative locale. Le texte précise ainsi les prérogatives et les responsabilités des Commissaires de la République vis à vis du SPE : « il vous appartient de veiller de façon personnelle à l'articulation entre les politiques de gestion sociale du chômage et les interventions économiques pour l'emploi, afin d'obtenir qu'autour du "noyau dur" du SPE (SETE, ANPE, AFPA) se mobilisent les autres services et institutions, pour ce qui concerne leurs domaines de compétences liées à l'emploi ». Il ajoute « On ne peut fixer des règles uniformes en la matière et le pragmatisme doit caractériser votre démarche, compte tenu des spécificités régionales et départementales ».

Ce texte explicite bien le nouveau contexte de fonctionnement administratif. Les services publics locaux doivent se consacrer à faire appliquer les politiques nationales. Pour cela un certain nombre de directives leur sont données : les préfets doivent réunir au moins une fois par mois le SPE pour faire le point sur "l'exécution des programmes nationaux...", en revanche l'organisation des procédures sur le plan local est laissée à l'appréciation des préfets et des services extérieurs de l'emploi.

Le rôle de l'administration centrale devient donc implicitement de définir des indicateurs de suivi des mesures et de se faire transmettre les résultats par les échelons régionaux, qui à leur tour interrogent les échelons départementaux. La plupart du temps ce suivi se limite au respect des

quotas. On suit la rapidité plus ou moins grande à mettre en place la mesure. En fonction des décisions politiques on ajuste en freinant une mesure impopulaire (les TUC) ou on tente d'accélérer la montée en puissance d'une mesure jugée prioritaire...

Ainsi il apparaît clairement que ce texte modifie les rapports internes aux administrations. Les services régionaux reçoivent des directives sous forme de mesures à mettre en place et de quotas à respecter. Les circulaires décrivent les mesures, indiquent comment elles doivent être gérées, sur quels crédits et par qui, et sont assorties de quotas pouvant être renégociés à la marge (généralement les règles de répartition sont celles de la proportionnalité des publics à traiter). Nous ne sommes plus dans un contexte "pouvoir central - pouvoir périphérique", dans la mesure où le SPE n'est pas une entité administrative. Il travaille sous l'autorité de la Délégation à l'Emploi sans que celle-ci ait autorité sur ses membres. Il ne peut donc fonctionner que sur la base de la coopération, de la négociation. Nous pouvons donc trouver différents types de fonctionnements comme le montrait déjà l'étude du CEE<sup>8</sup>.

La question se pose alors de savoir si les relations établies entre les membres du SPE sont suffisamment formalisées pour ne pas être remises en cause par chaque nouvelle circulaire. Il nous semble que depuis 1984 ces relations se sont fragilisées dans la mesure où les politiques de l'emploi, qui s'appuient sur des indicateurs statistiques et évaluent des résultats au niveau national, tiennent plus compte de critères politiques ou physico-financiers pour mettre en place une nouvelle mesure que du respect du fonctionnement des structures de concertation locale. La circulaire instituant les AIF (Actions d'insertion et de formation) illustre bien ces différents points.

## II. Tentative de formalisation des relations établies entre acteurs locaux

La circulaire instituant les AIF a bouleversé les relations des membres du SPE dans la mesure où elle a modifié leurs missions. En effet, les "Actions de formation et d'insertion", dont le pilotage était confié aux services extérieurs de l'emploi, remplaçaient trois dispositifs antérieurs : les stages modulaires, auparavant gérés par l'ANPE, les stages du FNE pour les chômeurs de longue durée et les Stages de réinsertion en alternance, gérés par la DRFP. La DRTE devait en assurer la programmation régionale et les DDTEFP le suivi quantitatif et financier. Ce rôle était nouveau pour les services de l'emploi qui se sont sentis assez démunis au départ face au montage des actions, à la nécessité de sélectionner les organismes de formation et de les évaluer... De plus cette dérivation vers la formation des chômeurs de longue durée (CLD) leur donnait l'impression de devoir privilégier le traitement social du chômage aux dépens de sa réduction, qui était l'objectif assigné par la circulaire de 1984.

Parallèlement la suppression des stages modulaires fut ressentie par les agents de l'ANPE comme la négation d'une de leurs compétences : la formation, même s'il leur restait la possibilité de mettre en place des "cercles de recherche d'emploi". Par ailleurs, le rôle de l'ANPE devint ambigu dans la mesure où elle dut à la fois participer à l'aide à la recherche d'emploi des chômeurs tout en se voyant contrainte de recevoir les CLD dans le cadre du plan "900 000 chômeurs", dont on sait qu'il avait pour objet central d'apurer les fichiers en effectuant un contrôle de la recherche effective d'emploi.

Compte tenu de la répartition des missions définie par la circulaire sur les AIF, la coopération entre les DDTEFP et les agences pour l'emploi était indispensable puisque les DDTEFP étaient chargées de la programmation des actions alors que l'ANPE, connaissant les publics et les entreprises, devait apporter les éléments nécessaires concernant les besoins des chômeurs et les perspectives d'emploi. De même la DDTEFP choisissait les organismes de formation mais c'était à l'ANPE que revenaient

---

le recrutement des stagiaires et l'évaluation (elle était chargée du suivi des stages et devait remettre un bilan de fin de stage à la DDTEFP). Pour que cette évaluation puisse être efficace, il fallait donc à priori que l'ANPE partage les objectifs définis par les DDTEFP lors du montage des stages. Ainsi cette circulaire a créé un contexte difficile et sa mise en œuvre a résulté à titre principal du partenariat localement établi entre la DDTEFP et l'ANPE, ainsi que de leurs relations avec les autres partenaires locaux. Les enquêtes de terrain nous ont permis de dégager deux catégories de configurations selon la nature des relations établies au sein du SPE.

### **II.1 Une gestion par "consensus" des mesures pour l'emploi dans le cadre d'une politique locale**

Lorsqu'il existe une politique locale en matière d'emploi, qu'elle soit clairement définie, ou qu'elle résulte d'une entente implicite entre tous les membres du SPE, la mise en œuvre des circulaires se fait dans le cadre de cette politique. L'objectif des acteurs locaux est donc d'assurer une certaine continuité dans les actions menées. La succession des décrets et circulaires ne modifie pas considérablement les pratiques.

#### ***Une gestion collective des mesures pour l'emploi***

Tous les acteurs locaux ont l'habitude de travailler en collaboration, le SPE réunit non seulement le noyau dur : DDTE, ANPE, et AFPA mais aussi les correspondants emploi-formation, la Déléguée aux droits de femmes, le Délégué au RMI... Les orientations sont définies en commun. Toutes les décisions : la programmation et le choix des organismes de formation, qui se fait par dépouillement des appels d'offres, sont prises par consensus. Les mesures sont gérées dans le cadre d'une politique locale du chômage. Les changements apportés par la circulaire n'ont pas engendré trop de conflits ou de tensions car la gestion globale des mesures avait déjà amené le SPE à mettre en place des structures formalisées conformes à l'esprit de la réforme.

Nous sommes là en présence d'un fonctionnement proche de la théorie de l'économie de la grandeur que nous avons rapidement présentée plus haut. Au cours des réunions, chacun met en avant ses compétences pour exposer son point de vue, sa conformité avec la circulaire et le bien-fondé de ses propositions. Le consensus se fait d'ailleurs sur la notion de justice, matérialisée par la notion d'égalité dans le droit à la formation pour tous les chômeurs.

#### ***Une gestion par la reconnaissance des compétences : une entente pour ne pas bouleverser les attributions précédentes***

Dans certains cas on observe une période de transition entre l'organisation précédente et la prise en compte des nouvelles prérogatives accordées à la DDTEFP, celle-ci prenant le parti d'agir progressivement en s'appuyant très fortement sur l'ANPE, reconnaissant son savoir-faire précédemment acquis (lorsqu'elle gérait les stages modulaires). La circulaire laissant la possibilité à l'ANPE de monter des AIF dites "spécifiques", il fut donc admis que ses agents continueraient à prendre des contacts avec les entreprises et les organismes de formation en vue de monter des stages qu'ils proposeraient au Directeur départemental du travail et de l'emploi, celui-ci se réservant la possibilité de faire des remarques et d'apporter des modifications. Une fois l'accord donné, l'ANPE procède directement avec les organismes prestataires pour mettre au point l'action, effectuer le recrutement et en assurer le suivi. Ce choix a favorisé la continuité des actions déjà engagées tout en permettant aux acteurs locaux de préciser leurs objectifs, l'ANPE étant désormais obligée de formaliser ses propositions de stages afin que la DDTEFP donne son accord. La DDTEFP, s'appuyant ainsi sur l'ANPE, s'est donné le temps de se mettre au courant et a ainsi pu bénéficier du réseau de relations de l'ANPE.

## **II.2 Une gestion où chaque acteur s'appuie sur les prérogatives que lui confère la circulaire**

Dans ce type de configuration, en l'absence de pratique collective de prise de décision, les acteurs locaux à qui la circulaire confie le suivi physico-financier de la mesure, assument seuls le rôle que leur confère le décret. L'application dépend donc prioritairement de la conception qu'ils se font de la mesure. La façon dont ils s'y prennent peut diverger. La mise en œuvre fait généralement moins appel à des procédures élaborées, dans la mesure où elles ne font intervenir que peu d'acteurs.

### ***La rupture issue du conflit***

Dans un cas la DDTE et l'ANPE se sont rendues compte qu'elles ne partageaient pas les mêmes conceptions ni sur les objectifs ni sur les procédures et leurs relations sont devenues conflictuelles. Les agents de ces deux structures n'interprétaient pas de la même façon la circulaire en ce qui concerne les publics ciblés et la nature des stages de formation susceptibles d'être financés. Dans ce département la DDTE assure donc la programmation des actions en s'appuyant plus sur les résultats de sa concertation auprès des instances professionnelles locales que sur les analyses et les propositions de l'ANPE.

### ***La concertation***

La DDTEFP prend acte de ses nouvelles attributions et tient à les assumer rapidement. Elle procède alors par concertation des différents partenaires en leur demandant leur avis. L'ANPE est invitée à faire des propositions et à donner son avis sur les actions terminées, à la fois sur la nature des stages et sur les organismes de formation. Plusieurs fois par an la DDTEFP reçoit individuellement chaque administration (ANPE, Délégation aux droits des femmes...) pour faire le point. C'est donc elle qui prend l'ensemble des décisions en s'appuyant sur les avis formulés. Nous avons choisi le terme de concertation et non de négociation dans la mesure où si ses décisions sont contestées, il n'appartient qu'à elle de négocier ou non. Généralement les partenaires, bien qu'ils émettent des divergences dans le choix des organismes de formation, dans le mixage des publics ou autres, ne font pas opposition aux décisions prises.

