

UNITE D'ENSEIGNEMENT

« ECONOMIE DE L'EDUCATION –2E »

SOUS-MODULE DE BASE

« NOTIONS FONDAMENTALES DE L'ECONOMIE DE L'EDUCATION »

E-THEME N°14

«DIMENSION LOCALE DE L'OFFRE DE FORMATION»

AUTEUR : Pierre GRAVOT

DERNIERE MISE A JOUR : février 2007

PREREQUIS : *développement local, aménagement du territoire*

OBJECTIFS : *redéfinir la politique éducative au niveau local*

MOTS CLES : *efficacité territoriale, équité territoriale, besoins locaux*

Degré d'importance : *notion complémentaire*

SOMMAIRE

Le système éducatif est réparti sur le territoire. Dès lors se posent deux questions. Où faut-il créer (éventuellement supprimer) et/ou restructurer des établissements ? Doit-on articuler l'offre locale de formation sur les besoins locaux ?..... 3

1. DEFINITION SPATIALE DE L'OFFRE DE FORMATION..... 3

La détermination de la répartition optimale des établissements d'enseignement sur le territoire s'inscrit naturellement dans la logique d'aménagement du territoire, qui consiste à respecter à la fois le principe d'efficacité économique et d'équité territoriale..... 3

1.1 - EFFICACITE ECONOMIQUE 4

Le principe général est celui de *rationalité* économique fondée sur les principes d'efficacité allocative et de cohérence..... 4

1.2 - EQUITE TERRITORIALE 5

Il convient, dans cette perspective, de respecter les trois principes d'uniformité, de proximité et d'équité fiscale..... 5

1.3 - LA SYNTHESE EFFICACITE – EQUITE 6

Une politique d'aménagement du territoire pertinente doit donc tenter de concilier les deux logiques que nous venons de définir. Cette conciliation peut être envisagée sous un angle théorique, en termes de modèle de localisation optimale, ou sous un angle plus pratique..... 6

1.3.1 - Les modèles de localisation 7

1.3.2 - Les solutions empiriques..... 7

2. L'ARTICULATION DE L'OFFRE SUR LES BESOINS LOCAUX..... 8

Faut-il construire, ou faire évoluer, l'offre de formation de telle sorte qu'elle réponde aux besoins locaux ? Cette stratégie, simple au niveau des principes, est cependant confrontée à un certain nombre de limites, voire à des critiques..... 8

2.1 - PRINCIPES..... 8

Deux critères fonderont la politique à mener : répondre à la demande sociale et/ou aux besoins de main d'œuvre locaux..... 8

2.2 – LIMITES 9

Un certain nombre d'obstacles peuvent contrarier la logique d'articulation sur le "local" concernant la définition de la demande sociale, des besoins de main d'œuvre et la stratégie des différents acteurs..... 9

2.3 – CRITIQUES 11

Rien n'assure que caler le système éducatif sur des considérations locales, mêmes bien définies, soit la meilleure solution..... 11

2.4 - LA PRATIQUE 12

La définition de l'offre locale de formation repose sur quelques principes généraux que nous rappellerons avant d'évoquer, à titre d'exemple, la politique régionale..... 12

2.4.1 – Quelques principes généraux..... 12

2.4.2 - Exemple : les Politiques régionales 13

Annexe : Exemple du PRDFPJ de Bretagne, dit ARIANE 14

Le système éducatif est réparti sur le territoire. Dès lors se posent deux questions. Où faut-il créer (éventuellement supprimer) et/ou restructurer des établissements ? Doit-on articuler l'offre locale de formation sur les besoins locaux ?

1. DEFINITION SPATIALE DE L'OFFRE DE FORMATION

La détermination de la répartition optimale des établissements d'enseignement sur le territoire s'inscrit naturellement dans la logique d'aménagement du territoire, qui consiste à respecter à la fois le principe d'efficacité économique et d'équité territoriale.

