

Bref

CENTRE D'ETUDES ET DE RECHERCHES SUR LES QUALIFICATIONS

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DES JEUNES EN ANGLETERRE

Les enseignements d'une gestion par incitations marchandes

Depuis le début des années 80, les systèmes français et anglais de formation professionnelle des jeunes ont fortement évolué. Dominée par une gestion administrée et animée par un processus de décentralisation en France, la formation professionnelle est, en Angleterre, gérée localement sur la base de règles marchandes. Mais cette gestion s'inscrit dans un cadre national qui définit les procédures de financement, de contrôle et de certification. Bien que sous-tendus par des objectifs semblables, telle l'élévation du niveau de formation des jeunes, les deux systèmes relèvent de choix d'organisation et de régulation radicalement différents. Des choix riches d'enseignements pour l'évolution de la formation professionnelle des jeunes de part et d'autre du Channel.

En France, les lieux et les conditions de l'enseignement et de la formation professionnelle des jeunes se sont diversifiés vers la fin des années soixante-dix. Les quatre sous-ensembles que l'on distingue aujourd'hui – la formation professionnelle sous statut scolaire, la formation par apprentissage, les contrats d'insertion en alternance et les dispositifs de formation continue des jeunes – sont gérés par une diversité d'acteurs. La gestion administrée domine et privilégie la concertation entre acteurs locaux, régionaux ou nationaux et leur coopération sur base d'un consensus largement contractualisé. Au contraire, en Angleterre, l'action publique s'appuie sur une individualisation, une atomisation des acteurs de l'offre et de la demande de formation auxquels elle impose un cadre normatif commun de règles financières, de contrôle et de certification.

L'ANGLETERRE : UN PROCESSUS DE RÉFORMES RÉCENT¹

Dans les années 80, et pour la première fois de l'histoire de l'Angleterre, l'État central s'est engagé dans la formation professionnelle. Absent jusqu'à présent de ce domaine il y a fait une entrée très volontariste et radicale avec deux objectifs d'égale importance :

- accroître le niveau d'éducation et de formation des jeunes et de la population dans son ensemble ;
- susciter un mode de gestion marchande de l'offre de formation post-obligatoire² et continue (professionnelle et générale).

1 - Ce Bref s'appuie sur un ensemble d'observations comparatives réalisées en France et en Angleterre dans le cadre d'une recherche menée pour le Commissariat général du Plan

2 - Ce terme fait référence à toutes les formes d'enseignement et de formation dispensés aux jeunes ayant dépassé l'âge de la scolarité obligatoire, c'est-à-dire 16 ans.

Mais, du fait de la cohabitation de ces deux objectifs, si l'État anglais s'engage, il ne s'engage pas sur tout : dans un grand nombre de cas, il se contente de mettre en place un cadre incitatif, repris ou non par les divers acteurs qu'il met en concurrence directe les uns avec les autres. Cette instrumentation incitative, mais aussi coercitive, est basée sur deux éléments-clés : le financement et la certification.

DEUX SOUS-ENSEMBLES DE FORMATIONS PROFESSIONNELLES

Jusqu'en 1990, la responsabilité de l'État en matière éducative s'arrêtait à l'enseignement obligatoire. À partir de cette date, il affirme sa responsabilité dans la formation professionnelle des jeunes en définissant une « garantie de formation » pour les 16 à 18 ans. Il complète cet engagement en affichant, en 1991, des objectifs nationaux de formation ; objectifs réactualisés une première fois en 1995, et actuellement en cours de révision.

À la fin de l'année 1997, deux sous-ensembles de formations professionnelles pour les jeunes cohabitaient : l'« enseignement complémentaire traditionnel » (le *Further Education Sector* ou *FE Sector*) et les « dispositifs publics d'encouragement à la formation professionnelle ».