## **II.3 Une nécessaire adaptation à une situation "d'exception"**

Dans l'un des départements la situation est assez particulière car les membres du SPE doivent tenir compte du quota de stages qu'un organisme de formation municipal négocie chaque année directement avec le ministère et qui correspond environ à un tiers des stages du département. Il s'agit d'une situation exceptionnelle au niveau national, à laquelle le SPE doit faire face.

Ces quatre configurations illustrent le lien déterminant qui existe entre la mise en œuvre de la circulaire et le jeu des acteurs locaux qui aboutit à la définition par chaque département de ses propres conditions d'accès aux stages, en l'absence de procédure précise fixée légalement. Dans certains départements ces conditions d'accès furent déterminées collectivement par les acteurs locaux. Dans d'autres elles résultent du pouvoir dominant de l'un des acteurs. La gestion par consensus nous renvoie à la notion d'économie des conventions, mais peut-on parler de "modèle" dans le cas des départements où les règles sont déterminées, mais par un seul membre du SPE, celui à qui le décret accorde cette prérogative ou s'agit-il simplement d'ajustements successifs, ne conduisant pas à la construction de règles formalisées ?

---

Nous pensons pouvoir parler de modèles qu'il conviendrait de préciser par l'évaluation d'autres mesures. On pourrait par exemple étudier comment la loi quinquennale modifie de nouveau le jeu des acteurs locaux. On peut en effet penser que dans les régions où il y avait une forte implication de tous les acteurs, les modifications seront moins importantes que dans les régions où les Conseils régionaux n'étaient pas impliqués dans les mesures en faveur des chômeurs. Si cette esquisse de modèle se révèle opérante, se pose alors la question du statut de ces mesures : constituent-elles un droit pour les citoyens en recherche d'emploi (le droit à la formation, par exemple) ou un moyen mis à la disposition des décideurs locaux pour réduire le chômage ? Dans ce dernier cas, on comprend que d'un département à l'autre, les stages ne soient pas ouverts au même type de public...

C'est ce que nous essayons de comprendre dans la troisième partie où nous allons voir comment chaque SPE utilise la marge d'autonomie que lui laisse la circulaire pour satisfaire ses priorités.

### **III. Comment se traduit concrètement sur le terrain une politique nationale ?**

La disparité des situations observées dans chaque département est possible puisque la circulaire elle-même prévoyait une grande « diversité de contenu des actions » qui pouvaient être financées, « aussi diversifiées que : le bilan-évaluation, la définition d'un projet professionnel, la remotivation et la ressocialisation, la remise à niveau, la préparation à l'emploi, la formation qualifiante, le passage en entreprise, l'aide à la recherche d'emploi ». Elle prévoyait également « qu'un parcours de formation puisse permettre des sorties à l'issue de chacun des modules, la modularisation ne se réduisant pas à un enchaînement séquentiel de modules identiques pour tous, mais pouvant comporter la combinaison de modules différents en fonction des besoins ». Ainsi se trouvent légitimés le parcours de formation mis en place dans le Loir et Cher et les stages préparatoires au recrutement d'entreprise que montait l'Indre ».

Par ailleurs, si la définition des publics prioritaires est précise : « les demandeurs d'emploi inscrits depuis au moins trois ans à l'ANPE, les demandeurs d'emploi de longue durée âgés de 50 ans et plus et les chômeurs les plus démunis, bénéficiaires du RMI », la circulaire propose également des « dispositions particulières pour certains publics (les chômeurs créateurs d'entreprise, ceux ne sachant ni lire ni écrire, les demandeurs d'emploi immigrés, les chômeurs dans le cadre de "nouvelles qualifications" et les personnes relevant du ministère de la justice)". De plus, sont également prévues des dérogations pour des personnes ayant moins d'un an de chômage mais se trouvant en situation proche des chômeurs de longue durée, ainsi que pour les jeunes de moins de 25 ans "non primo demandeurs d'emploi et chômeurs de longue durée ou en situation de chômage récurrent ».

Dans la mesure où les crédits accordés par l'État restent insuffisants pour répondre quantitativement et qualitativement à tous les besoins (dans certains cas en particulier, le taux horaire prévu ne permet pas de financer des actions spécifiques auprès d'organismes spécialisés), on comprend que des arbitrages deviennent nécessaires et obligent chaque département à établir ses propres critères d'action. Ainsi les règles résultant du mode de relations entre décideurs locaux influent de façon prépondérante sur les modalités d'accès à l'aide publique. Dans les départements où la politique locale pour l'emploi est clairement identifiée, les mesures gouvernementales sont interprétées et appliquées dans le cadre de cette politique. Quelle que soit la circulaire, sa mise en œuvre s'inscrit dans le cadre des priorités définies au niveau local. En revanche, dans les départements où la gestion des mesures dépend essentiellement des prérogatives instituées par

les circulaires, c'est de l'acteur chargé du suivi physique et financier de la mesure que dépend la nature des formations proposées. Il s'ensuit que selon les départements, les formations finançables au titre d'une même circulaire sont de nature différente et ne sont pas accessibles aux mêmes publics.

Notre étude nous a permis d'esquisser cinq modèles. Dans les deux premiers, la circulaire de 1990 a été interprétée dans le cadre d'une politique locale précisément définie et n'a pas fondamentalement modifié les dispositions prises préalablement. Dans les deux modèles suivants, les contextes politiques et économiques étant moins formalisés, la gestion des mesures fut liée essentiellement aux prérogatives instituées par les circulaires et la nature des formations dépendait principalement de l'institution (et à l'intérieur de l'institution, de la personne) chargée par le décret du suivi physico-financier. Nous verrons que ces deux modèles, n'impliquant pas tous les acteurs, mettent en œuvre des procédures plus simples et accordent généralement beaucoup d'importance à l'évaluation, mesurée principalement par l'insertion des stagiaires à l'issue du stage. C'est une façon pour l'ordonnateur d'imposer son point de vue en justifiant ses décisions. Le cinquième modèle est spécifique car il correspond à une situation très particulière, que l'on ne retrouve dans aucun autre département. Il montre que des arrangements, s'opérant entre un acteur local et le ministère, obligent les autres acteurs à adapter leurs comportements à cette situation exceptionnelle.

### III.1 L'interprétation des textes dans le cadre de "la gestion par consensus"

Lorsque la gestion des mesures s'inscrit dans le cadre d'une politique locale clairement identifiée et que les acteurs locaux ont l'habitude de travailler collectivement, la succession des décrets et circulaires, modifiant les mesures et les attributions des membres du SPE, ne bouleversent pas les grands principes de l'action départementale.

#### *L'insertion à l'issue d'un parcours de formation de type CFI : parcours individualisé*

Dans un département, l'ANPE, la DDTEFP et l'AFPA entretenaient des relations très étroites et s'impliquaient ensemble dans la détermination de la politique de l'emploi. La mise en place des mesures en faveur de l'emploi reposait sur le principe de l'orientation des chômeurs en fonction de leur projet professionnel, de leur expérience précédente et de leur aptitude à occuper un emploi ou éventuellement à suivre une formation.

La mise en place d'un schéma, qui s'apparente au CFI, fut le résultat de discussions, de concertations et de négociations entre la DDTEFP, l'ANPE et les autres partenaires locaux bien avant la circulaire instituant les AIF et il n'a pas été jugé nécessaire de le remettre en cause (schéma décrit dans l'encadré 2). En 1990 chaque acteur a redéfini son rôle en fonction des nouvelles attributions qui lui étaient assignées par la nouvelle circulaire en cherchant à préserver la cohérence et la coordination entre les différentes mesures. La large définition des publics bénéficiaires a permis au département de continuer à réaliser des stages "mixés", recevant des personnes bénéficiant de sources de financement différentes. L'idée du parcours de formation n'a pas été remise en cause car la circulaire prévoyait explicitement « une souplesse dans l'articulation des modules de formation » pour permettre "la construction d'itinéraires de formation ». L'application de ce principe a même été facilitée par la possibilité de financer des actions individualisées car ces conventions, dites "AIF individuelles", permettaient à une personne « un accès individualisé dans des stages de formation organisés pour d'autres demandeurs d'emploi ou pour des salariés d'entreprises ».

---

## Encadré 2

---

*Ce département s'est doté d'une organisation lui permettant de faire un suivi personnalisé des chômeurs. Ce suivi, fait par l'ANPE, s'appuie sur une "plate-forme", animée en partenariat par trois organismes de formation aux compétences complémentaires. Elle reçoit prioritairement des chômeurs de longue durée, mais aussi d'autres publics dans une logique de prévention (en particulier des jeunes), envoyés par l'ANPE ou la mission locale pour une période de 40 heures ouvrant droit à rémunération, lorsqu'ils n'ont pas de projet professionnel ou pour évaluer leurs capacités à mettre en œuvre leur projet.*

*A l'issue de ce passage sur la plate-forme, l'ANPE reçoit un bilan synthétique composé d'un bref Curriculum Vitae, d'un bilan des compétences professionnelles et d'une évaluation concernant le niveau de connaissances générales (en français et en mathématiques essentiellement). Y est joint le projet professionnel à moyen et à long terme de la personne. Cette évaluation assez précise permet à l'agent de l'ANPE de dialoguer avec les personnes reçues afin de les orienter sur des offres d'emploi ou d'envisager avec elles un parcours de formation devant déboucher à terme sur un emploi. Lorsque le projet professionnel de la personne n'est pas encore déterminé, on l'oriente vers un module de "construction de projet" ou vers un stage d'alphabétisation, si elle ne maîtrise pas suffisamment le français. Si cela s'avère nécessaire, on lui proposera un stage de redynamisation de 350 heures qui pourra, en cas de besoin, être prolongé par un autre stage. Enfin, si son projet est bien déterminé, on l'orientera vers un stage qualifiant précédé éventuellement d'une remise à niveau ou d'une préqualification. Il n'est pas exclu de lui proposer des stages financés par des structures autres que l'État, par exemple le Conseil régional. A chaque fois que cela est possible, le département cherche à conduire les gens vers une formation validée par un diplôme, estimant que c'est le seul gage de qualification reconnu par les entreprises.*