L'ouverture d'une formation résulte d'un processus complexe où plusieurs acteurs et institutions interviennent : l'Education nationale qui poursuit des objectifs multiples (élévation du niveau, démocratisation, besoins du système productif, réussite, gestion des enseignants), les branches professionnelles (qui ne sont pour autant toujours en mesure de formuler leurs attentes), les collectivités territoriales (qui défendent des intérêts particuliers quelque fois contradictoires à l'intérieur d'un espace régional), les élèves et leurs familles.

Le processus est largement dominé par l'Education nationale mais fait néanmoins une certaine place à la dimension locale, en particulier grâce aux lois de décentralisation et à la loi quinquennale qui contribuent à ce que les Conseils régionaux exercent une influence non négligeable. Par ailleurs, les établissements disposent aussi d'une certaine marge de manœuvre en matière d'ouverture de nouvelles formations qui dépend, pour une large part de leur taille, leur localisation et leurs liens avec le tissu socio-économique.

A la logique de **développement local** (*cf. thème 11 - Justifications de l'intervention de l'Etat*), largement acceptée et défendue par les élus locaux, va donc s'opposer une logique en quelque sorte symétrique, et, bien sûr, défendue par l'Etat central, mais qui peut aussi concerner les régions soucieuses de mener une politique cohérente, celle de **l'aménagement du territoire**.

Cette logique repose sur, au minimum, deux principes fondamentaux : celui de l'efficacité et de l'équité territoriale. Qu'en penser dans le domaine particulier de l'enseignement supérieur ? Est-il, par ailleurs, possible de les concilier ?

1.1 - Efficacité économique

Le principe général est celui de *rationalité* économique fondée sur les principes d'efficacité allocative et de cohérence.

Le principe général est celui de *rationalité* économique (implicitement opposée à rationalité politique, élément essentiel, mais pas unique, du développement local). Il s'agit de déterminer scientifiquement les conditions d'une utilisation optimale de l'espace national tout en évitant des comportements de surinvestissement résultant d'une surenchère entre les financeurs potentiels. Cette rationalité est fondée sur les principes d'efficacité allocative, de cohérence interne générale et de cohérence avec la demande.

1. Le premier élément essentiel à ce niveau est, dans le souci d'une saine gestion interne de chaque établissement, de financer des opérations de dimension suffisante de telle sorte que l'on puisse bénéficier *d'économies d'échelle*. Il est clair que ce principe va nécessairement à l'encontre de la multiplication plus ou moins anarchique d'antennes délocalisées à effectifs parfois confidentiels (qui, en outre, devront utiliser les services d'enseignants "itinérants" rattachés à l'université mère, ce qui n'est pas nécessairement un gage de qualité du service en termes de disponibilité des dits enseignants vis à vis des étudiants).

Si l'on passe de l'interne à l'externe, se pose évidemment le problème classique de l'existence, et donc de l'internalisation, *d'économies externes* éventuelles. Ces externalités sont précisément fortes dans le domaine éducatif, et tout particulièrement au niveau de l'enseignement supérieur considéré à un niveau local. Ceci tient au fait incontournable que, par définition, en raison de sa dimension, une économie locale est fondamentalement *ouverte*. Dès lors les mécanismes vertueux de développement local risquent de ne pas fonctionner aussi bien que les responsables locaux peuvent l'escompter (*cf* [thème 11 – Justifications de l'intervention de l'Etat](#)). Dans cette perspective, le rôle d'une politique d'aménagement du territoire est bien de minimiser, d'internaliser le mieux possible, ces externalités en bâtissant un plan d'ensemble de l'offre d'éducation cohérent quitte à sacrifier quelques projets locaux.

2. Mais cette cohérence interne du système doit aussi se vérifier au niveau *externe*. Autrement dit, l'offre doit, dans la mesure du possible s'articuler sur les demandes qui s'expriment dans le lieu d'implantation, qu'il s'agisse de la demande sociale (ie la structure de la population scolarisée et ses souhaits) ou de la demande de main d'œuvre (besoins des employeurs locaux). Nous reviendrons sur cette articulation dans la deuxième section infra.

1.2 - Équité territoriale

Il convient, dans cette perspective, de respecter les trois principes d'uniformité, de proximité et d'équité fiscale.