L'« enseignement complémentaire traditionnel » est dispensé dans deux catégories d'établissements, les *Sixth Forms* (collèges ou écoles) et les *Further Education Colleges* (*FE Colleges*) :

- Les *Sixth Forms* accueillent principalement des étudiants qui optent pour une poursuite d'études à dimension académique les conduisant à l'obtention du *A-level*

(équivalent du baccalauréat français) et, ensuite, à une entrée à l'université. Ils proposent des cours généralement à temps plein, sur une durée de deux ans. Aucun enseignement professionnel n'était dispensé dans ces établissements. Mais en 1995, la création des GNVQs – *General National Vocational Qualification*, qui s'apparentent à l'enseignement technologique français du deuxième cycle du secondaire – s'est accompagnée d'une pression financière auprès des *Sixth Forms* pour qu'ils ajoutent cet enseignement à leur offre de formation.

- Les *FE Colleges* sont des établissements traditionnellement consacrés aux fins de formation professionnelle et aux formations de promotion sociale. Leur offre de formation est très vaste. Elle comprend les *A-levels* académiques et peut aller jusqu'à des premiers niveaux de diplômes de l'enseignement universitaire (de niveau bac+1 ou bac+2). En formation professionnelle, ils offrent toute la palette des anciennes et des nouvelles certifications, à tous les niveaux. Les *FE Colleges* n'accueillent pas seulement des jeunes sortis du système éducatif et en formation initiale, mais également des adultes en situation de première formation, de formation continue ou de formation de promotion sociale. Ils proposent des enseignements à temps plein, à temps partiel ou des cours du soir.

L'engagement pris par l'État d'offrir à tous les jeunes de 16 et 17 ans la garantie d'obtenir une qualification professionnelle, s'est concrétisé par la mise en place des deux « dispositifs d'encouragement à la formation professionnelle ». Il s'agit de dispositifs en alternance pour lesquels une place de pratique en entreprise est théoriquement requise.

- Le dispositif *Youth Training* (YT) concernait plutôt les jeunes se trouvant sans emploi après avoir quitté l'enseignement obligatoire. Il devait leur permettre d'obtenir de NVQ (*National Vocational Qualification*) de niveau 2 minimum (correspondant au niveau CAP-BEP français). Début 1998, il a été remplacé par le *National Traineeship* (formule de stage national) ouvert à tous les jeunes de 16 à 18 ans et qui s'accompagne d'un engagement de formation de la part de l'État.

- Par ailleurs, le *Modern Apprenticeship* a été mis en place en 1995. Ce dispositif, d'une durée de trois à quatre ans, débouche sur l'obtention de NVQ de niveau 3 (correspondant au niveau du baccalauréat français), pouvant éventuellement conduire à l'enseignement supérieur.

UN ENCADREMENT NATIONAL COMMUN

Jusqu'en 1992, chaque administration locale, par l'intermédiaire de son service « éducation » (les *Local Education Authorities* ou LEA), gérait à son gré les établissements, les personnels et la politique d'offre d'éducation obligatoire, d'enseignement post-obligatoire et de formation professionnelle. D'importantes disparités existaient d'une localité à l'autre, dues aux différences de dynamisme des acteurs locaux dans le champ, mais surtout aux structures socio-économiques déterminantes du volume de l'investissement consenti et des choix éducatifs réalisés.

En 1992, une loi a retiré le contrôle et le financement de tous les collèges (*Sixth Forms* et *Further Education Colleges*) des mains des LEA. Ce processus dit d'« incorporation », regroupe l'ensemble du secteur de l'enseignement et de la formation professionnelle autour de règles financières communes. Éditées par l'État, elles ont instauré une procédure unique, dite de « convergence » entre les collèges. C'est dans ce contexte, qu'a été créé un organisme gestionnaire médiateur de la règle nationale, le Conseil pour le financement de l'enseignement non obligatoire (*Further Education Funding Council* ou FEFC)³. Dès sa création, le FEFC a ouvert les bureaux régionaux prévus par la loi, qui sont en contact direct avec les collèges et qui en assurent le contrôle et l'évaluation.

SUSCITER LA CONCURRENCE

Deux principes forts président au financement de l'enseignement complémentaire. D'une part, il est attaché à la personne en formation et non à l'établissement qui forme. D'autre part, il est modulé selon les mêmes critères pour tous les établissements, quelles que soient leur localisation géographique, leur taille ou l'origine socio-économique de leurs étudiants. Tous les collèges, concurrents sur le marché de la formation, sont ainsi confrontés aux mêmes conditions de départ et aux mêmes règles du jeu, tout en n'ayant pas de contraintes statutaires sur les autres plans.