*Dans ce département les actions sont confiées à des organismes de formation fidélisés, choisis et évalués avec soin. Les procédures d'appels d'offres sont très formalisées. L'insertion immédiatement après le stage ne semble pas être le seul critère retenu pour reconduire des actions, entrent également en ligne de compte les programmes proposés, les méthodes pédagogiques employées et la façon dont se déroulent les stages. Cela est apprécié par les agents de l'ANPE ou de la DDTEFP et par les stagiaires eux-mêmes, que la DDTEFP interroge parfois par enquête postale après le stage. Enfin, pour favoriser un renouvellement dans les méthodes pédagogiques des différents organismes, les appels d'offres proposent ou requièrent des réponses conjointes d'organismes travaillant en partenariat. Dans ce cas, le choix porte sur la nature du partenariat et l'on veille à ce qu'il y ait bien un véritable travail en commun, qui dépasse la simple répartition des modules en fonction de la compétence de chacun.*

---

### ***L'insertion par une politique volontariste en matière de qualification industrielle : une formation qualifiante***

199

Dans un département le tissu industriel est composé de petites entreprises sous-traitantes de la métallurgie. Dans ce secteur, l'évolution des procédés de fabrication a rendu beaucoup de qualifications obsolètes et le chômage a, dans un premier temps, concerné les ouvriers les moins qualifiés. Compte tenu de ce tissu industriel, l'objectif prioritaire du SPE fut donc d'aider les chômeurs à se former afin qu'ils puissent profiter d'une relance éventuelle, si elle se présentait. Il semblait également très important d'éviter la perte de contact avec le monde du travail, dans la mesure où les procédés de production, comme l'organisation du travail, y étaient en constante évolution.

La détérioration de l'emploi fut plus tardive que dans d'autres départements. C'est sans doute pour cette raison que l'accent y est mis sur la qualification. Ce département évite de financer des stages qui ne débouchent pas sur l'emploi et les quelques actions de redynamisation sont réservées à des publics en grande difficulté et confiées à des associations intermédiaires, capables de prendre en charge les stagiaires non seulement pendant le stage (souvent en leur proposant une solution d'hébergement), mais aussi à l'issue de celui-ci en les soutenant, voire en les accompagnant dans leur recherche d'emploi. Cela représente pour les financeurs la garantie que ces stages déboucheront sur l'emploi.

La circulaire de 1990 n'a pas modifié les objectifs du département. Cela explique sans doute qu'au cours du premier trimestre 1990, la part des stages qualifiants industriels était la plus importante de la région et que 96 % des stages incluaient une période en entreprise. Les interviews menées en juin 1993 ont confirmé ces priorités quant aux stages AIF et cela, alors que la situation de l'emploi commençait très nettement à se détériorer dans le secteur de la métallurgie. Compte tenu de la nature des stages, très professionnalisés, il n'est pas surprenant que la DDTEFP ait pris acte de ses nouvelles attributions en laissant une grande autonomie à l'ANPE pour continuer à monter des stages en liaison avec les besoins des entreprises en utilisant la possibilité que laissait la circulaire au titre des "AIF spécifiques". En effet, la circulaire précisait que « pour des montages spécifiques adaptés à des groupes particuliers de demandeurs d'emploi l'agence locale pour l'emploi pouvait proposer le type d'action et le cas échéant, l'organisme prestataire nécessaire au Directeur Départemental du travail et de l'emploi ». L'offre de formation semble peu développée et la majorité des stagiaires est formée par quelques organismes très fidélisés. La reconduction des stages se fait essentiellement en fonction de l'insertion après le stage, appréciée d'après les rapports de stage remis par les organismes en fin de stage.

### **III.2 Une politique de l'emploi définie prioritairement par l'acteur désigné par la circulaire comme responsable du suivi physico-financier**

#### ***Une politique volontariste en matière d'aide à l'emploi : insertion par l'aide au recrutement des entreprises***

Dans un département la cohésion des membres du SPE n'était pas acquise : la DDTEFP et l'ANPE ne partageaient pas la même conception en ce qui concerne la politique de l'emploi et les priorités à mettre en place. La première estimant qu'il fallait aider les entreprises à créer et à conserver des emplois tandis que l'ANPE estimait qu'il fallait privilégier la formation de certains demandeurs d'emploi, les entreprises devant faire face seules à leur gestion du personnel. Ainsi, la DDTEFP privilégiait principalement les analyses des syndicats professionnels pour déterminer les priorités de la programmation des AIF, tout en laissant aux agences locales de l'ANPE la possibilité de monter des "actions spécifiques" pour répondre aux besoins de demandeurs d'emploi spécifiquement identifiés.

200

L'objectif de la DDTEFP était prioritairement d'aider les industries du textile et de l'habillement, fortement représentées dans le département et subissant de plein fouet la concurrence des pays où le coût de la main-d'œuvre était moins élevé, afin d'éviter que les entreprises se délocalisent ou créent des filiales à l'étranger, comme cela s'était déjà produit ces dernières années. Dans ces secteurs, l'évolution des procédés de fabrication était attribuée principalement à des investissements en équipements de plus en plus sophistiqués, qui permettaient des gains de productivité et donc une réduction des effectifs dans les entreprises. D'après les organisations professionnelles, ces nouveaux équipements requéraient de la part des ouvriers des capacités d'adaptation plutôt qu'une formation qualifiante bien calibrée et validée par un diplôme. Ainsi,

furent privilégiés les SAE, stages d'accès à l'emploi (le plus fort taux de la région). En 1990, la DDTEFP acceptait de financer des stages AIF pour préparer les chômeurs à un recrutement d'entreprise et proposait des formations tournées vers l'industrie en réponse aux restructurations industrielles. De son côté l'ANPE a monté beaucoup de stages spécifiques sur la base d'ENCP (Evaluation de niveau des compétences professionnelles) et s'acquittait d'un suivi systématique de tous les stages. « Nous voyons les stagiaires à la fin du stage. On leur propose des mesures ou des services complémentaires, s'ils n'ont pas d'emploi. On donne des rendez-vous immédiatement car on estime que le stagiaire, après sa formation, est prêt à affronter le marché du travail pendant une durée de deux ou trois mois ».

### ***Priorité à l'assistance et au traitement social du chômage : redynamisation et suivi après les stages***

La conception des deux départements où la gestion des mesures AIF est assurée par la DDTEFP, qui décide après concertation des différents acteurs, s'appuie sur une lecture restrictive de la circulaire. La priorité est accordée aux "bénéficiaires prioritaires", définis par le décret : on estime qu'ils sont déjà assez démunis pour que la totalité de l'enveloppe leur soit consacrée. Peu de dérogations sont accordées. Cette position est justifiée par le respect de la loi (chômeurs de longue durée ayant connu au moins un an de chômage dans les 18 derniers mois) .

Dans ces départements qui ne disposaient d'aucune structure, telle que par exemple un centre de bilans, l'analyse des besoins des chômeurs de longue durée s'effectuait de façon globale en fonction des impressions recueillies par les agents de l'ANPE au cours d'entretiens, par les organismes de formation ayant l'habitude de les recevoir, par les agents de la DDTEFP, lors de leurs rencontres au cours des bilans de début ou de fin de stage... Les personnes concernées étaient perçues comme étant particulièrement démotivées et dévalorisées après une année de chômage. Il semblait donc prioritaire de les aider à reprendre confiance en elles, à se restructurer et à renouer des contacts avec l'entreprise. Ainsi n'est-il pas surprenant de trouver la plus forte proportion de stages de redynamisation, d'orientation et de remise à niveau dans ces deux départements (de 61 à 67 %).

Dans un des départements, les stages de formation qualifiante étaient pratiquement absents et le problème du chômage était analysé comme une difficulté à se réinsérer après avoir vécu le traumatisme du licenciement et la difficulté de retrouver un emploi pendant une longue période. La préoccupation de l'insertion se manifestait principalement par la fréquence des stages en entreprise (81 %), qui devaient permettre aux stagiaires de se familiariser avec le travail et de retrouver des habitudes de vie conformes à l'occupation d'un emploi (respect des horaires...). Les stagiaires se constituaient "un portefeuille de compétences" au cours du stage, qui matérialisait leurs aptitudes et pouvait constituer une référence auprès d'employeurs éventuels.

Le principal problème était le suivi après le stage, visant à éviter que les personnes ne retombent dans le contexte où elles étaient précédemment. Pendant quelques mois, un département a mis en place, dans le cadre des actions innovantes, un atelier de recherche d'emploi, deux demi-journées par semaine, fonctionnant sur l'idée de "contrat d'objectif" que les gens signaient pour trois mois. L'objectif était de structurer la recherche d'emploi en accordant aux stagiaires un appui personnalisé après le stage. L'animation réalisée par huit organismes différents permettait aux stagiaires de retrouver au moins une fois par semaine une personne qu'ils connaissaient et également aux organismes de formation d'échanger sur leur pratique. Cet atelier fut arrêté par manque de crédit et le département réfléchit actuellement sur la possibilité de créer un accompagnement permanent des stagiaires sortant du dispositif.

### ***Une situation de quasi-monopole pour un organisme de formation***

Dans un département la situation était très particulière puisque, jusqu'en 1993, un cinquième des stages AIF était négocié directement entre le Ministère et un organisme de formation municipal. Il s'agissait essentiellement de stages qualifiants, réalisés au cours du premier semestre à la demande de l'organisme de formation et pour lesquels certains pré-requis étaient exigés. Actuellement, bien que ces stages soient comptabilisés dans l'enveloppe départementale, ils sont toujours confiés au même organisme.

De ce fait, l'ANPE, chargée du recrutement de ces stages, se trouve très mobilisée au cours du premier semestre, même si l'organisme de formation, de son côté, passe des annonces dans les journaux locaux.

Cette situation parasite la mise en œuvre des autres stages, définis dans le cadre du schéma départemental. En effet, la charge de travail des agents de l'ANPE, particulièrement lourde au cours du premier semestre, oblige le SPE à en tenir compte dans sa programmation, ce qui l'amène à planifier les autres stages au cours du second semestre. De plus, d'après l'ANPE, les difficultés rencontrées pour recruter des stagiaires, motivés par une formation industrielle et possédant les pré-requis nécessaires, semblent insurmontables. De ce fait, le SPE n'est pas enclin à programmer beaucoup d'autres stages de qualification industrielle, ce qui explique sans doute la prédominance dans ce département des stages tertiaires (en particulier de secrétariat).