L'aménagement du territoire est, en second lieu, absolument indissociable du principe d'accessibilité des individus aux biens collectifs qui leur sont proposés. En la matière, il s'agit donc d'organiser une répartition *équitable* de ces biens sur le territoire. Cette répartition repose sur trois principes : uniformité, proximité et équité fiscale, que nous envisagerons successivement.

1. La première condition (**principe d'uniformité**) à remplir pour assurer cette équité territoriale est que la répartition de l'offre soit assurée de façon *uniforme* sur le territoire. On retrouve ici la logique défendue par François Perroux qui conçoit l'aménagement du territoire d'abord comme un combat contre les effets négatifs de la trop grande concentration d'activités en certains points précis du territoire. En ce qui concerne l'enseignement supérieur, il s'agit donc de désengorger les grandes universités et de contrecarrer les effets de polarisation qu'elles engendrent automatiquement. A cet égard, il est clair que la logique de développement local et d'aménagement du territoire sont parfaitement convergentes.

2. Tout le problème à résoudre alors est de savoir quelle doit être la densité de cette répartition uniforme, autrement dit jusqu'à quel point il faut pousser le **principe de proximité** de l'offre du service. C'est évidemment tout le débat entre la technique du "saupoudrage" consistant à financer un grand nombre de petites unités éparpillées sur le territoire, et celle de la "polarisation" visant à renforcer les grands pôles existant tout en créant quelques nouveaux pôles structurant (éventuellement organisés en réseaux). "Dans un système d'équité totale, chaque usager disposerait du service à domicile ; dans un système d'équité nulle, il n'existerait qu'une seule unité du service pour l'ensemble des usagers potentiels ".¹

Il s'agit donc de trouver un "juste milieu" entre ces deux extrêmes, tout en sachant que plus on encouragera la proximité,

- plus le nombre d'unités sera élevé et plus le *coût global* sera important (on retrouve bien sûr la contrainte d'efficacité),

- plus la dimension de chaque unité sera faible (puisque la zone d'attraction est plus faible), ce qui peut avoir des répercussions négatives sur la *qualité* de l'offre. Le phénomène est particulièrement

¹ cf DERYCKE et GILBERT (1988)

flagrant dans le domaine universitaire où il ne peut évidemment être question d'offrir dans chaque site l'éventail complet des formations, que ce soit en termes de filières ou de niveaux de diplômes. Les responsables locaux devront alors faire des choix extrêmement restrictifs qui dévaloriseront complètement la nature de l'opération et qui, finalement, restreindront notablement les choix des étudiants "locaux" (ie désirant poursuivre leurs études sur place), ce qui ne paraît pas aller dans le sens d'une plus grande équité.

- à l'inverse, si la proximité est sacrifiée au profit, précisément, d'une meilleure qualité de l'offre (filières et niveaux multiples regroupés dans des pôles moins nombreux et donc, en moyenne, plus lointains des usagers) se posera alors le problème du coût que devront supporter les usagers plus lointains (transport et/ou logement sur place).

3. Dans la mesure où, quoi qu'il en soit, l'offre du service devra être financée (totalement ou partiellement) par les contribuables, se pose alors le problème de **l'équité fiscale**. En effet, nous savons que l'offre d'enseignement supérieur crée des effets de débordement importants. Dès lors, la charge fiscale va porter sur des agents économiques qui n'en retirent qu'une fraction des bénéfices, à savoir les contribuables du lieu d'implantation du site universitaire, l'autre fraction de ces bénéfices étant captée par les étudiants non résidents ainsi que par les entreprises non localisées sur le site mais recrutant des diplômés issus de l'établissement concerné. Des "égaux" (à savoir des agents ayant la même capacité contributive), bénéficiant d'un même service (les formations offertes sur le site) ne supportent pas le même coût fiscal. L'équité territoriale, au sens de Pigou, n'est donc pas assurée. A l'inverse, il est clair que plus le nombre d'implantations de l'offre sera limité, plus on respectera ce principe d'équité, l'idéal consistant à faire coïncider *l'aire d'usage* et *l'aire de financement*.

