



Institut de hautes études en administration publique
Master en administration publique
Mémoire

Formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel : vers un système dual

Analyse et construction d'un plan d'action fédérateur

Laura Perret

version 4.1 du 7 juin 2010

Table des matières

<i>Guide de lecture</i>	5
1 Introduction	6
1.1 Contexte de l'étude	6
1.2 Historique	6
1.3 Description du système de formation professionnelle	10
1.3.1 Système de formation suisse	10
1.3.2 Service de la formation professionnelle et des lycées	10
1.3.3 Lycées académiques	11
1.3.4 Formation professionnelle	11
1.4 Cadre théorique	17
1.5 Politique publique	17
1.6 Cycle d'une politique publique	18
1.7 Question de recherche	19
2 Définition du problème public	20
3 Modèle de causalité	22
3.1 Hypothèse causale	22
3.2 Hypothèse d'intervention	22
4 Mise en contexte	22
4.1 Acteurs de la politique publique	22
4.1.1 Bénéficiaires	23
4.1.2 Groupes cibles	23
4.1.3 Tiers	23
4.1.4 Acteurs politico-administratifs	24
4.2 Triangle des acteurs	25
5 Produits du cycle d'analyse	26
5.1 Définition du problème	26
5.1.1 Analyse des dimensions de la définition du problème	27
5.1.2 Conclusion	29
5.2 Programme politico-administratif	30
5.2.1 Objectifs	31
5.2.2 Eléments évaluatifs	31
5.2.3 Eléments opérationnels (instruments d'action)	31
5.2.4 APA et ressources	32
5.2.5 Eléments procéduraux	33
5.3 Arrangement politico-administratif	33
5.3.1 Identification des outputs	35
5.3.2 Analyse de l'APA	36
5.3.3 Conclusion	36
5.4 Plan d'action	37
5.4.1 Contexte	37
5.4.2 Brève description du produit plan d'action	38
5.4.3 Projet interne de plan d'action du Secrétariat général du DECS	39
5.4.4 Analyse du plan d'action	40

5.5	Actes de mise en œuvre (=outputs)	41
5.5.1	Output 1 : certification de la formation (certificat)	41
5.5.2	Output 2 : indemnité forfaitaire à l'engagement d'apprentis	41
5.5.3	Output 3 : création de places d'apprentissage internes à l'administration	42
5.5.4	Output 4 : délivrance d'autorisation de former	42
5.5.5	Output 4 : approbation du contrat d'apprentissage	42
5.5.6	Output intermédiaire : Décision de la création /fermeture de filières d'études	42
5.5.7	Analyse de l'output principal : la certification	43
5.5.8	Conclusion	45
5.6	Enoncés évaluatifs	45
5.6.1	Présence d'un énoncé évaluatif	45
5.6.2	Analyse de l'énoncé évaluatif	46
5.6.3	Impact, outcome et indicateurs, lien de causalité de l'output principal	48
5.6.4	Conclusion	49
6	Démarche entreprise	50
6.1	Introduction	50
6.2	Problème de la politique publique	51
6.2.1	Constat	51
6.2.2	Analyse politique	51
6.2.3	Décision politique	53
6.2.4	Mandat d'élaboration d'un plan d'action	53
6.3	Elaboration du nouveau plan d'action	53
6.3.1	Hypothèse de travail	53
6.3.2	Acteurs partenaires de l'élaboration du plan d'action	54
6.3.3	Sélection des mesures constitutives du plan d'action	55
6.3.4	Démarches préalables à la mise en consultation	58
6.3.5	Etapas suivantes	58
6.3.6	Mise en garde	59
6.3.7	Jeu des acteurs fictif, échanges de ressources et règles institutionnelles	60
6.3.8	Résultats obtenus	61
6.3.9	Discussion de l'hypothèse	62
6.3.10	Effets de la réforme sur l'outcome	63
6.4	Concept de communication	65
7	Considérations finales	67
7.1	Caractérisation du travail de recherche	67
7.2	Originalité du travail de recherche	67
7.3	Inscription du travail de recherche dans le temps	68
7.4	Description de la démarche à l'attention de futur-e-s étudiant-e-s	69
7.4.1	Avant le mémoire	69
7.4.2	Pendant le mémoire	70
7.4.3	Après le mémoire	70
7.4.4	Facilités et difficultés rencontrées	70
7.5	Conclusion	72
7.6	Remerciements	73
8	Bibliographie	74

9	Annexes	76
9.1	Plan d'action	77
9.2	Grille d'analyse des mesures proposées	85
9.3	Actions entreprises par l'Etat sans consultation	101
9.4	Mesures résiduelles pour développements ultérieurs	102
9.5	Description des différents acteurs	104
9.6	Places d'apprentissage par canton	111
9.7	Procès-verbal de l'entretien du 2 décembre 2009 avec le SFPL	112
9.8	Abréviations	115
9.9	Entretiens et séances de travail	116
9.10	Calendrier du travail de mémoire	118
9.11	Jury	118
9.12	Concept de communication	119

Guide de lecture

Le présent document constitue le rapport du mémoire de la formation de Master en administration publique (MPA) de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP).

Le premier chapitre présente le contexte de l'étude ainsi que le cadre théorique utilisé.

Les chapitres 2 à 4 proposent une définition du problème public, établissent le modèle de causalité et présentent le triangle des acteurs, qui est une vue synthétique des divers acteurs de la problématique analysée.

Le chapitre 5 décrit les six produits du cycle d'analyse de la politique publique de la formation professionnelle.

Le chapitre 6 représente le cœur du travail de terrain avec la construction d'un consensus lors de l'élaboration d'un nouveau plan d'action destiné à résoudre le problème de la politique de la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel. Le plan d'action lui-même figure dans l'annexe 1 du rapport.

Le chapitre 7 contient des considérations finales concernant le travail de recherche effectué, une description de la démarche à l'attention de futurs étudiants, une conclusion ainsi que les traditionnels remerciements.

Le chapitre 9 est consacré à la bibliographie relative à cette étude.

Enfin, le chapitre 10 regroupe les annexes nécessaires à la compréhension du présent rapport. En particulier, l'annexe 1 contient le plan d'action réalisé pour le Département de l'éducation, de la culture et des sports du canton de Neuchâtel, dont la démarche de construction a été décrite au chapitre 6. L'annexe 12 présente un plan de communication destiné à soutenir la réforme entreprise et à promouvoir la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel.

1 Introduction

1.1 Contexte de l'étude

La présente étude constitue le mémoire de ma formation de Master en administration publique (MPA) de l'Institut de hautes études en administration publique (IDHEAP). Elle s'est déroulée sur une période de 14 mois, entre la définition du sujet en mars 2009 et le dépôt du manuscrit en avril 2010.

Le sujet a été proposé par M. Jacques-André Maire, conseiller stratégique du Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS) du canton de Neuchâtel, ancien chef du service neuchâtelois de la formation professionnelle et des lycées (SFPL) et diplômé de l'IDHEAP. Le rapporteur est le professeur Peter Knoepfel, le co-rapporteur est le professeur Andreas Ladner.

Un travail préparatoire a été effectué lors du cours de politiques publiques comparées dispensé par M. Knoepfel d'octobre à décembre 2009. Celui-ci a abouti à un rapport qui a également été remis au SFPL. Suite à cette analyse, le DECS m'a confié le mandat d'élaborer un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs stratégiques définis par le Conseil d'Etat neuchâtelois dans son programme de législature 2010-2013.

1.2 Historique

Jusqu'à la fin du 19^e siècle, la formation professionnelle dans le secteur horloger était assurée par les entreprises. Par la suite, elle a été progressivement transférée vers les pouvoirs publics au gré des crises économiques successives. La crise de l'industrie horlogère nationale, qui a duré de 1970 à 1985, fut la plus pénible de la branche [U1]. La moitié des entreprises horlogères ont fermé leurs portes pendant cette période, et avec elles, plus de 90'000 ouvriers ont perdu leur emploi. Tout l'Arc jurassien de Genève à Schaffhouse a été touché par la dépression, mais les régions de Bienne, du Jura bernois et des Montagnes neuchâteloises furent les plus sinistrées. Pour échapper à la liquidation, les entreprises n'ont eu d'autre choix que de revoir complètement leur structure et leur stratégie. C'est à cette époque que la formation professionnelle a été complètement reprise par l'État dans le canton de Neuchâtel.

Dans l'histoire récente, le premier signal politique concernant le recentrage de la formation professionnelle fut donné en 2002 par Thierry Béguin, alors chef du Département de l'instruction publique et des affaires culturelles (DIPAC) du canton de Neuchâtel. En partenariat avec la Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI), il avait réuni les employeurs du canton pour leur transmettre l'appel du gouvernement en faveur d'une collaboration pour construire ensemble l'avenir du canton. Cet élan intervenait au lendemain de la crise économique de 2001-2002 qui s'était achevée sur l'éclatement de la «bulle spéculative dot.com». Les pistes évoquées tendaient d'une part à consolider la formation professionnelle et, d'autre part, à l'orienter vers le modèle dual¹ dont les coûts seraient plus supportables.

Le 18 mai 2003, le peuple suisse a rejeté massivement l'initiative pour une offre suffisante de places d'apprentissage (LIPA) [U2]. Les objectifs principaux de cette initiative étaient l'instauration d'un droit constitutionnel à la formation professionnelle initiale et la création d'un fonds national pour assurer le financement de la formation professionnelle. Le Conseil fédéral s'était opposé à cette initiative, estimant que la nouvelle loi sur la formation

¹ Le terme « dual » peut être compris dans deux sens différents : la dualité du système de formation suisse qui propose parallèlement une voie académique et une voie professionnelle ainsi que le système dual d'apprentissage avec une petite partie de formation en école et le reste en entreprise. Dans le présent contexte, la deuxième interprétation est utilisée, à savoir le modèle d'apprentissage dual en entreprise.

professionnelle permettrait de mieux résoudre les problèmes du marché de l'apprentissage, qu'une taxe supplémentaire imposée à toutes les entreprises diminuerait leur compétitivité et que la gestion du fonds aurait nécessité une organisation beaucoup trop bureaucratique. Le Conseil fédéral s'était néanmoins engagé à donner des moyens pour augmenter le nombre de places d'apprentissage en Suisse. C'est ainsi que dès 2003, le Service neuchâtelois de la formation professionnelle et des lycées (SFPL) reçut des moyens de la Confédération pour développer un système de démarchage de places d'apprentissage, ce qui lui permit d'engager un démarcheur à plein temps pour le canton. Mais cela ne constituait pas encore une vision stratégique globale de la formation professionnelle.

Dans son programme de législature 2006-2009, le Conseil d'État neuchâtelois a fixé l'objectif de rationaliser l'offre de la formation professionnelle afin de dégager des économies. Il a donné au SFPL le mandat de proposer une stratégie et des mesures pour atteindre cet objectif.

Le SFPL a sollicité l'appui d'un service de conseil externe, Compas Management Services, afin de répondre à cet objectif. Ce prestataire externe a donc mené une étude stratégique afin d'établir les éventuels surcoûts présumés du système de formation professionnelle neuchâtelois (SFP-NE) et d'en identifier les causes. Le SFP-NE a pour mission de proposer une offre de formation permettant aux individus neuchâtelois de s'insérer dans le monde du travail, respectivement dans la société, et aux entreprises neuchâteloises de développer leur compétitivité [3][4].

Le diagnostic stratégique de l'étude a révélé que le coût par apprenant neuchâtelois se situe 43 % en dessus de la moyenne nationale. L'analyse causale a démontré que ce surcoût est dû pour l'essentiel à la proportion trop élevée de formation en école à plein temps (57 % des apprenants de formation professionnelle neuchâtelois en système dual, contre 88 % en moyenne nationale) et à une part de marché insuffisante de la formation professionnelle (58 % des apprenants neuchâtelois en formation professionnelle, contre 73 % en moyenne nationale).

Le SFPL et son mandataire Compas Management Services, ont ensuite élaboré une stratégie de recentrage afin de diminuer les coûts de la formation professionnelle dans le canton. Cette stratégie prévoit d'une part d'augmenter l'offre de FP duale de 57 % à 80 % et, d'autre part, d'augmenter la part de marché de la FP de 58 % à 68 %. Ces deux objectifs stratégiques devraient être atteints après une période de deux législatures. Les pistes évoquées pour atteindre ces objectifs sont de concentrer l'offre de FP, de promouvoir les formations duales et de renforcer l'attractivité des filières professionnelles.

Les résultats de cette étude, à savoir le diagnostic stratégique et la stratégie de recentrage, ont été présentés au Conseil d'État *in corpore* fin janvier 2009. Lors de la séance du 4 février 2009, le collège a adopté les axes stratégiques proposés. La cheffe du DECS, Sylvie Perrinjaquet, a donné une conférence de presse à ce sujet le 23 avril 2009.

Les élections cantonales se sont déroulées en deux tours, les 5 et 26 avril 2009. Le nouveau chef du DECS est Monsieur Philippe Gnaegi, issu du Parti Libéral-Radical (PLR). Les nouvelles autorités se sont installées au Château le 26 mai. Pendant l'été, elles ont planché sur la préparation du programme de législature pour la période 2010-2013. Elles ont sollicité à cette fin les services afin de définir les objectifs stratégiques et les mesures pour les atteindre. Le programme de législature a été présenté au Grand Conseil le 26 janvier 2010, qui l'a refusé, bien que ce document stratégique ne comporte pas de décisions ou de projets de loi engageant la responsabilité des députés.

Lors de la conférence de presse du 24 août 2009 à l'occasion de la rentrée scolaire au secondaire 2 [20], le chef du DECS a confirmé les orientations prises :

« La rentrée scolaire 2009-2010 marque le début de la mise en œuvre d'objectifs stratégiques visant notamment à :

- attirer un plus grand nombre d'élèves libérables en formation professionnelle ;
- augmenter drastiquement la part des formations professionnelles en entreprise (formation duale) au détriment des formations en écoles à plein temps ;
- recentrer l'offre de formation professionnelle sur les métiers essentiels pour le développement de la région ;
- optimiser l'offre de formation au plan intercantonal (région BEJUNE) ;
- augmenter le chiffre d'affaires en formation continue.

Ces objectifs ambitieux devraient être atteints le plus vite possible mais au plus tard d'ici huit ans pour permettre notamment de ramener le coût annuel par apprenant à la hauteur de la moyenne suisse qui est de 13'000.- francs alors que le coût neuchâtelois est actuellement de 18'600.- francs. L'atteinte de ces objectifs ne sera possible que grâce à une forte mobilisation des employeurs privés, publics et parapublics en faveur de l'apprentissage dual. »

Une collaboratrice du DECS s'est vu confier le mandat d'élaborer un plan d'action permettant de mettre en œuvre la stratégie adoptée par le Conseil d'État. Une première version de plan d'action a été livrée au chef du DECS en septembre 2009.

Par ailleurs, une rencontre avec les responsables de la Convention patronale de l'industrie horlogère a eu lieu le 14 mai pour leur présenter l'étude et les objectifs. Ceux-ci se sont montrés réticents au modèle de formation duale, sans être ni fermés, ni enthousiastes.

D'autres rencontres avec les milieux économiques (santé-social, industrie, arts et métiers) ont eu lieu en octobre 2009. Des accents différents seront mis selon le domaine. Pour l'industrie, une percée du modèle dual est recherchée ; pour les arts et métiers, il s'agit de consolider le modèle dual et d'attirer davantage de candidat-e-s. Enfin, pour la santé et le social, y compris les institutions para-étatiques, pour lesquels l'État est le principal employeur, il s'agit d'augmenter le nombre de places d'apprentissage et de consolider le modèle dual.

L'État planche également sur un projet d'augmentation des places d'apprentissage au sein de ses Départements. Actuellement situé à 1,8 %, le taux d'apprenti-e-s par département devrait atteindre le seuil de 4 %. Le Conseil d'État a pris un arrêté qui fixe ce quota minimal. Un élargissement aux institutions para-étatiques, en particulier dans le domaine social, est également envisagé. Un mode de subventionnement pourrait servir d'outil incitatif en allouant des ressources supplémentaire pour l'accomplissement d'une mission de formation.

Enfin, au niveau de l'espace BEJUNE (Berne-Jura-Neuchâtel), le Centre d'information des professions de la santé et du social (CIPS) devrait déposer un projet à l'OFFT afin de bénéficier de financement pour de postes de promoteurs chargés de trouver des places d'apprentissage et de stage.

Le projet de réforme des écoles de commerce est aussi sous toit. Un CFC de commerce remplacera l'actuel diplôme de commerce. La mise en œuvre sera achevée pour la rentrée 2010. Une révision des règlements d'études et d'examens ainsi que du statut des enseignants sera nécessaire pour s'adapter aux nouvelles normes fédérales.

Enfin, une régulation fixera un niveau d'exigences plus élevé à l'entrée en formation professionnelle à plein temps afin de réduire les échecs et abandons à l'issue de la première année.

Du point de vue organisationnel, il faut préciser que le chef du SFPL a quitté son poste pour devenir Conseiller stratégique du Département parallèlement à son mandat de Conseiller national. Par ailleurs, le chef du Service des hautes écoles et de la recherche (SHER) a quitté son poste pour devenir Secrétaire général de l'Université de Neuchâtel. Ces deux événements ont conduit le chef du Département à procéder à une réorganisation en rattachant le SHER au SFPL et en supprimant un poste de direction. Ce nouveau service a été rebaptisé Service des formations postobligatoires (SFPO) dès janvier 2010. Son nouveau chef est entré en fonction à mi-temps dès janvier et a plein temps dès avril 2010.

Voici en substance les principaux repères historiques pertinents relatifs au sujet traité.

1.3 Description du système de formation professionnelle

1.3.1 Système de formation suisse

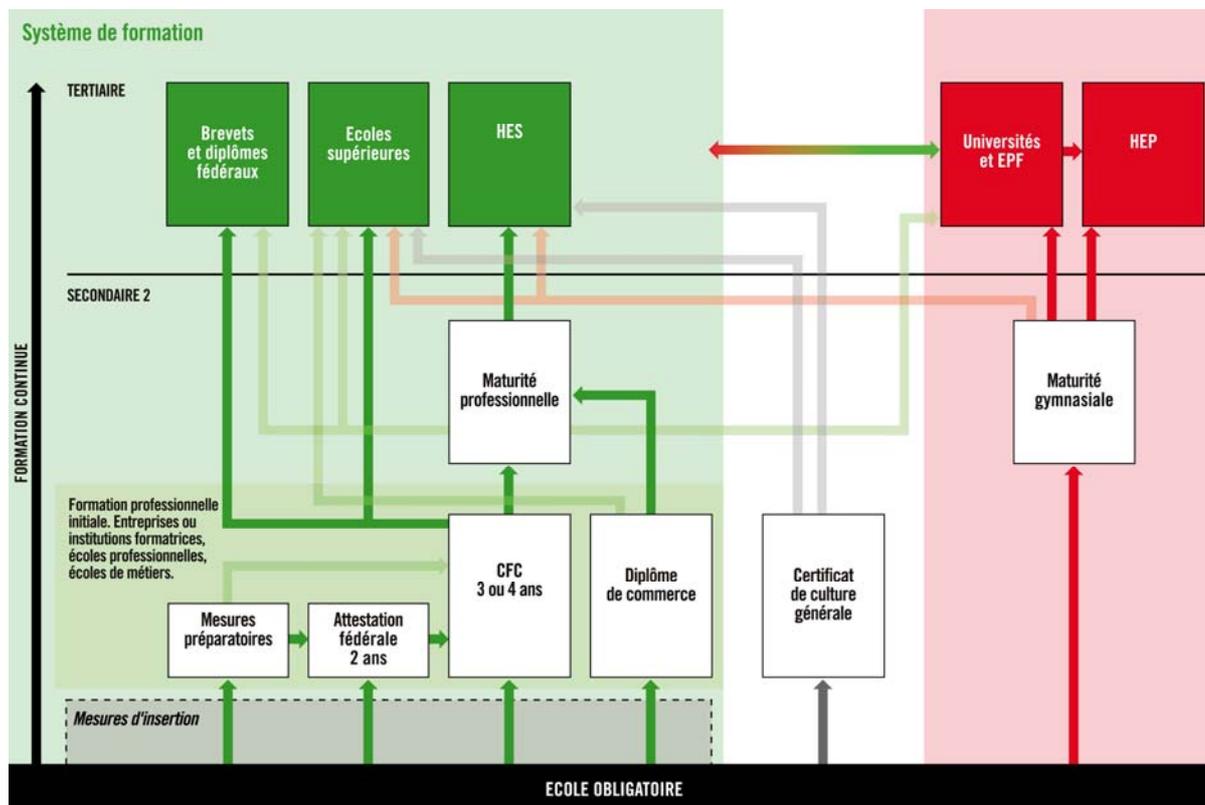


Figure 1. Système de formation suisse

1.3.2 Service de la formation professionnelle et des lycées

Le Service de la formation professionnelle et des lycées (SFPL) a une vaste mission. Il porte la responsabilité des lycées et des écoles de culture générale. Il est responsable des écoles ou établissements de formation relevant de la législation fédérale relative à la formation professionnelle, notamment :

- La formation professionnelle initiale (attestation et CFC) ;
- La maturité professionnelle ;
- La formation supérieure ;
- La formation continue.

Il est en charge des relations avec les entreprises formatrices, les associations professionnelles, les milieux économiques et les services concernés par la formation professionnelle.

Il organise et surveille les apprentissages, organise les procédures de qualification (examens de fin d'apprentissage) ainsi que les cours pour formateur-trice-s en entreprise.

Le Service des formations postobligatoires (SFPO) regroupe depuis le 1^{er} janvier 2010 le Service de la formation professionnelle et des lycées (SFPL) et le Service des hautes écoles et de la recherche (SHER).

1.3.3 Lycées académiques

Les lycées académiques préparent à la maturité gymnasiale, qui est accessible aux élèves promus de 9^e maturité de l'école secondaire. La maturité gymnasiale permet de poursuivre des études supérieures à l'Université, dans les Écoles polytechniques fédérales de Lausanne ou Zurich, dans les HEP et dans les HES moyennant une année préparatoire à la pratique professionnelle du domaine. Elle comprend :

- des disciplines fondamentales (français, allemand, mathématiques, etc.) ;
- une option spécifique ;
- une option complémentaire.

Trois établissements préparent à la maturité gymnasiale dans le canton de Neuchâtel :

- Lycée Blaise-Cendrars à La Chaux-de-Fonds (706 élèves², 86 enseignants : 65,4 équivalents plein temps/EPT) ;
- Lycée Denis-de-Rougemont à Neuchâtel et à Fleurier (926 élèves¹, 123 enseignants :85,5 EPT) ;
- Lycée Jean-Piaget à Neuchâtel (1719 élèves¹, 220 enseignants : 149,4 EPT).

Outre la maturité gymnasiale, l'École (supérieure) de commerce prépare à la maturité professionnelle commerciale et au diplôme de commerce équivalent à un CFC. L'École (supérieure) Numa-Droz prépare au Certificat de culture générale (Option santé, Option socio-pédagogique, Options arts visuels, musique et sport, en collaboration avec l'École de culture générale (ECG) de Delémont).

1.3.4 Formation professionnelle

Nouvelles lois sur la formation professionnelle :

- Loi fédérale, entrée en vigueur 1er janvier 2004 ;
- Loi cantonale, du 22 février 2005, entrée en vigueur à la rentrée d'août 2005 ;
- Réglementation cantonale.

La modification de 300 règlements d'apprentissage qui deviennent des ordonnances fédérales de formation est en cours.

Principales innovations :

- La totalité des métiers de niveau non-universitaire dépend du même système de formation ;
- Les compétences de la Confédération sont élargies aux métiers de l'agriculture et de la sylviculture ainsi qu'aux domaines de la santé, du social et des arts ;
- La formation initiale de deux ans débouche sur une attestation fédérale (AFP) (orientation sur la pratique, élèves éprouvant des difficultés scolaires, accompagnement individuel) ;
- Formation professionnelle supérieure inscrite au degré tertiaire non universitaire (tertiaire B) ;

² chiffres valables à fin octobre 2007

- Validation des acquis d'expérience ;
- Introduction de Fonds en faveur de la formation professionnelle (par domaines d'activités, alimentés par les entreprises ; prise en compte des fonds cantonaux) ;
- Responsabilités accrues des organisations du monde du travail ;
- Nouveau système de financement (dès le 1er janvier 2008, forfaits par apprenant versés aux cantons).

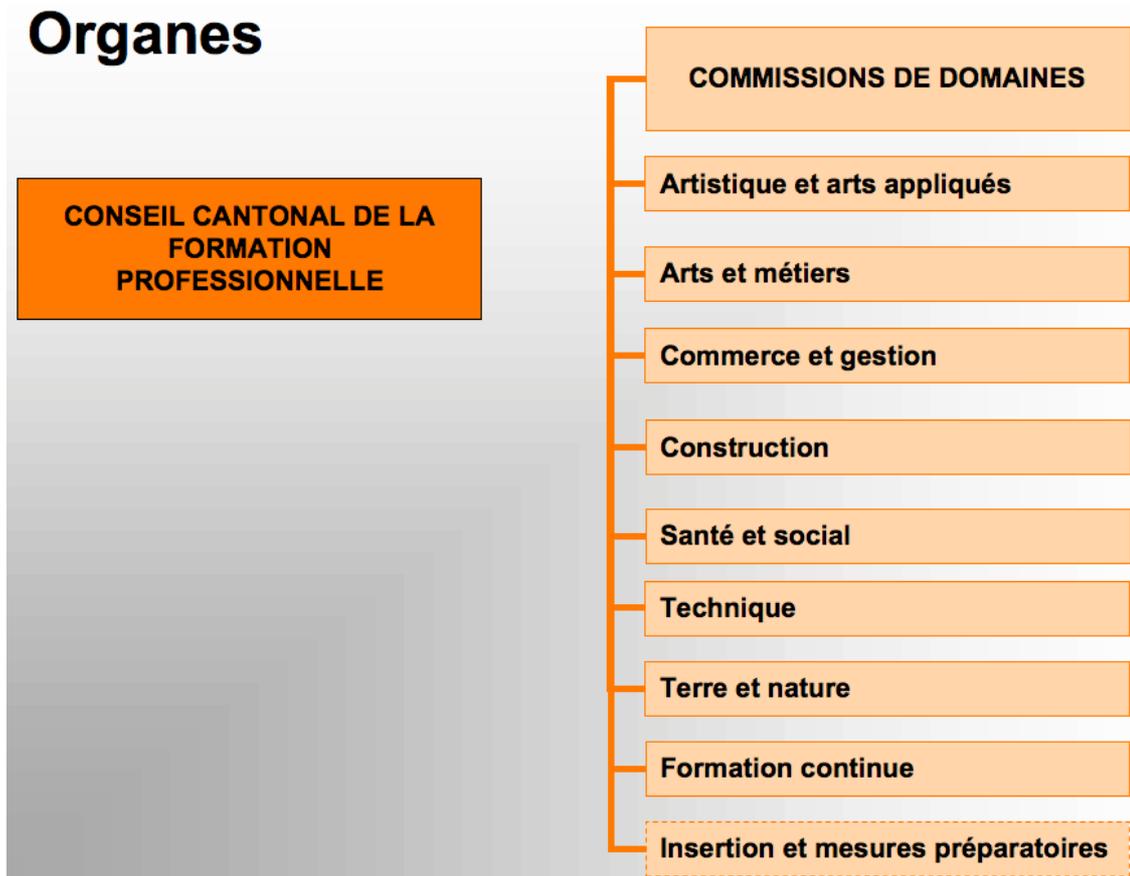


Figure 2. Organes de la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel

Établissements de formation professionnelle

Les établissements de formation professionnelle du canton sont :

- La HE-Arc (Economie, Ingénierie, Santé, Arts Appliqués) ;
- Les écoles supérieures (ESNE) ;
- Les centres professionnels (CIFOM, CPLN, CPMB).

Formation initiale

Le canton de Neuchâtel dispose de mesures de transition et de promotion, telles que le mentoring, le case management et Capa'cité (cité des métiers).

Le préapprentissage, comme mesure préparatoire, a pour objectifs de clarifier le projet professionnel, de renforcer les connaissances scolaires et de favoriser l'intégration professionnelle selon la voie choisie parmi :

- Intégration (principalement pour les élèves de 9^e TE) ;
- Orientation (principalement pour les élèves de 9^e PP) ;
- Raccordement - renforcement des connaissances scolaires et préparation à l'école à plein temps, principalement pour les élèves de 9^{ème} PP et de 9^{ème} MO ;
- JET (Jeunes en transit) - apprentissage du français et préparation à diverses filières de formation.

L'apprentissage dual (~ 300 professions reconnues par l'OFFT) repose sur 3 principaux piliers :

- Formation théorique et de culture générale en école ;
- Initiation aux techniques fondamentales : cours interentreprises ;
- Formation pratique en entreprise... ou en école de métiers (à plein temps).

L'apprentissage donne lieu soit à une attestation fédérale (2 ans), soit au Certificat fédéral de capacité – CFC (3 ou 4 ans). Il existe des ordonnances fédérales de formation propres à chaque métier. Par ailleurs, de nombreuses réformes sont en cours.

Le contrat d'apprentissage est un contrat de travail spécifique soumis au Code des obligations, à la loi fédérale sur la formation professionnelle et à la loi fédérale sur le travail. Au 31.12.2007, on dénombrait dans le canton 3000 contrats en entreprises, dont 75 dans l'administration cantonale, et 1275 contrats en école de métiers. Le nombre de places d'apprentissage en moyenne par canton était de 7474 en 2008. Le taux de places d'apprentissage par rapport au total des emplois était de 4.3 % alors que la moyenne suisse se situait à 5.7 % (cf. annexe 6).