Par ailleurs, ce mode de financement est fondé sur la notion d'« unité » qui se décompose en trois étapes : l'entrée en formation des étudiants, leur participation régulière aux cours et leurs résultats. La valeur de ces unités diffère en fonction des types de formation. Ainsi, une formation à temps plein de même que celle conduisant à une des nouvelles certifications nationales sont plus rémunératrices. De plus, chaque type de cours est pondéré en fonction des ressources nécessaires à la mise en place des différentes filières (équipement, bâtiment, matières premières, etc.). Certaines filières, comme les formations industrielles qui requièrent des investissements lourds en équipement sont ainsi favorisées. Certains publics cibles font aussi l'objet de pondérations selon leurs caractéristiques : publics en difficulté, origine ethnique, handicap. L'appropriation par les collèges de ces diverses incitations financières les amènent à moduler qualitativement et quantitativement leur offre de formation, répondant ainsi aux grands objectifs du système, telle l'élévation du niveau de formation et une certaine conception de l'équité et de l'égalité. Parallèlement, chaque étudiant représente une « réserve d'unités » que l'établissement a intérêt à attirer et à conserver, entre autres par la qualité du « service » offert.

Instrument de régulation indirecte, le financement des collèges est également un instrument de régulation dirigiste, qui conduit à une plus grande « productivité » et une diminution du rapport coût-élève. Alors que les collèges sont encouragés à accroître le volume de leurs étudiants, la valeur unitaire attachée à ces derniers décroît

3 - Fidèle aux théories du *New Public Management*, cette instance fait partie des *Quango* (*Quasi Non Governmental Organisations*) qui mènent à bien les politiques publiques et gèrent les fonds publics qui y sont rattachés, sans pour autant faire partie du service public au sens français du terme.

progressivement. Former plus d'étudiants avec des ressources baissant régulièrement constitue une des mesures d'efficacité du système.

RATIONALISER LE PRODUIT DE LA FORMATION

La récente réforme des qualifications nationales est au cœur de cette transformation de l'ensemble du système de formation professionnelle anglais. Elle en est l'un des principaux instruments de régulation, par l'intermédiaire d'incitations financières et d'obligations de résultats exprimés en termes de nouvelle certification. Créées dans les années 90, les NVQ et GNVQ sont des certifications nationales qui se veulent garantes d'une unicité et d'une certaine transparence sur le marché de la formation professionnelle. Elles ont toutefois eu du mal à s'implanter. Leur mode de définition divise les acteurs de la formation professionnelle en trois grands blocs :

- les concepteurs nationaux fixent en amont les standards de ces certifications ;
- les « certificateurs » (en anglais, *Awarding Bodies*) en assurent la traduction opérationnelle (modalités et critères d'évaluation) et le marketing ; ils sont propriétaires des certifications qu'ils démarchent et vendent auprès des collèges et des autres organismes de formation ;
- en bout de chaîne, les pédagogues et les enseignants conçoivent les programmes de formation permettant de passer des standards à l'évaluation.

Pour se stabiliser, le système s'est appuyé sur les acteurs traditionnels de la certification. Dans l'ancien système, l'État rémunérait systématiquement les « certificateurs » pour la construction de formations et de certifications. Il cesse aujourd'hui de le faire si les certifications ne répondent pas aux standards des NVQ et des GNVQ. Survie exige, tous ont transformé leurs modes de fonctionnement et se sont efforcés d'adapter leurs spécificités conceptuelles et pédagogiques. Bien que transformées pour suivre la structure des NVQ et des GNVQ, ces certifications portent toujours le label de leur premier « certificateur » (*City and Guilds, BTEC, RSA...*) qui met ainsi sa renommée à disposition du nouveau système. L'effet de substitution entre ancien et nouveau système de certification est donc très fort et devrait devenir total. Les « niveaux » NVQ ou GNVQ sont d'ailleurs d'ores et déjà la référence unique des différents acteurs.

Les établissements sont donc, au niveau local, en bout de chaîne de toutes les nouvelles évolutions. Tout à la fois contraintes et opportunités, celles-ci président à la construction de l'offre individuelle et locale.