1.3 - La synthèse efficacité – équité

Une politique d'aménagement du territoire pertinente doit donc tenter de concilier les deux logiques que nous venons de définir. Cette conciliation peut être envisagée sous un angle théorique, en termes de modèle de localisation optimale, ou sous un angle plus pratique.

1.3.1 - Les modèles de localisation

La localisation optimale des biens publics locaux est un sujet déjà largement exploré par les théoriciens de l'économie publique.² Ils reposent sur l'idée que l'objectif à poursuivre est la minimisation d'un coût social, souvent assimilé à la distance à franchir par l'utilisateur du service (à quoi il faudrait substituer, en matière d'implantations universitaires, le coût d'hébergement sur place qui intervient au-delà d'une distance limite ?), ou la maximisation d'un avantage retiré par ce même usager (solution a priori moins adaptée dans le cas qui nous concerne ?).

Dans cette perspective, on évoquera alors :

- les modèles issus des travaux de WEBER, qui reposent sur le principe de minimisation de la somme des distances (évaluées selon différentes métriques) pondérées, et qui correspondent donc à la logique d'efficacité présentée ci-dessus, et

- les modèles construits sur la base de la définition de la justice chez RAWLS, qui conduisent à minimiser les déplacements des usagers les plus éloignés (principe du mini-max) et privilégient donc la logique d'équité.

Dans le domaine strictement éducatif, il existe, à cet égard quelques travaux concernant essentiellement l'enseignement primaire³ dont la portée reste limitée si l'on passe au niveau de l'enseignement supérieur (espace plus vaste, caractère non obligatoire de l'enseignement, diversité des coûts à prendre en compte).

1.3.2 - Les solutions empiriques

Il est clair que, dans la pratique, les politiques visant à aménager l'espace national de façon harmonieuse (efficace et équitable) n'utilisent que rarement la technique de modélisation que nous venons d'évoquer brièvement. Les solutions adoptées résultent plutôt d'arbitrages-marchandages plus ou moins rigoureux visant à se rapprocher le plus possible d'une répartition optimale des services publics locaux concernés. Dans cette perspective l'Etat central (peut-être secondé par la région?) va donc rechercher le maximum de *cohérence* en régulant les projets et les actions publiques locales, en les encadrant, en les harmonisant, afin de respecter, autant que faire se peut, la logique d'intérêt

² cf. DERYCKE et GILBERT (1988) et HANSEN (****) pour une présentation détaillée des différents types de modèles

³ cf. DEKEERSMECKER et THOMAS (1982) dont on trouvera une présentation succincte dans DERYCKE et GILBERT (1988)

général. L'action de l'Etat doit finalement s'inscrire beaucoup plus dans une logique de *complémentarité* (plutôt que de substitution) à celle du développement local. Elle ne doit pas brider, encore moins nier, les initiatives locales ; elle doit les organiser de façon efficace et équitable.

En ce qui concerne le système d'enseignement, et plus précisément celui de l'enseignement supérieur, il s'agira tout à la fois :

- de maîtriser les phénomènes de polarisation sur les sites anciens
- mais aussi d'éviter la technique inefficace de "saupoudrage"
- d'assurer une qualité (pas uniquement fondée sur la proximité) minimale des services offerts
- d'atténuer les disparités existantes
- de rééquilibrer le poids des établissements
- éventuellement de créer ou susciter des réseaux

Pour l'enseignement primaire (et parfois pour l'enseignement secondaire), se posera aussi le problème de la baisse des effectifs dans certaines zones rurales (ou certains quartiers urbains) qui pourra conduire à envisager la constitution de réseaux d'écoles (se partageant les différents niveaux), la solution de la classe unique, ou la fermeture pure et simple de l'école.

2. L'ARTICULATION DE L'OFFRE SUR LES BESOINS LOCAUX

Faut-il construire, ou faire évoluer, l'offre de formation de telle sorte qu'elle réponde aux besoins locaux ? Cette stratégie, simple au niveau des principes, est cependant confrontée à un certain nombre de limites, voire à des critiques.

2.1 - Principes

Deux critères fonderont la politique à mener : répondre à la demande sociale et/ou aux besoins de main d'œuvre locaux.