Ainsi, ces stages, accordés en supplément de l'enveloppe départementale, n'ont pas seulement pour effet d'augmenter l'offre de stages AIF dans le département, ils polarisent l'attention de tous les partenaires locaux, DDTEFP, ANPE et organismes de formation, et influent considérablement sur la mise en œuvre des autres stages.

Actuellement, cet organisme municipal, diversifiant progressivement ses interventions aux formations tertiaires et aux actions de remise à niveau, entre en concurrence avec les autres organismes locaux. Ceux-ci se sentent menacés et cela d'autant plus que l'organisme en question n'hésite pas à recruter parmi leurs formateurs.

### **Conclusion**

Il semble bien que nous sommes actuellement passés d'une "administration procédurière", sur laquelle s'appuyaient les théories de la sociologie des organisations à une "administration efficiente", évaluée à ses résultats, exprimés selon des critères physico-financiers, relevant plus des théories de la sociologie des réseaux ou de l'économie des conventions.

L'autonomie laissée au département par la circulaire aboutit à une extrême diversité des modes d'accès aux mesures par les chômeurs puisque sur six départements étudiés, nous avons recensé cinq configurations différentes. Peut-on alors raisonnablement parler de "modèles" ? Il nous semble que l'on puisse malgré tout faire une distinction entre les systèmes où les acteurs agissent collectivement en parvenant à s'entendre sur les grandes orientations pour une politique locale de l'emploi, et ceux où ils n'y parviennent pas, pour des raisons personnelles et institutionnelles : l'un des acteurs se sent alors investi d'un devoir en fonction des pouvoirs que lui attribuent les circulaires. La gestion collective des mesures permet d'assurer une certaine continuité et une cohérence sur le long terme de la politique locale de l'emploi malgré la succession des mesures. Au contraire, quand cette gestion ne s'inscrit pas dans des habitudes de travail collectif, il y a risque de conflit et de rupture dans les choix effectués en matière d'aide aux chômeurs.

Dans ces conditions, il nous semble que la cohésion du SPE dépende de la permanence des missions attribuées à chacun de ses membres. Une redéfinition trop fréquente peut aboutir à une

déstabilisation des relations. Les transferts de compétences sont difficiles à gérer sur le terrain, surtout quand ils se succèdent fréquemment comme ce fut le cas ces dernières années.

Quant à la nature des formations dispensées et la cohérence entre les modalités d'accès aux aides, cela dépend avant tout de la précision apportée par les décrets sur les publics ayant droit et sur la nature des actions à mener. Les AIF autorisant l'accès à la formation à un public très diversifié et la possibilité de financer des actions de nature différente sans préciser de quotas, il en résulte une programmation différente dans chaque département.

### Notes

1. Le titre et le contenu de ce chapitre s'inspirent largement d'un ouvrage de référence sur l'évaluation des politiques publiques (Monnier, 1992) et en particulier de son chapitre III.
2. Voir à ce sujet les travaux du Conseil scientifique de l'évaluation, en particulier (Trosa, 1992)
  1. M. Crozier : "Le phénomène bureaucratique", Paris Seuil, 1963.
  2. F. Dupuy J. C. Thoenig : "L'administration en miettes", 1985.
  3. M. Crozier, F. Friedberg : "L'acteur et le système", 1977.
  4. P. Gremion : "Le pouvoir périphérique", 1976.
  5. O. Faverneau : "marché interne et marché externe" dans la Revue Economique n° 40.
  6. L. Bolanski et L. Thévenot, 1991 : « De la justification, les économies de la grandeur », Paris, Gallimard.
  7. En ce sens, nos résultats peuvent être rapprochés de l'étude du Centre d'Etudes de l'Emploi, dans la mesure où elle évalue les CES, mis en place en février 1990, visant un public éloigné de l'emploi et dont le passage par la mesure devrait permettre de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle. La méthodologie est également assez proche, puisqu'elle s'appuie sur l'interrogation de DDTE en vue d'apprécier la façon dont elles procèdent. De plus, elle prend pour terrain d'observation trois départements dont un dans la région Centre : l'Eure-et-Loir.  
  
Les auteurs estiment qu'avant d'évaluer les politiques en termes de résultats statistiques, il convient d'étudier comment celles-ci sont mises en œuvre par les acteurs locaux car, pour eux, « la diffusion d'une mesure repose de façon cruciale sur les compétences de mises en relation d'agents locaux ».
8. Les auteurs distinguent trois formes de coordination : par des règles, par des contrats incitatifs et par des réseaux d'acteurs. Cela les amène à définir "des profils d'action des agents du SPE" en fonction de la nature de leurs relations avec les entreprises : le SPE civique dont l'action est évaluée à la mise en œuvre efficace et juste des règles du droit du travail (les agents contrôlent la bonne application des règles par les entreprises) le SPE vendeur de contrats, qui évalue l'action des agents au nombre de contrats placés et le SPE intégré aux réseaux locaux, pour lequel l'action des agents est évaluée à leur capacité à s'intégrer dans un environnement économique local.

## ■ Débat

### *Damien Brochier*

On retrouve dans les FCIL, comme dans les UFA, le problème de l'adaptation locale de mesures nationales. La diversité des acteurs régionaux et locaux va donner lieu à différentes formes d'engagements et des modalités d'ajustement et de coordination très variées. L'évaluation, dans le cas des UFA, (cf. intervention plus loin) a eu pour objet de révéler aux acteurs que leur volonté politique va donner lieu à des engagements diversifiés. Ce travail de révélation fait partie du travail des chargés d'études du CEREQ et il est complexe.

***Bénédicte Gendron***

Le problème de l'évaluation est qu'elle a des effets en retour. Ainsi, pour une FCIL financée par la Région, l'existence de l'évaluation a entraîné, pour avoir de bons résultats d'insertion, à sélectionner les publics à l'entrée de la FCIL. Or la FCIL est, au départ, un outil pour des jeunes en difficulté.

***Jean-Marc Grando***

Dans les trois interventions concernant les UFA, les CFI et les AIF, deux points importants et nouveaux apparaissent : le temps et la conjoncture.

Le CFI avait pour objectif, en 1989, de donner une qualification à un moment où délivrer un diplôme ouvrait la voie de l'insertion. Cela a entraîné des difficultés de mise en oeuvre du CFI car les acteurs de la formation continue ne sont pas favorables à la validation. La résistance des acteurs est ici liée à la conjoncture. De même, on a observé dans différentes études du CEREQ, l'existence d'une corrélation entre le nombre de places d'apprentis et la création d'emplois.

En ce qui concerne le temps, il faut laisser du temps pour l'application des mesures. Ainsi, pour les CFI, la validation est réalisée par l'appareil rectoral qui travaille sur un rythme annuel. Et, pour coller à l'objectif d'individualisation du CFI, il faudrait pouvoir faire des validations quasi mensuelles. Or, on sait que la seule variable d'ajustement de l'Administration, c'est le temps.

***Éric Verdier***

Dans les différents dispositifs présentés, les circulaires laissent des marges de jeux pour les acteurs, elles n'imposent pas d'ordre d'intervention. On laisse à l'échelon local le soin d'ajuster entre la règle générale et les spécificités. Le flou permet d'élargir des marges de jeux. Une évaluation, si elle est prévue au départ, peut bloquer des initiatives. Si la conception du dispositif ouvre un droit à l'expérimentation, l'évaluation ne risquera pas de rabattre le dispositif sur un modèle unique. Les dispositifs, décrits ici, réalisent un compromis entre un minimum d'ordonnancement et une ouverture vers les initiatives. Il faudrait, dans ce cadre, creuser la question du rôle de l'évaluation.

***Marie-Béatrice Brochard***

Pour les AIF, l'évaluation était prévue dès le départ. Le dispositif était assorti d'une évaluation, sans pour autant préciser ni la méthode ni la forme de restitution. On juge les administrations sur leur capacité à réduire le chômage et chaque région a un quota d'AIF à réaliser. L'évaluation se fonde donc en général sur des indicateurs d'insertion, même si on n'a pas les moyens de la mesurer dans le temps.

***André Larceneux***

204 A quoi servent les évaluations ? Aboutissent-elles à des prescriptions de type suppression, par exemple, ou restent-elles simplement à la disposition des acteurs ? Comment cela se passe-t-il pour les UFA ?

***Antoine Richard***

La démarche d'évaluation contribue à révéler le jeu des acteurs. Quel était au départ le champ de l'évaluation ? Dans le papier, on décrit une procédure formelle où un comité régional, nommé pour ses qualités d'expertise et non pas sur des critères politiques, joue un rôle de conseil scientifique. Il est chargé d'établir le cahier des charges et le soumet au Conseil régional qui va faire un appel

---

d'offres. Dans la réalité, des débats ont eu lieu tout au long de l'étude pour déterminer les champs de l'évaluation. L'Union Patronale est souvent intervenue en disant : ce n'est pas seulement les UFA que nous souhaitons voir évaluer, mais l'ensemble du dispositif d'alternance, y compris celui que nous développons nous-mêmes. Le Conseil régional disait : nous avons défini un axe stratégique, et c'est cela que nous voulons évaluer. Donc, la définition de l'objet d'évaluation était déjà une manifestation de cette fameuse ambiguïté de l'accord ou de la limite de l'accord.

Enfin, que dire de l'après-évaluation ? Il y a, bien sûr, le phénomène d'appropriation par la connaissance. La production contribue à changer le positionnement par rapport à des objets, et aux représentations que s'en font les acteurs. Mais, plus spécifiquement par rapport aux UFA, on nous sollicite pour la restitution auprès des acteurs locaux les plus opérationnels, des différents éléments apparus dans la démarche d'évaluation. Le Conseil régional a envie que nous continuions d'éclairer les différents acteurs, à partir du «produit évaluation», et de restituer les règles ainsi révélées.

### ***Damien Brochier***

Je voudrais revenir sur le droit à l'expérimentation. Dans la pratique, ce droit est reconnu, notamment dans la circulaire de 1984. Le rôle de l'évaluation est d'aider à la remontée de l'expérimentation, de transformer cette démarche pragmatique des acteurs locaux en une expérience capitalisable et appropriable par d'autres. Le processus global n'a de sens que si on opère cette remontée, que si l'évaluateur participe à cette phase de ré-appropriation, par d'autres, des données qu'il a contribué à faire émerger.