Les entreprises formatrices sont le pilier essentiel de la formation professionnelle. En effet, elles traduisent la participation des milieux économiques à l'effort de formation et peuvent par la même occasion acquérir des connaissances et du savoir-faire. Le nombre d'entreprises formatrices en 2008 était de 2099, soit 20% des entreprises du canton. Une autorisation de former est nécessaire pour accueillir des apprentis. Par ailleurs, un formateur en entreprise doit être au bénéfice d'un CFC (brevet ou maîtrise), être capable de transmettre les connaissances nécessaires, garantir qu'il instruira avec la compréhension nécessaire et sans péril pour la santé ou la moralité et avoir suivi un cours pour formateur en entreprise.

Il existe de nombreuses associations professionnelles, dont le rôle est d'assurer la qualité et le niveau de la formation. Elles font la promotion de leurs professions, organisent les cours interentreprises, fournissent des guides méthodiques et participent aux procédures de qualifications pour les examens.

Trois modèles d'apprentissage coexistent :

- Traditionnel ;
- Partenariat flexible ;
- Pool d'entreprises formatrices.

Modèle « Traditionnel »

	Ecole professionnelle	Entreprise
1ère année	1 à 2 jours semaine	3 à 4 jours semaine
2ème année		
3ème année		
4ème année		

Modèle « Partenariat flexible »

	Ecole professionnelle	Entreprise
1ère année	Ecole à plein temps	
2ème année	1 à 2 jours semaine	3 à 4 jours semaine
3ème année		
4ème année		

Modèle « Pool d'entreprises formatrices »

	Ecole professionnelle	Entreprise	Entreprise 2	Entreprise 3	Entreprise 4	
1ère année	1 à 2 jours semaine	3 à 4 j. semaine				
2ème année			3 à 4 j. semaine			
3ème année				3 à 4 j. semaine		
4ème année						3 à 4 j. semaine

Figure 3. Les trois modèles d'apprentissage disponibles

Maturité professionnelle

La maturité professionnelle est un certificat fédéral, qui nécessite un CFC et offre un complément théorique. Différentes voies sont disponibles, à savoir une voie intégrée, échelonnée et Post-CFC. La maturité professionnelle est le sésame pour entrer dans les HES. Elle contient des branches fondamentales (identiques à la maturité gymnasiale, mais dont la dotation varie) et des branches spécifiques. Six orientations sont disponibles (avec effectif à fin octobre 07) :

- Artisanale 2
- Artistique 62
- Commerciale 743
- Technique 612
- Santé – Social 101
- Sciences naturelles 16

Formations supérieures

Les Écoles supérieures du canton de Neuchâtel (ESNE) offrent des formations supérieures telles que brevets et diplômes fédéraux, formations de niveau tertiaire B ainsi que de la formation continue. Elles permettent aux titulaires de CFC (ou autre titre du secondaire 2) d'acquérir un diplôme supérieur en développant des compétences « métier » approfondies et des compétences en gestion de projets et d'entreprise. La formation s'effectue en 2 ou 3 ans en école à plein temps ou en cours d'emploi et ouvre des perspectives de carrière en tant que cadre dans les PME ou institution étatiques.

Les Écoles supérieures (ES) en Suisse regroupent plus de 20'000 étudiants et délivrent près de 8'000 titres par année (chiffres OFS 2004). Les ES dans le canton de Neuchâtel regroupent près de 950 étudiants et délivrent plus de 200 titres par année (chiffres 2005). Elles représentent 11% des dépenses de formation professionnelle dans le canton.

Les filières de formation offertes dans le canton de Neuchâtel ont évolué pour s'adapter aux exigences de la nouvelle ordonnance fédérale. Elles ont été regroupées par domaine de compétences avec 16 filières distinctes, dont 10 avec options.

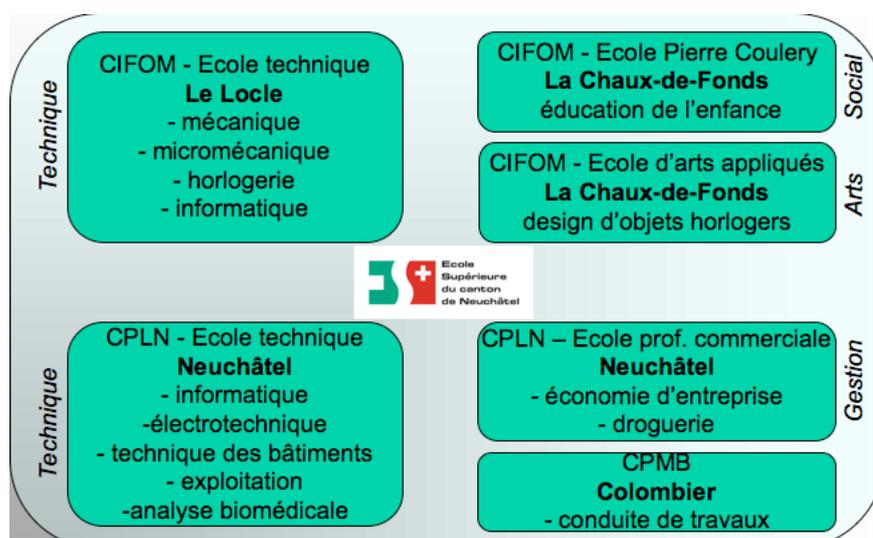


Figure 5. Organisation de l'ESNE

Les filières ES ont été intégrées dans les unités des centres qui dispensent les formations initiales du même domaine. Par exemple, la formation de technicien diplômé ES en informatique a été intégrée dans l'École technique.

Domaine
Formations supérieures
Formations initiales
Préformation

Figure 4. Intégration verticale des filières ES

L'intégration verticale des filières ES au sein de domaines homogènes a permis de :

- Renforce les centres de compétences des centres ;
- Alléger les structures de direction et administratives ;
- Faciliter la mise en commun des ressources pédagogiques et techniques ;
- Favoriser le développement de cours communs aux filières d'un même domaine.

Formation continue

Le Centres de formation neuchâtelois pour adultes (CEFNA) est l'alliance des centres de formation professionnelle de l'État de Neuchâtel. Il réunit le CIFOM, le CNIP, le CPLN et le CPMB. Le CEFNA est au service des entreprises, des institutions et des particuliers de la région. Il poursuit les objectifs suivants :

- Répondre aux besoins de la population et des entreprises et valoriser les infrastructures et les compétences ;
- Offrir un guichet unique pour les clients ;
- Passer d'une politique d'offre de cours à une politique de réponse à la demande ;
- Proposer une offre répartie sur l'ensemble du territoire cantonal.

Le CEFNA est organisé selon une structure matricielle. Il fonctionne par la mise en réseau des infrastructures et compétences. Les domaines de compétences correspondent globalement à l'offre des centres professionnels.

Les valeurs ajoutées pour le client sont :

- Un point d'entrée ;
- Une équipe de professionnels au niveau du conseil, du concept et de la réalisation de cours ;
- Une offre de compétences diversifiées ;
- Des prix compétitifs ;
- L'augmentation de l'employabilité et la contribution au développement des personnes.

La région, quant à elle, bénéficie de la mise à disposition rationnelle des compétences et d'infrastructures existantes ainsi que d'une réponse aux demandes du tissu économique et aux besoins définis sur le plan politique.

1.4 Cadre théorique

Cette étude s'inscrit dans le cadre théorique de l'analyse des politiques publiques [1], définie comme « l'étude de l'action des autorités publiques au sein de la société ». Cette approche vise à décrire, comprendre et expliquer le fonctionnement du système politico-administratif dans son ensemble et ses interactions avec les acteurs privés. Elle est centrée sur l'explication des prestations de l'administration publique et sur l'exploitation des effets induits par ces prestations sur les groupes sociaux qui causent et/ou sont affectés par un problème collectif particulier. Cette démarche s'inscrit dans le cadre des sciences de l'action publique puisqu'elle vise à comprendre la logique des actions publiques en reconstruisant les hypothèses sur lesquelles les collectivités publiques se basent pour résoudre des problèmes publics.

Ce cadre théorique permet d'identifier les acteurs et leurs réseaux ainsi que leurs modalités d'interaction. Les comportements des acteurs dépendent essentiellement de facteurs liés à leurs ressources et à leur encadrement institutionnel.

Cette approche se caractérise par le fait qu'elle aborde une politique publique sous l'angle de sa logique d'action en prenant comme point de départ les acteurs politico-administratifs et sociaux qui interagissent dans un secteur déterminé ; qu'elle intègre l'influence des institutions sur le comportement des acteurs et sur les résultats substantiels de l'action publique ; qu'elle accorde une attention particulière aux ressources mobilisées par ces acteurs pour faire valoir leurs intérêts.

Ce cadre d'analyse donne à l'observateur une vue d'ensemble des différentes activités que suscitent la concrétisation et la réalisation des décisions politiques et administratives. Il permet de clarifier la distribution des fonctions et des responsabilités politiques et administratives de chacune des instances aux différents échelons de l'État. Il s'attache aux politiques substantielles, c'est-à-dire celles concernant la recherche de solution à un problème public, par opposition aux politiques institutionnelles, qui portent sur la gestion de l'ensemble du système politico-administratif.

1.5 Politique publique

Une politique publique vise à résoudre un problème public, reconnu comme tel à l'agenda gouvernemental. Elle représente la réponse du système politico-administratif à un état de la réalité sociale jugé politiquement inacceptable.

La notion de politique publique se réfère aux jeux de pouvoir, dans un cadre institutionnel particulier, entre différents acteurs publics qui, en collaboration ou en opposition à des acteurs paraétatiques et privés, tentent de résoudre un problème collectif de manière concertée [1 :27].

Il existe de nombreuses définitions de la notion de politique publique. La définition de référence qui sera retenue pour cette étude est celle proposée par [1 :29] : « Un enchaînement de décisions ou d'activités, intentionnellement cohérentes, prises par différents acteurs, publics et parfois privés, dont les ressources, les attaches institutionnelles et les intérêts varient, en vue de résoudre de manière ciblée un problème défini politiquement comme collectif. Cet ensemble de décisions ou d'activités donne lieu à des actes formalisés, de nature plus ou moins contraignante, visant à modifier le comportement de groupes sociaux supposés à l'origine du problème collectif à résoudre (groupes cibles), dans l'intérêt des groupes sociaux qui subissent les effets négatifs dudit problème (bénéficiaires finaux). ».

Cet ensemble contient aussi bien les règles générales et abstraites (lois, etc.) que les actes individuels et concrets de la mise en œuvre (décisions administratives, etc.).

La présente étude porte sur la politique publique de la formation professionnelle, qui sera décrite de manière détaillée dans le chapitre 5. Elle repose sur une loi fédérale [9] et une loi cantonale [11], dont la mise en œuvre est assurée par les centres professionnels qui offrent diverses filières de formation sous la supervision du Service des formations postobligatoires en charge de cette politique.

1.6 Cycle d'une politique publique

Le déroulement des processus décisionnels et de mise en œuvre des politiques publiques peut être décrit sous forme de cycle comportant sept phases [17 :77] :

1. (Re)Emergence d'un problème
2. Perception des problèmes privés et publics
3. Mise à l'agenda gouvernemental
4. Formulation d'alternatives
5. Adoption d'un programme législatif
6. Mise en œuvre de plans d'action
7. Évaluation des effets de la politique publique

La phase d'émergence et de perception des problèmes correspond à une situation de décalage entre l'état actuel et l'état désiré.

La phase de mise à l'agenda politique correspond à la prise en compte par les acteurs politico-administratifs des demandes d'actions provenant de groupes sociaux.

La phase de formulation de la politique prévoit une définition du modèle de causalité par les acteurs publics, puis, la formulation du programme politico-administratif (objectifs, instruments et procédures pour résoudre le problème).

La phase de mise en œuvre consiste en l'application du programme de la politique à la situation concrète.

La phase d'évaluation vise à déterminer les résultats et les effets de la politique publique en termes de changements de comportement des groupes cibles (impacts) et en termes de résolution du problème (outcomes).

Il faut toutefois préciser que le déroulement chronologique de la politique ne suit pas forcément l'ordre des étapes ci-dessus.

Concernant la politique publique de formation professionnelle, le cycle complet déjà effectué une fois puisqu'il existe déjà un système de formation professionnelle mis en œuvre dans le canton de Neuchâtel. L'étape d'évaluation du précédent cycle constitue le point de départ du nouveau cycle.

7. Evaluation des effets de la politique publique : diagnostic stratégique de l'étude Lécho
1. Réémergence d'un problème : le système neuchâtelois ne respecte pas complètement la volonté du législateur fédéral et nécessite une correction
2. Perception des problèmes privés et publics : part de marché de la formation professionnelle insuffisante ; modèle dual sous-exploité ; inadéquation de l'offre et la demande de places d'apprentissage (pénurie dans certains métiers, places vacantes dans d'autres)
3. Mise à l'agenda gouvernemental : objectifs stratégiques du programme de législature
4. Formulation d'alternatives : recherche de solutions pour corriger le système

5. Adoption d'un programme législatif : changement du cadre législatif (révision de la loi sur le Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP) et Arrêté du Conseil d'Etat fixant un quota de 4% d'apprenti-e-s dans l'administration cantonale
6. Mise en œuvre de plans d'action : le plan d'action résultant de ce travail
7. Évaluation des effets de la politique publique : monitoring et évaluation des mesures prises après 2 législatures

Si l'on s'intéresse aux produits d'une politique publique, on peut en dénombrer six, répartis en quatre phases :

Phase	Produits
1. Mise à l'agenda	1. Définition du problème (DP)
2. Programmation	2. Programme politico-administratif (PPA) 3. Arrangement politico-administratif (APA)
3. Mise en œuvre	4. Plan d'actions (PA) 5. Actes de mise en œuvre (outputs)
4. Évaluation	6. Énoncés évaluatifs sur les effets (impacts et outcomes)

Chaque produit se définit à la fois d'un point de vue substantiel (comment résoudre le problème) et institutionnel (quels acteurs, selon quelles règles, avec quelles ressources). Les résultats substantiels et institutionnels d'une étape d'une politique publique influencent directement le contenu des étapes suivantes.

Les acteurs engagés dans une politique publique peuvent, lors de chaque étape, utiliser les règles institutionnelles en vigueur et les ressources non encore exploitées pour tenter d'influencer le contenu de l'étape concernée. Ils peuvent ainsi ajuster ce qui avait été réalisé dans les phases précédentes.

Les produits énoncés ci-dessus et déclinés pour la politique publique de la formation professionnelle seront discutés dans le chapitre 5.

1.7 Question de recherche

Le présent travail porte sur la politique publique de la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel. À l'origine de cette étude figure un diagnostic stratégique révélant que la formation professionnelle du canton de Neuchâtel a un coût significativement plus élevé (+ 43 %) par apprenant que la moyenne nationale. Dès lors, les autorités politiques cantonales ont décidé de recentrer le système de formation professionnelle neuchâtelois dans le but s'approcher des standards suisses.

Ce travail visera notamment à démontrer l'inadéquation du modèle mis en œuvre dans le canton de Neuchâtel et d'en proposer la correction au moyen d'un plan d'action. Il pose le défi de savoir s'il est possible d'élaborer des projets plus acceptables pour les principaux acteurs par la construction d'un consensus interne qui favoriserait la création de la ressource majoritaire.

L'étude pose le postulat suivant : l'élaboration itérative d'un plan d'action par la construction d'un consensus interne permettra d'obtenir un instrument de meilleure qualité et plus acceptable pour les divers acteurs que le premier plan d'action initial qui constitue le point de comparaison réel.

2 Définition du problème public

La loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002 a pour buts, selon l'art. 3, d'encourager et de développer :

- a. un système de formation professionnelle qui permette aux individus de s'épanouir sur les plans professionnel et personnel et de s'intégrer dans la société, en particulier dans le monde du travail, tout en les rendant aptes et disposés à faire preuve de flexibilité professionnelle et à rester dans le monde du travail;
- b. un système de formation professionnelle qui serve la compétitivité des entreprises;
- c. l'égalité des chances de formation sur le plan social et à l'échelle régionale, l'égalité effective entre les sexes de même que l'élimination des inégalités qui frappent les personnes handicapées dans la formation professionnelle ;
- d. la perméabilité des types et des filières de formation au sein de la formation professionnelle ainsi qu'entre la formation professionnelle et les autres secteurs du système éducatif;
- e. la transparence du système de formation professionnelle.

La loi sur la formation professionnelle (LFP) du 22 février 2005 du canton de Neuchâtel assure la mise en œuvre de la législation fédérale (art. 2 LFP). Selon l'art. 3 LFP, le canton encourage, par sa politique en matière de formation professionnelle et de formation continue, la mise en place d'un système éducatif qui permette aux individus de développer des compétences et de s'épanouir aux niveaux professionnel et personnel tout au long de leur vie. Ce système tient compte de leurs aptitudes personnelles et développe leurs capacités intellectuelles ainsi que professionnelles. Il tend à optimiser leur intégration dans la société, en particulier dans le monde du travail et dans leur environnement personnel en les rendant aptes et disposés à faire preuve de flexibilité professionnelle et à se maintenir dans le monde du travail. En outre, par sa politique de la formation professionnelle et de la formation continue, le canton vise en particulier à:

- a. donner la possibilité à tous les jeunes gens et toutes les jeunes filles, ainsi qu'aux adultes désireux de se former, d'accéder à un titre du secondaire II reconnu;
- b. donner la possibilité aux adultes au bénéfice d'un titre du secondaire II reconnu d'accéder à un titre de niveau tertiaire non universitaire;
- c. faciliter et encourager l'accès à la formation continue pour développer les qualifications des adultes;
- d. développer un système de formation professionnelle qui serve la compétitivité des entreprises ou institution étatiques et la pérennité des savoir-faire propres au canton;
- e. faire évoluer en permanence la formation professionnelle et la formation continue vers les nouveaux besoins du monde du travail et de la société;
- f. favoriser l'égalité des chances sur le plan social et à l'échelle régionale ainsi que veiller à l'égalité effective entre les hommes et les femmes;
- g. veiller à l'élimination des inégalités frappant les personnes handicapées et favoriser l'engagement par les entreprises des dites personnes;
- h. corriger un déséquilibre qui s'est produit ou menace de se produire sur le marché de la formation professionnelle initiale;
- i. contribuer à une meilleure intégration des personnes actives dans le monde du travail en reconnaissant et en validant les qualifications acquises par des voies informelles;
- j. contribuer à en accroître la qualité;
- k. encourager l'harmonisation intercantonale.

La LFP précise aussi que le canton privilégie les modalités de partenariat entre établissements scolaires et entreprises ou institutions formatrices par rapport à des filières à plein temps. Avec les organisations du monde du travail, il s'engage activement dans la promotion et la mise en place de la formation en entreprise ou en institution (art. 3 al. 3 LFP).

Enfin, selon l'art. 3 al. 4 LFP, le canton encourage le développement de la formation professionnelle et continue. Il participe avec les organisations du monde du travail à des mesures de développement sous la forme d'études, de projets-pilotes ou de recherche sur la formation professionnelle.

Sur la base de ces deux définitions, il est possible d'identifier deux buts majeurs :

- a. permette aux individus de s'épanouir sur les plans professionnel et personnel et de s'intégrer dans la société ;
- b. favoriser la compétitivité des entreprises.

Le premier but a un caractère humaniste et social, le second est de nature économique. Dans le présent travail, qui se situe dans un contexte d'optimisation du système neuchâtelois de formation professionnelle, je considère la variante économique en définissant le problème ainsi : « risque que l'offre de main-d'œuvre qualifiée ne soit pas en adéquation avec la demande de main-d'œuvre des entreprises ».

3 Modèle de causalité

3.1 Hypothèse causale

L'hypothèse causale détermine qui est « responsable » du problème collectif à résoudre. Elle met en relation le groupe cible (causant le problème) avec les bénéficiaires finaux (subissant le problème).

Hypothèse

Si les acteurs politico-administratifs (OFFT, SFPO, SOSF, Ecoles professionnelles étatiques) veulent résoudre le problème de l'adéquation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée avec la demande des entreprises, alors ils interviennent sur les entreprises, les associations professionnelles ainsi que les élèves et leur entourage.

3.2 Hypothèse d'intervention

L'hypothèse d'intervention définit comment le problème collectif peut être résolu par une politique publique. Il met en relation les autorités politico-administratives, responsables de l'intervention étatique, avec les groupes cibles dont le comportement est appelé à changer en réponse à la mise en œuvre de la politique publique.

Hypothèse

Si les acteurs politico-administratifs (OFFT, SFPO, SOSF, Ecoles professionnelles étatiques) veulent changer le comportement des groupes-cibles entreprises, associations professionnelles ainsi qu'élèves et leur entourage, alors ils :

- incitent les entreprises à augmenter les places d'apprentissage ;
- incitent les entreprises à créer des centres interentreprises d'apprentissage en les organisant en groupes d'intérêt ;
- incitent les associations professionnelles à formuler les besoins du marché pour établir les cursus de formation en collaborant avec eux ;
- convainquent les entreprises et associations professionnelles de promouvoir la formation professionnelle ;
- mènent des actions de promotions auprès des élèves et de leur entourage visant à ce que les élèves s'orientent vers une formation professionnelle, si possible duale.

4 Mise en contexte

4.1 Acteurs de la politique publique

La notion d'acteur recouvre tous les individus et groupes sociaux concernés par un problème collectif particulier. Il existe plusieurs types d'acteurs, que l'on peut représenter sur le triangle des acteurs :

- les acteurs politico-administratifs, qui sont investis du pouvoir public ;
- les groupes cibles, dont le comportement est défini politiquement comme la cause (in)directe du problème ;
- les bénéficiaires finaux, qui supportent les effets négatifs du problème et dont la situation devrait être améliorée suite à la mise en œuvre de l'intervention publique ;
- les groupes tiers gagnants, affectés positivement indirectement par la politique publique ;
- les groupes tiers perdants, affectés négativement indirectement par la politique publique.

4.1.1 Bénéficiaires

Les bénéficiaires finaux rassemblent les personnes physiques ou morales et des organisations de ces personnes qui sont directement touchées par le problème collectif, qui en subissent les effets négatifs. Ils peuvent espérer une amélioration de leur condition suite à la mise en œuvre de la politique publique considérée.

Les acteurs identifiés pour la formation professionnelle neuchâteloise sont :

- Entreprises et institution étatiques qui reçoivent de la main d'œuvre qualifiée ;
- Elèves qui obtiennent une qualification leur permettant de s'insérer sur le marché du travail.

4.1.2 Groupes cibles

Les groupes cibles se composent des personnes physiques ou morales et des organisations de ces personnes dont le comportement est défini politiquement comme la cause (in)directe du problème collectif que la politique publique cherche à résoudre. La politique publique concernée leur impose des obligations ou leur confère des droits. Par ces mesures, l'administration considère que les groupes cibles modifieront leur comportement et, de ce fait, que le problème collectif pourra être résolu ou amoindri.

Les acteurs identifiés pour la formation professionnelle neuchâteloise sont :

- Entreprises ;
- Associations professionnelles ;
- Divers services de l'Etat en tant qu'employeur ;
- Institutions paraétatiques en tant qu'employeurs ;
- Elèves et leur entourage (bénéficiaires devenus un groupe cible).

4.1.3 Tiers

Les groupes tiers comprennent les personnes physiques ou morales et des organisations de ces personnes, qui, sans être directement visés par la politique publique, voient leur situation individuelle ou collective se modifier de manière durable suite à la mise en œuvre de cette politique publique. Lorsque le changement est positif, ce groupe se nomme les tiers gagnants. Dans le cas contraire, ce groupe se nomme les tiers perdants.

Il s'agit d'une part d'identifier les acteurs du groupe des tiers perdants qui peuvent mobiliser des ressources pour bloquer la réforme. Ces tiers perdants déterminent la dynamique de la politique publique.

Les tiers perdants identifiés pour la formation professionnelle neuchâteloise sont :

- Enseignants des écoles professionnelles qui perdront des parts d'activité en cas d'augmentation de la formation duale au détriment de la formation à plein temps ;
- Enseignants des gymnases académiques et des écoles de culture générale qui perdront des parts d'activité en cas d'augmentation de la formation professionnelle au détriment de la formation académique.

D'autre part, il s'agit d'identifier les acteurs du groupe des tiers gagnants qui ont intérêt à ce que la réforme se fasse et qui pourraient donner leur appui.

Les tiers gagnants identifiés pour la formation professionnelle neuchâteloise sont :

- Agences de communication ;
- Institutions privées de formation.

4.1.4 Acteurs politico-administratifs

« Le système politico-administratif comprend l'ensemble des institutions gouvernementales (parlement/gouvernement), administratives et judiciaires d'un pays, qui disposent de la capacité apparemment légitimée par l'ordre juridique de structurer n'importe quel domaine de la société par des décisions de nature autoritaire. Ces décisions résultent de processus politico-administratifs qui sont réalisés selon des règles de procédure d'interaction internes et externes précises. » [18 :25]

Il s'agit d'identifier les acteurs politico-administratifs dont l'action ciblée devrait permettre de résoudre le problème.

Les acteurs identifiés pour la formation professionnelle neuchâteloise sont :

- SFPO ;
- Conseillers en orientation scolaire en tant que prescripteurs ;
- Centres professionnels ;
- HEP-BEJUNE pour la formation des enseignants du secondaire I et II ;
- SEO en tant que mandant des enseignants du secondaire I.

4.2 Triangle des acteurs

Hypothèse d'intervention

Si les acteurs politico-administratifs veulent changer le comportement des groupes-cibles, alors ils :

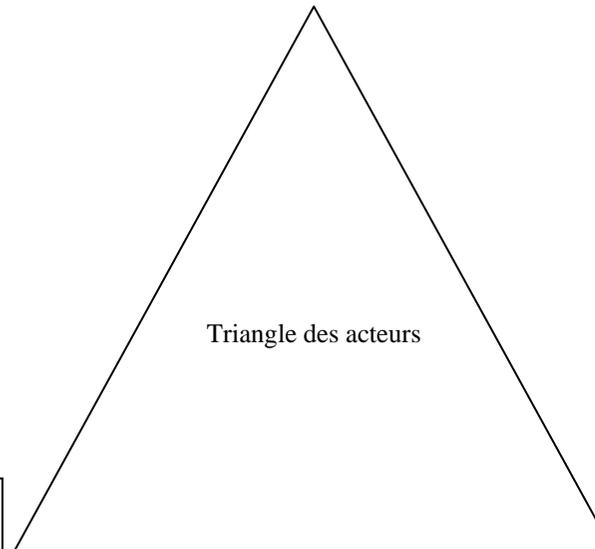
- incitent les entreprises à augmenter les places d'apprentissage
- incitent les entreprises à créer des centres inter-entreprises d'apprentissage en les organisant en groupes d'intérêt
- incitent les associations professionnelles à formuler les besoins du marché pour établir les cursus de formation en collaborant avec eux
- convainquent les entreprises et associations professionnelles de promouvoir la formation professionnelle
- mènent des actions de promotion auprès des élèves et de leur entourage visant à ce que les élèves s'orientent vers une formation professionnelle duale

Acteurs politico-administratifs

- SFPO
- SOSP
- Centres professionnels
- HEP-BEJUNE et SEO

Définition du problème (économique)

Risque que l'offre de main-d'œuvre qualifiée ne soit pas en adéquation avec la demande de main-d'œuvre des entreprises



Triangle des acteurs

Groupes-cibles

- Entreprises
- Associations professionnelles
- Services de l'Etat (employeurs)
- Institutions paraétatiques (empl.)
- Elèves et leur entourage

Bénéficiaires finaux

- Entreprises
- Apprentis

Tiers perdants

- Enseignants des filières professionnelles
- Enseignants des filières académiques

Hypothèse causale

Si les acteurs politico-administratifs veulent résoudre le problème de l'adéquation de l'offre de main-d'œuvre qualifiée avec la demande des entreprises, alors ils interviennent sur les :

- Entreprises
- Associations professionnelles
- Elèves et leur entourage

Tiers gagnants

- Agences de communication
- Institutions privées de formation

5 Produits du cycle d'analyse

Une politique publique peut être décrite à l'aide de six produits : la définition du problème, le programme politico-administratif, l'arrangement politico-administratif, le plan d'action, les actes de mise en œuvre et les énoncés évaluatifs. Ces six produits se succèdent dans un cycle. Le dernier produit, les énoncés évaluatifs, peut constituer le point de départ d'un nouveau cycle. Les descriptions ci-après, tirées du livre de référence du cours [], sont appliquées à la politique de la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel.

5.1 Définition du problème

La définition du problème public comprend la décision d'entreprendre une intervention politique, la délimitation du périmètre du problème public, l'identification des causes probables et les modalités d'interventions envisagées.

La définition du problème est un mandat formulé à l'attention des autorités politiques pour qu'elles formulent une politique publique visant à résoudre le problème public mis à l'agenda politique. Cela se traduit par une demande d'intervention et l'ébauche d'une première solution.

Il s'agit d'étudier dans quelle mesure une situation privée problématique est perçue puis définie comme relevant de la sphère sociale et, ensuite, de l'arène politique pour enfin donner lieu à une politique publique.

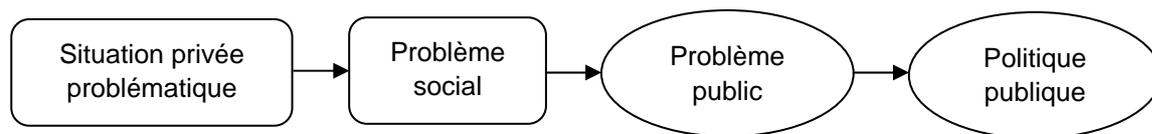


Figure 2. *Processus de définition d'un problème public*

La prise en compte des dimensions substantielles (degré d'intensité (sévérité), le périmètre (portée) et le degré de nouveauté) et institutionnelles (degré d'urgence) facilite la compréhension et l'interprétation globale du processus de définition politique du problème qui assure le passage d'un problème social à un problème public.