Répondre à la *demande sociale* locale, c'est répondre aux attentes présumées des familles et des étudiants eux-mêmes quant aux caractéristiques des cursus qui leur seront proposés⁴. Pour ce faire, on prendra en considération les caractéristiques fondamentales de la population concernée : effectifs

⁴ ce qui ne signifie pas nécessairement que le choix soit optimal

prévisibles (en fonction des sorties de l'enseignement secondaire), série de baccalauréat, origine sociale, etc...

Répondre aux *besoins de main d'œuvre* locaux est un des arguments, ou du moins un des "paris" sur lequel repose la logique de développement local, puisque, dans cette perspective, l'implantation ou le développement d'une formation est précisément censée répondre aux besoins locaux de main d'œuvre. Ce raisonnement repose implicitement sur le postulat qu'il existe des marchés du travail "locaux", autrement dit que les entreprises vont nécessairement privilégier les diplômés issus des établissements du lieu dans lequel elles sont implantées et que, symétriquement, les diplômés locaux ont vocation à trouver un emploi à proximité de leur lieu de formation. A un niveau d'ambition plus élevé encore, on peut enfin tenter de répondre au désir (supposé) de partenariat (en particulier technologique) entre l'établissement de formation et les entreprises locales.

2.2 – Limites

Un certain nombre d'obstacles peuvent contrarier la logique d'articulation sur le "local" concernant la définition de la demande sociale, des besoins de main d'œuvre et la stratégie des différents acteurs.

La définition de la **demande sociale locale** n'est pas aussi simple. L'erreur à ne pas commettre à ce niveau est de ne considérer que des caractéristiques trop strictement *locales*, autrement dit de ne s'attacher qu'à la demande sociale qui s'exprime sur le territoire communal. Or, comme nous l'avons déjà noté plus haut, nous savons que les agents sont *mobiles*. Des étudiants originaires de communes voisines, voire plus lointaines, n'hésiteront pas à se manifester pour bénéficier du service. Autrement dit, la demande sociale potentielle n'est pas locale. Elle est, au minimum multi-communale ou départementale, voire régionale⁵ ; dans certains cas (en particulier au niveau du troisième cycle) elle peut être nationale. Il est clair que, dans ces conditions, des responsables strictement locaux auront quelques difficultés à définir la meilleure façon de répondre à une demande qu'ils cernent mal. En outre la demande sociale pourra être influencée a posteriori par l'offre nouvelle qu'on lui propose.

La définition des **besoins de main d'œuvre locaux** pose aussi plusieurs problèmes :

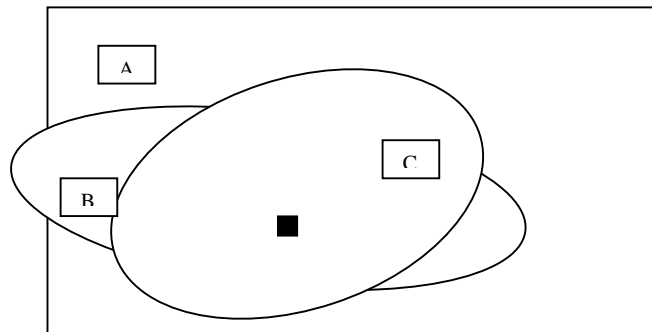
- la définition du bassin d'emploi peut être liée à la formation envisagée

⁵ tout dépend ici des structures géographiques, des infrastructures de communication, mais aussi, dans certains cas, de considérations purement "culturelles" qui peuvent créer des obstacles forts à la mobilité individuelle

- les entreprises ont en général du mal à définir leurs "besoins" (elles se fondent sur la structure existante de leur personnel et l'organisation du travail présente, qui ne sont ni immuables, ni nécessairement optimales, sans oublier l'impact de la conjoncture)

- les entreprises ne recrutent pas que des débutants.

A supposer que l'on ait bien cerné les demandes des uns et des autres (familles et employeurs potentiels), rien n'assure qu'il y ait **coïncidence entre les différents espaces** de référence, à savoir :



- l'espace de recrutement de l'établissement (B)

- la zone d'emploi à laquelle appartient l'établissement (C)

- la zone d'insertion professionnelle des sortants de l'établissement (A)

Quel espace faudra-t'il alors privilégier ?