### ***Marie-Béatrice Rochard***

Dans le cadre de l'enquête sur les AIF, il y a eu restitution des résultats, ce qui a beaucoup étonné les collectivités. Dans ce cadre là, il nous a été demandé de constituer un groupe de travail, de réflexion, pour justement favoriser les échanges entre les acteurs. Ce groupe avait la charge de se poser des questions plus précises : définition d'un schéma départemental de la formation en faveur des chômeurs de longue durée, création de cahiers des charges pour les formations et, finalement, évaluation des formations existantes.





## **Conclusion**

**La loi quinquennale, une  
nouvelle étape dans la  
décentralisation**



## ■ Partenariats régionaux et cohérence du système de formation<sup>1</sup>

Vincent Merle

La loi quinquennale pour l'emploi ouvre une nouvelle étape dans la décentralisation de la formation professionnelle. Si la loi du 7 janvier 1983 confiait aux régions "la mise en œuvre des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue", elle ne leur donnait que très peu prise sur les actions relevant traditionnellement de la lutte contre le chômage et de l'insertion professionnelle des jeunes. Le nouveau cadre législatif leur permet d'acquérir une plus grande maîtrise sur l'ensemble des actions ayant une vocation "qualifiante", quel que soit le public visé par ces actions.

Ce transfert de responsabilité aux régions modifie les équilibres institutionnels et les processus décisionnels ; il n'apporte pas en lui-même une réponse à l'exigence de cohérence et d'efficacité des actions de formation professionnelle. Les effets positifs du processus engagé dépendent pour une large part de la manière dont les régions s'approprient le nouveau rôle qui leur est confié et de la capacité des différentes institutions concernées à s'engager dans un jeu plus coopératif sous l'impulsion des régions. Sans une volonté politique clairement affirmée et partagée, la loi quinquennale pourrait ne pas avoir d'autre effet que de décentraliser la gestion et le contrôle de dispositifs mis en œuvre antérieurement sous l'autorité des échelons déconcentrés de l'administration. Or le souhait des régions et des pouvoirs publics n'est pas seulement de transférer des dispositifs ou la prise en charge d'un public, mais de donner une nouvelle impulsion à la formation professionnelle pour mieux répondre aux exigences de la modernisation de l'appareil productif et aux aspirations des individus à une meilleure qualification.

A ce jour, de nombreuses incertitudes subsistent encore sur les conditions concrètes dans lesquelles les régions pourront assumer leurs responsabilités nouvelles : incertitude sur le calendrier du transfert, sur le devenir des dispositifs de formation en alternance suite aux négociations entre partenaires sociaux et au prochain débat parlementaire et sur la mise en œuvre de la déconcentration des organismes nationaux qui devrait accompagner la décentralisation.

Malgré ces incertitudes, les acteurs concernés peuvent dès à présent définir les principaux objectifs qu'ils cherchent à atteindre grâce à la décentralisation. Les discussions au sein du groupe en ont fait ressortir plusieurs qui devront sous-tendre la construction des partenariats au niveau régional.

209

### I. Trois objectifs fondamentaux

#### I.1 Tout d'abord, il s'agit d'assurer une plus grande cohérence des actions de formation au niveau territorial

Cette cohérence ne passe pas seulement par une meilleure adéquation du nombre de personnes formées dans les différentes spécialités de formation aux besoins à court terme des

entreprises. Elle doit tenir compte de la diversification des modalités de formation et des parcours à travers lesquels les individus construisent leurs compétences ; le développement des formations en alternance, l'articulation entre formations générales et formations professionnelles, les complémentarités entre formation initiale et formation continue... sont aujourd'hui des enjeux tout aussi déterminants pour la formation que la programmation des actions. Plus que la maîtrise des flux, la décentralisation doit favoriser la diversification de l'offre de formation et la capacité de réaction des organismes aux mutations rapides de l'environnement économique et technologique.

### **I.2 Par ailleurs, la décentralisation doit permettre d'accroître la lisibilité du système de formation et du rôle qu'y joue chacune des institutions concernées**

Malgré les efforts de simplification accomplis ces dernières années, ce système repose sur une multitude de mesures (particulièrement en ce qui concerne les personnes connaissant des difficultés d'insertion professionnelle), sur un éclatement des dispositifs d'accueil, d'orientation et de prescription de la formation et sur un enchevêtrement des sources et des modalités de financement. Cette complexité ne se résoudra pas du jour au lendemain. Mais le rapprochement des lieux de concertation et de décision des problèmes de terrain doit viser à dépasser les problèmes de frontière de compétences entre organismes et à repenser le fonctionnement des actions selon une logique de service aux individus et aux entreprises et non selon une logique de "remplissage de mesures".

### **I.3 Enfin, l'amélioration de la qualité de l'offre de formation doit être au centre de la concertation et de la construction des partenariats entre acteurs régionaux**

Ce n'est pas seulement la qualité des prestations des organismes de formation qui est en cause, mais surtout la capacité des acteurs locaux à se dégager progressivement d'un système conçu pour des "traitements de masse" et selon un logique de "standardisation" des actions. La qualité de la formation ne se réduit pas à celle de l'acte pédagogique ; elle passe aussi par l'identification et l'analyse des besoins des entreprises, la construction de relations "clients-fournisseurs" plus efficaces et une meilleure intégration des démarches d'orientation, de développement des compétences dans l'entreprise et de formation professionnelle.

La prise en charge par les régions de dispositifs jusqu'ici gérés par l'État ne créera pas de ressources supplémentaires et les moyens consacrés à la formation des demandeurs d'emploi ne peuvent continuer à croître au même rythme que ces dernières années. Mais la meilleure articulation de ces dispositifs avec l'ensemble des actions de formation initiale et continue devrait permettre d'optimiser l'utilisation des crédits et d'éviter de faire de la formation l'unique réponse à des problèmes qui relèvent tout autant d'une meilleure gestion des ressources humaines ou de l'amélioration des actions d'orientation et de placement.

La réalisation de ces objectifs ne s'effectuera pas selon un schéma uniforme dans toutes les régions. Cette uniformité n'est d'ailleurs pas souhaitable. Chacune d'elles a ses spécificités économiques, sociales et institutionnelles ; il était précisément reproché aux politiques conçues et gérées au niveau national de ne pas en tenir suffisamment compte. Le souci légitime d'égalité d'accès à la formation sur le territoire n'implique pas que les dispositifs soient mis en œuvre selon le même modèle et par les mêmes configurations d'acteurs sur tout le territoire. Néanmoins la construction des partenariats devra répondre à une série de principes communs.

## II. Des principes de mise en œuvre communs à toutes les régions

### II.1 Le rôle déterminant des régions dans la structuration de l'offre de formation

Le pilotage du système de formation professionnelle repose à la fois sur des acteurs nationaux (principalement l'État et les branches professionnelles) et sur des acteurs régionaux et locaux. La loi quinquennale confirme et renforce la complémentarité des attributions respectives de ces deux niveaux, telle qu'elle s'est progressivement instaurée ces dernières années.

Le niveau national a principalement en charge la détermination des filières, des contenus de formation et des modes de validation et de certification les mieux adaptés aux évolutions techniques et organisationnelles des entreprises ; de ce fait il est garant de certains éléments essentiels de régulation du système et notamment :

- des conditions d'accès aux dispositifs publics de formation ;
- de la reconnaissance des acquis de la formation sur l'ensemble du territoire.

Le niveau régional a principalement en charge la structuration de l'offre de formation sur le plan territorial. Cette fonction ne se réduit pas à une simple déclinaison géographique des modalités de formation décidées au plan national ; elle vise à faire de la formation une composante décisive du développement économique et social des régions et des bassins d'emploi.

C'est dans cette perspective qu'il faut envisager l'articulation entre les "contrats d'objectifs" conclus entre l'État, les régions et les organisations représentatives des milieux socioprofessionnels (mis en place par la loi du 23 juillet 1987 et réactivés par l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991) et les "plans de développement des formations professionnelles des jeunes" institués par la loi quinquennale. Les premiers répondent à un souci d'utilisation opérationnelle dans un cadre territorial des ressources définies par l'État et les branches professionnelles ; les seconds visent à assurer une plus grande cohérence de l'appareil de formation au niveau régional et local et une meilleure synergie entre les différents organismes qui concourent à l'efficacité des politiques de d'emploi et de qualification de la main-d'œuvre : organismes d'accueil, d'information, d'orientation, de formation, de placement.

Le rôle central des régions dans la politique de structuration de l'offre de formation ne se limite donc pas à la détermination d'un nombre de places offertes dans les différentes spécialités et aux différents niveaux de formation. Les régions doivent aussi veiller à :

- favoriser l'adaptabilité des organismes de formation face aux évolutions rapides des besoins des entreprises ;
- assurer une meilleure information sur les formations ;
- inciter et aider les entreprises à développer leur potentiel d'accueil de jeunes ;
- promouvoir des actions innovantes, en particulier en direction des jeunes ;
- aider au développement de "pôles d'excellence" venant renforcer par la formation les principaux atouts de la région ou d'un bassin d'emploi sur le plan économique ;
- assurer une meilleure complémentarité entre les organismes chargés d'assurer l'orientation et le suivi des personnes en cours d'insertion ou de réinsertion professionnelle.

Par conséquent les plans de développement élaborés sous l'égide des régions n'ont pas tant pour objectif de décider de la "carte des formations", ni de programmer les actions mais de fixer les grandes orientations en matière de structuration de l'offre de formation et de constituer un cadre de référence commun pour l'ensemble des acteurs qui concourent à la réalisation de ces objectifs.

La décentralisation devrait ainsi progressivement consolider une des spécificités de notre système de formation professionnelle qui repose à la fois sur une concertation étroite entre partenaires sociaux et État pour la définition des objectifs et des contenus et sur la concertation entre acteurs à un niveau décentralisé pour la construction d'une offre de formation souple, diversifiée et bien adaptée aux réalités régionales et locales.

## **II.2 Favoriser la complémentarité entre formation scolaire, formation en alternance et formation continue**

Les formations en alternance sont appelées à occuper une place de plus en plus importante dans le système de formation. Cette évolution constitue une occasion décisive pour revaloriser la formation professionnelle et améliorer la relation formation-emploi. Mais cela ne doit pas aboutir à la construction de deux filières parallèles et concurrentes de formation. Il paraît préférable de rechercher une diversification des modalités de formation et d'accès aux diplômes et aux qualifications et d'aménager des "passerelles" entre formation sous contrat de travail et formation au sein du système éducatif. C'est de cette façon que l'on parviendra à offrir à chacun une formation mieux adaptée à ses aptitudes et à ses manières d'apprendre. Cette diversification devrait également permettre de décloisonner progressivement formation professionnelle initiale et formation continue, dans un contexte où les individus doivent faire évoluer leurs compétences tout au long de la vie active.