LA CONSTRUCTION DE L'OFFRE PAR LES COLLÈGES

Les nouvelles réglementations s'appliquant aux collèges ont exigé le développement de leur esprit d'initiative et de leur capacité d'innovation. De pédagogues chargés de gestion dans un environnement de service public, les chefs d'établissements ont dû se transformer en chefs d'entreprise dans un environnement concurrentiel. Tous n'y sont pas parvenus et il n'est pas rare qu'ils aient été remplacés par des gestionnaires professionnels. De nombreux établissements ont été repris ou ont fusionné. Globalement

cependant, les effectifs ont connu une croissance importante, contribuant en ceci à l'objectif d'élévation du niveau de formation. Le plus gros de cet accroissement est dû à un effet d'appel sur les populations (jeunes et adultes) qui étaient restées à l'écart des circuits de formation (initiale ou continue). Mais quelques processus de concurrence ouverte dans la captation d'élèves se font progressivement jour. Des établissements ont par exemple été créés sur des territoires jusqu'alors déjà « servis » par un autre collège.

Les établissements ayant pour principale ressource les élèves, leur capacité de réponse à la demande sociale et économique est primordiale. La nature de leur offre varie considérablement au cours d'une année. La plupart d'entre eux ont institué des fonctions spécifiques pour gérer des réseaux d'employeurs, afin d'inclure leurs demandes spécifiques (essentiellement de formation continue) et de les inscrire à plus long terme dans leur offre de formation. Parallèlement, l'ouverture de sections se fait sur la base du nombre de demandes d'inscriptions, mais indépendamment de débouchés éventuels sur le marché du travail. Fortement encouragés à inclure les nouvelles certifications NVQ et GNVQ dans leur offre de formation, les collèges n'ont pas pour autant l'assurance qu'existe une demande de la part des jeunes ou des entreprises pour ces certifications qu'ils achètent auprès des organismes certificateurs. Dans un contexte concurrentiel, le fait d'inclure ces nouvelles certifications dans leur offre de formation est une décision lourde de conséquence pour les établissements. Elle explique à la fois la rapidité de changement et la variété de l'offre.

Mobilisant toutes leurs autres ressources, les collèges maximisent également l'usage de leurs infrastructures et de leur personnel enseignant. Certains restent ouverts la plus grande partie de la journée pendant les douze mois de l'année. Pour beaucoup d'entre eux, la traditionnelle notion d'année scolaire n'a plus cours. Les nouvelles modalités d'enseignement viennent faciliter ces évolutions. L'usage des multimédias et de l'apprentissage individuel par ordinateur est large et s'accompagne de nouvelles fonctions pour les enseignants. Une grande partie de la rationalisation des coûts se réalise d'ailleurs aux dépens des enseignants. Leur statut a été largement transformé et ils ne sont plus qu'un petit nombre à faire partie du personnel permanent des collèges. La plupart d'entre eux travaillent sur une base contractuelle, à la demande.

S'il semble, de prime abord, que tous les collèges devraient être concernés de la même manière par ces nouvelles modalités de gestion, cette apparente égalité dans la concurrence n'est pas totale. Ainsi, selon la politique du service d'éducation de l'administration locale, les écoles relevant de l'enseignement obligatoire peuvent également ouvrir des sections de poursuite d'études vers les *A-levels* (équivalents du baccalauréat français) ou les GNVQ. Les collèges situés sur ce territoire s'y trouvent donc non seulement en concurrence avec d'autres collèges mais aussi avec ces écoles. Autre exemple, les collèges situés dans des localités où la demande d'éducation et de formation est faible sont désavantagés par les modes d'attribution des ressources financières, alors même que les populations dont ils ont la charge nécessitent le plus d'investissement.

Certains des enjeux centraux de la politique d'éducation et de formation professionnelles sont ainsi touchés. Un des efforts des collèges a donc été d'amoinrir les effets de la concurrence, entre autres par la recherche d'une coordination de l'offre de formation.