Dans le cadre de cette étude, la définition du problème se décline comme suit : « risque que l'offre de main d'œuvre qualifiée ne soit pas en adéquation avec la demande de main d'œuvre des entreprises et institution étatiques ».

5.1.1 Analyse des dimensions de la définition du problème

	Acteurs				
Dimensions	Acteurs politico-administratifs : OFFT, SFPO, SOSF, Ecoles professionnelles étatiques	Bénéficiaires : Entreprises, Apprentis	Groupes-cibles : Entreprises Associations professionnelles Elèves et entourage	Tiers gagnants : Agences de communication Institutions privées de formation	Tiers perdants : Enseignants des filières professionnelles réduites Enseignants des filières académiques
Données	Ecoles professionnelles auront tendance à contester le fait que la formation duale est moins chère				Enseignants auront tendance à contester que la formation duale est moins chère
Urgence	SFPO qui a reçu le mandat de baisser les coûts de la FP considère le problème comme urgent				Vont essayer de bloquer ou retarder le processus de manière à être touchés le plus tard possible (contre l'urgence)
Périmètre	Vision de coopération intercantonale : BEJUNE	Apprentis : régional (ss-ensemble du canton) de manière à être à proximité des écoles	Associations professionnelles cantonales, voire intercantonales	Cantonal, voire hors canton	Cantonal et régional (ss-ensemble du canton)
Nouveauté	Intégrer l'efficacité dans la politique de formation professionnelle	Apprentis et entreprises : transfert du modèle d'école à plein temps vers le modèle dual (création de davantage de places d'apprentissage en entreprise)	Pour tous les groupes cibles : transfert du modèle d'école à plein temps vers le modèle dual (création places d'apprentissage en entreprise)	Nouveaux marchés	Exigence accrue de mobilité géographique et professionnelle
Intensité		Entreprises : risque de pénurie de main- d'œuvre qualifiées Apprentis : risque pour les jeunes de ne pas trouver de formation (places d'apprentissage)			
Mono- multi-causal	Ecoles professionnelles contesteraient l'origine des surcoûts en trouvant d'autres causes et coupables => multi ; SFPO : multi		Intérêt à partager les responsabilités => multi	Intérêt à diversifier les causes => multi	Enseignants contesteraient l'origine des surcoûts en trouvant d'autres causes et coupables => multi

Acteurs					
Dimensions	Acteurs politico-administratifs : OFFT, SFPO, SOSP, Ecoles professionnelles étatiques	Bénéficiaires : Entreprises, Apprentis	Groupes-cibles : Entreprises Associations professionnelles Elèves et entourage	Tiers gagnants : Agences de communication Institutions privées de formation	Tiers perdants : Enseignants des filières professionnelles réduites Enseignants des filières académiques
Monéta-risable	SFPO : efficience Ecoles professionnelles : baisse des ressources financières	Entreprises : compétitivité grâce à la main d'œuvre qualifiée	Entreprises : coûts de nouvelles places d'apprentissage Elèves : frais de transport si mobilité	Développement du chiffre d'affaires avec nouveaux marchés	Baisse de la masse salariale des enseignants
Domaine d'activité	Formation (non contesté)	Apprentis : formation Entreprises : promotion économique	Entreprises et associations professionnelles : promotion économique Elèves : formation	Promotion économique	Formation
Matière isolée	Problème enchevêtré entre besoins de l'économie, envie des apprentis, moyens de l'Etat, intérêts des écoles professionnelles, etc.				
Hypothèse causale implicite	Entreprises n'offrent pas assez de places d'apprentissage Apprentis ne choisissent pas tjs les « bonnes » orientations Associations professionnelles n'expriment pas tjs leurs attentes ;	Entreprises : le système de formation ne fournit pas la main d'œuvre adéquate Apprentis : l'Etat n'assure pas de trouver une place d'apprentissage	Entreprises : écoles professionnelles trop chères Associations prof. : les formations proposées ne répondent pas aux besoins Elèves : déficit d'information et d'orientation ; l'Etat n'assure pas de trouver une place d'apprentissage	Déficit d'information Inadéquation et inefficience de l'offre de formation	Entreprises jugées non qualifiées pour former des apprentis
Hypothèse d'intervention implicite	Inciter les entreprises à augmenter les places d'apprentissage Inciter les entreprises à créer des centres inter- entreprises d'apprentissage Inciter les associations professionnelles à formuler les besoins du marché Convaincre de promouvoir la formation professionnelle	Entreprises : adapter le système de formation pour obtenir de la main d'œuvre qualifiée demandée Apprentis : assurer une place d'apprentissage (droit à)	Entreprises : restructurer le formation ; aider les entreprises à créer des places d'apprentissage (subventions) Associations prof. : réorientation de l'offre de formation selon leurs besoins Elèves : amélioration de l'orientation et de l'information	Développer la communication en leur confiant des mandats Restructurer les écoles prof. et transférer l'offre de formation	Formation obligatoire pour les maîtres d'apprentissage

5.1.2 Conclusion

Les divergences les plus importantes se situent au niveau de l'urgence, du domaine d'activité et des hypothèses causales implicites.

En effet, l'urgence sera probablement l'une des dimensions sur laquelle une bataille aura lieu. Les tiers perdants feront tout ce qui est possible pour retarder ou contester l'urgence de la définition du problème. Pour eux, le risque que l'offre de main d'œuvre ne soit pas en adéquation avec la demande des entreprises présente une probabilité faible de se manifester rapidement. Les tiers perdants (enseignant dans ce cas) ont avantage à conserver la situation actuelle (et tout faire pour retarder que la définition du problème face l'objet d'une refonte des autres produits).

Le domaine d'activité constitue une dimension très importante car on confronte le domaine de l'économie à celui de la formation. Les entreprises et associations professionnelles tendront à l'objectif de l'offre en adéquation aux besoins tandis que les acteurs politico-administratifs ainsi que les tiers perdants viseront à asseoir davantage l'objectif de développement personnel.

Enfin, la bataille principale aura probablement lieu sur les hypothèses causales implicites. En effet, celles-ci reflètent les divergences de perception des causes du problème.

5.2 Programme politico-administratif

Le programme politico-administratif (PPA) recouvre les décisions législatives ou réglementaires nécessaires à la mise en œuvre de la politique publique. Il se fonde sur le principe de légalité qui spécifie que toute intervention de l'État dans la société civile et dans la sphère privée doit reposer sur une base légale décidée par l'autorité compétente, en principe le parlement.

Le PPA est l'ensemble des normes législatives et des actes réglementaires qui fixent les éléments substantiels et procéduraux de la politique publique. Cela implique la fixation du contenu normatif et la légitimation primaire.

Le PPA définit en termes juridiques le mandat politique formulé par le législateur à titre de solution au problème public à résoudre, c'est-à-dire les objectifs à atteindre et les droits et obligations imposés aux groupes cibles. C'est la source de légitimation primaire d'une politique publique.

Les dimensions à prendre en compte du point de vue substantiel sont la concrétisation des objectifs, les critères évaluatifs et les éléments opérationnels (ou instruments d'action).

Les dimensions à prendre en compte du point de vue institutionnel sont les autorités et ressources administratives ainsi que les éléments procéduraux (y compris judiciaires).

Le PPA contient les objectifs normatifs de la solution envisagée, la définition des groupes cibles et de leurs rôles lors de la réalisation de la politique publique (hypothèse causale), les moyens mis à disposition à cet effet (hypothèse d'intervention) et les principes de l'organisation administrative de la mise en œuvre. Cet ensemble de décisions, appelé matériel normatif ou normes législatives, contient des normes d'ordre général et abstrait ainsi que des dispositions organisationnelles et procédurales.

Les bases juridiques de la politique de la formation professionnelle sont les suivantes :

Niveaux	Normes et autres matériaux
Niveau fédéral	<ul style="list-style-type: none">– message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr) du 6 septembre 2000– loi sur la formation professionnelle (LFPr) du 13 décembre 2002– ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr) du 19 novembre 2003 (Etat le 1^{er} août 2009)– ordonnance spécifique par profession
Niveau cantonal	<ul style="list-style-type: none">– rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la formation professionnelle et décret portant sur les établissements scolaires de la formation professionnelle du 15 décembre 2004– loi sur la formation professionnelle (LFP) du 22 février 2005– loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels du 17 août 1999– règlement d'application de la loi sur la formation professionnelle du 16 août 2006– règlement d'exécution de la loi concernant la création d'un fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels du 3 mai 2000

Les cinq éléments constitutifs du PPA sont présentés ci-dessous.

5.2.1 Objectifs

Les objectifs de la politique publique analysée sont clairement explicités, notamment à l'art. 3 de la loi cantonale. Ces objectifs sont de deux ordres principaux³ :

- d'une part il s'agit de permettre aux individus de développer des compétences et de s'épanouir au niveau professionnel et au niveau personnel (par l'accès à un titre) ;
- et d'autre part, il s'agit de servir la compétitivité des entreprises en répondant aux besoins du monde du travail.

5.2.2 Eléments évaluatifs

Par rapport aux objectifs évoqués ci-dessous, il y a très peu d'éléments évaluatifs dans les différentes bases normatives. Ni la loi, ni les règlements d'application ne contiennent de critères permettant d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs de la politique publique.

Seuls certains aspects évaluatifs sont énoncés dans le rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil⁴ qui prévoit que chaque année, l'office cantonal d'orientation scolaire et professionnelle (OCOSP) pilote la réalisation d'une enquête sur l'offre de places de formation professionnelle initiale auprès des entreprises et des institutions formatrices. Par ailleurs, les statistiques des contrats d'apprentissage, des titres délivrés ainsi que des résultats aux examens finaux sont également des éléments évaluatifs. Enfin, dans son message le Conseil fédéral⁵ considérait que la recherche en matière de formation professionnelle était un instrument d'évaluation du système de formation professionnelle et cette recherche devait avoir notamment comme thèmes prioritaires « Coûts et profits de la formation professionnelle et de la formation continue (...), accès au marché du travail ».

5.2.3 Eléments opérationnels (instruments d'action)

Dans le cadre de cette section, il s'agit de présenter les mesures prévues pour changer le comportement des groupes-cibles et atteindre les objectifs de la politique de formation professionnelle.

La loi sur le fonds en faveur de la formation professionnelle et le perfectionnement (LFFPP) précise à son art. 2 les différentes mesures prévues pour :

- revaloriser la formation professionnelle et le perfectionnement professionnel ;
- répartir la charge liée à la formation entre toutes les entreprises et institutions du canton ;
- soutenir les formations pratiques ;
- promouvoir et soutenir la formation en entreprise ou en institution étatiques ;
- encourager les entreprises ou institution étatiques qui forment des personnes en formation professionnelle initiale ;

³ Art. 80 du règlement d'application de la LFP

Art. 3 LFP

Art. 3. LFPr

Art. 6 Org DFE

Message du Conseil fédéral relatif à la nouvelle loi sur la formation professionnelle

⁴ Point 5.4. du Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui d'un projet de loi sur la formation professionnelle du 15.12.2004

⁵ RS 00.072. Message relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle (LFPr) du 6 septembre 2000

- encourager les actions innovatrices dans le domaine de la formation professionnelle, des formations pratiques et du perfectionnement professionnel.

Dans ce contexte, les instruments prévus sont précisés ci-dessous en fonction des groupes-cibles.

Ces éléments opérationnels sont cohérents par rapport à l'hypothèse d'intervention qui prévoit l'encouragement à la formation en entreprise par la création de places d'apprentissage et la mise en commun de ressources ainsi que la promotion de la formation professionnelle.

Entreprises

Concernant les entreprises, la LFFPP stipule (art. 3) que le fonds contribue notamment à financer les actions suivantes :

- allocation d'une indemnité forfaitaire à l'engagement des personnes en formation professionnelle initiale dans une entreprise ou une institution ;
- cours interentreprises et autres lieux de formation comparables donnés aux personnes neuchâteloises en formation professionnelle initiale ;
- participation à la promotion de la formation professionnelle ;
- autres mesures incitatives.

Associations professionnelles

Selon le règlement d'application de la LFP, les associations professionnelles assurent la promotion de leur profession. A ce titre elles peuvent demander l'intervention du fonds qui prévoit notamment sa participation à la promotion de la formation professionnelle (art. 3 LFFPP) ;

Elèves et leur entourage

Les mesures permettant de changer le comportement des élèves et leur entourage sont précisées à l'art.3 LFFPP. Le fonds peut en effet :

- participer à la promotion de la formation professionnelle ;
- soutenir des actions documentaires en matière d'orientation professionnelle ;
- financer d'autres mesures incitatives.

Il faut préciser que des adaptations de cette loi sont intervenues lors de la session de février 2010 du Grand Conseil neuchâtelois. Premièrement, l'indemnité de 150.- versée à une entreprise à l'engagement d'un-e apprenti-e a été supprimée, avec l'accord des employeurs. Cela a permis de réallouer un demi-million au Fonds pour d'autres utilisations. D'autre part, le mode de perception a changé. Auparavant, le Fonds prélevait 35.- CHF par employé, quel que soit le taux d'occupation alors qu'à l'avenir, ce sera 0.56 ‰ de la masse salariale.

5.2.4 APA et ressources

Le règlement d'application de la loi cantonale neuchâteloise nomme le département et le service responsables⁶ : sous réserve des compétences du Conseil d'Etat, le Département de l'éducation, de la culture et des sports est chargé de l'application des dispositions fédérales et cantonales en matière de formation professionnelle et continue ; le service de la formation professionnelle et des lycées exerce les pouvoirs dévolus à l'autorité cantonale. Relevons qu'au niveau fédéral, l'ordonnance sur l'organisation du Département fédéral de l'économie précise que c'est l'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT)

⁶ Art. 2 Règlement d'application de la LFP.

qui est le centre de compétence de la Confédération pour les questions liées à la formation professionnelle.

La loi cantonale définit à l'art. 63 LFP qu'en matière de formation professionnelle, le canton prend en charge *tous les coûts engendrés par les mandats de prestations confiés aux établissements scolaires cantonaux après déduction des contributions fédérales et autres montants perçus.*⁷

5.2.5 Eléments procéduraux

Le règlement d'application de la loi cantonale précise⁸ que la commission de validation reconnaît les acquis sur la base du rapport des experts, des attestations de réussite des cours suivis et d'une éventuelle audition du-de la candidat-e. Ces décisions peuvent faire l'objet d'un recours au Département, puis auprès du Tribunal administratif.

Concernant les versements d'indemnités quant à l'engagement d'apprentis, les entreprises peuvent faire recours contre les décisions du Conseil de direction du fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels. La FFPP stipule que ces recours doivent être adressés au Conseil d'Etat.

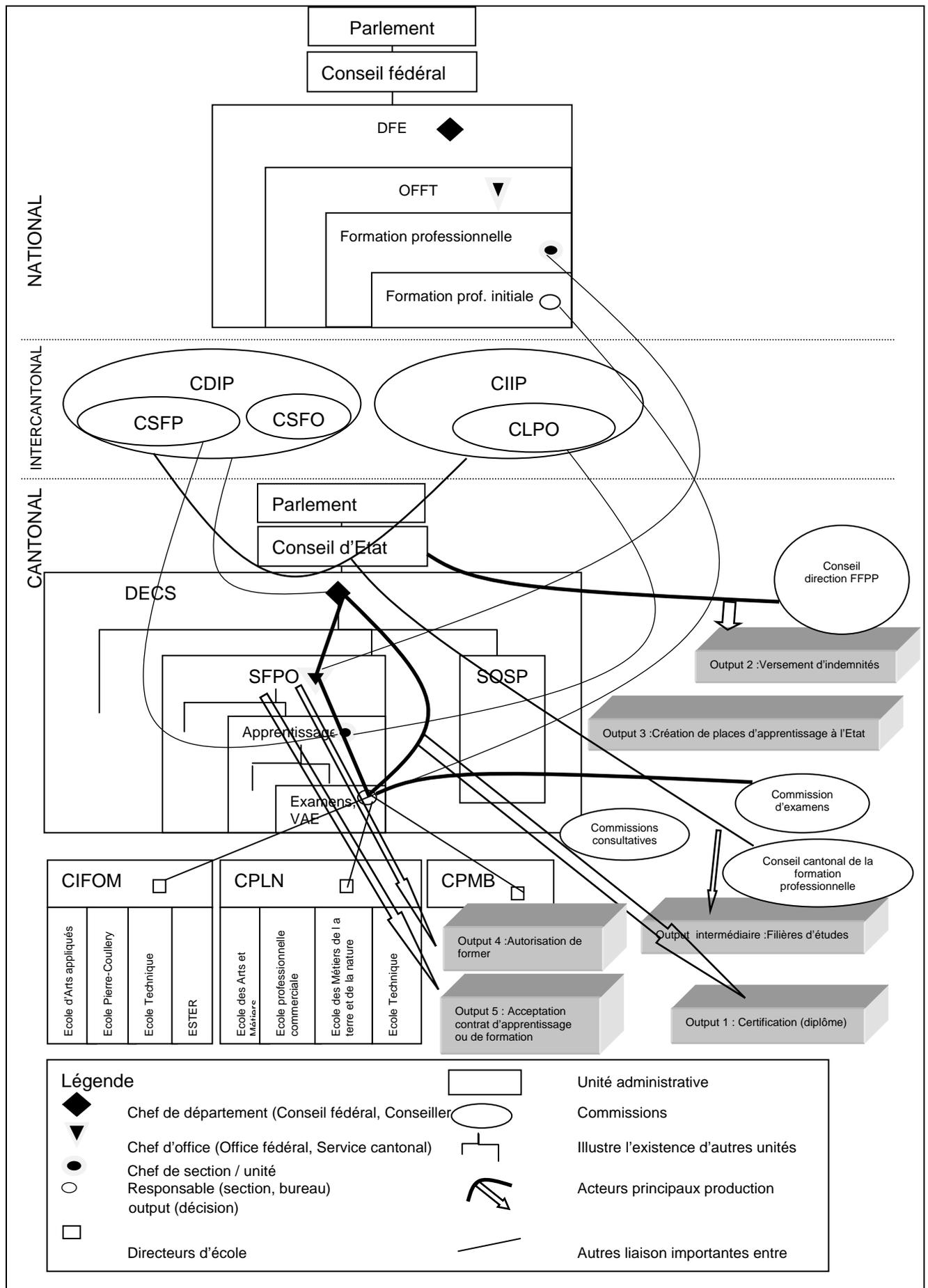
5.3 Arrangement politico-administratif

L'arrangement politico-administratif (APA) définit les compétences, responsabilités et ressources des acteurs publics pour l'exécution du programme politico-administratif. L'APA de cette politique, qui est développé dans l'annexe 3, est le suivant :

⁷

Dans la loi fédérale (art. 52 et ss LFPr) ainsi que dans l'ordonnance (art. 59 et ss OFPR), le chapitre huit s'intéresse à la participation de la Confédération aux coûts de la formation professionnelle ainsi qu'au fonds en faveur de la formation professionnelle. Ainsi, l'art. 52 LFPr indique que la Confédération participe, de manière adéquate, dans le cadre des crédits accordés, aux coûts de la formation professionnelle résultant de l'application de la loi. Elle verse l'essentiel de sa participation aux cantons sous la forme de forfaits; ceux-ci sont utilisés pour financer les tâches prévues. Les cantons transmettent ces montants aux tiers concernés, au prorata des tâches dont ils les ont chargés.

⁸ Art. 32 et 104 Règlement d'application de la LFP



5.3.1 Identification des outputs

Six outputs ont été identifiés.

- Output 1 : certification de la formation (certificat) ;
- Output 2 : indemnité forfaitaire à l'engagement d'apprentis ;
- Output 3 : création de places d'apprentissage internes à l'administration ;
- Output 4 : délivrance d'autorisation de former ;
- Output 5 : approbation du contrat d'apprentissage ;
- Output intermédiaire : Décision de la création / fermeture de filières d'études.

Ils seront décrits dans le chapitre consacré aux outputs.

Remarques complémentaires pour la compréhension de l'illustration

1. Dans le cadre de la mise en œuvre, la section « **Apprentissage** » effectue la surveillance et le suivi des apprenants : des conseillers en formations professionnelles sont chargés d'apporter leur soutien pour le bon déroulement de la formation, en particulier au sein de l'entreprise formatrice. Ils interviennent à plusieurs stades de l'apprentissage afin d'assurer la qualité de la formation.
2. Les **commissions consultatives** sont composées de représentants d'entreprises et des organisations du monde du travail (syndicats patronaux, syndicats des travailleurs) ainsi qu'avec voix consultative, des représentants des écoles et/ou du SPFL :
 - Conseil cantonal de la formation professionnelle ;
 - Commission de formation prof. du domaine artistique et arts appliqués ;
 - Commission de formation prof. du domaine des arts et des métiers ;
 - Commission de formation professionnelle du domaine de la construction ;
 - Commission de formation professionnelle du domaine commerce et gestion ;
 - Commission de formation professionnelle du domaine santé et social ;
 - Commission de formation professionnelle du domaine technique ;
 - Commission de formation professionnelle du domaine "Terre et nature" ;
 - Commission de formation professionnelle du domaine formation continue ;
 - Conseil de direction du FFPP.

5.3.2 Analyse de l'APA

Dimensions	Appréciations
Nombre et type d'acteurs	Au vu du schéma ci-dessus le nombre d'acteur est relativement limité, notamment dans le cadre de la production des outputs.
Degré de coordination horizontale	La coordination horizontale existe, notamment entre les écoles.
Degré de coordination verticale	L'intégration verticale est faible car les écoles disposent d'une autonomie élevée. Il existe donc une certaine fragmentation verticale.
Degré de centralité	Le degré de centralité est faible. En effet, le pouvoir est réparti à différents endroits.
Contexte	Le contexte est hétérogène. En effet, au niveau de la Confédération, la formation professionnelle relève du Département de l'économie, au niveau du canton de Neuchâtel du Département de l'éducation de la culture et des sports. Relevons aussi que cette hétérogénéité s'explique par les objectifs à la fois économique et de formation.

5.3.3 Conclusion

Alors que la mise en œuvre semble très décentralisée (nombreuses filières, nombreuses écoles de formation), il doit être relevé que le titre délivré ne mentionne même pas l'école, mais seulement le « métier », « l'entreprise » dans laquelle l'apprenti a effectué son parcours ainsi que le DECS par la signature du Conseiller d'Etat en charge du DECS.

Les associations professionnelles ont aussi un rôle à jouer dans le processus de qualification étant donné qu'elles nomment les membres des commissions d'examens. De cette manière, elles peuvent s'assurer que les personnes issues des formations disposent des compétences adéquates.

Concernant la production des autres outputs, notons que :

- le SFPO joue un rôle central dans le cas de la validation des contrats d'apprentissage ou de formation ;
- la création de places d'apprentissage internes à l'administration ne constitue pour l'heure pas un output propre à la politique de formation professionnelle mais relève de la décision des différents services en fonction de leur besoins et ressources ;
- les décisions relatives aux versements d'indemnités aux entreprises relèvent de l'administrateur du Fonds et de son Conseil. Les décisions peuvent ensuite être attaquées auprès du Conseil d'Etat ;
- la production de l'output intermédiaire (filière) relève d'une décision du Conseil d'Etat. Dans ce cadre, tant les commissions consultatives que les acteurs intercantonaux sont consultés.

5.4 Plan d'action

Le plan d'action définit les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique, social et temporel.

5.4.1 Contexte

Problème de la politique publique dans le canton de Neuchâtel

Le coût de la formation professionnelle est de 43 % supérieur au standard suisse. Un diagnostic stratégique⁹ a permis de mettre en évidence deux causes :

- la part de marché de la formation professionnelle est insuffisante par rapport à la formation académique ;
- la part de la formation duale est insuffisante par rapport à la formation à plein temps.

Il s'agit d'un problème d'insuffisance des ressources « infrastructure », « argent » et « consensus ».

Objectif politique du Conseil d'Etat

L'objectif du Conseil d'Etat est d'aligner les coûts de la formation professionnelle sur le standard suisse dans un délai de huit ans (deux législatures). Il s'agit de trouver des sources d'économies en réduisant l'offre de la formation professionnelle sans toutefois compromettre l'objectif de la politique publique, à savoir fournir une main-d'œuvre qualifiée en adéquation avec la demande de main-d'œuvre des entreprises.

Objectifs stratégiques du DECS

Pour atteindre l'objectif politique ci-dessus, cinq objectifs stratégiques ont été fixés :

1. attirer un plus grand nombre d'élèves libérables en formation professionnelle ;
2. augmenter drastiquement la part des formations professionnelles en entreprise (formation duale) au détriment des formations en écoles à plein temps ;
3. recentrer l'offre de formation professionnelle sur les métiers essentiels pour le développement de la région;
4. optimiser l'offre de formation au plan intercantonal (région BEJUNE);
5. augmenter le chiffre d'affaires en formation continue.

La mise en œuvre de ces objectifs conduira à une modification des ressources infrastructurelles, organisationnelles et financières.

⁹ Diagnostic stratégique, SFPL et Compas Management Services, 2008

Modification des dispositions légales

A ce jour, la mise en œuvre des objectifs stratégiques permet de supposer les changements de dispositions légales suivantes :

1. Loi sur le fonds de la formation professionnelle : ce fonds étant en déficit, une révision de la loi permettrait d'en adapter l'alimentation et l'utilisation.
2. Loi sur les lycées et les écoles de culture générale : régulation des conditions d'admission (moyenne minimale de 4,5 sur 6) pour réduire l'effectif des filières à plein temps avec le risque de faire passer la formation duale pour une formation accueillant les mauvais élèves.
3. Arrêté du Conseil d'Etat pour fixer un quota de 4% d'apprentis pour l'administration cantonale ainsi que les institutions para-étatiques, notamment dans le domaine santé et social.

5.4.2 Brève description du produit plan d'action

Le plan d'action établit les priorités de mise en œuvre dans l'espace géographique et social, et dans le temps. C'est l'ensemble des décisions planificatrices qui fixent les priorités dans le temps, dans l'espace et vis-à-vis des groupes sociaux pour la mise en œuvre de la politique publique. Cela implique l'affectation spécifique des ressources pour la production ciblée des outputs. Le plan d'action est un instrument de pilotage. Les mandats de prestations élaborés dans le cadre de la nouvelle gestion publique (NGP) sont par exemple considérés comme des plans d'action. C'est un produit individuel et abstrait qui permet d'établir un lien entre les normes générales et abstraites du PPA et les actes individuels et concrets de mise en œuvre. La fixation de priorités peut s'effectuer dans une perspective fonctionnelle, temporelle, spatiale ou sociale. Les deux questions auxquelles il se propose de répondre sont :

- A quels groupes cibles et bénéficiaires finaux de l'action étatique devrait-on offrir prioritairement les prestations de la politique publique ?
- Quelles autorités politico-administratives doivent disposer de quelles ressources pour que le problème public puisse être le mieux résolu grâce aux priorités d'action établies (coût de la mise en œuvre) ?

Si les plans d'action demeurent souvent internes et non contraignants sur le plan juridique (ne créant pas de droits juridiques en faveur de groupes-cibles ou de bénéficiaires finaux), on observe néanmoins une tendance vers la mise en consultation auprès des groupes cibles et bénéficiaires finaux. Cela est lié à la complexification des APA des politiques publiques concernées ainsi qu'à une revendication des groupes-cibles et bénéficiaires finaux de participer à la définition des priorités de mise en œuvre.

Lors de l'étude empirique du périmètre des actes finaux de mise en œuvre (outputs), il s'agit d'identifier si d'éventuels déficits de mise en œuvre résultent d'une discrimination ciblée du plan d'action ou d'une application imparfaite de ce dernier.

Lors de la mise en œuvre d'un plan d'action, il s'agit de se demander comment l'Etat peut, en investissant des moyens donnés, atteindre la plus grande efficacité allocative dans la résolution du problème. Pour élaborer un plan d'action, il est par conséquent conseillé de procéder en trois étapes :

1. Identifier les groupes cibles dont le changement de comportement contribue vraisemblablement pour une plus grande part à résoudre le problème public ;
2. Examiner quel groupe cible affiche la plus grande disponibilité à changer son comportement ;
3. Distinguer pour quel groupe cible potentiel les coûts administratifs d'une intervention sont relativement les plus bas par rapport aux effets attendus.

En règle générale, on se concentre au début sur des groupes cibles dont le changement de comportement permet d'anticiper, avec les plus faibles coûts administratifs possibles, la plus grande contribution possible à la résolution du problème.

5.4.3 Projet interne de plan d'action du Secrétariat général du DECS

Description

Le programme de législature 2010-2013 élaboré par le Conseil d'Etat contient l'objectif suivant pour la formation professionnelle : « Recentrer sur huit ans la formation professionnelle dans le canton et diminuer l'importance des formations à plein temps au secondaire II et au tertiaire non HES : faire passer la proportion d'élèves se dirigeant vers des formations professionnelles de 58 à 68% ; au sein de la formation professionnelle, augmenter la part de contrats en formation duale de 57% à 80% ; réserver ainsi en priorité les filières à plein temps aux apprenants se préparant aux maturités (gymnasiales, professionnelles, spécialisées). »

Afin de réaliser cet objectif, le Secrétariat général du DECS a élaboré un projet interne de plan d'action (version du 11 septembre 2009). Dans un premier temps, celui-ci est destiné à une consultation interne afin d'être complété. Il devait ensuite être soumis au chef du DECS avant de partir en consultation auprès des divers groupes concernés. Ce plan d'action est structuré en quatre parties :

- les actions au plan économique visant l'économie et les entreprises ;
- les actions au plan du secondaire II visant le dispositif de formation professionnelle ;
- les actions au plan de l'encadrement visant les enseignants et l'orientation professionnelle ;
- les actions au plan institutionnel visant les partenariats au niveau cantonal, intercantonal et national.