Or les régions sont désormais impliquées dans le fonctionnement de ces diverses composantes de l'appareil de formation : alternance, formation professionnelle sous statut scolaire et formation continue. Elles ont donc un rôle essentiel à jouer dans la construction progressive des complémentarités entre ces trois composantes.

L'Éducation Nationale est, pour sa part, disposée à faciliter cette complémentarité en ouvrant très largement ses établissements à des publics en formation professionnelle sous des statuts différents. Cela devrait permettre de veiller à ce que les orientations proposées soient en prise avec les besoins du monde professionnel et d'éviter une concurrence entre les établissements scolaires et les autres organismes offrant des formations dans ce domaine (CFA en particulier). Par ailleurs l'obligation faite désormais aux établissements scolaires et aux universités de proposer une formation à caractère professionnel à tous les jeunes quittant le système éducatif (principalement à ceux qui sortent d'un cycle de formation générale sans diplôme ou avec un diplôme peu "monnayable" sur le marché du travail) favorisera les "passerelles" entre formation générale et formation professionnelle. C'est aux acteurs régionaux de donner à ces ouvertures toute leur portée et d'éviter qu'elles ne dérivent vers une accentuation du caractère scolaire de la formation professionnelle ou vers une concurrence entre les établissements scolaires et les autres organismes offrant des formations dans ce domaine (CFA en particulier). La concertation régionale doit permettre de construire, au sein de chaque bassin d'emploi, cette diversité et cette complémentarité de l'offre de formation.

## **II.3 Mettre en place une politique régionale en matière de construction et de suivi des parcours d'insertion professionnelle et de qualification**

Les principaux obstacles au fonctionnement des dispositifs d'insertion ne résident pas tant dans l'insuffisance ou l'inadaptation des formations mais plutôt dans la difficulté de construire des parcours individuels permettant aux jeunes comme aux adultes de construire leur qualification. Construire sa qualification, c'est développer et adapter ses compétences professionnelles en s'appuyant sur celles que l'on a déjà acquises et pouvoir les valoriser en fonction des emplois existants. Ce n'est donc pas seulement suivre une formation mais combiner, tout au long de sa vie professionnelle, les acquis personnels, les acquis de l'expérience professionnelle et les acquis de la formation formelle. Les démarches d'orientation, d'aide à la détermination d'un projet professionnel, de bilan des compétences, sont donc tout aussi décisives pour l'amélioration de la qualification que la transmission des savoirs et des savoir-faire dans des stages de formation.

Malgré les efforts faits pour mieux coordonner les différents organismes chargés de ces démarches, le dispositif de suivi et d'accompagnement des personnes connaissant des difficultés d'insertion

ou de réinsertion professionnelles demeure très éclaté. Chacun de ces organismes développe ses interventions selon les missions définies nationalement et se constitue en filière indépendante des autres maillons et jalouse de son "territoire". La concertation régionale doit permettre de mieux dégager les complémentarités en fonction du métier et des savoir-faire de chaque organisme et de faciliter leur "mise en réseau", selon les formes les mieux adaptées aux réalités sociales et géographiques locales. Il ne s'agit pas de multiplier les structures de coordination qui sont consommatrices de temps et pas toujours efficaces, mais de faire en sorte que, au sein de chaque bassin d'emploi, les interventions des uns et des autres soient repensées dans un esprit de qualité de l'offre de service et de personnalisation des relations avec les usagers et non dans un esprit de découpage des compétences ; quitte à favoriser la "délégation" de certaines fonctions, comme l'ANPE a commencé à le faire et comme y encourage la loi quinquennale. Les régions disposent désormais d'une latitude suffisante pour fixer contractuellement avec ces organismes des schémas d'intervention qui répondent à ces principes.

On ne peut exiger des organismes de formation qu'ils s'adaptent plus systématiquement à la demande si on ne construit pas, en amont des formations, un dispositif performant permettant de prescrire des formations à bon escient et d'assurer le suivi et l'accompagnement des parcours des jeunes. A défaut, l'orientation vers les formations risque de se trouver "tirée" par l'offre des organismes. La mise en place de schémas d'intervention pour la construction de parcours d'insertion devrait permettre une meilleure définition locale des besoins et la mise en œuvre de relations entre prescripteurs et prestataires de formation plus efficaces que celles qui découlent des procédures actuelles d'appels d'offres.

#### **II.4 Construire des continuités fortes entre les politiques d'insertion et les politiques de formation professionnelle**

Cette continuité est indispensable si l'on veut éviter d'enfermer une partie de la population dans des systèmes d'assistance et si l'on veut offrir des perspectives réelles d'intégration dans la vie professionnelle aux personnes durablement écartées de l'emploi. Mais elle ne répond pas seulement à un souci d'équité. De nombreux recrutements concernent, et concerneront encore dans les années à venir, des emplois peu qualifiés ; même si le degré d'exigence pour occuper ces emplois s'accroît, ce n'est pas une bonne solution de les pourvoir avec des personnes disposant d'un niveau de formation élevé. Outre les insatisfactions que cela engendre, cela conduit à diminuer les possibilités d'insertion professionnelle de tous ceux qui n'ont pas réussi un "bon parcours" scolaire mais disposent néanmoins des aptitudes suffisantes pour accomplir efficacement les activités de travail concernées. Comme l'ont montré de nombreuses actions conduites ces dernières années (par exemple par la mission Nouvelles Qualifications), les efforts en direction des personnes connaissant des difficultés d'insertion sociale et professionnelle sont d'autant plus efficaces que les actions montées en leur faveur débouchent sur la perspective d'une intégration dans un emploi.

Le partage des compétences et des responsabilités financières entre l'État, qui a plus directement en charge les chômeurs de longue durée et les adultes en reconversion, les Conseils régionaux qui gèrent les publics jeunes et les formations qualifiantes, les Conseils généraux et les communes qui interviennent sur les publics en difficulté d'insertion sociale (RMI, missions locales...) ne doit pas induire une segmentation des publics et la dualisation entre dispositifs d'insertion et dispositifs "qualifiants". La décentralisation devrait être, au contraire, l'occasion de renforcer les maillages entre les divers organismes qui interviennent sur le terrain de la lutte contre l'exclusion et de la formation. Cela implique que les conditions d'accès aux dispositifs ayant une vocation "qualifiante" ne viennent pas renforcer les mécanismes de sélection par le niveau scolaire et ne fassent pas de l'insertion sociale un préalable à toute tentative d'insertion dans l'emploi ou dans une formation

débouchant sur une qualification. Les opérations de requalification des salariés dans les entreprises, les actions conduites en direction d'adultes en reconversion ou de jeunes sortis sans formation professionnelle du système éducatif ont montré que l'on pouvait lutter contre l'exclusion en construisant des parcours qui allient l'insertion sociale et l'acquisition de savoir-faire professionnels.

## **II.5 Impliquer les entreprises dans la définition et la mise en œuvre des objectifs régionaux**

Il ne peut y avoir de construction d'un système de formation cohérent au niveau territorial sans une implication forte des entreprises. D'abord parce que ce sont elles qui engagent les moyens les plus importants en matière de formation professionnelle. Mais également parce que leur rôle est de plus en plus déterminant dans la conception, l'orientation et même le déroulement de la formation professionnelle. C'est à un niveau décentralisé que ce rôle se concrétise : implication dans le développement des formations en alternance, aide à la définition des formations les plus appropriées au développement des compétences, construction des complémentarités entre formation initiale et continue, développement du tutorat, etc.

L'implication des acteurs de l'entreprise dans la concertation régionale n'a donc pas pour seule fonction de mieux faire prendre en compte leurs besoins par l'appareil de formation. Les acteurs de l'entreprise sont partie prenante de la conception et de la mise en œuvre de la politique de formation dans l'espace régional. Cela implique qu'ils améliorent leur capacité de dialogue au sein de cet espace à travers les COPIRE et qu'ils se dotent d'organismes de gestion paritaire des fonds de formation professionnelle dont la lisibilité soit plus forte pour leurs interlocuteurs régionaux.

Cette implication doit contribuer à faire évoluer le partage des tâches entre les formations de simple "adaptation" (qui sont traditionnellement de leur ressort) et les formations débouchant sur une certification (du ressort de l'appareil de formation publique). Mais le redéploiement des efforts financiers des entreprises en faveur de la formation des jeunes ou de la formation qualifiante des adultes s'effectuera plus facilement dans un cadre géographique où les complémentarités entre formation initiale et formation continue, formation d'adaptation et formation qualifiante peuvent faire l'objet d'une concertation étroite avec les autres composantes du système de formation professionnelle.

La création d'une filière de formation nouvelle et des diplômes correspondants n'est pas la seule réponse possible à l'évolution des qualifications dans telle ou telle branche professionnelle : l'adaptation des formations offertes localement, la redéfinition des objectifs respectifs des formations initiales et des formations acquises en cours de carrière, la détermination des compétences qui s'acquièrent plus aisément à travers l'alternance, la mise en œuvre de modules de formation s'insérant dans le système d'unités capitalisables... sont autant de modalités qui doivent faire l'objet d'une concertation à un niveau décentralisé. Les jeunes seront d'autant plus attirés par les filières de formation à caractère professionnel qu'ils sauront que ces formations ont été conçues en étroite liaison avec les entreprises et que ces dernières sont disposées, en contrepartie, à en reconnaître la valeur, tant du point de vue des fonctions offertes, que des possibilités de progression professionnelle.

## **II.6 Faire évoluer la gestion des fonds de formation vers une logique plus incitative**

La mise en place de dispositifs de "traitement de masse" a contribué au développement d'une offre de formation très atomisée et fortement spécialisée par type de public. L'attribution des actions aux organismes prestataires s'effectue plus dans un souci d'entretien de l'existant que d'amélioration de la qualité de l'offre et d'innovation. Les aides aux entreprises en matière d'accueil de publics en cours d'insertion sont encore le plus souvent attribuées selon des critères prédéterminés qui n'incitent guère au développement de politiques alternatives en matière d'intégration des jeunes et de développement des compétences.