VERS UNE RECHERCHE DE COORDINATION

Afin de réduire l'incertitude dans le recrutement des élèves, et de partager des compétences ou des viviers d'élèves, les collèges ont tendance à coopérer, à rechercher une complémentarité et par là-même à rationaliser les moyens et les équipements. Cette tendance se traduit par des reprises ou des fusions entre établissements, ainsi que par des recherches de complémentarité dans l'optimisation des capacités et des compétences : d'aucuns louent leurs équipements à tels autres, ou leur sous-traitent la formation d'élèves dans des matières où leurs enseignants sont plus compétents. Un sentiment prédomine : l'offre de formation sur l'espace local ne peut se construire à partir de la simple addition des stratégies individuelles.

De fait, depuis 1995 des comités et des groupes de concertation régionaux se réunissent dans le cadre des bureaux déconcentrés de l'État en région. Ils sont constitués des représentants institutionnels des divers acteurs de la formation professionnelle. Consultatifs et largement informels, ils pourraient être amenés à jouer un rôle plus interventionniste dans la construction de l'offre sur leur territoire. À l'heure actuelle, celle-ci résulte d'un équilibre d'intérêts certainement économiques, probablement pédagogiques, mais également « adéquationnistes » entre formation et emploi.

LES ENSEIGNEMENTS DU SYSTÈME ANGLAIS

En dehors de l'élévation du niveau de formation, il est encore difficile de conclure sur la capacité du système anglais à répondre aux différents objectifs qu'il partage avec le système français : soutien spécifique aux plus défavorisés, répartition « appropriée »⁴ de l'offre... Les transformations du système sont récentes et elles n'ont pas encore produit tous leurs effets. De plus, la gestion par incitations a certes des effets immédiats, observables rapidement, mais elle aura également des effets induits à plus long terme. Les acteurs doivent avoir eu le temps de s'en approprier toutes les dimensions. Une certaine réserve est encore nécessaire.

4 - Les anglais utilisent les termes « offre adéquate et suffisante ».

5 - Comme notamment la « carte scolaire » de l'Éducation nationale ou les Plans régionaux de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ).

Ce qui frappe le plus dans les modes d'appropriation des nouvelles règles par les collèges anglais, sont le dynamisme, la créativité, la capacité réactive à la demande et la proximité aux « clients » que les nouvelles conditions ont suscité. Lorsque l'on met en perspective ces évolutions avec la situation française, on ne peut que constater les avancées anglaises en termes d'ouverture au tissu productif local, de possibilités d'usage de toutes les ressources (élèves stagiaires de la formation continue, enseignants, infrastructures), d'ampleur de la palette de l'offre de formation et de son renouvellement rapide. On peut parallèlement, avec la même force, souligner le manque de perspective à plus long terme concernant les besoins de l'économie, ou la répartition locale de l'offre et les chances d'insertion des jeunes formés.

Émerge ainsi en Angleterre le souhait d'une forme de coordination locale, au-delà des règles marchandes, comme celle existant en France⁵. Une telle coordination reflèterait entre autres le souci d'un aménagement du territoire, par rapport à des critères de répartition de l'offre de formation pour les jeunes, mais également celui d'une plus grande efficacité dans l'usage des ressources et des équipements. S'il est certain qu'une telle régulation intermédiaire n'est pas garante de tous ces avantages (et la France en est quelquefois l'exemple), les évolutions anglaises ont montré qu'une régulation marchande avait plutôt tendance à aller à l'encontre de leur accomplissement.

Un autre enseignement des évolutions anglaises a trait à l'importance de la certification comme médiation à la fois sur le marché de la formation et sur le marché du travail. Son rôle est fondamentalement structurant et le changement de référence suscite de fortes résistances de la part des acteurs de la formation et de l'emploi. L'avènement de la nouvelle certification anglaise a certainement déstabilisé ces acteurs mais a également mis à leur disposition une norme unique, à valeur nationale et transversale pour tous les secteurs d'activité. Un rôle que jouent depuis de nombreuses années les diplômes nationaux français.

Maiten Bel, Annie Boudier (Céreq),
Morgane Le Doaré (IREPD)

A LIRE ÉGALEMENT

- *Constructions et régulations de l'offre locale de formation*, Maiten Bel, Document n° 117, série « Synthèse », Céreq, octobre 1196.
- « L'offre de formation. Entre politiques nationales et besoins locaux », Maiten Bel, *Bref*, n° 124, Céreq, octobre 1996.