Il contient pour chaque partie les objectifs et les mesures envisagées pour les atteindre. Il faut cependant préciser que ce document intitulé « plan d'action » est en réalité une check-list du point de vue de la terminologie du cours. Le véritable plan d'action ne regroupe que les deux premières parties visant explicitement le groupe cible. Par conséquent, l'analyse qui suivra se restreindra à ces deux aspects.

La liste ci-dessous recense tous les groupes visés par le plan d'action :

- l'Etat (DECS, DEC, SFPO, et toute l'administration cantonale comme employeur) ;
- les entreprises, les organisations du monde du travail, les associations professionnelles, les responsables RH des entreprises ;
- les centres professionnels, les partenaires de la formation professionnelle BEJUNE ;
- les centres d'apprentissage interentreprises (modèle CAAJ) ;
- les commissions scolaires du secondaire I ;
- les écoles à plein temps du secondaire II ;
- les conseillers en orientation ;
- les enseignants ;
- la haute école pédagogique HEP-BEJUNE ;
- les médias ;
- les jeunes, les parents et le grand public.

5.4.4 Analyse du plan d'action

Selon la méthodologie présentée au cours, cinq dimensions d'analyse sont à prendre en considération pour rendre compte du contenu substantiel et institutionnel de ce produit.

Caractère explicite (voire formel) ou implicite

A ce stade, ce plan d'action a un caractère implicite et interne dans la mesure où il n'a pas encore été communiqué aux groupes cibles. Il est prévu néanmoins de le rendre public en le mettant en consultation auprès de divers groupes concernés. A ce moment-là, il deviendra explicite, ce qui devrait influencer positivement son degré de réalisation.

Caractère ouvert ou fermé

Ce plan d'action concerne de nombreux acteurs internes et externes appartenant soit aux groupes cibles (entreprises, associations professionnelles, élèves et leur entourage) soit aux bénéficiaires finaux (entreprises, apprentis). Une procédure de consultation est prévue auprès de divers acteurs. De ce fait, ce plan d'action est considéré comme ouvert.

Caractère discriminatoire

A ce stade, ce plan d'action n'est pas discriminatoire puisqu'il concerne un nombre important d'acteurs. Il ne définit aucune priorité et ne contient aucune planification temporelle. Ce plan d'action est de type arrosoir, ce qui constitue assurément un point faible important.

Haute ou faible restructuration de l'APA

Ce plan d'action ne prévoit pas la constitution d'un réseau d'action public spécial pour coordonner les actions des acteurs. Il ne structure pas les interactions entre les acteurs responsables et ne fixe aucune règle organisationnelle et procédurale pour l'APA de sa mise en œuvre. De ce fait, ce plan d'action est considéré comme ayant une faible restructuration de l'APA.

Affectation plus ou moins claire des ressources

Ce plan d'action ne contient aucune référence à des ressources mises à disposition des acteurs pour la mise en œuvre. Le processus d'affectation des ressources n'est pas décrit.

Conclusion

Pour être un instrument efficace de pilotage d'une politique publique, un plan d'action devrait être formulé de manière explicite, procéder à des discriminations claires, structurer les tâches et compétences des acteurs de l'APA et lier les ressources administratives allouées à des décisions et activités spécifiques. Dans sa version initiale, ce plan d'action ne répond pas aux exigences ci-dessus si bien qu'il mérite d'être encore développé.

5.5 Actes de mise en œuvre (=outputs)

Les actes de mise en œuvre (outputs) représentent toutes les activités et décisions administratives d'application.

Quatre outputs principaux et un output intermédiaire, qui sont développés dans l'annexe 6, ont été identifiés pour cette politique publique :

- la certification (diplôme) ;
- le versement d'indemnités forfaitaires aux entreprises pour l'engagement d'apprentis ;
- la création de places d'apprentissage internes à l'administration ;
- la délivrance d'autorisation de former ;
- l'acceptation d'un contrat d'apprentissage ;
- la création de filières d'études (output intermédiaire).

5.5.1 Output 1 : certification de la formation (certificat)

1. Les examens sont organisés par des **Commissions d'examens**. Ces commissions sont proposées par les organisations professionnelles et nommées par le Conseil d'Etat.
2. Le secteur des procédures de qualification (**bureau des examens**, section « apprentissage » du SPFL) coordonne les travaux des différentes commissions d'examen.
3. Les Commissions d'examens, nomment les experts, surveillent les résultats et transmettent les résultats au bureau des examens (SFPO).
4. Les certificats fédéraux de capacité (CFC), les attestations fédérales de formation professionnelle (AFP) et les bulletins de notes sont établis par le Service de la formation professionnelle et des lycées.
5. Sur les certificats délivrés n'apparaît que le Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS). Les certificats sont signés par le chef du département.
6. Le certificat mentionne l'entreprise dans laquelle la personne a effectué son apprentissage ainsi que le métier pour lequel le certificat est délivré.
7. Les élèves peuvent faire recours auprès du DECS et ensuite auprès du tribunal administratif.
8. Le SPFL et plus spécifiquement le **bureau des examens** s'occupe de la surveillance et des recours notamment.

5.5.2 Output 2 : indemnité forfaitaire à l'engagement d'apprentis

1. Le Conseil de direction du fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels est l'organe de décision et de gestion du fonds.
2. L'administration du fonds est assurée par un administrateur animateur, rémunéré par les ressources du fonds. Il est engagé par le Conseil de direction et lui est subordonné fonctionnellement.
3. L'administrateur est chargé de l'administration et de la promotion du fonds auprès des bénéficiaires potentiels.

4. L'administrateur exécute les ordres de paiements relatifs aux indemnités à l'engagement d'apprentis (indemnité forfaitaire à l'engagement des personnes en formation professionnelle initiale dans une entreprise ou une institution).
5. Les décisions du Conseil de direction peuvent faire l'objet d'un recours au Conseil d'Etat.

5.5.3 Output 3 : création de places d'apprentissage internes à l'administration

1. Jusqu'à présent, la création de places d'apprentissage relève de la compétence du service qui engage.

5.5.4 Output 4 : délivrance d'autorisation de former

1. L'entreprise dépose une demande d'autorisation auprès du SFPO.
2. Le SFPO vérifie que l'entreprise répond aux exigences légales contenues dans les ordonnances (par exemple dispose de l'équipement adéquat).
3. Le SFPO visite l'entreprise, accompagné d'un délégué de l'association professionnelle qui donne un préavis.
4. Le SFPO vérifie qu'il existe dans l'entreprise au moins une personne qui accepte de suivre un cours de formateur en entreprise (maître d'apprentissage) de 40 heures, étalé au maximum sur la durée de la première formation d'apprenti (3-4 ans).
5. Si toutes les conditions sont remplies, le SFPO délivre l'autorisation de former, qui est une décision administrative.

5.5.5 Output 4 : approbation du contrat d'apprentissage

Si la personne suit une formation duale,

1. Le contrat est signé par l'apprenti et l'entreprise.
2. Le SFPO approuve les contrats d'apprentissage, les annule, les enregistre, vérifie le nombre de personnes en formation selon le maximum autorisé dans les ordonnances de formation professionnelle initiale et veille à ce que les dispositions légales et conventions collectives soient respectées.

Si la personne suit une formation à plein temps en établissement scolaire,

1. Le contrat de formation est signé par la personne en formation et l'école (art. 23 LFP).
2. Ce contrat doit être soumis au SFPO.

5.5.6 Output intermédiaire : Décision de la création /fermeture de filières d'études

1. Le Conseil d'Etat définit périodiquement les grands axes et priorités de la formation professionnelle et de la formation continue, dans les limites de la législation fédérale et des recommandations ou accords pris par les instances intercantionales de coordination, ainsi que du préavis du Conseil cantonal de la formation professionnelle.
2. Le Conseil d'Etat détermine les structures des établissements scolaires conformément au décret portant sur les établissements scolaires de la formation professionnelle.

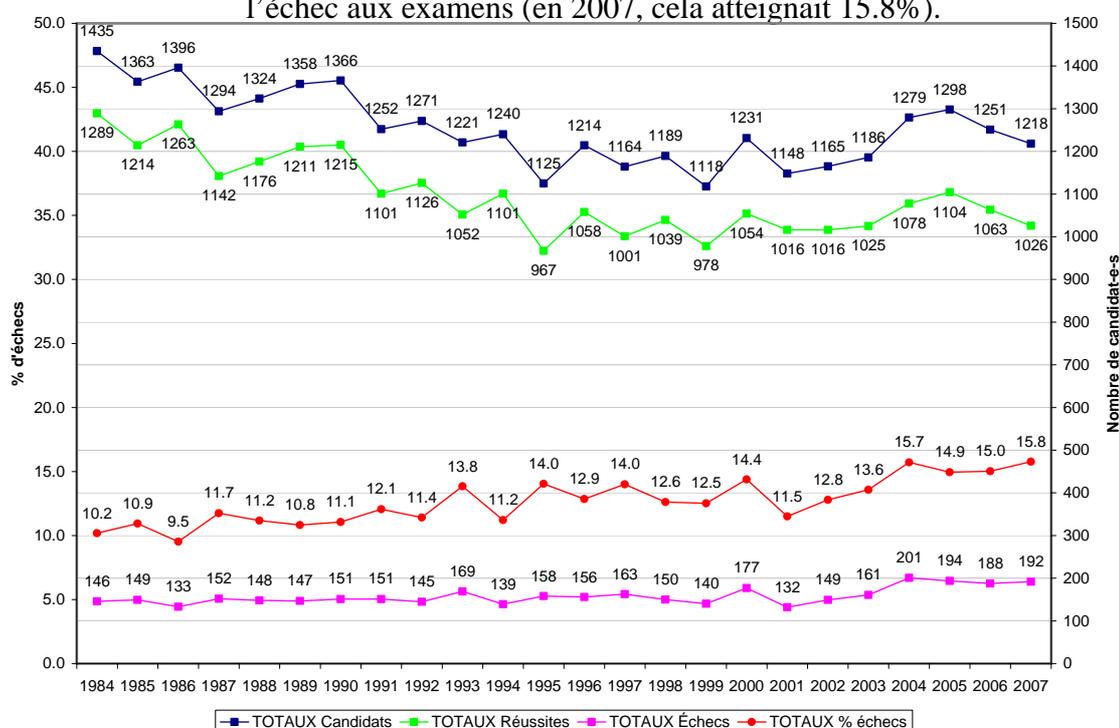
5.5.7 Analyse de l'output principal : la certification

Ci-dessous figure l'analyse de l'output principal de la formation professionnelle, à savoir la certification, au travers des six dimensions d'analyse proposées dans le cadre du cours.

Dimension	Analyse
-----------	---------

Périmètre (existence) La certification constitue l'output principal de la politique de formation professionnelle. Il est mis en œuvre « complètement ». Toutes les filières conduisent à la certification. Les certificats sont produits par le SFPO et signé par le Conseiller d'Etat en charge du DECS. Il s'agit d'outputs massifs.

En 2007 par exemple, sur 1218 candidats aux examens, 1026 ont obtenu leur certificat. Le périmètre est donc clair. Les apprenants doivent suivre la filière et les conditions y relatives et réussir les examens. L'exclusion du périmètre est prédéfinie, il s'agit de l'échec aux examens (en 2007, cela atteignait 15.8%).



Source : Compas, Stratégie de recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle, Etat de situation, page 36/45. Annexe 12 – Statistique des candidats neuchâtelois aux examens de fin d'apprentissage, % d'échecs. Source initiale : Service de la formation professionnelle et des lycées

Il est intéressant de noter que, ces dernières années, le taux d'échecs a sensiblement tendance à augmenter alors que le nombre de candidats a tendance à diminuer. Il sera intéressant de suivre l'évolution de ces quantités en parallèle à la stratégie de renforcement de l'apprentissage dual d'une part et de renforcement des filières professionnelles (par rapport aux filières académiques) d'autre part.

Contenus substantiels et institutionnels

Au niveau substantiel, l'output certification mentionne :

- Le métier pour lequel l'apprenant a été formé.
- L'entreprise dans laquelle l'apprenant a effectué son

Dimension	Analyse
	<p>apprentissage le cas échéant.</p> <p>La certification dispose d'un contenu très institutionnel eu regard des éléments qui participent à son élaboration :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les examens sont organisés par des Commissions d'examens, elles-mêmes nommées par les organisations professionnelles. - les Commissions d'examens proposent les experts qui sont nommés par le Conseil d'Etat, surveillent les résultats et transmettent les résultats au bureau des examens (SFPO) - En outre de manière à s'appuyer sur les connaissances du monde professionnel et que la certification soit en adéquation avec les besoins du marché du travail, différentes organisations participent de manière directe ou indirecte ou consultative à la certification : les organisations du monde du travail, le Conseil cantonal de la formation professionnelle ainsi que les Commissions de formation professionnelle spécifique à chaque domaine.
Degré de formalisation	<ul style="list-style-type: none"> - La certification est formelle.
Statut : output intermédiaire ou final	<ul style="list-style-type: none"> - La certification est considérée comme un output final qui permet d'une part aux élèves formés d'opérer leur insertion dans la vie professionnelle et d'autre part aux entreprises d'avoir des compétences professionnelles en fonction de leurs besoins. Pour rappel, un output intermédiaire a aussi été identifié, à savoir la décision de création ou suppression de filières de formations.
La cohérence du contenu des outputs	<ul style="list-style-type: none"> - Le contenu de la certification est cohérent. La certification a lieu sous le respect d'un certain nombre de conditions. Ces dernières sont fixées à la fois par des exigences fédérales, mais aussi par les branches économiques. La certification est ainsi cohérente car elle correspond à des besoins émis par les organisations du monde du travail. En effet, les commissions et les organisations du monde du travail peuvent faire varier les exigences et le contenu des formations de manière à ce que la certification corresponde à leurs attentes. - En outre, en cas de non respect (échec aux examens), il n'y a pas de certification. Mais il y a la possibilité de recourir et la possibilité de refaire.
Degré de coordination avec les autres politiques publiques	<ul style="list-style-type: none"> - La certification est cohérente avec la politique de formation en général. Cette certification est reconnue à l'échelon fédéral et permet aussi par la suite de poursuivre sa formation notamment vers la maîtrise et vers les Hautes

écoles spécialisées.

- Le degré de coordination est donc élevé. Sur les plans national et intercantonal, on peut aussi relever la nécessité de la coordination pour que la certification d'une formation ne soit pas trop différente d'une région à l'autre.

5.5.8 Conclusion

L'output certification se caractérise par le fait qu'il est mis en œuvre (périmètre) de manière complète et qu'il correspond à un acte administratif bien identifiable et formalisé (diplôme). En outre, les organisations professionnelles participent directement (via les commissions d'examens) et indirectement (déclaration des besoins) à sa production, ce qui explique son caractère institutionnel et sa cohérence. Enfin, le fait que les diplômes soient reconnus à l'échelon national implique un haut degré de coordination.

5.6 Enoncés évaluatifs

Les énoncés évaluatifs sur les effets de la politique publique permettent de décrire les changements de comportement des groupes cibles (impacts) ainsi que les effets induits auprès des bénéficiaires finaux (outcomes). Ils permettent d'apprécier la pertinence, l'effectivité, l'efficacité et l'efficience de la politique publique considérée.

L'énoncé évaluatif constitue le dernier produit d'une politique publique et représente le passage obligé pour la réouverture d'un nouveau cycle (des changements au niveau de la définition du problème ou du PPA occasionnent l'ouverture de grands cycles alors que des changements se limitant au niveau du plan d'action occasionnent l'ouverture d'un petit cycle).

5.6.1 Présence d'un énoncé évaluatif

Dans le cadre de l'analyse du PPA, il s'est avéré que **le PPA contenait très peu d'éléments évaluatifs**. Ni la loi, ni les règlements d'application ne contiennent de critères permettant d'évaluer l'atteinte ou non des objectifs de la politique publique. Seul le rapport du Conseil d'Etat à l'occasion de la présentation de la loi faisait état d'une enquête sur l'offre de places de formation professionnelle initiale auprès des entreprises et institutions formatrices.

Par contre, dans le cadre du programme de législature 2006-2009, le Conseil d'Etat a entrepris un certain nombre de réflexions visant à réformer les structures de l'administration et à améliorer les finances du canton de Neuchâtel. Dans ce contexte le SFPO a été chargé de présenter un état de situation du système de formation professionnelle neuchâtelois ainsi qu'une stratégie de recentrage.

Pour ce faire, le SFPO s'est adjoint les compétences d'un consultant externe qui a rendu un rapport présentant dans un premier temps un état de la situation puis un diagnostic stratégique.

L'énoncé évaluatif analysé ci-dessous n'était donc pas prévu par les bases normatives propres à la formation professionnelle, mais est issu d'une autre politique publique, à savoir la politique financière, qui induit le besoin de réformes de l'Etat de Neuchâtel.

5.6.2 Analyse de l'énoncé évaluatif

Dimensions	Analyse
Critères de référence	<p>Le diagnostic traite d'éléments relatifs à l'effectivité, c'est-à-dire si les impacts sont induits comme prévu par le PPA, les plans d'action et les outputs produits. A ce titre on peut notamment souligner que le groupe-cible entreprises ne fournit pas assez de places d'apprentissage et que les élèves ne sont pas suffisamment attirés par la formation professionnelle. On peut donc noter que le diagnostic juge peu effectifs les outputs.</p> <p>Bien que l'énoncé évaluatif ne le présente pas expressément, on peut conclure que la politique de la formation professionnelle neuchâteloise est peu efficace. Bien que les objectifs de la formation professionnelle soient en partie remplis, ce n'est pas grâce au changement de comportement des groupes-cibles (entreprises notamment). Ce sont les acteurs politico-administratifs, et non les groupes-cibles, qui comblent le manque de places d'apprentissage, et ce faisant, permettent d'atteindre les objectifs de la politique publique.</p> <p><i>« Le système de formation professionnelle NE remplit sa mission d'insertion des individus dans le marché du travail et dans la société ainsi que de soutien de la compétitivité à satisfaction ceci cependant à un coût très élevée (en comparaison intercantonale) dû pour l'essentiel à la proportion de formation en école à plein temps. »</i></p> <p>On peut relever tout d'abord le critère de la pertinence (objectifs/problème publique). En effet, selon le passage ci-dessus, le système de formation professionnelle remplit sa mission, à savoir les deux objectifs principaux de la politique de formation professionnelle.</p> <p>L'efficacité productive (outputs/ressources) est un critère particulièrement important dans l'énoncé évaluatif car elle constitue l'une des principales conclusions du diagnostic, à savoir : la formation professionnelle neuchâteloise coûte 43% plus cher par apprenant que la moyenne suisse.</p> <p>L'efficacité allocative (outcomes / ressources) n'est pas traitée dans le cadre de l'énoncé évaluatif.</p>
Enoncé scientifique ou politique	<p>Il est scientifique. Il a été mené par un Consultant externe. D'autres personnes/institutions ont été impliquées dans le cadre de cet énoncé : AIP (prés.), CIFOM / CEFNA (dir. gén.), CNCI (dir.), CPLN / ESNE (dir. gén.), CPMB (dir.), HE-Arc (dir. gén.), OFFT (vice-dir.), ORTRA S2 (prés.), SEM (chef de service), SFPO (chef de service), UNAM (prés.)</p>
Récapitulatif ou formatif	<p>Essentiellement formatif. L'état de situation et le diagnostic stratégique qui l'accompagnent sont focalisés sur l'avenir. Ils proposent des pistes d'améliorations. Bien entendu, les erreurs ou problèmes du système de formation professionnelle sont évoqués (part dual) mais sans indiquer précisément les responsables.</p>
Ex ante, concomitante ou ex post	<p>On peut qualifier l'énoncé évaluatif comme étant ex post.</p>
Partiel ou global	<p>L'énoncé évaluatif est global. En utilisant d'autres termes (concurrent, environnement, partenaires...), il traite de l'ensemble des groupes-cibles et des bénéficiaires finaux.</p>

Dimensions	Analyse
Formel ou informel	Le diagnostic a été mandaté par le SFPL qui en assume le contenu. Cela caractérise sa dimension plutôt formelle, bien que ce diagnostic ne découle pas d'une obligation légale.
Substantiel et institutionnel	L'énoncé évaluatif a plutôt un caractère institutionnel. Il s'attache plutôt à l'organisation du système de formation professionnelle neuchâtelois. Il a aussi un caractère substantiel dans le sens où il a également apprécié le contenu de la formation professionnelle (adéquation aux besoins des entreprises, satisfactions des organisations professionnelles)

5.6.3 Impact, outcome et indicateurs, lien de causalité de l'output principal

L'output « versement d'indemnités financières » a été retenu.

	Dimensions	Indicateurs	Lien de causalité
Impact	Les entreprises créent de nouvelles places d'apprentissage	Pourcentage d'élèves choisissant la formation professionnelle par rapport au nombre total d'apprentis (indicateurs proposé par l'énoncé évaluatif : passage de l'offre duale de 57% à 80%) Evolution du nombre de places d'apprentissage en entreprises	Les nouveaux « outputs » permettent de faire évoluer le nombre de places d'apprentissage créées par les entreprises (output : indemnité, défiscalisation)
	Les élèves choisissent une filière de formation professionnelle	Pourcentage d'élèves choisissant la formation professionnelle par rapport au total des élèves choisissant une formation professionnelle et une formation gymnasiale académique (indicateur proposé par l'énoncé évaluatif : passage de la part de marché de la formation professionnelle de 58% à 68%)	Les acteurs politico-administratifs et les associations professionnelles réussissent à orienter les élèves vers les filières de formation professionnelles grâce à leurs activités de promotion/orientation
Outcome	Insertion sur le marché du travail	Taux de chômage des apprenants diplômés par rapport au taux de chômage des autres diplômés dans un contexte de développement du nombre de certifications	Le canton de Neuchâtel réussit à augmenter fortement le nombre d'apprenants en formation professionnelle et à les insérer sur le marché du travail (output certification). Cela signifie que le nombre de certifications augmente mais que le taux de chômage de cette population doit rester stable au cours du temps pour respecter l'objectif d'insertion sur le marché du travail

Dimensions	Indicateurs	Lien de causalité
Compétitivité des entreprises	Niveau d'attractivité de la main d'œuvre, issue des filières de formation professionnelle, considéré pour la création, le maintien ou le développement d'activités par les entreprises sur le territoire neuchâtelois	La compétitivité des entreprises est liée à de multiples facteurs. Il n'est pas possible d'isoler le facteur « main d'œuvre issue de la formation professionnelle ». Par contre, il serait possible, pour apprécier ce lien de causalité, de comparer l'appréciation faite par les entreprises de la main d'œuvre (sondage, enquête...) avant et après l'évolution du nombre de certifications et de les questionner sur les apports/effets de cette main d'œuvre sur l'évolution de l'entreprise.

Concernant les impacts, un indicateur quantitatif serait essentiel pour compléter l'indicateur proposé par l'énoncé évaluatif. En effet, l'indicateur relatif à la proportion de la formation duale ne permet pas de conclure à l'effectivité des outputs. C'est pourquoi, en parallèle aux modifications des outputs (indemnités et défiscalisation), il serait intéressant de suivre l'évolution des places d'apprentissage en termes quantitatifs.

Concernant l'outcome, il paraît intéressant d'analyser si, dans le cas où le canton de Neuchâtel réussit à développer la formation professionnelle (augmentation du nombre de certifications), cela s'accompagne par une modification du chômage et aussi de la possibilité pour les entreprises de recruter des compétences professionnelles en fonction de leurs besoins. Il conviendrait de comparer dans le temps les taux de chômage des personnes issues de la formation professionnelle et de celles issues de filières de formation non-professionnelle.

5.6.4 Conclusion

L'énoncé évaluatif analysé a été induit par les problèmes financiers du canton de Neuchâtel. Il ne résulte pas d'une démarche interne à la formation professionnelle. Cet énoncé est très complet et offre une vision très large du système de formation professionnelle neuchâtelois et de ses problèmes. Il va plus loin qu'une évaluation car il propose des stratégies et des objectifs (indicateurs) à atteindre. Il livre par conséquent des éléments pour évaluer la « prochaine » politique publique.

6 Démarche entreprise

6.1 Introduction

Le contexte de départ de ce travail n'était pas facile. En effet, la motivation initiale de la réforme provient des recherches d'économies pour rétablir les finances cantonales. De ce fait, il n'était pas simple de vendre cette réforme qui pouvait être perçue par les milieux économiques comme un transfert de charges de l'Etat vers les entreprises et par les milieux syndicaux et politiques de gauche comme le démantèlement du système de formation.

D'autre part, bien que les initiateurs du projet aient cherché à convaincre les divers acteurs concernés des bénéfices qu'ils pouvaient en tirer, la perspective de consentir des sacrifices pour y parvenir induisait une certaine contradiction. Il est en effet difficile d'imaginer pour la beaucoup d'acteurs qu'un effort collectif est nécessaire pour le bien commun.

Par ailleurs, il faut aussi se mettre à la place des parents qui pourraient penser que leurs enfants ne sont pas bien formés dans le canton, ou que la formation proposée jusqu'à présent n'était pas satisfaisante puisque les pouvoirs publics souhaitent la réformer. Il s'agit ici de rassurer les parents sur la qualité de la formation professionnelle proposée à leurs enfants et d'expliquer que les modifications envisagées sont destinées à adapter le dispositif à l'évolution des besoins et des dispositions légales au niveau fédéral et cantonal.

Enfin, il s'agit aussi de modifier l'image collective de l'apprenti-e qui fait des photocopies ou qui apporte le café. De même que l'idée reçue que la voie de l'apprentissage est une voie de garage qui ferme des portes. En effet, la formation professionnelle offre une palette très riche de filières d'apprentissages (nombreux métiers). De plus, après un apprentissage, il est possible de poursuivre sa formation dans une école supérieure ou de faire une maturité professionnelle suivie d'une HES. Enfin, il existe des passerelles entre HES et universités permettant à un titulaire de bachelor HES de poursuivre ses études de master à l'université, voire même d'effectuer un doctorat.

Au vu de ce qui précède, il était primordial d'insister sur les avantages des apprentissages en entreprise :

- les apprenti-e-s sont mieux qualifié-e-s qu'en école ou laboratoire ;
- ils et elles trouvent plus facilement du travail à l'issue de leur formation ;
- l'apprentissage ne ferme pas des portes puisqu'il existe de nombreuses possibilités de poursuivre la formation (écoles supérieures, maturité professionnelle, HES) et des passerelles entre la formation professionnelle et académique ;

Ces quelques considérations dressent le contexte dans lequel s'est déroulée cette étude.

6.2 Problème de la politique publique

6.2.1 Constat

Pour rappel, le diagnostic stratégique a montré que le coût par apprenant neuchâtelois en formation professionnelle se situe à 43 % en dessus de la moyenne nationale.

Deux causes principales ont été identifiées :

- la part de marché de la formation professionnelle est insuffisante par rapport à la formation académique (58 % des apprenants neuchâtelois en formation professionnelle, contre 73 % en moyenne nationale);
- la proportion de formation professionnelle en école à plein temps est trop élevée (57 % des apprenants neuchâtelois en formation professionnelle suivent un système dual, contre 88 % en moyenne nationale).

6.2.2 Analyse politique

La loi cantonale sur la formation professionnelle ne fait pas référence aux coûts de formation. En période de crise des finances publiques comme connaît actuellement le canton de Neuchâtel, une réelle pression est néanmoins exercée par les milieux employeurs à travers des relais politiques pour baisser les coûts de l'Etat. L'objectif à moyen terme étant d'obtenir une baisse de la fiscalité des entreprises, d'importantes économies budgétaires sont réclamées, y compris dans la formation. Ces dernières années, cette pression a contraint les responsables des services concernées à conduire plusieurs réformes structurelles visant à rationaliser le dispositif, notamment en répartissant les différentes formations dans les trois centres cantonaux de formation professionnelle pour supprimer les doublons et augmenter les effectifs des classes. Plusieurs postes de direction ont été par ailleurs supprimés et les structures de conduite simplifiées. Les conséquences de ces restructurations ont été mises en évidence dans l'étude Léchet, notamment au travers de comparaisons intercantionales des coûts par apprenant pour des filières identiques. Il faut toutefois constater que l'Etat n'a pas communiqué suffisamment sur ces réformes, qui sont passées inaperçues auprès des milieux économiques qui réclament toujours davantage de réformes.

D'autre part, la loi cantonale sur la formation professionnelle, basée sur la loi fédérale, prévoit une proportion importante de formation duale. En misant sur le côté économique en plus du côté social, la loi prévoit une composante « marché du travail ». Or, la mise en œuvre opérée par le canton de Neuchâtel est essentiellement orientée vers la formation en école à plein temps, à l'exception des domaines de la construction, de la santé et des arts et métiers qui suivent les standards suisses.

Il est légitime de se demander si le canton de Neuchâtel constitue une exception ou s'il est représentatif d'une tendance régionale, voire nationale.