Les nouvelles responsabilités confiées aux régions devraient leur permettre de développer des dispositifs plus souples et d'encourager plus systématiquement les innovations en matière de formation professionnelle. Le transfert n'aurait qu'une portée limitée s'il consistait en une simple appropriation d'outils "clé en main" par les régions. Des initiatives prises récemment par certaines régions, comme le lancement d'un dispositif de "chèque formation", montrent qu'une dynamique nouvelle peut être impulsée, à la faveur de la décentralisation.

### **III. Construire les partenariats régionaux**

#### **III.1 Développer la contractualisation État-régions**

Ce serait une erreur de croire que la décentralisation de la formation professionnelle doit aller de pair avec un affaiblissement des interlocuteurs de la Région au niveau des échelons déconcentrés de l'État. La décentralisation suppose au contraire que ces interlocuteurs disposent d'une latitude d'action plus importante que par le passé et d'une capacité accrue de contractualisation avec les régions.

L'éclatement actuel des structures de l'État au niveau déconcentré peut soulever des difficultés. Plusieurs services se partagent les responsabilités en matière d'insertion et de formation professionnelle et certains processus de décision se situent tantôt au niveau départemental tantôt au niveau régional (par exemple, dispositifs d'insertion par l'économique).

D'autre part, il convient de distinguer les services qui gèrent des dispositifs sur la base de financements nationaux et les organismes qui interviennent en tant qu'opérateurs dans le champ de la formation et de l'emploi (principalement l'ANPE et l'AFPA). Avec les premiers, il importe de déterminer les complémentarités dans un souci de cohérence de l'offre de formation. Les seconds seront conduits plus qu'avant à développer des prestations en lien étroit avec les régions ; cette relation commanditaire-prestataire devrait s'inscrire dans le cadre de conventions de coopération (État, organisme public et Région) précisant la contribution de l'organisme aux objectifs définis dans le plan de développement de la formation et fixant la nature et les modalités des interventions qu'il s'engage à mettre en œuvre avec le soutien de la Région. L'AFPA s'est déjà engagée dans cette voie en signant des conventions-cadres et l'ANPE a été sollicitée par plusieurs régions pour faire de même.

Le partenariat avec l'Éducation Nationale pourrait s'étendre à partir de principes similaires. Les modalités de concertation avec les régions ne peuvent être tout à fait de même nature lorsqu'il s'agit des structures éducatives pour lesquelles l'Éducation Nationale est le prestataire unique (ou quasi unique) et lorsqu'il s'agit de développer l'offre de formation de l'Éducation Nationale dans le domaine des formations en alternance sous contrat de travail ou dans celui de la formation continue. Dans un cas, il s'agit d'arrêter, entre cofinanceurs, des décisions d'équipement ou de carte scolaire, dans l'autre, il s'agit de déterminer, par le biais de conventions, la contribution du système scolaire aux objectifs du plan de formation et des contrats d'objectifs.

Cela devrait entraîner une réorganisation, parfois profonde, des services des Conseils régionaux en charge des problèmes de formation. Le plus souvent, ce ne sont pas les mêmes services qui s'occupent de la formation initiale et de la formation continue. Or la construction des partenariats entre les régions et l'Éducation Nationale, les branches professionnelles, les organismes publics de formation ou d'orientation et de placement mêlera étroitement ces deux dimensions du fonctionnement de la formation.

La mise en place de ces processus contractuels ne doit pas aboutir à priver de toute initiative les acteurs à un niveau infra-régional. C'est bien souvent au niveau départemental ou local que se nouent des coopérations efficaces pour la prise en charge des problèmes d'insertion professionnelle ou pour la satisfaction des besoins des entreprises. Tous s'accordent pour que la décentralisation

ne donne pas lieu au développement d'un "centralisme régional" qui reproduirait, voire accentuerait, les rigidités actuelles. Par conséquent, les conventions signées par les organismes nationaux devront laisser place à des modalités de mise en œuvre souples au niveau local.

### III.2 Mettre en place des modalités de concertation entre acteurs régionaux

L'élaboration des plans de développement de la formation professionnelle doit s'appuyer sur une large concertation entre les acteurs régionaux. Les COREF constituent le lieu le plus approprié pour la mise en place de cette concertation. Un décret doit prochainement en modifier la composition.

Les différents interlocuteurs au sein de ce type d'instance n'ont pas tous le même type de statut. Si tous sont susceptibles d'éclairer les choix sur les grandes orientations en matière de formation professionnelle dans la Région, certains d'entre eux interviennent directement dans le financement des dispositifs et, à ce titre, sont conduits à harmoniser leurs politiques et à prendre des décisions de gestion cohérentes.

Par ailleurs, les COREF n'ont pas vocation à contracter avec un organisme. En revanche, ils constituent le lieu le plus approprié pour que les Conseils régionaux, les partenaires sociaux et les représentants de l'État définissent en commun leurs attentes à l'égard des organismes de formation. Par conséquent, ce sont avant tout les modalités de travail des COREF qui doivent être revues. Le texte qui en régit actuellement le fonctionnement offre de multiples possibilités (commissions, groupes de travail, saisine du comité...) qui ne sont guère utilisées par une instance qui paraît souvent trop lourde et trop formelle. Ce n'est pas un schéma de fonctionnement uniforme, rendu obligatoire par les textes, qui donnera aux travaux du comité le poids qu'il devrait avoir dans le nouveau contexte institutionnel. Il convient cependant de mieux distinguer les modalités de concertation sur l'élaboration des plans de développement de la formation (et plus généralement sur les grandes orientations en matière de formation professionnelle) et les modalités de coordination entre acteurs directement impliqués dans la gestion de fonds de la formation professionnelle et dans l'orientation des interventions des opérateurs publics en matière d'insertion et de formation.

Concrètement, il est proposé que deux commissions du COREF, composées des représentants du Conseil régional, de l'État et des partenaires sociaux soient plus directement chargées :

- de la traduction opérationnelle des contrats d'objectifs dans l'espace régional ;
- des orientations et du fonctionnement du réseau d'accueil et d'aide à l'insertion professionnelle.

Dans sa composition plénière, le COREF aurait principalement à donner son avis sur le plan de développement régional de la formation qui inclurait :

- les principes généraux de structuration de l'offre de formation : contribution des organismes publics (lycées professionnels, AFPA, organismes de formation des chambres consulaires...), modalités de financement des actions de formation dans le cadre de l'aide à l'insertion, politique de qualité de l'offre de formation ;
- les grands axes de la politique d'information et d'orientation professionnelles ;
- la définition des zones d'emploi et d'éducation, bases de la détermination de la carte d'implantation des moyens de formation ;
- l'articulation des politiques de formation régionales avec les dispositifs d'aide à l'égard des publics connaissant des difficultés d'insertion ;
- la convergence des efforts en matière de formation initiale et en matière de formation continue dans les entreprises.

Pour la conduite de ces travaux, les COREF s'appuieront sur des groupes de travail spécialisés qui pourront faire largement appel à des personnalités qualifiées. Il importe que les délibérations du

---

COREF soient plus systématiquement appuyées sur un travail d'expertise et de diagnostic en amont et que les orientations qui y sont adoptées fassent l'objet d'un suivi. A cet effet, ils pourraient se doter de structure de type secrétariat permanent et faire appel au service des OREF (cf. IV).

Comme cela est prévu par la loi, il serait souhaitable que les Conseils économiques et sociaux régionaux puissent se prononcer sur les plans de développement de la formation professionnelle avant leur adoption définitive ; en particulier les CESR doivent donner leur avis sur la conformité de ces plans avec les orientations régionales en matière de développement économique et social des régions.

### **III.3 Simplifier les différents niveaux de concertation au sein des territoires régionaux**

Certains partenaires du COREF sont également représentés dans les instances de concertation de structures publiques comme le comité régional de l'ANPE ou le CAEN. La redondance avec les débats au sein du COREF est forte et ne peut que s'accroître. Mais ces instances sont conduites à émettre des avis sur le fonctionnement de ces organismes ; c'est le cas en particulier pour le comité régional de l'ANPE qui se prononce notamment sur la mise en œuvre des missions de l'établissement au niveau régional et sur le budget. Ces avis seront d'autant plus nécessaires que ces organismes adopteront un mode de fonctionnement plus décentralisé. Par conséquent, si la suppression de ces instances aurait pour avantage de simplifier les dispositifs institutionnels, elle pourrait avoir aussi des effets négatifs en réduisant l'obligation qui leur est faite de rendre compte de leur activité vis à vis de leurs commanditaires ou de ceux qui représentent les usagers des services. Il paraît cependant souhaitable que la représentation des régions et des partenaires sociaux dans ces instances et au COREF soit assurée par les mêmes personnes et que le président de ces instances soit consulté lors des délibérations du COREF traitant des réseaux d'accueil et d'aide à l'insertion professionnelle.

L'articulation entre les COREF et les CODEF devra également évoluer. Ces derniers n'ont pas le même champ de compétence et ne sauraient constituer une réplique des COREF au niveau départemental. Leur mission devrait être davantage centrée sur le suivi et la cohérence des politiques d'insertion : dispositifs en direction des chômeurs de longue durée, Contrats Emploi Solidarité, insertion par l'économique, mesures en faveur des salariés touchés par les restructurations... Le niveau départemental est celui qui est le plus pertinent pour assurer une utilisation cohérente de ces mesures et maintenir les coordinations nécessaires avec les politiques d'insertion sociale gérées par les conseils généraux et les collectivités locales. Néanmoins, les orientations prises par les COREF en matière d'organisation des réseaux d'accueil et d'orientation ou en matière de formation des publics dits de "faible niveau" ne sont pas sans incidence sur les travaux des CODEF. Inversement, certaines continuités sont nécessaires entre les actions d'insertion des personnes durablement exclues de l'emploi et les politiques de formation "qualifiantes". Une information réciproque de ces deux instances devrait donc être développée, comme le prévoient d'ailleurs les textes actuellement en vigueur.

## **IV. Développer des outils de pilotage et d'évaluation**

### **VI.1 Eclairer les débats au sein du COREF par des travaux de diagnostic et de prospective des besoins en formation**

Le recentrage du fonctionnement des COREF sur l'élaboration d'un cadre de référence commun en matière de formation, sur la détermination des orientations en matière de structuration de l'offre et de construction des partenariats, suppose qu'il se dote des moyens nécessaires à la préparation de ces débats et que ses avis soient appuyés, chaque fois que nécessaire, sur un travail d'expertise.