Les **logiques des différents acteurs** ne concordent pas nécessairement :

- les motivations sont différentes : les entreprises ont une logique marchande, économique, les élus locaux une logique politique, les familles une logique d'insertion, les "enseignants" une logique administrative.

- l'horizon temporel n'est pas le même : les entreprises privilégient le court terme, les enseignants le moyen terme, les politiques les échéances électorales.

- le territoire n'est pas le même : bassin de formation, bassin d'emploi, circonscriptions administratives.

- les établissements ont une logique de développement interne (articulée sur le "projet"), ie une logique d'offre (axée soit sur la démocratisation, soit sur la lutte contre l'échec, soit sur la relation formation – emploi au niveau très local en général)

3. Ne pas oublier le problème crucial des moyens humains et financiers à mettre en œuvre. Un projet peut être bloqué si le ministère de l'Education nationale n'attribue pas les postes indispensables. Le coût financier du projet (équipement et charges induites de fonctionnement) peut être très lourd à

supporter pour une petite collectivité, surtout s'il y a de nombreux passagers clandestins et donc manque à gagner fiscal

2.3 – Critiques

Rien n'assure que caler le système éducatif sur des considérations locales, mêmes bien définies, soit la meilleure solution.

Les contre – arguments sont nombreux :

- Répondre à la demande sociale locale conduit au même inconvénient que celui que nous avons déjà noté au niveau général : la politique est totalement passive et non novatrice.

- Fonder la politique sur les besoins locaux de main d'œuvre présuppose qu'il existe des marchés du travail locaux. C'est oublier que bien souvent, surtout si l'on monte dans la hiérarchie des diplômes, le marché du travail, et en particulier des "débutants" (et surtout en période de fort chômage) est beaucoup plus large. En particulier, la vocation de l'enseignement supérieur est bien de s'adresser au marché du travail national. Et, comme pour la demande "sociale", il convient donc de dépasser une simple approche "locale" des problèmes et de se situer dans un cadre géographique de référence plus vaste (au minimum régional, plus vraisemblablement national).

- Les dangers d'une trop grande spécialisation de l'offre de formation pour répondre à des besoins locaux étroits sont évidents en cas de difficultés des entreprises locales.

- A l'inverse, s'il n'y a pas de besoins locaux clairement exprimés, faut-il ne rien faire, renoncer à proposer des formations dans la zone ?

- On néglige un risque d'effet pervers. En effet, offrir des formations de niveau supérieur à une population donnée risque d'accentuer la fuite des bénéficiaires de ces formations car ils accèdent à un marché du travail plus large géographiquement (et/ou car ils peuvent être amenés à poursuivre des études complémentaires dans un autre lieu)⁶. C'est en particulier ce que OSCARSSON a observé dans le cas suédois : le niveau d'étude est excellent dans les régions en déclin et relativement faible dans les régions dynamiques (les jeunes y trouvant des emplois plus aisément n'ont pas besoin de poursuivre leurs études). Les travaux de CHARLOT, CHEVALLIER et POTTIER (1990) mettent de la même façon l'existence de régions françaises "exportatrices" de diplômés, régions dont les capacités d'absorption d'une main d'œuvre qualifiée sont insuffisantes.

⁶ ce sera en particulier le cas s'il s'agit de l'implantation d'un DEUG, diplôme non reconnu sur le marché du travail, qui ne pourra donc être rentabilisé que si l'étudiant poursuit ses études au moins jusqu'en licence, ce qui l'oblige alors à quitter sa ville pour celle de l'université "mère".

- Est-on assuré que la qualité de l'offre de formation sera assurée dans des établissements de petite taille, aux moyens peut-être limités, sans "expérience", doté d'un corps enseignant parfois non résidant, souvent d'une grande mobilité professionnelle (car attiré par des établissements de plus grande taille)

- La maîtrise de tous les éléments d'appréciation indispensables à la décision nécessite une information de qualité (et coûteuse) et une technicité élevée, souvent difficiles à assumer à des niveaux modestes de décision (commune petite ou moyenne). Les régions et l'Etat sont mieux armés pour cela.