L'étude de l'OCDE « Learning for Jobs – The OECD Policy Review of Vocational Education and Training (VET) » décrit la diversité des modèles de formation professionnelle :

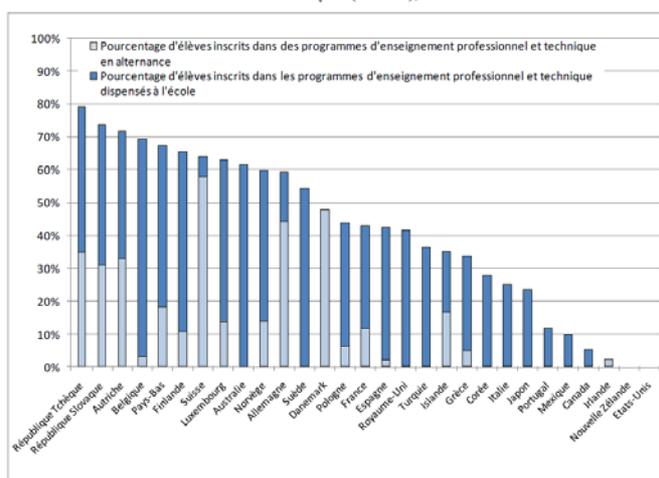
« La diversité des systèmes nationaux d'éducation et de formation professionnelles (EFP) est bien connue, en particulier le contraste entre les systèmes où l'EFP joue un rôle central dans la formation initiale des jeunes - par exemple en Autriche, où 70 % des jeunes suivent un programme d'EFP dans le deuxième cycle du secondaire - et d'autres systèmes, comme aux États-Unis, où les jeunes sont très peu nombreux à suivre un programme d'EFP spécifique (voir le graphique 1). Ce que l'on connaît moins, c'est la grande diversité au sein même des familles de systèmes d'EFP - par exemple les approches radicalement différentes adoptées pour l'EFP dans le deuxième cycle du secondaire en Suède (où ce type d'EFP suppose une proportion limitée de formation en entreprise) et en Norvège, où l'EFP à ce niveau est

couramment associée à une période d'apprentissage en entreprise. Autre aspect de cette diversité : la part relative d'EFP initiale et d'EFP au niveau supérieur dans l'ensemble du système. Ainsi, en Australie, la majorité de la formation initiale des jeunes (essentiellement les niveaux 3 et 4 de la CITE) intervient alors qu'ils ont déjà quitté l'école et qu'ils sont entrés dans la vie active. Si la multitude des solutions adoptées représente un défi en termes de comparaisons internationales, lesquelles exigent une observation fine des contextes nationaux, il demeure possible de recenser des problèmes communs et des solutions communes à ces problèmes dans tous les pays. »

Le graphique ci-après montre qu'en Suisse, quelque 58 % des élèves sont inscrits dans des filières professionnelles duales, alors que 7 % des élèves suivent une formation professionnelle en école à plein temps. Le solde d'élèves, soit près de 35 %, ne suivent pas une voie professionnelle.

Ce graphique montre également que l'Allemagne et l'Autriche ont également une proportion importante de formation professionnelle duale alors que la Belgique, l'Espagne, la France et l'Italie ont une proportion élevée de formation professionnelle en école à plein temps.

Graphique 1. Filière professionnelle en pourcentage de l'enseignement secondaire du deuxième cycle (CITE 3), 2006



Le modèle d'école à plein temps mise en œuvre dans le canton de Neuchâtel, ainsi que dans les autres cantons romands, s'apparente davantage à la culture française, voire latine, qui véhicule la croyance que seule une école peut transmettre les connaissances nécessaires à la pratique d'un métier alors que la formation en entreprise serait une forme moderne d'exploitation des apprentis-e-s. La culture helvétique, plus marquée en Suisse allemande qui connaît une proportion élevée de formation duale, considère à contrario que la qualité de l'apprentissage est supérieure en entreprise que dans le laboratoire d'une école. De ce fait, une filière de formation professionnelle ne doit pas être une filière parallèle au gymnase, mais bien une filière pratique en lien avec les entreprises selon diverses modalités.

Par ailleurs, la formation professionnelle souffre d'une image défavorable dans le canton en comparaison avec la formation académique. Cela a pour conséquence un afflux trop élevé d'élèves dans les filières académiques (gymnase), au détriment des filières professionnelles.

Par conséquent, le modèle de formation professionnelle mis en œuvre dans le canton de Neuchâtel ne respecte pas la volonté du législateur fédéral, reprise dans la loi cantonale.

Ce constat implique un besoin de correction du système de formation professionnelle neuchâtelois.

6.2.3 Décision politique

Pour rappel, le Conseil d'Etat a décidé de fixer des objectifs stratégiques dans son programme de législature 2010-2013. L'objectif concernant la formation professionnelle se décline comme suit :

« Recentrer sur huit ans la formation professionnelle dans le canton et diminuer l'importance des formations à plein temps au secondaire II et au tertiaire non HES :

- faire passer la proportion d'élèves se dirigeant vers des formations professionnelles de 58% à 68 % (moyenne nationale de 73 %)
- au sein de la formation professionnelle, augmenter la part de contrats en formation duale de 57% à 80% (moyenne nationale de 88 %); réserver ainsi en priorité les filières à plein temps aux apprenants se préparant aux maturités (gymnasiales, professionnelles, spécialisées). »

6.2.4 Mandat d'élaboration d'un plan d'action

Le chef du DECS a mandaté le SFPO pour élaborer un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs stratégiques fixés. Une première version de plan d'action a été fournie en septembre 2009. Celui-ci a fait l'objet d'une analyse présentée dans le chapitre 5.4 du présent rapport. Il en ressortait que ce plan d'action présentait des faiblesses qui rendraient son utilisation peu efficace.

Les éléments essentiels de cette analyse ont été présentés au chef du DECS le 21 décembre 2009. Ce dernier a réservé un accueil favorable aux recommandations et a attribué à la soussignée un mandat d'élaboration d'un nouveau plan d'action, avec l'appui du Conseiller stratégique Jacques-André Maire ainsi que d'un groupe de travail stratégique spécialement créé à cet effet. Ce mandat a été réalisé sur une période de trois mois, de janvier à mars 2010.

6.3 Elaboration du nouveau plan d'action

6.3.1 Hypothèse de travail

Si l'acteur SFPO se voit menacé par l'opposition des groupes cibles « entreprises » et « associations professionnelles » à son plan d'action visant à augmenter la formation duale et, de ce fait, à augmenter les places d'apprentissage mises à disposition par les entreprises, en mobilisant les ressources information, infrastructure et consensus, en invoquant les règles institutionnelles liberté d'opinion et d'information, liberté économique et droit de participation, alors le SFPO mobilisera les ressources information, consensus, droit de participation et argent (Fonds FFPP) en échange avec les ressources consensus et soutien politique, en invoquant les règles institutionnelles obligation de transparence et symétrie des sacrifices, afin de permettre la mise en œuvre du plan d'action et non pas en abandonnant le principe de ciblage.

Le plan d'action du SFPO prévoit notamment d'inciter les entreprises à créer davantage de places d'apprentissage afin d'augmenter la proportion d'élèves en formation duale par rapport à la formation en école à plein temps. Or, la création de places d'apprentissage induit des coûts supplémentaires pour les entreprises, qui, en plus d'engager un apprenti et de lui servir un salaire, certes modeste, doivent supporter les coûts de l'encadrement, à savoir la formation de maître d'apprentissage qui engendre des problèmes de disponibilité (un jour par semaine pour le 1^{ère} année d'apprentissage de commerce) et des coûts d'équipement technique des places d'apprentissage. Il est dès lors prévisible que les entreprises s'opposent à cet objectif par les deux moyens suivants :

Premièrement, les associations professionnelles pourraient faire une campagne d'information pour expliquer que les surcoûts de la formation professionnelle dans le canton ne relèvent pas de leur responsabilité, mais de celle de l'Etat dont les structures seraient trop lourdes et coûteuses (même si historiquement la responsabilité des entreprises dans le manque de places d'apprentissage est aussi engagée). La réduction des coûts passerait alors par une réduction structurelle du système de formation professionnelle. Les entreprises mobiliseraient la ressource « information » en invoquant la règle institutionnelle « liberté d'opinion et d'information » pour faire passer ce message.

Parallèlement à cette démarche, les entreprises pourraient menacer de délocaliser leurs activités dans un autre canton qui leur offrirait des conditions plus favorables. Elles mobiliseraient donc la ressource « infrastructure » en invoquant la règle institutionnelle « liberté économique » afin d'éviter la création de nouvelles places d'apprentissage.

Enfin, les associations professionnelles pourraient invoquer leur droit de participation à l'élaboration d'un dispositif les concernant. Elles mobiliseraient la ressource « consensus » en invoquant la règle institutionnelle « droit de participation » pour être intégrées dans l'élaboration du plan d'action.

Face à ces trois moyens d'action, le SFPO pourrait intégrer les entreprises et associations professionnelles dans le processus d'élaboration du plan d'action en échange de leur consensus et soutien politique à la réforme. Il invoquerait à cette fin la règle institutionnelle « obligation de transparence » pour communiquer ses intentions.

Le SFPO pourrait également utiliser la ressource argent au moyen d'un Fonds spécifique (FFPP) pour soutenir les entreprises dans leur mission de formation.

Par ailleurs, le SFPO pourrait pour montrer aux entreprises et associations professionnelles que l'Etat doit aussi prendre des mesures dans ce domaine en invoquant la règle institutionnelle « symétrie des sacrifices » en échange de leur coopération pour créer de nouvelles places d'apprentissage.

Le SFPO espérerait ainsi obtenir le consensus des entreprises et associations professionnelles pour mettre en œuvre son plan d'action sans devoir renoncer à cibler les entreprises et associations professionnelles dont la participation est primordiale pour atteindre le résultat escompté.

Il est important d'insister sur le fait que les groupes cibles doivent changer de comportement pour résoudre le problème. L'intégration des divers acteurs au processus d'élaboration ainsi que la mise en consultation prévue sont des objectifs stratégiques pour favoriser la réalisation des réformes et neutraliser les facteurs de blocage en tenant compte des sensibilités et en montrant aux acteurs concernés leur gain pour éviter leur opposition.

6.3.2 Acteurs partenaires de l'élaboration du plan d'action

Un groupe de travail stratégique (GT stratégique) a été créé pour réfléchir aux pistes de recentrage de la formation professionnelle neuchâteloise. Ce groupe est composé de sept membres : Jacques-André Maire (DECS) *président*, Jean-Claude Baudoin (UNAM), Séverine Gutmann (CNCI), Jean-Pierre Brügger (CIFOM), Jean-Marie Fragnière (SOSP), Serge Caccia (Centre scolaire secondaire Les Cerisiers), Laura Perret avec le rôle de consultante externe.

Par ailleurs, des discussions ont également été menées avec les directeurs des écoles du secondaire II d'une part, ainsi qu'avec les conseillers en formation professionnelle et accompagnants d'autre part. Ces divers échanges ont permis d'expliquer les enjeux du recentrage et sa légitimité politique, de recueillir de nombreuses idées et de vérifier l'acceptabilité de certaines pistes envisagées.

Les réunions ont eu lieu aux dates suivantes :

- GT stratégique 8 février ;
- CDES2 17 février ;
- GT stratégique 25 février ;
- Conseillers et accompagnants 9 mars ;
- GT stratégique 16 mars.

6.3.3 Sélection des mesures constitutives du plan d'action

Lors de l'élaboration du catalogue de mesures, des composantes telles que la structure économique cantonale (type d'industrie) et topographique (haut/bas du canton, localisation des entreprises et des centres de formation) ont été prises en compte. Des mesures organisationnelles, de communication, infrastructurelles ou visant le changement de philosophie de la formation professionnelle ont été imaginées.

Diverses discussions ont permis de constituer un premier ensemble de 72 mesures de natures variées, qui ont été organisées selon les huit publics-cibles suivants :

- Entreprises ;
- Parents et élèves ;
- Ecoles secondaires ;
- Enseignant-e-s et formation des enseignant-e-s ;
- Orientation scolaire et professionnelle ;
- Ecoles postobligatoires (centres professionnels, lycées et écoles de culture générale) ;
- Etat ;
- Public.

Il faut préciser que ce ne sont pas tous des groupes-cibles au sens de la définition du cadre d'analyse. En effet, l'Etat par exemple représente l'autorité politico-administrative en charge de la politique publique et non un groupe-cible. Il s'avère néanmoins qu'un certain nombre de mesures doivent également être prises pour cet acteur et que cela contribuera à l'acceptabilité du plan d'action par la symétrie des sacrifices.

Il faut relever la présence de doublons pour certaines mesures concernant plusieurs publics-cibles. En éliminant les doublons, une soixantaine de mesures distinctes subsistent.

Une fois le premier ensemble de mesures disponible, il s'est agi de procéder à un tri pour en sélectionner un sous-ensemble. En effet, il est indispensable de prioriser les mesures dans le temps, l'espace et le secteur selon la fonction spécifique de cette phase du cycle. Ces priorités pourront naturellement changer dans le temps.

Deux considérations majeures ont guidé la réflexion. Premièrement, les mesures retenues doivent permettre de résoudre le problème de la politique publique, c'est-à-dire d'augmenter la part de marché de la formation professionnelle et d'augmenter la proportion de formation duale. Deuxièmement, ces mesures doivent être en adéquation avec la stratégie du Conseil d'Etat et permettre de diminuer les coûts de la formation professionnelle neuchâteloise.

Le GT stratégique s'est livré à une priorisation des mesures. Les membres ont attribué individuellement une priorité (1 priorité faible ; 5 priorité élevée) à chaque mesure proposée. La priorité moyenne de chaque mesure a été calculée pour permettre une répartition des mesures en trois groupes :

- Mesures à priorité élevée (comprise entre 4.5 et 5) ;
- Mesures à priorité moyenne (comprise entre 3.5 et 4.4) ;
- Mesures à priorité faible (comprise entre 0 et 3.4).

Par ailleurs, les mesures ont été caractérisées selon les six dimensions suivantes :

Niveau de décision	Coût	Délai
- Peuple - Conseil d'Etat - Grand Conseil - DECS/DEC - Entreprises - Etablissements	- Elevé - Moyen - Faible	- Court terme (CT) - Moyen terme (MT) - Long terme (LT)
Implication d'une autre politique publique	Acceptabilité	Type de mesure
- Economie - Transports - Ecole obligatoire - Orientation	- Elevée - Moyenne - Faible	- Réforme - Partenariat - Soutien - Promotion - Orientation - Infrastructure

Cette caractérisation n'a qu'une valeur indicative. En effet, une analyse des mesures retenues après la phase de consultation permettra d'estimer précisément les ressources nécessaires ainsi que les diverses implications de leur mise en œuvre.

Une analyse critique a ensuite permis de repêcher des mesures qui se sont révélées indispensables, mais qui n'avaient pas obtenu une priorité élevée dans un premier tri. Finalement, le groupe de travail a trouvé un consensus autour d'un catalogue de 40 mesures destinées à neuf publics-cibles.

Le groupe de travail a de surcroît identifié des mesures à réaliser sans les mettre en consultation, soit parce qu'elles sont opérationnelles ou à usage interne, soit parce qu'elles sont « évidentes » ou aisément réalisables.

Afin de ne pas perdre la richesse des idées recueillies, le groupe de travail a proposé trois séries de mesures :

- 40 mesures à mettre en consultation ;
- 6 mesures à réaliser sans les mettre en consultation ;
- 25 mesures non retenues à conserver pour des développements ultérieurs.

Enfin, un questionnaire à remplir en ligne a été développé pour faciliter la procédure de consultation.

Ces résultats ont été soumis au chef du DECS qui en a fait l'analyse politique et s'est positionné sur les mesures proposées. Il a souhaité y apporter quelques changements (ajouts, modifications et suppressions) lui permettant d'endosser la responsabilité des mesures qu'il

mettra effectivement en consultation auprès des publics-cibles identifiés. Cette démarche a abouti à :

- 44 mesures à mettre en consultation ;
- 6 mesures à réaliser sans les mettre en consultation, à communiquer en annexe au plan d'action pour informer les organes consultés des actions déjà entreprises par l'Etat ;
- 15 mesures non retenues à conserver pour des développements ultérieurs.

Voici quelques exemples des mesures retenues :

- Aménager des conditions de travail pour les apprenti-e-s (horaires, vacances, etc.) ;
- Améliorer l'accessibilité des entreprises pour les apprenti-e-s en organisant par exemple des transports d'entreprise ou scolaires ;
- Entamer une réflexion sur les actuelles sections préprofessionnelle, moderne et maturités ainsi que sur l'année d'orientation (6e actuelle) ;
- Adapter la formation des enseignant-e-s du secondaire I de manière à augmenter leur connaissance des entreprises et des possibilités de formation professionnelle ;
- Mettre sur pied un forum au sein des écoles secondaires intitulé « 10 minutes pour convaincre », sorte d'interface entre jeunes de 9e année en quête de places d'apprentissage et des employeurs en recherche d'apprenti-e-s ;
- Créer des formules mixtes entre entreprises et école professionnelle (année de transition, taux progressif d'activité en entreprise, partenariat flexible, etc.) ;
- Assortir les aides de la promotion économique accordées aux nouvelles entreprises à la mise à disposition de places d'apprentissage ;
- Définir la formation d'apprenti-e-s comme critère d'aptitude lors de l'attribution de marchés publics.

Le plan d'action complet se trouve dans l'annexe 1 du présent rapport.

Risques d'opposition

Plusieurs oppositions à la mise en œuvre des objectifs stratégiques sont possibles. En voici les principales.

Les entreprises pourraient s'opposer au processus en raison de l'augmentation des coûts qu'occasionnerait une augmentation du nombre de places d'apprentissage pour le système dual. Elles pourraient avoir l'impression d'un transfert des charges de l'Etat vers les entreprises (objectif 2).

Les écoles professionnelles pourraient s'opposer au processus en raison de la diminution des filières à plein temps, et, par conséquent, la diminution des postes d'enseignants (objectif 2).

Les lycées académiques pourraient s'opposer au processus en raison de la diminution des effectifs au profit de la formation professionnelle (objectif 1).

Les élèves et leur entourage pourraient s'opposer au processus en raison de la réduction des filières offertes (objectif 3) ainsi que de la mobilité nécessaire pour suivre une formation dans l'espace BEJUNE (objectif 4).

Ce projet pourrait également présenter le risque d'émailler encore l'image de la formation professionnelle au sein de la population, notamment si les formations duales sont « réservées » aux mauvais élèves.

Enfin, il existe un risque que les entreprises n'aient pas un niveau de qualification suffisant pour assurer une formation de qualité des apprentis. Cela induirait la nécessité de formation des maîtres d'apprentissage et l'encouragement à la création de centres interentreprises.

6.3.4 Démarches préalables à la mise en consultation

Afin de favoriser la communication du plan d'action, il serait souhaitable d'entreprendre quelques démarches avant sa mise en consultation.

Il s'agit notamment d'informer :

- Le Département de l'économie (DEC) et la promotion économique en raison de l'implication du projet sur la politique économique ;
- Le Service de l'enseignement obligatoire (SEO) en raison de l'implication du projet sur la scolarité obligatoire ;
- Les syndicats pour éviter leur opposition au projet ;
- La presse par une conférence ou un communiqué de presse pour transmettre le message souhaité.

Par ailleurs, il serait judicieux de trouver des relais dans les partis politiques pour préparer le terrain à l'interne.

Enfin, il est conseillé de s'attacher les services d'un coach politique pour accompagner le processus de consultation et de coordination avec les divers acteurs.

Divers moyens de consultation sont disponibles (courrier, séance d'information, tables rondes par régions, regroupements d'entreprises selon la taille ou le secteur, interventions de poids-lourds politiques, etc.). Des moyens différenciés selon les groupes cibles pourraient être envisagés. Lors d'une rencontre avec les représentants de la chambre du commerce et de l'industrie, il est apparu par exemple que la communication devait se faire de manière différente selon les secteurs industriels visés (le comité pour les arts et métiers, les entreprises individuellement pour le commerce).

6.3.5 Etapes suivantes

L'adoption d'un plan d'action à mettre en consultation est la première étape d'un long processus. Les étapes suivantes sont énumérées ci-après. Cette liste n'est évidemment pas exhaustive et dépendra de l'évolution de la situation.

- Plan d'action final adopté par le chef du DECS (1^{er} avril) ;
- Information de certains acteurs avant la consultation (3 mai) ;
- Décision de mise en consultation par le chef du DECS ;
- Mise en consultation par le SFPO ;
- Dépouillement de la consultation par le SFPO ;
- Sélection des mesures à retenir et analyse de ces mesures par le SFPO selon les dimensions suivantes :
 - Ressources ;
 - Planification ;
 - Conditions de réalisation ;
 - Acteur politico-administratif responsable.
- Décision des mesures à mettre en œuvre par le chef du DECS sur proposition du SFPO ;
- Présentation des mesures par le chef du DECS au Conseil d'Etat et décision du Conseil d'Etat ;
- Communication des mesures retenues aux acteurs chargés de la mise en œuvre par le Conseil d'Etat ;
- Communication des mesures retenues aux organes ayant répondu à la consultation ;

- Structuration des interactions entre acteurs responsables et fixation de règles pour l'arrangement politico-administratif de la mise en œuvre ;
- Mandat de mise en œuvre aux acteurs concernés par le Conseil d'Etat ;
- Mise en œuvre des mesures par les acteurs qui en ont reçu le mandat ;
- Evaluation périodique et finale par le SFPO.

6.3.6 Mise en garde

La soussignée a attiré l'attention chef du DECS sur les mesures qui risquent de soulever des réactions et qui mériteraient une attention particulière tant dans la communication que dans l'éventuelle mise en œuvre ultérieure. Il s'agit notamment de l'aménagement des conditions de travail pour les apprenti-e-s, de la réflexion sur les actuelles sections préprofessionnelle, moderne et maturités ainsi que de la subordination des aides de la promotion économique et l'attribution de marchés publics à la création de places d'apprentissage.

6.3.7 Jeu des acteurs fictif, échanges de ressources et règles institutionnelles

Diverses ressources interviennent, tant dans l'élaboration du plan d'action que dans sa mise en œuvre ultérieure. La liste ci-après énumère des ressources avec des exemples d'utilisation :

- droit : la révision de la loi sur le Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, l'Arrêté du Conseil d'Etat fixant un quota de 4% d'apprenti-e-s dans l'administration cantonale, l'introduction d'une régulation à l'entrée des formations à plein temps ;
- personnel : l'utilisation des conseillers en formation et coachs comme démarcheurs de places d'apprentissage ;
- argent : la mise à disposition de moyens financiers pour réaliser certaines mesures ;
- information : la communication du plan d'action aux groupes cibles ; la recherche de chiffres sur le nombre de places d'apprentissage pour contrebalancer les chiffres officiels ;
- organisation : la mise en place d'un groupe de travail stratégique pour l'élaboration du plan d'action, la structuration des interactions entre acteurs responsables et la fixation de règles pour l'arrangement politico-administratif de la mise en œuvre ;
- consensus : avec les divers acteurs concernés et intégrés dans le groupe de travail stratégique ainsi que ceux consultés sur le plan d'action ;
- temps : le délai de 8 ans (deux législatures) pour atteindre les objectifs stratégiques ; la mise en consultation différée pour tenir compte des diverses sensibilités ; la prise en compte du l'agenda politique ;
- infrastructure : le développement des transports pour les apprenti-e-s qui se rendent dans un centre professionnel ou en entreprise ;
- soutien politique : la discussion du plan d'action dans les divers partis politiques ;

Le plan d'action n'ayant pas encore été mis en consultations, les réactions réelles des acteurs concernés ne sont pas connues à ce jour. Il est néanmoins possible d'imaginer les réactions des acteurs du groupe cible principal de la politique publique, à savoir les entreprises et les associations professionnelles.

Entreprises

Les entreprises seraient plus enclines à créer des places d'apprentissage si l'Etat employeur augmentait également ses places d'apprentissage selon la règle institutionnelle de la symétrie des sacrifices.

Elles apprécieraient également une certaine cohérences dans les actions entreprises par l'Etat. Par exemple éviter de confier des mandats hors canton lorsque les compétences existent sur le territoire cantonal.

Associations professionnelles

Si l'Etat mobilise la ressource droit pour obtenir un équilibre dans le niveau d'engagement entre l'Etat et le monde économique, les associations professionnelles pourraient échanger la ressource droit en invoquant la règle institutionnelle du devoir de l'Etat de donner la formation à chaque citoyen pour s'opposer à cette mesure.

Si l'Etat mobilise la ressource force pour imposant un quota d'apprentis aux Départements et institutions subventionnées par l'Etat, alors ces derniers pourraient recourir aux ressources personnel et infrastructure en invoquant la règle institutionnelle défendant la liberté économique pour s'opposer à la mesure.

Si l'Etat mobilise les ressources information et force pour obliger les entreprises à faire du lobbying en faveur de la formation professionnelle duale, alors les associations professionnelles mobiliseraient les ressources droit et personnel selon la règle institutionnelle de la liberté économique pour s'opposer à cette tâche estimant qu'elle incombe aux acteurs publics.

Si l'Etat mobilise les ressources droit et consensus en invoquant la règle instituant le devoir d'évaluation des politiques publiques pour exiger de mesurer la réalisation des objectifs atteints en matière de formation professionnelle, alors les associations professionnelles mobiliseraient les ressources temps, argent et personnel pour s'opposer à cette mesure.

6.3.8 Résultats obtenus

Le mandat d'élaboration d'un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat a été réalisé dans les délais. Les résultats livrés au chef du DECS le 1^{er} avril 2010 sont :

- une proposition de plan d'action avec les mesures retenues par le groupe de travail stratégique (annexe 1) ;
- un document d'accompagnement qui expose la démarche suivie pour réaliser ce mandat et propose quelques jalons pour la suite du projet (intégré dans le présent rapport) ;
- un document contenant des mesures à mettre en oeuvre de toute manière sans consultation (annexe 3) ;
- un document contenant des mesures recueillies mais non retenues, à garder pour un développement ultérieur (annexe 4) ;
- une grille Excel avec une caractérisation des mesures selon diverses dimensions (annexe 2) ;
- une proposition de questionnaire à remplir en ligne pour faciliter la consultation.

Un autre résultat intéressant est la construction d'un consensus autour de ce projet de plan d'action. En effet, il a été très surprenant de constater à quel point les divers acteurs impliqués dans les réflexions stratégiques partageaient la même volonté de faire avancer les choses dans l'intérêt général, même si les orientations prises pouvaient avoir des conséquences négatives pour l'un ou l'autre groupe-cible. La capacité d'analyse réflexive a permis d'imaginer des pistes originales et d'équilibrer les mesures de manière à montrer que tous les acteurs devaient faire des efforts (symétrie des sacrifices) et éviter de donner l'impression d'un transfert des charges de l'Etat vers les entreprises.

La large mise en consultation prévue suscitera sûrement des discussions nourries et donnera lieu à un jeu d'acteurs intéressant. Cette partie ne fait toutefois pas partie du champ couvert par cette étude.

6.3.9 Discussion de l'hypothèse

Rappel de l'hypothèse :

Si l'acteur SFPO se voit menacé par l'opposition des groupes cibles « entreprises » et « associations professionnelles » à son plan d'action visant à augmenter la formation duale et, de ce fait, à augmenter les places d'apprentissage mises à disposition par les entreprises, en mobilisant les ressources information, infrastructure et consensus, en invoquant les règles institutionnelles liberté d'opinion et d'information, liberté économique et droit de participation, alors le SFPO mobilisera les ressources information, consensus, droit de participation et argent (Fonds FFPP) en échange avec les ressources consensus et soutien politique, en invoquant les règles institutionnelles obligation de transparence et symétrie des sacrifices, afin de permettre la mise en œuvre du plan d'action et non pas en abandonnant le principe de ciblage.

Au moment de rédiger ce texte, le plan d'action a été accepté par le Conseiller d'Etat en charge du DECS. Il passera par une dernière étape de validation le 3 mai auprès de la Chambre du commerce et de l'industrie (CNCI). Il devrait ensuite être mis en consultation auprès des divers acteurs concernés. Entre temps, les divers contacts préalables à la mise en consultation devraient avoir lieu afin de préparer le terrain et permettre aux organes consultés de planifier et organiser la réponse à la consultation.

Il est difficile de se prononcer sur la validité de cette hypothèse tant que la consultation n'a pas eu lieu. Il faut relever néanmoins que l'intégration des associations professionnelles dans le processus d'élaboration du plan d'action a eu plusieurs effets bénéfiques. Cela a permis de mieux connaître la réalité des entreprises et leur point de vue sur la problématique de la formation professionnelle. D'autre part, cela a donné lieu au recueil de nombreuses idées. Enfin, cela a permis d'obtenir un consensus autour de ce plan d'action, et de ce fait, le soutien politique.

Il est difficile de vérifier aujourd'hui si le groupe cible des entreprises s'opposera à la volonté de l'Etat d'augmenter le nombre de places d'apprentissage mises à disposition par les entreprises pour favoriser l'apprentissage dual. Difficile également de vérifier si la perspective de symétrie des sacrifices incitera les entreprises formatrices à coopérer dans cette voie. Il semble néanmoins qu'avec le soutien des associations professionnelles et leur concours pour faire passer le message auprès de leurs membres, les réactions ne devraient pas être trop négatives.

Il est possible que d'autres acteurs se manifestent plus significativement, par exemple les enseignants des lycées, des écoles professionnelles et des écoles de culture générale qui interviendraient pour défendre leur statut professionnel en raison de la baisse des charges d'enseignement qui découlerait d'une transition vers le modèle dual. L'atmosphère est quelque peu tendue en ce moment avec les enseignants des centres professionnels en raison d'un projet controversé de transfert de filière technique du centre professionnel du bas du canton vers le haut du canton. Par ailleurs, les enseignants étant organisés au sein de syndicats, il est possible que ces derniers se mobilisent contre les mesures prévues par le plan d'action. Des contacts préalables ont également été pris pour préparer le terrain, mais il est difficile de prévoir l'effet que cela produira.

6.3.10 Effets de la réforme sur l'outcome

Pour rappel, le problème public est défini comme « le risque que l'offre de main d'œuvre qualifiée ne soit pas en adéquation avec la demande de main d'œuvre des entreprises et des institutions étatiques ».

L'outcome désigne les effets de la politique publique de formation professionnelle, c'est-à-dire dans quelle mesure la politique publique permet-elle aux entreprises et institutions étatique de disposer d'une main d'œuvre qualifiée en suffisance.