Une capacité d'expertise s'est effectivement développée ces dernières années dans le champ de la formation et de l'emploi : meilleure appréhension des évolutions de l'emploi au niveau régional et

départemental, analyse des flux de sortie de l'appareil éducatif, rapprochement des différentes sources sur l'évolution de la structure des qualifications, les transformations de la population active, la composition du chômage... Dans certaines régions on a tenté, sur la base de ces différentes sources, de construire des scénarios d'évolution permettant de faire ressortir les priorités en matière d'éducation et de formation professionnelle.

On peut continuer à perfectionner ces outils. En particulier la connaissance des publics bénéficiant des différentes mesures mises en place pour favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelles est encore insuffisante au niveau régional. De même, les travaux en cours au niveau national et dans quelques régions sur l'offre de formation continue devront être progressivement développés. Il est également très difficile de mesurer précisément les montants financiers consacrés à la formation et leur destination, tant les circuits de financement sont complexes. Mais ce n'est pas tant la sophistication des données qui fait défaut que la capacité de construire un cadre d'analyse commun, permettant de fonder les débats sur des bases plus objectives. Pour progresser dans cette voie, plusieurs conditions doivent être réunies :

- Progresser dans l'analyse des besoins des entreprises en ne limitant pas cette analyse aux flux d'embauches prévisibles mais aussi aux arbitrages entre progression des salariés en place et appel au marché externe. De même, les estimations quantitatives des besoins (nécessairement approximatives faute de prévisibilité de la part des entreprises sur leurs marchés) doivent être complétées par une approche plus qualitative, fondée sur l'observation de l'évolution du contenu des emplois et des systèmes de qualification.
- Développer une fonction de diagnostic de l'offre de formation pour mieux en connaître les points forts et les lacunes. Ce diagnostic ne doit pas concerner seulement les organismes de formation, mais également ceux qui interviennent en amont de la formation (prescription de formation) et en aval de celle-ci (aide au placement).
- Se doter d'un outil d'analyse des dépenses de formation : quels montants financiers, émanant de quelles sources, sont consacrés à quels types d'action et au bénéfice de quels publics ?
- Développer une approche par branche et par profession en s'appuyant sur des travaux du type contrats d'études prospectives régionaux.

#### **IV.2 Confirmer les OREF dans leur vocation et renforcer leurs moyens**

La plupart des régions ne disposent pas de moyens d'études suffisants pour conduire de tels travaux. En revanche, il existe dans les services déconcentrés de l'État une expertise et des outils d'observation susceptibles d'aider méthodologiquement les acteurs régionaux. Les Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) ont permis progressivement une mise en commun des moyens dans ce domaine ; cet effort doit être accentué de manière à ce que les OREF puissent progressivement fournir aux CODEF l'information permettant de garantir la qualité et la pertinence des avis qu'ils auront à rendre, notamment dans le cadre des plans de développement de la formation professionnelle.

Cela peut conduire à renforcer le cadre institutionnel des OREF. Certaines régions se sont engagées dans cette voie en créant une structure spécifique, rassemblant des moyens d'étude et de pilotage d'organismes tels que les CARIF. Les solutions institutionnelles seront variables selon les régions. Mais l'essentiel est que les OREF conservent leur vocation de lieu de mise en commun des instruments d'observation et des analyses et que leur rôle reste centré sur le domaine de la relation formation-emploi. Un renforcement de leurs moyens sera cependant nécessaire, notamment par des mises à disposition de personnels, mais aussi par la capacité donnée aux OREF de piloter directement des études qui apparaîtraient utiles aux travaux des COREF.

---

Les Chambres de commerce et d'industrie tentent de renforcer leur capacité d'analyse des besoins des entreprises en mettant en place des observatoires de l'emploi et des compétences. Leur proximité du tissu des entreprises leur permet en effet de connaître ces besoins à un niveau géographique fin. Ces travaux devront se faire en étroite liaison avec ceux des OREF.

### **IV.3 Capitaliser les méthodes et assurer une plus grande complémentarité avec les outils d'analyse nationaux**

Le Comité de coordination des programmes d'apprentissage et de formation professionnelle jouera dans ce domaine un rôle d'impulsion et de capitalisation des méthodes. Il devra également assurer la liaison avec les dispositifs d'enquête et d'étude au plan national. Il importe en particulier que le développement probable des outils au niveau des régions ne se traduise ni par un abandon des outils nationaux qui demeurent indispensables pour le pilotage des politiques publiques, ni par une forte hétérogénéité des méthodes qui interdirait toute comparaison inter-régionale. Dans bien des cas, il paraît plus efficace et moins onéreux de conduire des enquêtes au niveau régional sur la base d'une extension d'enquêtes nationales. Le Comité sera aidé dans cette tâche par le groupe d'experts placés auprès de lui.

Il importe également que les travaux conduits par les organismes d'étude nationaux sur les questions de formation, d'emploi et de qualification soient plus systématiquement mis à disposition des régions. Cela ne concerne pas seulement les travaux à caractère statistique, mais également les études conduites sur les qualifications et les professions ou les travaux préalables à l'organisation d'actions de formation. Dans le prolongement des propositions du rapport du Commissariat au Plan sur la prospective des métiers et des qualifications, les organismes publics nationaux doivent accroître leurs efforts de mise en commun et de mise à disposition pour les acteurs régionaux.

Plusieurs régions ont commencé à mettre en œuvre des procédures d'évaluation des politiques régionales. La décentralisation de la formation professionnelle devrait contribuer à faire de la formation un terrain privilégié pour développer cette démarche d'évaluation. Après avis du COREF, les régions pourraient prendre régulièrement l'initiative de lancer des opérations d'évaluation de tel ou tel aspect du fonctionnement de la formation au niveau régional.

Cette démarche d'évaluation n'est pas dissociable de la réflexion prospective sur le développement de la formation professionnelle. Il ne peut y avoir, à terme, de pilotage satisfaisant d'un système nécessairement aussi complexe sans moyens d'appréciation de l'impact des actions mises en œuvre.

1. Ce document résulte des réflexions d'un groupe de travail, ouvert à l'ensemble des membres du Comité de Coordination des Programmes d'Apprentissage et de Formation Professionnelle, présidé par Christiane BRESSAUD de la CFDT (rapporteur : Vincent MERLE, Directeur adjoint du CEREQ). Les conclusions de ce groupe de travail ont été présentées au Comité lors de sa séance plénière du mois de janvier 1994.



---

---

## ■ Index

ADFP	Association pour le développement de la formation professionnelle
AFPA	Association pour la formation professionnelle des adultes
ASSEDIC	Association pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
BEP	Brevet d'études professionnelles
BTS	Brevet de technicien supérieur
CAEN	Comité académique de l'Education Nationale
CAO	Conception assistée par ordinateur
CAP	Certificat d'aptitude professionnel
CARIF	Centres d'animation et de ressources de l'information sur la formation
CEREQ	Centre d'études et de recherches sur les qualifications
CES	Contrat emploi-solidarité
CESR	Comité économique et social régional
CFA	Centre de formation des apprentis
CIA-CEREQ	Centre interrégional associé
CODEF	Comité départemental pour l'emploi et la formation
COPIRE	Commission paritaire interprofessionnelle régionale sur l'emploi
COREF	Comité régional pour l'emploi et la formation
CPC	Commissions professionnelles consultatives
CRA	Chambre régionale de l'agriculture
CRCI	Chambre régionale du commerce et de l'industrie
CRM	Chambre régionale des métiers
DAFCO	Délégué académique à la formation continue
DIJEN	Dispositif d'insertion des jeunes de l'Education Nationale
DMMO	Déclaration des mouvements de main d'oeuvre
DRAF	Direction régionale de l'agriculture et des forêts
DRFP	Délégation régionale à la formation professionnelle
DRTE	Direction régionale du travail et de l'emploi
DRTEFP	Direction régionale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle
DUT	Diplôme universitaire de technologie
EPL	Etablissement public local d'enseignement
FCIL	Formation complémentaire d'initiative locale
GRETA	Groupement d'établissements
IUT	Institut universitaire de technologie
MAFPEN	Mission académique pour la formation des personnels de l'Education Nationale
OREF	Observatoire régional de l'emploi et de la formation professionnelle
PAIO	Permanence d'accueil, d'information et d'orientation
PAQUE	Préparation active à la qualification et à l'emploi
PRDF	Plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes
SIVOM	Syndicat intercommunal à vocations multiples
STI	Sciences et techniques pour l'ingénieur
UFA	Unité de formation par alternance
UPRA	Union patronale Rhône-Alpes
ZEP	Zone d'enseignement prioritaire



*Céreq*  
*Dépôt légal 4e trimestre 1995*

**L**E CÉREQ et le réseau des centres associés organisent, désormais de manière régulière, des rencontres dont l'objet est de mieux cerner la dimension locale de la relation formation-emploi. La présente publication reprend les contributions et les débats des journées des 3 et 4 novembre 1994 qui se sont tenues à Besançon.

Cette rencontre des centres associés a été consacrée à l'analyse de la "stratégie des acteurs locaux dans les politiques de formation". L'intérêt de cette recherche est double. D'une part, les lois de décentralisation et, aujourd'hui, la loi quinquennale ont confié aux conseils régionaux des compétences croissantes en matière de formation. L'Éducation nationale a, elle-aussi, dans son propre cadre, libéré les initiatives, comme en témoignent, par exemple, les mesures de déconcentration en faveur des rectorats ou le développement des projets d'établissement.

D'autre part, l'attention portée aux districts industriels et aux milieux innovateurs a mis en évidence l'importance des relations, au niveau local, entre les entreprises et l'appareil de formation. La densité de ces relations plus horizontales s'est fortement accrue ces dernières années, les politiques de formation étant au cœur de cette dynamique.

L'objet des réflexions de ces journées a été l'occasion de faire le point sur les acteurs locaux de la formation et sur les partenariats qu'ils mettent en œuvre, ainsi que de dresser un premier bilan des dispositifs théoriques ou institutionnels construits pour s'adapter à ce cadre local.

ISBN : 2-11-089035-5

ISSN : EN COURS

CENTRE D'ÉTUDES  
ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

10, Place de la Joliette  
BP 176 13474 Marseille Cedex 02  
Tél : (16) 91 13 28 28 / Fax : (16) 91 13 28 80