2.4 - La pratique

La définition de l'offre locale de formation repose sur quelques principes généraux que nous rappellerons avant d'évoquer, à titre d'exemple, la politique régionale.

2.4.1 – Quelques principes généraux

La définition de l'offre locale de formation repose sur un certain nombre de principes que l'on peut résumer de la façon suivante :

- mobiliser tous les *acteurs* concernés (enseignants, entreprises, élus locaux, tissu associatif, etc...)

- créer (ou développer) un "interface" qui va faire circuler l'information, mobiliser les réseaux

- réaliser des *études préalables* pour disposer d'un ensemble d'indicateurs pertinents concernant aussi bien l'offre de formation existante localement et à proximité (effectifs, filières, sélectivité, insertion professionnelle, etc...) la population scolarisée ou scolarisable (par âge, sexe, origine sociale, cursus scolaire, etc...), le tissu économique (entreprises par taille, secteur, niveaux de qualification, taux de chômage, etc...)

- intégrer les éléments définis dans le cadre de la *politique régionale* (Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes, Schéma régional prévisionnel des formations (cf le plan ARIANE en Bretagne, avec ses contrats d'objectifs territoriaux), schémas concertés de formation post-bac, carte scolaire, etc...) et les indicateurs régionaux éventuellement disponibles (du type ARGOS par exemple)

- définir le *type de formation* souhaitable : formation initiale, formation continue, formation en alternance (ou combinaisons)

- définir le *contenu des formations* en association avec le milieu professionnel (en s'inspirant peut-être des négociations menées dans le cadre des CPC, commissions professionnelles consultatives,

au niveau national qui reposent sur 4 phases : opportunité du diplôme, référentiel des activités professionnelles, référentiel du diplôme en termes de compétence, de savoirs et de savoir-faire, modalités de validation)

- ne pas chercher à transposer trop systématiquement les expériences des autres, mais adapter
- évaluer les résultats de façon permanente

Se pose par ailleurs la question du type de *pilotage* à adopter. La réponse est évidemment lié au contexte dans lequel on se situe. Si les sites concernés sont déjà bien structurés ou s'il s'agit de sites "émergents" associés à des secteurs économiques en pleine expansion, on peut imaginer laisser une place significative à l'initiative privée, soit pour améliorer les structures existantes dans le premier cas, soit pour créer de nouvelles structures dans le second. A l'inverse l'initiative publique sera dominante pour les sites touchés par la crise ou faiblement industrialisés (ou dominés par une mono-industrie)

2.4.2 - Exemple : les Politiques régionales

La loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative à l'emploi, au travail et à la formation professionnelle a contribué à faire de la région un acteur important en tant que grand coordinateur de l'action publique en matière de formation professionnelle des jeunes.

Avant 1993, le système était caractérisé par un enchevêtrement de compétences et un classement des dispositifs entre rectorat, DRAF (enseignement professionnel et lycées), conseil régional (CFA) délégation régionale à la formation professionnelle (crédit formation individualisé) et les organismes professionnels (contrats de qualification et d'adaptation), le poids de l'Etat restant prédominant sur le plan de la conception et de l'ingénierie des dispositifs.

Après 1993, la région monte en puissance. Elle impulse la politique, en particulier au travers de la procédure du **Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des Jeunes**. Mais la diversité est la règle :

- certaines régions définissent une politique éducative intégrée s'inscrivant dans un projet régional de développement économique et social (dans la même logique que les CPER), les Schémas prévisionnels de formation et les Contrats d'objectifs liant les professionnels, l'Etat et la région.

- dans d'autres régions, il s'agit simplement d'assurer la cohérence (grâce à l'aide au diagnostic) des différentes politiques.

- dans d'autres régions, enfin, le Conseil régional affiche sa préférence et est l'acteur quasi unique de la politique.