La dimension qui nous intéresse par rapport à la définition du problème est l'insertion des diplômés de formation professionnelle initiale sur le marché du travail.

Un indicateur pertinent pour évaluer l'outcome est le taux de chômage des diplômés de formation professionnelle initiale par rapport au taux de chômage des autres diplômés.

Selon les statistiques de l'OFS, le taux de chômage à l'issue d'une formation professionnelle initiale est de 7 %. En cas de poursuite des études, le taux de chômage est de 1.7 % seulement à l'issue de la formation professionnelle supérieure alors qu'il est de 4.6 % pour les diplômes des hautes écoles (la moyenne étant située à 4.9 %).

Activité professionnelle exercée à court terme selon le niveau de formation, en 2009

Part des titularisés en %

	Secondaire II: professionnel	Formation professionnelle supérieure	Hautes écoles	Total
Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Travail normal	76.3	81.9	72.3	76.0
Travail précaire*	12.3	14.7	19.6	15.6
Chômage	7.0	1.7	4.6	4.9
Personnes non actives	4.4	1.7	3.5	3.5

© 2009 OFS / BFS / UST

*Remplissant au moins l'une des conditions du travail précaire

Source: Enquête suisse sur la population active (ESPA) OFS

Informations: Brice Quiquerez, 032 713 69 55, brice.quiquerez@bfs.admin.ch

© OFS - Indicateurs de la formation professionnelle

Figure 3. Activité professionnelle à court terme selon le niveau de formation, en 2009

Cette réforme devrait permettre la création de 400 places d'apprentissages dans les entreprises et 90 places dans les institutions étatiques (entrée en vigueur de l'arrêté du Conseil d'Etat en été 2011) sur une période de 8 ans. Ce qui représente près de 500 places d'apprentissage supplémentaires au total.

Il est légitime de se demander si cette réforme induira une baisse du chômage des jeunes. Ce lien est difficile à établir car le chômage est très fluctuant en fonction de la conjoncture selon le secteur économique. Un exemple typique est l'horlogerie où, jusqu'en été 2008, les entreprises venaient chercher les nouveaux certifiés à la sortie des écoles et demandaient aux écoles d'en former plus. Une année après, la plupart des nouveaux certifiés étaient au chômage en raison de la crise économique dont les effets sur l'industrie horlogère sont considérables. Le développement de l'apprentissage dual n'influencera vraisemblablement pas

cette réalité. Il est probable que le nombre de places d'apprentissage créées varie en fonction de la conjoncture, avec l'inconvénient que, puisque la formation dure 3 ou 4 ans, le besoin en nouveaux diplômés 3 ou 4 ans plus tard ne sera pas du tout le même.

De plus, dans certains secteurs où le chômage des jeunes est chronique ces dernières années, comme par exemple le secteur commercial, le fait de se former en école à plein temps ou en apprentissage dual (pour obtenir à l'avenir le même titre) ne changera pratiquement rien. En effet, si on interroge les employeurs, ceux qui préfèrent engager des candidats ayant passé par une voie duale sont pratiquement aussi nombreux que ceux qui préfèrent engager des candidats ayant suivi la voie de formation en école à plein temps.

Du point de vue financier, si les objectifs fixés sont complètement atteints dans 8 ans, à cet horizon, toutes choses étant égales par ailleurs, le potentiel d'économie pour l'Etat est de l'ordre de 30 millions par année au niveau des écoles selon l'étude Lécho. L'Etat employeur verra toutefois ses charges légèrement augmenter (env. 1'000'000.- de charges salariales pour les nouveaux apprentis par exemple).

Des incitations financières pour les entreprises pourraient être envisagées en allouant par exemple la moitié des économies prévues aux entreprises pendant 3 ans pour faciliter la création de places d'apprentissage.

6.4 Concept de communication

Une des difficultés majeures de la formation professionnelle provient de l'image négative dont elle souffre par rapport à la formation académique. Un enjeu fondamental est donc de revaloriser l'image de la formation professionnelle. Ce thème a été traité dans le cadre du cours à option « Démocratie et formation de l'opinion », dans le chapitre consacré à la « Communication de l'Etat ». Un concept de communication pour promouvoir la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel a été réalisé comme travail de séminaire. Ce concept de communication est une mesure concrète pour revaloriser la formation professionnelle en général, et la formation professionnelle duale en particulier. Il contribuera ainsi à atteindre les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat.

Le concept de communication poursuit deux objectifs principaux :

- promouvoir la formation professionnelle afin d'en augmenter la part de marché par rapport aux formations académiques ;
- promouvoir la formation professionnelle duale afin d'augmenter le nombre de places d'apprentissage offertes et occupées.

Les mesures de communication du recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle doivent :

- soutenir les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat ;
- s'adresser au public ciblé et l'informer de manière adéquate ;
- donner à la formation professionnelle en général, et duale en particulier, une visibilité adéquate ;
- répertorier et faire connaître les exemples de réussite.

Les messages centraux de la communication sont :

- Voie professionnelle équivalente à la voie académique ;
- Avantages modèle dual pour les apprenti-e-s :
 - o Savoir-faire pratique ;
 - o Expérience professionnelle à valoriser par la suite ;
 - o Autonomie, responsabilité, indépendance ;
 - o Augmentation des chances de trouver du travail et baisse du chômage des jeunes ;
- Meilleure connaissance du système => meilleur choix ;
- Avantages pour les entreprises :
 - o Main d'œuvre qualifiée et relève
 - o Avantages compétitifs (technologie)
- Synergies entre entreprises ;
- Capital humain = avenir de la Suisse.

Les mesures proposées exploiteront les canaux suivants :

- Internet ;
- Médias (communiqués, conférences de presse) ;
- Publi-reportages ;

- Textes de base ;
- Manifestations et conférences ;
- Conférences sectorielles ;
- Conférences régionales ;
- Rencontres ciblées ;
- Publicité et marketing (affiches, annonces, flyers, etc.) ;
- Newsletter ;
- Témoignages.

Une coordination interne et externe sera mise en place afin de faire connaître aux acteurs internes de l'Etat et aux partenaires les principes, les messages centraux, les points forts et les mesures de communication et mettre en œuvre avec eux les mesures de communication.

Le concept de communication complet figure dans l'annexe 4 du présent rapport.

7 Considérations finales

7.1 Caractérisation du travail de recherche

Il s'agit ici de qualifier la démarche. En effet, ce travail de recherche n'est pas une analyse d'une politique publique a posteriori, mais l'ingénierie d'une politique publique réelle et mise en œuvre.

La construction du monde des acteurs a été réalisée selon la théorie d'analyse des politiques publiques. Les idées de mesures ont été obtenues par la structuration des acteurs dans la grille.

La démarche itérative a permis de mener un processus de construction du consensus nécessaire à la réussite de la réforme. La somme des idées recueillies auprès des divers acteurs est considérablement plus riche que ce qu'aurait produit une démarche individuelle. Par ailleurs, il aurait été impossible d'obtenir le même résultat en laboratoire.

L'échantillon retenu est la conséquence des hypothèses causales et d'intervention.

Enfin, il est nécessaire de souligner l'importance des stations de validation par les acteurs en place, à savoir le groupe de travail stratégique, le Conseiller d'Etat en charge du Département, la chambre du commerce et de l'industrie.

7.2 Originalité du travail de recherche

Ce travail présente deux caractères originaux. D'une part, la construction d'un plan d'action solidifié a été rendue possible par des réflexions conceptuelles portant par exemple sur l'arrangement du champ et la structuration des acteurs. D'autre part, le résultat concret obtenu comme semi-externe en utilisant l'outillage de l'analyse des politiques publiques.

7.3 Inscription du travail de recherche dans le temps

Ce travail de recherche représente une intervention passagère dans le cycle de vie de la politique publique considérée. Le tableau ci-après indique les principaux jalons du projet de recherche et du plan de formation de l'auteure sur une période de dix ans.

2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
législature 2006-2009		législature 2010-2013				législature 2014-2017			
diagnostic stratégique	définition des objectifs stratégiques	réalisation des objectifs stratégiques							
<ul style="list-style-type: none"> - début MPA (septembre) - recherche sujet de mémoire (novembre-décembre) - module I méthodologie (novembre) - résultats de l'étude Lécho (décembre) 	<ul style="list-style-type: none"> - module II méthodologie (mars) - début du travail de mémoire (mars) - cours PPC (octobre-décembre) 	<ul style="list-style-type: none"> - mandat DECS (janvier-mars) - livraison plan d'action au DECS (1^{er} avril) - pré-soutenance (22 avril) - mise en consultation du plan d'action (25 mai) - soutenance (26 mai) - fin MPA (2 juillet) - début de mise en œuvre du plan d'action (septembre) 	<ul style="list-style-type: none"> - mise en œuvre du plan d'action - évaluations périodiques 				<ul style="list-style-type: none"> - évaluation finale de l'atteinte des objectifs stratégiques - préparation objectifs prochaine législature 		

7.4 Description de la démarche à l'attention de futur-e-s étudiant-e-s

7.4.1 Avant le mémoire

J'ai commencé ma formation à l'IDHEAP en septembre 2008. Dès les premiers cours, les professeurs nous ont sensibilisés à l'importance de définir rapidement notre sujet de mémoire et de commencer le travail parallèlement aux cours afin d'éviter un éventuel échec dû au retard pour rendre le mémoire. Je m'y suis donc attelée directement. J'ai choisi d'effectuer cette recherche sur un aspect lié à la formation en raison de mon expérience professionnelle de dix ans dans le domaine et de ma conviction qu'investir dans la formation permet de construire l'avenir de notre pays. Par ailleurs, étant très attachée au canton de Neuchâtel et exerçant divers mandats politiques, j'ai souhaité traiter un thème qui représente un enjeu pour les neuchâtelois.

Le plan de formation du MPA prévoit la participation à un cours d'introduction aux méthodes de recherche en administration publique composé de deux modules, le premier portant sur les concepts de base et le langage de la recherche scientifique, le second sur les techniques et méthodes qualitatives utilisées dans la recherche en administration publique. J'ai donc suivi ces deux modules en novembre 2008 et mars 2009.

Parallèlement à cela, j'ai pris des contacts en novembre 2008 dans divers secteurs de la formation afin de trouver des idées de sujet. Lors de mes discussions, j'ai demandé systématiquement à mes interlocuteurs quels étaient, de leur point de vue, les enjeux majeurs du domaine pour les trois années à venir. Les personnes que j'ai rencontrées sont :

- Alain Zosso, directeur de l'ESRN, secteur école obligatoire (primaire et secondaire I) ;
- Christian Berger, secrétaire général de la CIIP, secteur HARMOS (primaire et secondaire I) ;
- Jacques-André Maire, chef du SFPO, secteur formation postobligatoire (secondaire II) ;
- Denis Billotte, secrétaire général de la CUSO, secteur formation universitaire (tertiaire) ;
- Jean-Pierre Baer, directeur du CEFNA au CPLN, secteur formation continue ;
- Claude Borel, député au Grand Conseil neuchâtelois, membre de la sous-commission financière du DECS, secteur formation en général.

Ces discussions ont été très enrichissantes et m'ont permis de dresser une liste d'une dizaine de thèmes. Pour effectuer mon choix, j'ai appliqué des critères tels que la faisabilité pour entrer dans la fenêtre temporelle de ma formation à l'IDHEAP, la facilité d'accès aux documents, l'importance des enjeux pour la société, mes connaissances préalables du sujet, la qualité de la relation pour favoriser la collaboration. Cette analyse, m'a permis de choisir en décembre 2008 le thème du « Recentrage du système de formation professionnelle neuchâtelois ».

Par la suite, j'ai sollicité deux professeurs de l'IDHEAP comme (co)-rapporteurs et élaboré une proposition de sujet de mémoire qui a été validée en mars 2009.

En guise de travail préparatoire de mars à septembre 2009, j'ai effectué des recherches et des lectures, mené des discussions et rédigé la partie descriptive du système de formation neuchâtelois. Puis, j'ai pris ce thème comme sujet du travail de séminaire du cours de « Politiques publiques comparées » qui s'est déroulé d'octobre à décembre 2009. Ce cours m'a permis d'appliquer la méthode d'analyse des politiques publiques à cette problématique, de construire le triangle des acteurs, de déterminer les hypothèses causales et d'intervention et d'analyser le produit « plan d'action » qui avait été initialement élaboré par le DECS.

J'ai ensuite présenté les éléments essentiels de cette analyse au Conseiller d'Etat en charge du DECS, Philippe Gnaegi, en décembre 2009. Celui-ci a apprécié mes recommandations et m'a attribué le mandat de retravailler le plan d'action afin d'en faire un instrument de pilotage de la politique publique. Ce mandat s'est déroulé sur trois mois, de janvier à mars 2010. Un groupe de travail stratégique a été formé à cette fin. Constitué de représentants de l'industrie, de la scolarité obligatoire, de l'orientation scolaire, de la formation professionnelle et de l'Etat, il m'a appuyée dans l'élaboration du nouveau plan d'action.

7.4.2 Pendant le mémoire

L'élaboration du plan d'action a suivi un processus itératif en se basant sur des discussions avec divers acteurs (groupe de travail stratégique, conférence des directeurs du secondaire II, conseillers en formation et coaches). Les idées recueillies ont été priorisées et analysées selon plusieurs dimensions. Des étapes de validation intermédiaire ont permis de s'assurer que le projet allait dans la bonne direction. Le nouveau plan d'action, comprenant la procédure de consultation, la liste des organes consultés ainsi qu'un questionnaire à remplir en ligne pour faciliter le dépouillement, a été livré au DECS le 1^{er} avril 2010. Pendant cette période, deux séances de coordination avec le directeur de mémoire ont permis d'orienter la réflexion et d'assurer que le travail respectait le cadre de l'IDHEAP.

7.4.3 Après le mémoire

La suite du processus, à savoir la mise en consultation, l'analyse des résultats, la sélection des mesures retenues et leur mise en œuvre, sort du cadre substantiel et temporel de ce travail.

Des recommandations ont été néanmoins formulées pour favoriser la réussite de la réforme. Une marche à suivre prévoit notamment la sélection des mesures à analyser à l'issue de la consultation, leur évaluation selon divers critères (ressources, planification, conditions de réalisation, les acteurs politico-administratifs responsables de la mise en œuvre), la sélection des mesures qui seront effectivement mises en œuvre, leur mise en œuvre réelle, leur évaluation périodique et finale, ainsi que des aspects de communication et validation.

La présoutenance s'est déroulée le 22 avril, la soutenance le 26 mai 2010.

7.4.4 Facilités et difficultés rencontrées

Il est intéressant de se pencher quelques instants sur les éléments qui ont rendu ce travail possible ainsi qu'aux difficultés rencontrées.

Ma connaissance du domaine de la formation m'a certainement beaucoup aidée. En effet, j'ai eu l'occasion de travailler pendant ces dix dernières années dans la recherche universitaire, l'informatique scolaire, l'enseignement professionnel, HES et universitaire, la politique et la coordination universitaire ainsi que les statistiques sur la formation tertiaire (universités, HES et HEP).

Par ailleurs, je connaissais l'administration cantonale en général et le DECS en particulier puisque j'y avais occupé un poste de cheffe de projet pendant deux ans.

J'avais aussi gagné une certaine expérience politique, au travers de sept ans de mandats en politique universitaire (Conseil de l'Université, Conseil de faculté, Conseil d'institut, etc.) et de six ans de mandats politiques (membre du législatif communal, présidente de sections).

Sur le plan relationnel, j'avais la chance de connaître Jacques-André Maire ainsi que, dans une moindre mesure, Philippe Gnaegi. Ceci a grandement facilité le processus en raison de la proximité, de la qualité des échanges et de la réactivité. De plus, Jacques-André Maire avait lui-même suivi le MPA quelques années auparavant si bien qu'il connaissait parfaitement le cadre dans lequel se déroulait mon travail.

Sur le plan méthodologique, l'expérience de la réalisation d'une thèse de doctorat en informatique m'a également servi pour structurer la démarche scientifique et effectuer des recherches.

Dans le processus d'élaboration, il était primordial de laisser une large place à la discussion afin de favoriser l'émergence de nouvelles idées. Ensuite, il s'est avéré très utile de synthétiser les éléments et de mettre en consultation les résultats intermédiaires pour recevoir du feed-back et construire le consensus.

Enfin, il faut ajouter que ma discipline m'a permis de travailler régulièrement et de décomposer le travail en étapes successives « absorbables » malgré la charge de travail.

Parmi les difficultés rencontrées, je citerai les ressources humaines du DECS. En effet, le chef du SFPL ayant été élu au Conseil national, il a quitté son poste pour devenir conseiller stratégique du chef du DECS à mi-temps. Son successeur, bien que rapidement nommé, n'a pas pu entrer en fonction immédiatement à plein temps puisqu'il a conservé la direction de son école à mi-temps jusqu'à Pâques. D'autre part, la personne en charge du plan d'action au DECS a réorienté sa carrière professionnelle si bien qu'elle s'est avérée indisponible pour appuyer le travail comme prévu initialement.

D'autre part, la mise à disposition par le service informatique de l'Etat d'un outil permettant d'effectuer la consultation par voie électronique a pris beaucoup de temps, décalant ainsi la date de mise en consultation.

Par ailleurs, il faut reconnaître que réaliser un travail de mémoire parallèlement aux cours à option, en ayant un emploi à plein temps n'est pas la configuration idéale du point de vue de la charge de travail. C'est en revanche un facteur de motivation parce qu'on est vraiment « dans le bain » de la formation.

Enfin, pendant ce travail, j'ai joué le rôle de consultante externe avec une étiquette « IDHEAP ». Bien que membre d'un parti politique, je devais faire abstraction de toute considération partisane. En effet, mon appartenance politique ne devait pas influencer le processus. Mes prises de positions devaient servir à faire avancer les débats sans les influencer sur la teneur politique à l'exception de la recevabilité politique pour les divers partis. Il y a en effet des mesures que je ne soutiendrais pas du point de vue de mon activité politique, mais que j'ai intégrées dans le plan d'action puisque c'était le résultat du consensus entre les divers partenaires.

Voilà pour l'essentiel. J'espère que ces quelques considérations seront utiles à des futur-e-s étudiant-e-s du MPA.

7.5 Conclusion

Le modèle d'analyse des politiques publiques a permis de situer la politique publique de la formation professionnelle dans son cycle de vie et d'analyser les différents produits y relatifs. Il a également servi de base pour l'élaboration du plan d'action défini comme instrument de pilotage au service du chef du DECS pour atteindre les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat.

L'intégration des acteurs concernés dans le processus d'élaboration ainsi qu'au travers de la consultation servira à construire le consensus qui favorisera la réussite de la réforme.

Les différentes étapes de validation ont permis d'assurer le bon déroulement du processus.

Sur le plan méthodologie, il était intéressant de découvrir les fondements de la recherche en sciences sociales, qui diffèrent par quelques aspects et s'apparentent par d'autres de ceux des sciences exactes. Parmi les différences observées figurent la souplesse de l'analyse (pas de jugement catégorique juste ou faux, mais besoin de justification), le design d'une recherche et le type d'objet de recherche. Parmi les ressemblances, je citerais la notion de cycle de vie d'une politique, les interactions avec les acteurs réels du système qui sont en même temps modélisés dans le triangle des acteurs ainsi que l'approche empirique.

À l'issue de ce travail, j'ai la conviction que la mise en œuvre de ce plan d'action permettra d'atteindre les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat. Il faudra certes du courage politique pour conduire cette réforme, mais le bien-être et l'avenir professionnel de milliers de jeunes du canton est une formidable motivation pour mener à bien ce projet !

7.6 Remerciements

Ce travail de mémoire a vu le jour grâce à la participation diverses personnes et institutions. J'aimerais ici toutes les remercier sans toutefois pouvoir être exhaustive.

J'aimerais particulièrement remercier mon expert externe, Jacques-André Maire, conseiller stratégique du DECS, qui m'a proposé ce sujet passionnant. Il m'a aiguillée pendant toute la durée du projet, m'a fourni toutes les ressources nécessaires à l'accomplissement de mon travail et m'a introduite dans le réseau. D'une grande fiabilité, disponibilité et réactivité, il a été un soutien précieux, quasi indispensable.

Je tiens également à remercier mon directeur de mémoire, le professeur Peter Knoepfel, qui m'a offert l'opportunité d'utiliser sa méthode d'analyse des politiques publiques, largement reconnue tant en Suisse qu'à l'étranger, comme colonne vertébrale de mon travail. Il m'a aiguillée dans les différentes phases de mon projet et m'a rendue attentive, à la lumière de son expérience, à divers aspects qui m'auraient échappé. Je me souviens d'ailleurs du commentaire d'un ami, qui se reconnaîtra, lorsque je lui ai annoncé le choix de mon directeur de mémoire : « tu as choisi la difficulté, mais c'est le meilleur ! ».

Je remercie ensuite vivement le professeur Andreas Ladner, co-rapporteur, qui a expertisé mon travail. Il a porté un regard critique sur la communication en mettant en évidence la difficulté de faire passer certaines réformes selon les messages véhiculés. Son apport concernant le concept de communication, réalisé dans le cadre de son cours « Démocratie et formation de l'opinion », a été fort utile.

J'aimerais exprimer ma reconnaissance au Conseiller d'Etat Philippe Gnaegi pour la confiance qu'il m'a témoignée en m'attribuant le mandat d'élaborer un plan d'action pour l'avenir de la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel.

Naturellement, je remercie aussi ma famille et mes amis qui m'ont encouragée et soutenue sans réserve pendant toute la durée de ce travail.

Enfin, je remercie l'IDHEAP de m'avoir permis d'effectuer cette formation de qualité dans d'excellentes conditions ainsi que mes employeurs pour s'être montrés flexibles quant à l'organisation de mon travail et de mes horaires pendant près de deux ans.

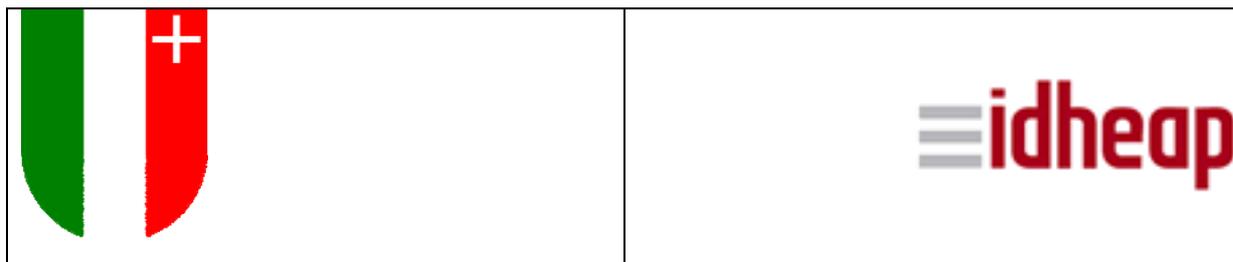
8 Bibliographie

- [1] Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., Analyse et pilotage des politiques publiques, Verlag Rüegger, 2006.
- [2] Helfer et al., Management, stratégie et organisation, Vuibert, 2004.
- [3] Mény, Y., Thoenig, J.C., Politiques Publiques, coll Thémis Science Politique. L'Harmattan, 1989.
- [4] Parsons, W., Public Policy, In Intriduction to the Theory and Practice of Policy Analysis, Edward Elgar, 1995.
- [5] Easton, D., A System Analysis of Political Life, J. Wiley, 1965.
- [6] Ostrom, E., Governing the commons. The evolution of institutions for collective actions, Cambridge, 1990.
- [7] Communiqué de presse « Rentrée des classes 2009-2010 au secondaire 2 » du 24 août 2009.
- [8] Knoepfel P., Narath S., Savary J., Varone F., Analyse des politiques de l'environnement suisse, Ruegger, 2009
- [9] Loi fédérale du 13 décembre 2002 sur la formation professionnelle (LFPr), 2002
- [10] Message du Conseil fédéral relatif à une nouvelle loi sur la formation professionnelle, 2002
- [11] Loi cantonale sur la formation professionnelle – LFP, 2005
- [12] Rapport du Conseil d'Etat au Grand Conseil à l'appui a) d'un projet de loi sur la formation professionnelle (LFP) b) d'un projet de décret portant sur les établissements scolaires de la formation professionnelle, 2004
- [13] Loi sur le fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels, 1999
- [14] Programme de législature 2010-2013, Conseil d'Etat neuchâtelois, 2009
- [15] État de situation, SFPL et Compas Management Services, 2008
- [16] Diagnostic stratégique, SFPL et Compas Management Services, 2008
- [17] Stratégie, SFPL et Compas Management Services, 2008
- [18] La formation professionnelle en Suisse en 2009 - Faits et données chiffrées, OFFT, 2009
- [19] Brochure «Recherche sur la formation professionnelle en Suisse», OFFT, 2007
- [20] Étude approfondie sur les offres de formation transitoires entre scolarité obligatoire et formation professionnelle, OFFT, 2007
- [21] Évaluation des réseaux d'entreprises formatrices, OFFT, 2008
- [22] La formation d'apprentis est une activité rentable, OFFT, 2007
- [23] Regards sur l'éducation 2008: Les indicateurs de l'OCDE, OCDE, 2008
- [24] Etude de l'OCDE "Learning for Jobs – The OECD Policy Review of Vocational Education and Training (VET)", 2009

- [U1] SRG SSR Timeline : Une chronique multimédia de la Suisse contemporaine, La crise de l'industrie horlogère : www.ideesuisse.ch/247.0.html?&L=1
- [U2] OFFT - Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie, Initiative pour une offre suffisante de places d'apprentissage (LIPA) : www.bbt.admin.ch/themen/berufsbildung/00103/00110/index.html?lang=fr
- [U3] OFFT - Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie www.bbt.admin.ch
- [U4] Portail suisse de l'orientation scolaire et professionnelle www.orientation.ch
- [U5] La formation professionnelle et les lycées dans le canton de Neuchâtel www.ne.ch/formapro
- [U6] Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels www.ne.ch/ffpp
- [U7] Fête des métiers du canton de Neuchâtel www.capacite.ch
- [U8] Centre interrégional de formation des montagnes neuchâtelaises www.cifom.ch
- [U9] Centre professionnel du Littoral neuchâtelais www.cpln.ch
- [U10] Centre professionnel des métiers du bâtiment www.cpmb.ch
- [U11] Ecole Supérieure du canton de Neuchâtel www.esne.ch
- [U12] Centre neuchâtelais des formations du domaine santé-social www.centrepierre-coullery.ch
- [U13] Lycée Jean Piaget www.lyceejeanpiaget.ch
- [U14] Lycée Blaise-Cendrars www.rpn.ch/lbc
- [U15] Lycée Denis-de-Rougemont www.rpn.ch/lyceedenisderougemont
- [U16] Etude de l'OCDE www.oecd.org/edu/learningforjobs

9 Annexes

9.1 Plan d'action



Plan d'action du DECS

Avenir de la formation professionnelle neuchâteloise

version 1.7 du 8 avril 2010

Laura Perret

Chère Madame, Cher Monsieur,

L'Etat de Neuchâtel a engagé une réflexion sur l'avenir de la formation professionnelle dans le canton. Comme les formations postobligatoires impliquent de multiples partenaires dont vous faites partie, il souhaite vous associer à ses réflexions et à la mise en œuvre des mesures envisagées.

Selon une étude menée en 2008, le coût par apprenant en formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel est 43% en dessus de la moyenne suisse et principalement à la charge de l'Etat. Cet écart important est notamment dû à la forte proportion de formation en école à plein temps. Alors que 58% des élèves libérables de l'école obligatoire se dirigent vers des formations professionnelles (les autres choisissant des formations dans les lycées académiques ou les écoles de culture générale), seuls 57% de ces apprenants suivent une formation professionnelle selon le système dual, les autres suivent une formation professionnelle en école à plein temps. En comparaison, cette proportion se monte à 88% en moyenne helvétique.

Par conséquent, le Conseil d'Etat a décidé dans son programme de législature 2010-2013, de poursuivre des objectifs stratégiques ambitieux quant aux formations suivant la scolarité obligatoire. Il s'agit dans un délai de huit ans, de promouvoir les formations professionnelles et de diminuer l'importance des formations à plein temps au secondaire II et au tertiaire non HES. Ainsi, la proportion d'élèves se dirigeant vers des formations professionnelles devrait passer de 58 à 68% (moyenne suisse à 72%) alors que la part des contrats en formation duale devrait augmenter de 57% à 80%. Cette modification contribuera à augmenter la qualité de la formation professionnelle, en rapprochant les élèves des réalités de l'entreprise, et favorisera l'employabilité des jeunes et leur insertion sur le marché du travail. Afin d'atteindre ces objectifs quantitatifs, différentes mesures ont notamment été arrêtées telles que:

- l'introduction de conditions d'entrée plus sévères et spécifiques pour les filières à plein temps, dès la rentrée scolaire 2011-2012.
- la généralisation, dès la rentrée d'août 2010, de cours d'éducation au choix d'une profession en 8^{ème} année.
- l'imposition d'un quota d'apprentis devant passer de 1,8% à 4% dans chacun des départements de l'Etat, avec extension de la mesure aux institutions subventionnées par l'Etat, notamment à celles du domaine santé-social et aux écoles obligatoires.
- l'encouragement à accéder aux filières HES par la voie des maturités professionnelles.
- la valorisation de la formation professionnelle auprès des élèves et de leurs parents, notamment par l'organisation du salon des métiers « CAPA'CITE »
- la sensibilisation des enseignants des écoles secondaires pour lesquels des visites d'entreprises ont été organisées.
- ou encore la révision des modalités d'alimentation du Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels destiné en priorité à aider les entreprises formatrices.

L'Etat est conscient de sa responsabilité envers les jeunes de notre canton et veillera à ce que les mesures proposées permettent à chaque jeune de trouver une solution de formation au terme de la scolarité obligatoire.

Un accent tout particulier devra être mis sur la création de nouvelles places d'apprentissage.

Aujourd'hui, seuls 17% des entreprises du canton sont formatrices et elles offrent environ 1000 places d'apprentissage par année. A l'avenir, il faudra environ 400 places supplémentaires pour que les objectifs du Conseil d'Etat puissent être atteints. Ces nouvelles offres devront concerner avant tout les domaines professionnels où on souhaite voir diminuer la proportion de formations en école à plein temps, à savoir les professions techniques et commerciales.

En Suisse, la recherche d'une place d'apprentissage nécessite en moyenne, et toutes professions confondues, environ 18 postulations par personne avant de pouvoir en obtenir une. Ce chiffre monte jusqu'à 24 pour l'hôtellerie et l'économie domestique, 25 pour les professions du bureau et de la santé, 29 pour la vente. Dans d'autres secteurs, le nombre de postulations nécessaires est inférieur à 10 pour la construction et le bois, à 12 pour la métallurgie et les machines¹⁰.

Dans notre canton, l'âge moyen des jeunes qui signent un contrat d'apprentissage est de 18 ans. Ce constat montre bien que trop nombreux sont ceux qui débutent une formation générale (lycée ou école de culture générale), échouent dans cette voie et doivent ensuite se réorienter vers un apprentissage qu'ils auraient pu commencer directement au terme de l'école obligatoire.

Afin d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par le Conseil d'Etat, un groupe de travail composé de représentants des organisations du monde du travail et des institutions étatiques a élaboré un plan d'actions qui prévoit des mesures dans divers domaines, en fonction des priorités. Bien conscients que ces objectifs ne pourront être atteints qu'avec votre participation active, nous vous soumettons pour consultation ce projet de plan d'actions en vous demandant de nous indiquer les mesures qui vous semblent pertinentes, et en précisant celles pour lesquelles vous pourriez vous engager concrètement. Nous vous saurions gré de bien vouloir nous faire part de votre opinion à ce sujet jusqu'au jj.mm.2010.

Les organes qui auront répondu à la consultation seront naturellement informés des résultats de la consultation ainsi que des suites qui seront données à cet objet.

Nous vous remercions de votre précieuse collaboration dans cet important dossier et espérons pouvoir compter sur vous dans nos prochaines démarches dans l'intérêt des jeunes de notre canton et de notre économie.

Philippe Gnaegi
Chef du Département de
l'éducation, de la culture
et des sports (DECS)

Des renseignements peuvent être obtenus auprès de : à préciser.

¹⁰ Arrêter une formation professionnelle de Nadia Lamamra et Jonas Masdonati, 2009, Editions Antipodes, Lausanne

Table des matières

1	<i>Mesures proposées, organisées par groupes-cibles</i>	81
1.1	Entreprises	81
1.2	Parents et élèves	81
1.3	Ecoles secondaires	82
1.4	Enseignant-e-s et formation des enseignant-e-s	82
1.5	Orientation scolaire et professionnelle	82
1.6	Ecoles postobligatoires (centres professionnels et lycées)	82
1.7	Etat	83
1.8	Public	83
2	<i>Modalités de consultation</i>	84
2.1	Liste des entités consultées	84
2.2	Délai	84
2.3	Questionnaire d'accompagnement	84
2.4	Suite qui sera donnée à la consultation	84

1. Mesures proposées, organisées par groupes-cibles

1.1 Entreprises

- a. Réactiver les entreprises autorisées à former et qui ne forment pas et inventer avec elles des formes de partenariat.
- b. A plus long terme, augmenter le nombre d'entreprises autorisées à former (par exemple les entreprises exogènes).
- c. Etablir des partenariats sur le modèle président-e d'association et démarcheur-e du Service des formations postobligatoires (SFPO) et effectuer un démarchage ciblé de places d'apprentissage.
- d. Encourager les entreprises formatrices à former des apprenti-e-s dans d'autres métiers exercés dans l'entreprise.
- e. Inciter les entreprises à favoriser les formations supérieures (ES) en emploi.
- f. Favoriser la mise en réseau d'entreprises à des fins de formation professionnelle (exemple centre d'apprentissage de l'Arc jurassien CAAJ).
- g. Promouvoir l'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) afin qu'elle soit reconnue sur le marché du travail. Cibler les secteurs avec des débouchés professionnels.
- h. Encourager les associations professionnelles à visiter les classes de 8^e année pour leur expliquer les possibilités de carrière et donner des exemples de réussite.
- i. Aménager des conditions de travail pour les apprenti-e-s (horaires, vacances, etc.) de manière à favoriser le choix d'une formation professionnelle en entreprise (modèle dual).
- j. Améliorer l'accessibilité des entreprises pour les apprenti-e-s en organisant par exemple des transports d'entreprise.

1.2 Parents et élèves

- a. Aménager des conditions de travail pour les apprenti-e-s (horaires, vacances, etc.) de manière à favoriser le choix d'une formation professionnelle en entreprise (modèle dual).
- b. Améliorer l'accessibilité des entreprises pour les apprenti-e-s en organisant par exemple des transports d'entreprise ou scolaires.
- c. Présenter le système de formation en général et professionnelle en particulier afin de combler le déficit d'information des parents.
- d. Présenter des exemples de carrières réussies et des témoignages de personnalités issues de la formation professionnelle.
- e. Sensibiliser les élèves par leurs pairs : parole aux apprenti-e-s et parrainage dans les écoles secondaires, lors de portes ouvertes, à Capa'cité, etc.
- f. Organiser une rencontre entre l'employeur, l'apprenti-e et ses parents et un-e conseiller-ère en formation professionnelle à l'occasion de la signature du contrat d'apprentissage et ensuite sur demande afin d'établir une relation de confiance et de répondre aux diverses interrogations.

1.3 Ecoles secondaires

- a. Entamer une réflexion sur les actuelles sections préprofessionnelle, moderne et maturités ainsi que sur l'année d'orientation (6e actuelle).
- b. Réduire les activités parascolaires et concentrer l'enseignement sur les connaissances de base.
- c. Veiller à ce que la dernière année de scolarité obligatoire permette le passage vers une formation professionnelle et offrir un système d'options qui prépare aux filières professionnelles.
- d. Offrir à tous les élèves la possibilité de faire un stage en entreprise.
- e. Consacrer une demi-journée en 8^e année aux associations professionnelles qui viendraient expliquer les possibilités de carrière et donner des exemples de réussite.
- f. Aiguiller les élèves qui feraient une 10^e année vers une première année d'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) qui permettrait ensuite de continuer en 2^e année d'apprentissage.

1.4 Enseignant-e-s et formation des enseignant-e-s

- a. Adapter la formation des enseignant-e-s du secondaire I de manière à augmenter leur connaissance des entreprises et des possibilités de formation professionnelle afin d'améliorer leurs conseils d'orientation à leurs élèves.
- b. Faire connaître aux enseignant-e-s les programmes d'apprentissage pour les sensibiliser concrètement au contenu des formations par métier.
- c. Organiser des visites de centres professionnels et d'entreprises pour faire connaître aux enseignant-e-s la formation professionnelle sur le terrain.

1.5 Orientation scolaire et professionnelle

- a. Créer un module au sein du nouveau cours d'éducation générale d'une période qui sera introduit en 7^e, 8^e, et 9^e année pour parler de la formation professionnelle (extension d'éducation au choix de la 8^e année).
- b. Mettre sur pied un forum au sein des écoles secondaires intitulé « 10 minutes pour convaincre », sorte d'interface entre jeunes de 9^e année en quête de places d'apprentissage et des employeurs en recherche d'apprenti-e-s.
- c. Aiguiller les élèves qui feraient une 10^e année vers une première année d'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) qui permettrait ensuite de continuer en 2^e année d'apprentissage.
- d. Encourager les conseillers en orientation à augmenter leurs connaissances des métiers et carrières en accompagnant par exemple les conseillers-ères en formation et les coachs lors de visites en entreprise.

1.6 Ecoles postobligatoires (centres professionnels et lycées)

- a. Créer des formules mixtes entre entreprises et école professionnelle (année de transition, taux progressif d'activité en entreprise, partenariat flexible (un à deux ans en école puis deux ans en entreprise), apprentissage dans plusieurs entreprises successives, etc.).
- b. Favoriser les réorientations des élèves des lycées n'ayant pas le profil académique vers la formation professionnelle.

1.7 Etat

- a. Assortir les aides de la promotion économique accordées aux nouvelles entreprises à la mise à disposition de places d'apprentissage.
- b. Définir la formation d'apprenti-e-s comme critère d'aptitude lors de l'attribution de marchés publics.
- c. Informer et soutenir les entreprises qui souhaitent former des apprenti-e-s et les accompagner lors des réformes.
- d. Offrir un service de coaching aux employeurs publics ou privés qui forment des apprenti-e-s et mettre à leur disposition de la documentation pour faciliter cette formation. Accompagner chaque nouveau formateur ou nouvelle formatrice sur site dans les étapes de suivi de l'apprenti (définition des objectifs, plan de formation, évaluation, etc.) pendant les deux premières années.
- e. Remercier les entreprises formatrices (bulletin d'information, spot formation sur CanalAlpha, apéritif annuel, événement pendant Capa'Cité, etc.).
- f. Mettre à disposition un portail web pour l'offre et la demande de places d'apprentissage, les démarches à entreprendre côté employeur et employé, les inscriptions, etc.
- g. Soutenir, par le dialogue avec les villes hôtes, l'organisation de manifestations telles que Capa'cité, notamment la mise à disposition d'emplacements en adéquation avec les objectifs des manifestations.

1.8 Public

- a. Organiser des séances publiques de discussion-débat avec le public sur la formation des jeunes.
- b. Promouvoir la formation professionnelle duale (apprentissage en entreprise) et ses nombreux métiers à travers les médias, des conférences publiques, des manifestations, etc.
- c. Solliciter le concours de la presse pour des articles ciblés sur la formation professionnelle.

2. Modalités de consultation

2.1 Liste des entités consultées

- Associations professionnelles
 - Chambre neuchâteloise du commerce et de l'industrie (CNCI)
 - Bureau Neuchâtelois des Métiers du Bâtiment (BNMB)
 - Communauté d'intérêts Formation commerciale de base (CIFC)
 - Union cantonale neuchâteloise des arts et métiers (UNAM)
 - Association neuchâteloise des industries de l'horlogerie, de la microtechnique et des branches affiliées (ANIM) et Association patronale suisse des industries microtechniques et de l'habillement horloger (USH APIC)
 - Convention patronale de l'industrie horlogère suisse (CPIH)
 - Chambre neuchâteloise d'agriculture et de viticulture (CNAV)
 - Association patronale de l'industrie horlogère (AIP)
 - Association du domaine santé et social (Neuchâtel santé-social)
- Centres d'apprentissage : Centre d'apprentissage de l'Arc Jurassien (CAAJ), Cartier, Mikron, ETA
- Société suisse des employés de commerce (SEC)
- Société neuchâteloise de gestion des ressources humaines (HR Neuchâtel)
- Union syndicale et syndicats d'enseignants (SSP, SAEN)
- Service de l'orientation scolaire et professionnelle (SOSP)
- Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM), Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN), Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB)
- Lycée Denis-de-Rougemont, Lycée Blaise-Cendrars, Lycée Jean-Piaget
- Service de l'enseignement obligatoire (SEO)
- Service de l'orientation scolaire et professionnelle (SOSP)
- Association neuchâteloise des responsables d'établissements scolaires (ANERES)
- Haute école pédagogique Berne, Jura et Neuchâtel (HEP BEJUNE)
- Haute Ecole Arc (HE-Arc)
- Partis politiques
- Associations de parents d'élèves

2.2 Délai

La consultation s'effectuera entre le jj mai et le jj juin 2010.

2.3 Questionnaire d'accompagnement

Un questionnaire à remplir en ligne est disponible à l'adresse suivante : à préciser

2.4 Suite qui sera donnée à la consultation

Le délai de réponse de la consultation est fixé au vendredi jj juin 2010. Puis, suivra le dépouillement et l'analyse des résultats de la consultation par le Service des formations postobligatoires (SFPO). Le Conseil d'Etat communiquera les mesures retenues à la rentrée scolaire 2010, par exemple à l'occasion de la manifestation Capa'cité. Une communication ciblée suivra ultérieurement pour les partenaires directement concernés par les mesures ainsi que pour les organes ayant répondu à la consultation.

9.2 Grille d'analyse des mesures proposées

Priorité (1 : priorité faible, 5 : priorité élevée)

Entreprises		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
a.	Aménager des conditions de travail pour les apprentis (horaires, vacances, etc.) de manière à favoriser le choix d'une formation professionnelle en entreprise (modèle dual).	3.8	Moyenne	Entreprise	Moyen	MT	Economie	moyenne/faible	Nouveau	Réforme
b.	Améliorer l'accessibilité des entreprises pour les apprentis en organisant par exemple des transports d'entreprise.	3.7	Moyenne	Entreprise	Moyen	MT	Transports	Moyenne	Nouveau	Infrastructure
c.	Réactiver les entreprises autorisées à former et qui ne forment pas et inventer avec elles des formes de partenariat.	5.0	Elevée	Entreprise	Faible	CT		Elevée		Partenariat
d.	A plus long terme, augmenter le nombre d'entreprises autorisées à former (par exemple les entreprises exogènes).	4.6	Elevée	Entreprise	Faible	MT		Elevée		Partenariat

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
e.	Favoriser l'existence d'associations professionnelles actives dans tous les secteurs.	4.6	Elevée	Entreprise	Faible	CT	Economie	Elevée/moyenne		Partenariat
f.	Créer une branche neutre pour la vente et susciter la création d'une association professionnelle correspondante. Actuellement, un assortiment minimal est exigé pour être affilié à une branche si bien que de nombreuses entreprises ne sont pas autorisées à former parce qu'elles ne sont affiliées à aucune branche. Exemples : vente de machines à café, articles pour bébés, articles pour animaux.	4.0	Moyenne	Entreprise	Faible	MT	Economie	Moyenne/élevée	Nouveau	Partenariat
g.	Etablir des partenariats sur le modèle président-e d'association et démarcheur-e du Service des formations postobligatoires (SFPO) et effectuer un démarchage ciblé de places d'apprentissage.	4.0	Moyenne	DECS/Entreprises	Faible	CT		Elevée		Partenariat

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
h.	Encourager les entreprises formatrices à former des apprenti-e-s dans d'autres métiers exercés dans l'entreprise.	5.0	Elevée	Entreprise	Faible	CT		Elevée		Réforme
i.	Inciter les entreprises à favoriser les formations supérieures (ES) en emploi.									
j.	Favoriser la mise en réseau d'entreprises à des fins de formation professionnelle (exemple centre d'apprentissage de l'Arc jurassien CAAJ).	4.6	Elevée	Entreprise	Faible	CT		Elevée/moyenne		Partenariat
k.	Promouvoir l'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) afin qu'elle soit reconnue sur le marché du travail. Cibler les secteurs avec des débouchés professionnels.	3.2	Faible	Entreprise	Moyen	CT		Moyenne		Promotion
l.	Promouvoir les possibilités offertes à l'issue d'un apprentissage (obtenir un brevet ou une maîtrise, prendre la responsabilité d'un secteur, devenir indépendant, etc.).	3.2	Faible	Entreprise	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Promotion
m.	Informers de manière ciblée les dirigeants et responsables RH des entreprises afin de les sensibiliser à leur responsabilité en matière de formation professionnelle.	3.8	Moyenne	Entreprise	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Promotion

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
n.	Encourager les associations professionnelles à visiter les classes de 8e année pour leur expliquer les possibilités de carrière et donner des exemples de réussite.	4.0	Moyenne	DECS/Entreprises	Moyen	MT/CT		Moyenne	Nouveau	Promotion/partenariat
o.	Valoriser les formateurs en entreprise pour les remercier de leur investissement.	4.2	Moyenne	Entreprise	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Partenariat
p.	Encourager la participation des entreprises aux conseils d'établissements scolaires.	3.6	Moyenne	DECS/Entreprises	Faible	CT		Faible		Partenariat
Parents										
a.	Aménager des conditions de travail pour les apprentis (horaires, vacances, etc.) de manière à favoriser le choix d'une formation professionnelle en entreprise (modèle dual).	3.6	Moyenne	Entreprise	Moyen	MT	Economie	Elevée	Nouveau	Réforme
b.	Améliorer l'accessibilité des entreprises pour les apprentis en organisant par exemple des transports d'entreprise.	3.4	Faible	Entreprise	Moyen	MT	Transports	Moyenne/élevée	Nouveau	Infrastructure

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
c.	Présenter le système de formation en général et professionnelle en particulier afin de combler le déficit d'information des parents.	4.6	Elevée	DECS	Faible	CT	Communication population	Elevée		Promotion
d.	Présenter des exemples de carrières réussies et des témoignages de personnalités issues de la formation professionnelle.	4.6	Elevée	DECS/DEC	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Promotion
Elèves										
a.	Aménager des conditions de travail pour les apprentis (horaires, vacances, etc.) de manière à favoriser le choix d'une formation professionnelle en entreprise (modèle dual).	3.6	Moyenne	Entreprise	Moyen	MT	Economie	Elevée	Nouveau	Réforme
b.	Améliorer l'accessibilité des entreprises pour les apprentis en organisant par exemple des transports d'entreprise.	3.4	Faible	Entreprise	Moyen	MT	Transports	Moyenne/élevée	Nouveau	Infrastructure
c.	Présenter des exemples de carrières réussies et des témoignages de personnalités issues de la formation professionnelle.	4.7	Elevée	DECS	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Promotion/partenariat
d.	Privilégier des modèles auxquels les élèves peuvent s'identifier.	4.2	Moyenne	DECS	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Promotion

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
e.	Sensibiliser les élèves par leurs pairs : parole aux apprentis-e-s et parrainage dans les écoles secondaires, lors de portes ouvertes, à Capa'cité, etc.	4.8	Elevée	DECS	Moyen	MT		Elevée		Promotion
f.	Organiser une rencontre entre l'employeur, l'apprenti-e et ses parents et un-e conseiller-ère en formation professionnelle à l'occasion de la signature du contrat d'apprentissage et ensuite sur demande afin d'établir une relation de confiance et de répondre aux diverses interrogations.	4.2	Moyenne	DECS/Entreprise	Moyen	MT		Elevée	Nouveau	Soutien
Ecoles secondaires										
a.	Entamer une réflexion sur les actuelles sections préprofessionnelle, moderne et maturités ainsi que sur l'année d'orientation (6e actuelle).	4.7	Elevée	Souverain	Elevé	MT	Ecole obligatoire	Faible/moyenne	Nouveau	Réforme
b.	Réduire les activités parascolaires et concentrer l'enseignement sur les connaissances de base.	4.0	Moyenne	DECS	Faible	MT	Ecole obligatoire	Moyenne		Réforme

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
c.	Veiller à ce que la dernière année de scolarité obligatoire permette le passage vers une formation professionnelle et offrir un système d'options qui prépare aux filières professionnelles.	4.8	Elevée	DECS	Faible	MT		Elevée/moyenne		Orientation
d.	Offrir à tous les élèves la possibilité de faire un stage en entreprise.	5.0	Elevée	DECS/DEC	Moyen	MT	Economie	Elevée	Nouveau	Orientation
e.	Consacrer une demi-journée en 8e année aux associations professionnelles qui viendraient expliquer les possibilités de carrière et donner des exemples de réussite.	4.4	Moyenne	DECS	Faible	MT		Elevée/moyenne	Nouveau	Orientation/partenariat
f.	Aiguiller les élèves qui feraient une 10e année vers une première année d'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) qui permettrait ensuite de continuer en 2e année d'apprentissage.	3.0	Faible	DECS	Faible	CT	Orientation	Moyenne	Nouveau	Orientation
g.	Préciser les cahiers des charges et les descriptions de fonction pour les enseignant-e-s et les directions d'écoles, afin notamment d'accompagner les élèves dans le processus d'orientation professionnelle.	3.8	Moyenne	DECS	Faible	MT		Moyenne	Nouveau	Réforme

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
Enseignant-e-s et formation des enseignant-e-s										
a.	Adapter la formation des enseignant-e-s du secondaire I de manière à augmenter leur connaissance des entreprises et des possibilités de formation professionnelle afin d'améliorer leurs conseils d'orientation à leurs élèves.	4.7	Elevée	Intercantonal	Moyen	MT	Formation enseignants / collaboration intercantonale	Elevée		Promotion/partenariat
b.	Faire connaître aux enseignant-e-s les programmes d'apprentissage pour les sensibiliser concrètement au contenu des formations par métier.	4.6	Elevée	DECS	Moyen	CT	Ecole obligatoire	Elevée	Nouveau	Promotion
c.	Organiser des visites de centres professionnels et d'entreprises pour faire connaître aux enseignant-e-s la formation professionnelle sur le terrain.	4.6	Elevée	DECS	Moyen	MT		Moyenne		Promotion/partenariat

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
Orientat ion scolaire et professi onnelle										
a.	Tenir une conférence de presse lors de Capa'Cité pour présenter le nouveau dossier d'orientation professionnelle en lien direct avec la généralisation de l'éducation aux choix prévue pour tous les élèves de 8e année dès août 2010.	5.0	Elevée	DECS	Faibl e	CT		Elevée	Nouveau	Promotion
b.	Créer un module au sein du nouveau cours d'éducation générale d'une période qui sera introduit en 7e, 8e et 9e année pour parler de la formation professionnelle (extension d'éducation au choix de la 8e année).	4.7	Elevée	DECS	Moye n	MT	Ecole obligatoire / Orientation	Elevée/moyen ne	Nouveau	Réforme
c.	Mettre sur pied un forum au sein des écoles secondaires intitulé « 10 minutes pour convaincre », sorte d'interface entre jeunes de 9e année en quête de places d'apprentissage et des employeurs en recherche d'apprenti-e-s.	4.6	Elevée	DECS/D EC	Faibl e	MT	Ecole obligatoire / Economie / Orientation	Elevée	Nouveau	Orientation/p artenariat

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
d.	Aiguiller les élèves qui feraient une 10e année vers une première année d'attestation fédérale de formation professionnelle (AFP) qui permettrait ensuite de continuer en 2e année d'apprentissage.	3.0	Faible	DECS	Faible	CT	Orientation	Moyenne	Nouveau	Orientation
e.	Encourager les conseillers en orientation à augmenter leurs connaissances des métiers et carrières en accompagnant par exemple les conseillers en formation et les coachs lors de visites en entreprise.	4.6	Elevée	DECS	Faible	CT	Orientation	Elevée		Promotion
Ecoles postobligatoires (centres professionnels et lycées)										
a.	Créer des formules mixtes entre entreprises et école professionnelle (année de transition, taux progressif d'activité en entreprise, partenariat flexible (un à deux ans en école puis deux ans en entreprise), apprentissage dans plusieurs entreprises successives, etc.).	4.2	Moyenne	DECS	Moyenne	MT		Elevée		Réforme

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
b.	Durcir l'accès à la formation en école à plein temps, nécessitant la création d'un nombre suffisant de places d'apprentissage pour accueillir les élèves qui ne pourraient plus accéder à une formation en école à plein temps-	3.5	Moyenne	Conseil d'Etat / Grand Conseil	Faible	CT	Economie	Faible/moyenne	Nouveau	Réforme
c.	Favoriser les réorientations des élèves n'ayant pas le profil académique vers la formation professionnelle.	4.6	Elevée	DECS	Faible	CT		Elevée/moyenne	Nouveau	Orientation
d.	Etudier les possibilités de collaborations intercantionales pour certaines filières où la masse critique n'est pas atteinte.	3.2	Faible	Conseil d'Etat	Faible	MT	Collaboration intercantonale	Moyenne	Nouveau	Réforme
Etat										
a.	Instaurer un quota d'apprenti-e-s à l'Etat et dans les institutions subventionnées par l'Etat, y compris dans le domaine santé et social, dans les écoles, etc.	4.7	Elevée	Conseil d'Etat	Moyen	CT		Elevée/faible		Réforme
b.	Assortir les aides de la promotion économique accordées aux nouvelles entreprises à la mise à disposition de places d'apprentissage.	5.0	Elevée	Conseil d'Etat ou Grand Conseil	Moyen	MT	Economie	Moyenne	Nouveau	Réforme

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
c.	Définir la formation d'apprenti-e-s comme critère d'aptitude lors de l'attribution de marchés publics.	5.0	Elevée	Conseil d'Etat ou Grand Conseil	Moyen	MT	Economie	Moyenne	Nouveau	Réforme
d.	Soutenir et encourager des centres de formation gérés par des groupes d'entreprises.	4.2	Moyenne	DECS/DEC	Faible	CT		Elevée/moyenne		Soutien
e.	Informar et soutenir les entreprises qui souhaitent former des apprenti-e-s et les accompagner lors des réformes.	4.7	Elevée	DECS	Moyen	CT		Elevée		Soutien
f.	Offrir un service de coaching aux employeurs publics ou privés qui forment des apprenti-e-s et mettre à leur disposition de la documentation pour faciliter cette formation. Accompagner chaque nouveau formateur ou nouvelle formatrice sur site dans les étapes de suivi de l'apprenti (définition des objectifs, plan de formation, évaluation, etc.) pendant les deux premières années.	4.6	Elevée	DECS	Elevé	CT/MT		Elevée	Nouveau	Soutien

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
g.	Répartir le démarchage de places d'apprentissage sur plusieurs personnes disposant de connaissances de secteurs spécifiques plutôt que sur peu de personnes avec des secteurs limités. Solliciter par exemple les conseillers en formation professionnelle ou les coachs à cette fin.	3.8	Moyenne	DECS	Faible	CT		Elevée		Réforme
h.	Réinstaurer le stage de longue durée qui peut déboucher sur une place d'apprentissage (Projet Jeunes de l'insertion professionnelle).	3.0	Faible	Conseil d'Etat	Moyen	MT	Economie	Moyenne		Réforme/orientation
i.	Communiquer les modalités différenciées de formation des maîtres d'apprentissage.	4.4	Moyenne	DECS	Faible	CT		Elevée		Promotion
j.	Veiller à une utilisation efficace des outils du « case management ». En particulier, veiller à éviter toute cassure dans le suivi des élèves en difficulté (dyslexie, dysphasie, etc.) lorsqu'ils commencent une formation professionnelle.	4.2	Moyenne	DECS/DEC	Moyen	MT		Elevée		Soutien

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
k.	Mettre à disposition une infrastructure adéquate pour la formation des formateurs en entreprise (salles de cours, équipements, intendance, etc.) et soigner l'accueil des participants.	4.0	Moyenne	DECS	Faible	CT		Elevée		Infrastructure
l.	Remercier les entreprises formatrices (bulletin d'information, spot formation sur CanalAlpha, apéritif annuel, événement pendant Capa'Cité, etc.).	4.2	Moyenne	DECS/D EC	Faible	MT		Elevée		Partenariat
m.	Communiquer les analyses coûts/bénéfices de la formation professionnelle aux entreprises afin de montrer les bénéfices de la formation des apprentis (étude « Coût/Bénéfice de la formation des apprentis pour les entreprises suisses », Wolter et Schweri, Université de Berne et OFFT).	3.8	Moyenne	DECS/D EC	Faible	CT		Elevée	Nouveau	Promotion
n.	Mettre à disposition un portail web pour l'offre et la demande de places d'apprentissage, les démarches à entreprendre côté employeur et employé, les inscriptions, etc.	5.0	Elevée	DECS/D EC	Faible	CT		Elevée		Soutien

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
o.	Améliorer l'accessibilité des lieux de formation pour les apprenti-e-s en organisant par exemple des transports scolaires.	3.4	Faible	DECS	Moyen	MT	Transport	Elevée	Nouveau	Infrastructure
p.	Permettre la participation des entreprises aux conseils d'établissements scolaires.	3.4	Faible	DECS	Faible	MT	Ecole obligatoire	Faible		Partenariat
q.	Soutenir, par le dialogue avec les villes hôtes, l'organisation de manifestations telles que Capa'cité, notamment la mise à disposition d'emplacements en adéquation avec les objectifs des manifestations.	5.0	Elevée	DECS/D EC/Villes	Faible	CT		Elevée		Promotion
Public										
a.	Organiser des séances publiques de discussion-débat avec le public sur la formation des jeunes.	4.7	Elevée	DECS	Faible	CT	Communication population	Elevée		Promotion
b.	Promouvoir la formation professionnelle duale et ses nombreux métiers à travers les médias, des conférences publiques, des manifestations, etc.	4.8	Elevée	DECS	Moyen	CT		Elevée		Promotion
c.	Solliciter le concours de la presse pour des articles ciblés sur la formation professionnelle.	4.7	Elevée	DECS	Faible	CT		Elevée		Promotion

		Priorité moyenne	Priorité	Niveau décision	Coût	Délai	Autre politique publique	Acceptabilité	Nouveauté	Type mesure
--	--	---------------------	----------	--------------------	------	-------	--------------------------------	---------------	-----------	----------------

Mesures sélectionnées
dans le plan d'action

Mesures qui seront
réalisées sans consultation

9.3 Actions entreprises par l'Etat sans consultation

Document d'accompagnement du plan d'action du DECS

Avenir de la formation professionnelle neuchâteloise

Mesures entreprises par l'Etat

Avant-propos

Le présent document accompagne la proposition de plan d'action réalisée par Laura Perret sur mandat du DECS, en collaboration avec le groupe de travail stratégique. Il est destiné aux organes consultés pour les informer des actions déjà entreprises par l'Etat.

Entreprises

- a. Réviser les modalités d'alimentation du Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels destiné en priorité à aider les entreprises formatrices.

Elèves et parents

- a. Valoriser la formation professionnelle auprès des élèves et de leurs parents, notamment par l'organisation du salon des métiers « CAPA'CITE ».

Ecoles secondaires

- a. Sensibiliser les enseignants des écoles secondaires à travers des visites d'entreprises.