Le Schéma prévisionnel des formations (SPRF) est un document de cadrage dans lequel doivent s'inscrire les propositions de modification de structure des établissements et d'ouverture de sections arrêtées par l'autorité académique. Il concerne l'ensemble du réseau de formation de l'enseignement primaire à l'enseignement supérieur (et s'ajoute au PRDFPJ). C'est un document ayant valeur normative et s'imposant à l'ensemble des partenaires (Etat, milieux socio-économiques, système éducatif) de l'académie. Des structures de concertation avec les entreprises du type COREF (Comité régional emploi – formation) permettent une plus grande efficacité dans la construction de la politique.

Une des difficultés de la politique éducative régionale est que la **logique de chaque acteur** n'est pas du même ordre. L'Education nationale raisonne en termes de formation (filières, contenus, validations), le ministère du Travail en termes d'insertion, les professionnels en termes de performances productives, le Conseil régional en termes d'aménagement du territoire (structuration de l'offre au service du développement économique et social). Leur espace de référence n'est pas le même. L'Education nationale raisonne en termes de bassin de formation et de proximité de l'offre de formation (équité), les professionnels en termes de bassin d'emploi et de tissu économique, le Conseil régional, en termes de région et de bassins d'emplois (en court-circuitant les départements). Par ailleurs, le degré d'organisation des branches professionnelles au niveau régional est souvent insuffisant.

Annexe : Exemple du PRDFPJ de Bretagne, dit ARIANE

- Recherche d'une triple cohérence :

chaque formation doit être conforme aux finalités (qualification, orientation, intégration professionnelle)

cohérence géographique

en phase avec les attentes de l'environnement socio-économique

- Trois axes de travail

un état des lieux régional

20 groupes formation-emploi travaillent (dans le cadre de la procédure ARGOS) sur les besoins en compétences et en recrutement des jeunes

diagnostic dans chaque bassin d'emploi de la relation formation-emploi (18 bassins en Bretagne)

- Recommandations :

à une logique d'offre, substituer une réponse à la demande des jeunes et de l'environnement socio-économique

ne pas raisonner systématiquement en termes de filières complètes dans un établissement, mais en ayant une appréhension plus globale du système de formation pour aboutir à la notion de parcours de formation personnalisé

le souci de formation générale (y c technique, économique et sociale) doit être présent dans la formation professionnelle

développer l'alternance pour mieux gérer la relation formation-emploi
assurer l'entrée des jeunes sur le marché du travail en assurant une qualification professionnelle plus élevée à certains ou un complément de formation professionnelle à ceux qui n'ont qu'une formation générale

bien articuler emplois et formation (avec l'aide d'ARGOS)

évaluer les politiques mises en œuvre (efficacité des formations par rapport aux objectifs, efficacité en termes de coûts, repérer les interférences inutiles et les concurrences stériles).

- **Cahier des charges** pour chaque action de formation :

nature de la demande préalable et sa pertinence

implication de la branche professionnelle

organisation de l'alternance (stages, tuteurs,...)

intégration professionnelle prévisible ou espérée

nature et qualité des équipements

présence d'un centre de ressources

existence de candidats potentiels

- Se matérialise par les **Contrats d'objectifs**, engageant la région, l'Etat et les branches professionnelles, dont le rôle est de :

prévoir les besoins des entreprises en qualification, articuler l'offre à la demande de la branche, assurer la cohérence des dispositifs de FI et FC

développer les relations entre lieux de formation et entreprises

contribuer à l'amélioration de l'information sur les métiers

assurer l'équipement des centres, encourager l'innovation pédagogique, développer la formation en alternance.

- NB : Le PRDFPJ de Bretagne estime que les besoins du secteur tertiaire se situent plutôt au niveau III (ou IV) alors que ceux du secteur industriel sont plutôt au niveau V. Par ailleurs, le niveau V doit être pensé en termes de bassin d'emploi (ou de département), le niveau IV en termes départemental et le niveau III régional. Dans la même logique, le SPF de Franche Comté (cf Cereq documents 111, nov.95) propose de développer les formations de proximité pour le niveau V et un maillage solide au niveau IV, d'essayer d'offrir au niveau régional une possibilité d'accès au niveau III et de structurer autour de pôles d'excellence.