Orientation scolaire et professionnelle

- a. Tenir une conférence de presse lors de « CAPA'CITE » pour présenter le nouveau dossier d'orientation professionnelle en lien direct avec la généralisation de l'éducation aux choix prévue pour tous les élèves de 8^e année dès août 2010.
- b. Généraliser, dès la rentrée d'août 2010, le cours d'éducation au choix d'une profession en 8^{ème} année.

Ecoles postobligatoires (Centres professionnels et lycées)

- a. Durcir l'accès à la formation en école à plein temps, nécessitant la création d'un nombre suffisant de places d'apprentissage pour accueillir les élèves qui ne pourraient plus accéder à une formation en école à plein temps.
- b. Encourager l'accès aux filières HES par la voie des maturités professionnelles.

Etat

- a. Instaurer un quota d'apprenti-e-s à l'Etat et dans les institutions subventionnées par l'Etat, y compris dans le domaine santé et social, dans les écoles, etc.
- b. Répartir le démarchage de places d'apprentissage sur plusieurs personnes disposant de connaissances de secteurs spécifiques et solliciter les conseillers en formation professionnelle à cette fin.
- c. Mettre à disposition une infrastructure adéquate pour la formation des formateurs en entreprise (salles de cours, équipements, intendance, etc.) et soigner l'accueil des participants.
- d. Communiquer les analyses coûts/bénéfices de la formation professionnelle aux entreprises afin de montrer les bénéfices de la formation des apprentis.

9.4 Mesures résiduelles pour développements ultérieurs

Document d'accompagnement du plan d'action du DECS

Avenir de la formation professionnelle neuchâteloise

Mesures résiduelles

Avant-propos

Le présent document accompagne la proposition de plan d'action réalisée par Laura Perret sur mandat du DECS, en collaboration avec le groupe de travail stratégique. Il est destiné au chef du Département et contient les mesures à mettre en œuvre sans mise en consultation ainsi que les mesures non retenues à conserver pour des développements ultérieurs.¹¹

A. Mesures à mettre en œuvre sans mise en consultation

Orientation scolaire et professionnelle

- c. Tenir une conférence de presse lors de Capa'Cité pour présenter le nouveau dossier d'orientation professionnelle en lien direct avec la généralisation de l'éducation aux choix prévue pour tous les élèves de 8^e année dès août 2010.

Ecoles postobligatoires (Centres professionnels et lycées)

- d. Durcir l'accès à la formation en école à plein temps, nécessitant la création d'un nombre suffisant de places d'apprentissage pour accueillir les élèves qui ne pourraient plus accéder à une formation en école à plein temps-

Etat

- a. Instaurer un quota d'apprenti-e-s à l'Etat et dans les institutions subventionnées par l'Etat, y compris dans le domaine santé et social, dans les écoles, etc.
- g. Répartir le démarchage de places d'apprentissage sur plusieurs personnes disposant de connaissances de secteurs spécifiques plutôt que sur peu de personnes avec des secteurs limités. Solliciter par exemple les conseillers en formation professionnelle ou les coaches à cette fin.
- k. Mettre à disposition une infrastructure adéquate pour la formation des formateurs en entreprise (salles de cours, équipements, intendance, etc.) et soigner l'accueil des participants.
- m. Communiquer les analyses coûts/bénéfices de la formation professionnelle aux entreprises afin de montrer les bénéfices de la formation des apprentis (étude « Coût/Bénéfice de la formation des apprentis pour les entreprises suisses », Wolter et Schweri, Université de Berne et OFFT).

¹¹ L'énumération alphabétique discontinue correspond à la numérotation de l'ensemble des mesures figurant dans la grille Excel en annexe.

B. Mesures non retenues à conserver pour des développements ultérieurs

Entreprises

- e. Favoriser l'existence d'associations professionnelles actives dans tous les secteurs.
- f. Créer une branche neutre pour la vente et susciter la création d'une association professionnelle correspondante. Actuellement, un assortiment minimal est exigé pour être affilié à une branche si bien que de nombreuses entreprises ne sont pas autorisées à former parce qu'elles ne sont affiliées à aucune branche. Exemples : vente de machines à café, articles pour bébés, articles pour animaux.
- l. Promouvoir les possibilités offertes à l'issue d'un apprentissage (obtenir un brevet ou une maîtrise, prendre la responsabilité d'un secteur, devenir indépendant, etc.).
- m. Informer de manière ciblée les dirigeants et responsables de ressources humaines des entreprises afin de les sensibiliser à leur responsabilité en matière de formation professionnelle.
- o. Valoriser les formateurs en entreprise pour les remercier de leur investissement.
- p. Encourager la participation des entreprises aux conseils d'établissements scolaires.

Elèves

- d. Privilégier des modèles auxquels les élèves peuvent s'identifier.

Ecoles secondaires

- g. Préciser les cahiers des charges et les descriptions de fonction pour les enseignants et les directions d'écoles, afin notamment d'accompagner les élèves dans le processus d'orientation professionnelle.

Ecoles postobligatoires (Centres professionnels et lycées)

- d. Etudier les possibilités de collaborations intercantionales pour certaines filières où la masse critique n'est pas atteinte.

Etat

- d. Soutenir et encourager des centres de formation gérés par des groupes d'entreprises.
- h. Réinstaurer le stage de longue durée qui peut déboucher sur une place d'apprentissage (Projet Jeunes de l'insertion professionnelle).
- i. Communiquer les modalités différenciées de formation des maîtres d'apprentissage.
- j. Veiller à une utilisation efficace des outils du « case management ». En particulier, veiller à éviter toute cassure dans le suivi des élèves en difficulté (dyslexie, dysphasie, etc.) lorsqu'ils commencent une formation professionnelle.
- o. Améliorer l'accessibilité des lieux de formation pour les apprentis en organisant par exemple des transports scolaires.
- p. Permettre la participation des entreprises aux conseils d'établissements scolaires.

9.5 Description des différents acteurs

A. Acteurs politico-administratifs

OFFT

L'Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie (OFFT) est le centre de compétence de la Confédération pour les questions liées à la formation professionnelle, aux hautes écoles spécialisées et à la promotion de l'innovation (art. 6 Org DFE)¹². Dans le domaine de la formation professionnelle, l'Org DFE précise qu'en collaboration avec les cantons, le secteur économique et les organisations compétentes, l'OFFT poursuit comme objectif d'assurer et de renforcer la qualité et l'attrait de la formation professionnelle en fonction de l'évolution des besoins, sur le marché du travail, en professionnels qualifiés.

La formation professionnelle concerne 200'000 apprentis, quelque 600 organisations du monde du travail et près de 25'000 diplômés de la formation professionnelle supérieure par an. Toutes ces personnes exigent un système de formation clairement défini à l'échelle nationale.

L'OFFT intervient à cette fin avec des innovations en matière de formation professionnelle. En mettant en œuvre la loi sur la formation professionnelle. En prenant toutes les mesures nécessaires pour augmenter le nombre de places d'apprentissage. En continuant de développer la maturité professionnelle. En intégrant les professions de la santé, du social et des arts. En favorisant de nouvelles offres de formation et en positionnant la formation professionnelle au niveau international.

L'OFFT, les cantons et les organisations du monde du travail unissent leurs efforts pour assurer une formation professionnelle de haut niveau et un nombre suffisant de places d'apprentissage.

L'unité en charge de ce dossier est la section « Formation professionnelle initiale » de la division « Formation professionnelle ».

Le Département de l'éducation, de la culture et des sports (DECS) du canton de Neuchâtel

Le département est notamment compétent pour (art. 59 LFP et art. 80 du règlement d'application):

- attribuer des mandats de prestations aux différents partenaires de la formation professionnelle et de la formation continue et déléguer des tâches d'exécution à des organismes privés;
- prendre les mesures appropriées pour éviter un déséquilibre du marché des places d'apprentissage en collaboration avec les organisations du monde du travail et les départements ou services de l'Etat concernés;
- encourager par des mesures idoines la formation professionnelle et la formation continue.

SFPL

Au sens de l'art. 60 LFP, le Service de la formation professionnelle et des Lycées (SFPL) est le service compétent en matière de formation professionnelle désigné par le Conseil d'Etat. Il est chargé de la mise en œuvre de la politique de formation professionnelle pour le canton de Neuchâtel. Il a pour missions :

Le service est notamment compétent pour (art. 60 LFP et 81 du règlement d'application):

- exercer la surveillance directe de la formation professionnelle;
- prendre les mesures appropriées pour assurer le bon fonctionnement, la qualité et le développement de la formation professionnelle et continue à des fins professionnelles;
- assurer l'harmonisation des décisions prises et des mesures disciplinaires;

¹² Ordonnance sur l'organisation du Département de l'économie.

- veiller à ce qu'une information appropriée soit fournie en matière de formation professionnelle et de formation continue au niveau cantonal, plus particulièrement en matière d'orientation scolaire et professionnelle;
- conseiller les entreprises ou institutions de formation, les établissements et le département en matière de formation professionnelle et de formation continue;
- préavisier l'engagement et la nomination des membres de la direction;
- en collaboration avec la Confédération, promouvoir l'apprentissage et la création de places d'apprentissage.

Il exerce les compétences en matière de formation professionnelle et de formation continue qui ne sont pas dévolues à un autre organe.

- organisation et surveillance des apprentissages
- organisation des procédures de qualification (examens de fin d'apprentissage)
- organisation des cours pour formateur-trice-s en entreprise
- responsabilité des lycées et des écoles de culture générale
- responsabilité des écoles ou établissements de formation relevant de la législation fédérale relative à la formation professionnelle en ce qui concerne :
 - o la formation professionnelle initiale (attestation et CFC)
 - o la maturité professionnelle
 - o la formation supérieure
 - o le formation continue
- relations avec les entreprises formatrices, avec les associations professionnelles, les milieux économiques et les services concernés par la formation professionnelle

SOSP

Selon l'Art. 4 LFP, l'orientation à des fins professionnelles est régie dans une loi cantonale spécifique englobant à la fois l'orientation professionnelle axée sur le monde du travail et d'autres domaines de l'orientation. Le Service d'orientation scolaire et professionnelle (SOSP) est l'organe en charge de l'orientation scolaire et professionnelle pour le canton de Neuchâtel. Il offre ses services aux élèves, aux jeunes et aux adultes dans la construction d'un projet de formation ou professionnel approprié et sa réalisation.

Le SOSP regroupe les deux offices régionaux d'orientation scolaire et professionnelle (OROSP des Montagnes neuchâteloises et OROSP du Littoral neuchâtelois) et coordonne leurs activités.

Écoles professionnelles

Les établissements de formation professionnelle du canton sont :

- La HE-Arc (Economie, Ingénierie, Santé, Arts Appliqués) ;
- Les écoles supérieures (ESNE) ;
- Les centres professionnels (CIFOM, CPLN, CPMB).

Le périmètre considéré est celui de la formation initiale, si bien que la HE-Arc ainsi que les écoles supérieures sortent du périmètre. L'accent sera mis exclusivement sur les centres professionnels qui offrent des formations initiales dans divers domaines.

Selon l'art. 1 du Décret portant sur les établissements scolaires de la formation professionnelle, ces établissements sont les suivants:

- a) le Centre cantonal de formation professionnelle des métiers du bâtiment (CPMB);
- b) le Centre cantonal professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN);
- c) l'École supérieure de commerce du Lycée Jean-Piaget (LJP);
- d) le Centre interrégional de formation des Montagnes neuchâteloises (CIFOM).

CPMB

Le Centre professionnel des métiers du bâtiment (CPMB) est le centre professionnel pour les métiers du bâtiment. Il offre des formations de CFC dans les domaines suivants :

- Conducteur/trice de camion
- Constructeur/trice d'appareils industriels
- Constructeur/trice de voies de communication
- Constructeur/trice métallique
- Ebéniste
- Electricien/ne de montage
- Ferblantier/ère
- Maçon/ne
- Mécanicien/ne en machines agricoles
- Mécanicien/ne en machines de chantier
- Mécanicien/ne d'appareils à moteurs
- Menuisier/ère
- Installateur/trice en chauffage
- Installateur/trice électricien/ne
- Installateur/trice sanitaire
- Peintre en bâtiment
- Plâtrier/ère
- Plâtrier/ère-peintre
- Ramoneur/euse
- Télématicien/ne

CPLN

Le Centre professionnel du Littoral neuchâtelois (CPLN) est le centre professionnel du bas du canton. Il offre des formations de CFC dans les domaines suivants :

- Assistant-e dentaire
- Automaticien-ne
- Boulanger-ère - pâtissier-ère
- Coiffeur-euse
- Cuisinier-ère
- Dessinateur-trice
- Droguiste
- Electronicien-ne
- Employé-e de commerce
- Fleuriste
- Forestier-ère - bûcheron-ne
- Gestionnaire du commerce de détail
- Gestionnaire en intendance
- Horticulteur-trice
- Informaticien-ne
- Laborantin-ne
- Médiaticien-ne
- Pâtissier-ère - confiseur-euse
- Spécialiste en restauration
- Agriculteur-trice Géomaticien-ne

LJP

Le LJP n'offre aucune formation de CFC.

CIFOM

Le centre interrégional de formation des montagnes neuchâteloises (CIFOM) est le centre professionnel du haut du canton. Il offre des formations de CFC similaires au CPLN.

B. Groupes-cibles

Les groupes cibles (acteurs privés), sont les acteurs « coupables » ou « objectivement responsables » du problème collectif à résoudre et/ou capables (selon le point de vue des acteurs dominants) de contribuer à sa résolution. Dans le cadre de ce travail, les principaux groupes-cibles suivants ont été identifiés :

1. Entreprises

Les entreprises sont en partie responsables du manque de main d'œuvre qualifiée formée. Bien qu'elles bénéficient de cette main d'œuvre (voire ci-dessous le passage relatif aux entreprises en tant que qu'acteurs « bénéficiaires »), le fait d'offrir des places d'apprentissage constitue un coût pour elles. En effet, les jeunes apprentis ne sont pas directement rentables et ils nécessitent de la part du personnel de l'entreprise un encadrement. Celui-ci constitue également un coût pour l'entreprise. Les entreprises peuvent également jouer, à titre individuel au « passager clandestin », c'est-à-dire ne pas former d'apprentis en espérant pouvoir engager des personnes déjà formées par d'autres entreprises.

Selon l'art 60 LFPr, les entreprises qui versent des contributions destinées à la formation professionnelle, à une association ou à un fonds ou qui peuvent prouver qu'elles fournissent des prestations de formation ou de formation continue à des fins professionnelles suffisantes ne peuvent être contraintes à faire d'autres paiements à un fonds en faveur de la formation professionnelle qui a été déclaré obligatoire. Dans l'ordonnance sur la formation professionnelle (OFPr), il est précisé que l'entreprise qui fournit déjà des prestations au sens de l'art. 60, al. 6, LFPr, paie la différence entre le montant des prestations fournies et le montant de la cotisation destinée à alimenter le fonds en faveur de la formation professionnelle déclaré obligatoire.

2. Associations professionnelles

Les associations professionnelles sont en partie responsables du manque de main d'œuvre qualifiée, car elles ne réalisent pas les tâches prévues par la loi de manière adéquate.

Selon l'art. 60 LFPr, les organisations du monde du travail, actives dans le domaine de la formation, de la formation continue à des fins professionnelles et de la tenue d'examens, peuvent créer et alimenter leurs propres fonds pour encourager la formation professionnelle.

Elles définissent les buts de leur fonds en faveur de la formation professionnelle et doivent notamment soutenir les entreprises de leur branche pour développer la formation continue spécifique à leur domaine.

Sur demande de l'organisation compétente, le Conseil fédéral peut déclarer la participation à un fonds en faveur de la formation professionnelle obligatoire pour toutes les entreprises de la branche et contraindre ces dernières à verser des contributions de formation.

Ainsi, le fait que les organisations du monde du travail peuvent ou non créer un propre fonds illustre les différences qui peuvent exister entre branches. Certaines branches ont des compétences et des moyens de promotion plus développées que d'autres.

De plus, conformément à l'art. 1 LFP, la formation professionnelle est la tâche commune de la Confédération, du canton et des organisations du monde du travail. La réalisation de

cette tâche implique une participation active de tous les acteurs de la formation professionnelle, en particulier des organisations du monde du travail. Celles-ci définissent les besoins en matière de qualifications professionnelles et participent notamment à la recherche ainsi qu'à la mise en place de filières de formation correspondantes.

La responsabilité des associations professionnelles peut donc relever d'une fausse ou mauvaise définition des besoins en matière de qualifications professionnelles ou d'une collaboration inefficace en matière de recherche et mise en place de filières de formation. L'origine de ces manquements peut trouver son explication notamment dans le fait que les associations professionnelles peuvent être fortement influencées par – ou dépendantes de – leurs membres ou qu'elles n'ont pas les ressources humaines ou financières pour assumer leurs tâches en la matière.

Cette situation est évoquée à l'art.49, al.3. LFP qui précise que, lorsqu'une profession n'est pas représentée par une organisation du monde du travail ou lorsque celle-ci n'est pas active, les autorités cantonales peuvent prendre des mesures si des actions d'encouragement s'avèrent nécessaires.

3. Elèves et leur entourage

Les élèves et leur entourage sont en partie responsables du manque de main d'œuvre qualifiée par les choix qu'ils opèrent dans leur propre orientation ou celle de leurs enfants notamment car les élèves et leurs entourages

- choisissent des filières qui ont une demande relativement faible sur le marché du travail (par désintérêt, méconnaissance, fausses représentations) ;
- écartent les filières de formation professionnelles pour privilégier d'autres voies de formation (représentations inexactes de la formation et de ses filières, pression pour une poursuite purement académique) ;
- écartent les filières de formation professionnelle pour privilégier une entrée directe sur le marché du travail (pour de raisons financières par exemple).

C. Bénéficiaires

Les bénéficiaires finaux (acteurs privés) sont les groupes qui subissent les effets négatifs du problème.

L'art. 3 LFP fait ressortir deux types de bénéficiaires. En effet, cet article stipule que le canton encourage, par sa politique en matière de formation professionnelle la mise en place d'un système éducatif qui permette aux individus de développer des compétences et de s'épanouir aux niveaux professionnel et personnel tout au long de leur vie. Il tend à optimiser leur intégration dans la société, en particulier dans le monde du travail et dans leur environnement personnel. Ainsi le canton vise en particulier à :

- donner la possibilité à tous les jeunes gens et toutes les jeunes filles, ainsi qu'aux adultes désireux de se former, d'accéder à un titre du secondaire II reconnu;
- développer un système de formation professionnelle qui serve la compétitivité des entreprises ou institutions et la pérennité des savoir-faire propres au canton;
- faire évoluer en permanence la formation professionnelle et la formation continue vers les nouveaux besoins du monde du travail et de la société.

1. Apprentis

Lorsqu'il y a une mauvaise adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre, cela signifie pour les apprentis (et la société) qu'ils ne trouvent pas de place sur le marché du travail car :

- ils ont été formés dans des filières où la demande est trop limitée quantitativement par rapport à l'offre ;
- ils ont été mal formés, (l'offre ne satisfait pas qualitativement la demande) ;
- ils n'ont pas été formés du tout (ne sont pas entrés dans les filières de la formation professionnelle).

2. Entreprises

Lorsqu'il y a une mauvaise adéquation entre l'offre et la demande de main d'œuvre, cela signifie pour les entreprises (et la société) que :

- l'activité et la compétitivité des entreprises peuvent être menacées car les entreprises ne pourront pas mobiliser les compétences nécessaires.

D. Tiers perdants

1. Enseignants des filières professionnelles

Dans le cadre d'une réorientation de la politique de formation professionnelle, une partie des enseignants peuvent être lésés. Il s'agit des enseignants de filières abandonnées, réorganisées, ou restructurées. Ces enseignants peuvent donc souffrir d'une atmosphère de travail plus pesante, de la perte de leur emploi, ou montrer de la résistance par rapport à la flexibilité exigée.

2. Enseignants des filières académiques

Les enseignants des filières académiques seront fortement touchés par une réorientation de la formation professionnelle car ils auront moins d'élèves. Ces enseignants peuvent également souffrir d'une atmosphère de travail plus pesante, de la perte de leur emploi, ou montrer de la résistance par rapport à la flexibilité exigée.

E. Tiers gagnants

Les tiers gagnants profitent indirectement de la politique publique. On peut identifier deux catégories de tiers gagnants dans le cadre d'une réorientation de la formation professionnelle.

1. Agences de communication

Dans le cadre de leur politique de promotion de la formation professionnelle, les autorités politico-administratives, voire les organisations professionnelles, vont recourir à des agences de communication de manière à informer le public, à faire changer les mauvaises représentations ou encore à mieux orienter les élèves vers les formations adéquates. Ces agences de communications vont donc profiter de cette politique publique par l'octroi de mandats, bien qu'elles ne soient pas citées directement dans la loi.

2- Institutions privées de formation

Comme évoqué à l'art. 54, les prestataires privés sont des établissements offrant des prestations dans le domaine de la formation professionnelle et formation continue qui ne sont pas rattachés aux structures organisationnelles du secteur public. Le département peut, pour autant que les critères de qualité soient respectés, leur déléguer par des mandats de prestations certaines tâches liées à la formation professionnelle initiale, à la formation professionnelle supérieure et à la formation continue. Par conséquent, en cas de réorientation de la formation duale avec l'abandon de certaines filières par les

établissements publics de formation, les établissements privés de formation peuvent profiter de ces niches délaissées ou du développement de centres inter-entreprises.

9.6 Places d'apprentissage par canton

Places d'apprentissage dans le total des emplois selon le canton, en 2008

		Emplois	Places d'apprentissage	Part en %
Total		3 397 005	194 311	5.7
Espace Mittelland	BE	419 062	27 594	6.6
	FR	89 895	6 058	6.7
	JU	28 782	1 544	5.4
	NE	75 570	3 221	4.3
	SO	98 635	6 530	6.6
Région lémanique	GE	240 805	4 955	2.1
	VD	276 946	13 641	4.9
	VS	110 682	7 397	6.7
Suisse du N-O	AG	231 133	16 330	7.1
	BL	105 666	5 386	5.1
	BS	134 616	5 913	4.4
Suisse orientale	AI	5 138	490	9.5
	AR	17 614	1 387	7.9
	GL	15 392	1 346	8.7
	GR	82 230	5 654	6.9
	SG	205 815	16 569	8.1
	SH	32 223	2 581	8.0
	TG	89 990	7 089	7.9
Tessin	TI	157 037	5 753	3.7
Suisse centrale	LU	150 541	11 398	7.6
	NW	15 084	1 158	7.7
	OW	14 144	1 122	7.9
	SZ	50 531	3 363	6.7
	UR	12 423	1 156	9.3
	ZG	69 066	3 552	5.1
Zurich	ZH	667 984	33 124	5.0

© 2009 OFS / BFS / UST

Source: Recensement des entreprises (RE) OFS

Information: Brice Quiquerez, 032 713 69 55, brice.quiquerez@bfs.admin.ch

Indicateurs de la formation professionnelle

9.7 Procès-verbal de l'entretien du 2 décembre 2009 avec le SFPL

1. Généralités

Quels sont à votre avis les objectifs de la politique publique de la formation professionnelle ?

- Conformément à la loi, cette politique veut surtout former des jeunes au niveau secondaire 2 pour développer leurs facultés intellectuelles et s'insérer dans la société. D'autre part assurer une main d'œuvre qualifiée aux entreprises.
- On fait en sorte que les 2 aspects (sociaux et économiques) soient équilibrés : on aide d'un côté les élèves et d'autres part les entreprises.

2. Verticalité (niveau fédéral et cantonal)

2.1 Pouvez-vous nous dire ce qui relève de la Confédération respectivement du canton en matière de formation professionnelle ?

2.2 Quelle est la marge de manœuvre, l'autonomie, d'un canton comme Neuchâtel pour la mise en œuvre de la politique publique de la formation professionnelle ? Quelles sont les spécificités neuchâteloises en matière de formation professionnelle ?

2.3 Selon vous, qu'apporte la nouvelle loi cantonale sur la formation professionnelle (LFP) de 2005 par rapport à la loi fédérale sur la formation professionnelle (LFPr) de 2004 ?

- Les cantons ont la compétence de la mise en œuvre. Mais relevons que les lois fédérales vont déjà dans le détail en ce qui concerne le contenu des formations. Il y a des ordonnances très détaillées sur ce qui doit être enseigné par exemple.
- Dans les cantons on peut orienter plus le dual ou l'école à plein temps en fonction des spécificités et possibilités du canton (et de l'historique). A NE et en Suisse romande généralement, il y a plus une tradition d'école à plein temps, au contraire de la Suisse alémanique.
- Etant donné l'état des finances du canton de Neuchâtel, on veut renverser cette tendance (dual, non-dual) notamment pour faire des économies.
- Le canton de Neuchâtel se caractérise par la présence de beaucoup de PME. La loi fédérale a recadré (voir durci) l'encadrement des apprentis en dual, les PME ont de la peine à répondre à toutes les exigences concernant les formateurs. C'est pourquoi on encourage les réseaux d'entreprises, qui mettent en commun les ressources pour former les apprentis. On fait également un tournus. Le gain est du côté des entreprises et des apprentis (une des solutions que le canton entend encourager). Le canton soutient ces initiatives à raison de 4000 francs par apprenti. Au contraire des autres aides qui sont beaucoup plus basses.
- Ces cours interentreprises concernent actuellement 40 apprentis, 9 entreprises.
- Ces cours interentreprises sont dans la loi cantonale.

3. Acteurs

3.1 Quel est le rôle du Conseil cantonal de la formation professionnelle ainsi que des commissions par domaine ?

- C'est une commission consultative du Conseil d'Etat.
- On les consulte quand on a une modification de la loi. On pourrait les consulter sur le plan d'action juste avant sa mise en œuvre.

4. Plan d'action (produit PA)

- Document élaboré en août - septembre 2009.
- Inspiré notamment d'un groupe de travail du canton de Vaud.
- Etude préalable (Compass) diagnostic stratégique.
- C'est de cette étude que sont issus les chiffres évoqués ci-dessus.

- Cela signifie augmenter en 8 ans de 1600 places (3150 places actuellement). C'est énorme ! L'objectif du programme de législature est-il vraiment réaliste (cf. article dans l'Express du 20 novembre) ?
- Il faudra encourager (mais financièrement ce sera aussi difficile).
- L'objectif d'augmenter le dual figurait déjà dans le programme de législature précédent.
- Objectifs un peu « poussé » pour donner de l'élan au redressement du canton.
- Rencontre avec les acteurs pour élaborer le plan d'action ? depuis de nombreuses années on a un SFPL qui travaille à atteindre certains objectifs. Une personne (démarcheur) va visiter toutes les entreprises pour promouvoir l'apprentissage dual. Il explique notamment qu'engager un apprenti sur 3 ans c'est rentable (outils fourni par l'OFFT).
- Concrètement, maintenant l'Etat rédige un projet de plan d'action qu'il enverra ensuite en consultation (organisation monde du travail, CNCI, OROSP).
- Actuellement le plan d'action est sur le bureau du Conseil d'Etat.
- Et les élèves, comment les touchez-vous ? Ce qui est prévu c'est de faire de l'information et de la valorisation. Promouvoir la filière et ses possibilités de perfectionnement possible. Le CFC n'est pas une fin en soi. On peut avoir accès à une maîtrise, aux HES : Au niveau de la valorisation il s'agira de montrer que ce ne sont pas seulement les élèves qui ont des mauvaises notes qui suivent cette filière. On peut gagner sa vie, être performant, montrer des exemples.

4.1 Quels sont les acteurs ciblés par ce plan d'action ?

- Entreprises et élèves.

4.2 Des mesures prévoient d'impliquer les entreprises et associations patronales dans l'organisation de la formation professionnelle. N'y a-t-il pas un risque pour la diversité et l'indépendance de la formation ? Ainsi qu'une perte d'emprise de l'Etat sur ces formations ?

- Le but est d'impliquer les entreprises, pour qu'elles se sentent plus concernées par la formation des jeunes.
- Ex. formation commerciale : les lycées forment, les entreprises se disent qu'elles les engageront une fois formés.
- Le but est donc de dire que les entreprises doivent investir dans la formation. Ce problème d'indépendance n'est pas similaire avec les universités ou l'EPFL (financement de filières). On n'a pas de souci à ce niveau
- En outre ce sont les besoins des branches qui sont exprimés et non ceux de l'entreprise XY SA.

4.3 Une mesure prévoit de calquer la formation sur les besoins des entreprises exprimés dans les tests d'entrée. N'est-ce pas une légitimation de ces tests pourtant contestés par divers milieux ?

- L'idée n'était pas de promouvoir ces tests. L'administration n'est pas pour les tests payants. Mais certaines entreprises font des tests (Swisscom, banques...), et il convient de se poser la question s'il y a un décalage entre les gens formés et la demande des entreprises ? Par exemple, au niveau pratique au cours de la scolarité obligatoire.

5. Dispositions légales (produit PPA) [Mamoudou]

5.1 Quelles modifications sont prévues pour la loi sur le Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnel (FFPP) ?

5.2 Quels acteurs pourraient s'y opposer, pourquoi et par quels moyens ?

- Entreprises : acteurs clés. Quelles pistes pour créer ces 1600 places d'apprentissage ? Fiscalité et prime à l'engagement. Aujourd'hui le canton de NE gère le Fonds où cotisent toutes les entreprises. Et ensuite c'est redistribué sous différentes formes.
- Pour l'engagement ce fonds verse 150 francs aujourd'hui mais également 4000.- pour les ces apprentis engagés dans les réseaux d'entreprises.
- Ces 150 sont remis en question. Il a été décidé de revoir ce fonds. Il n'arrive plus à honorer ses prestations. Il faudra revoir la perception (au prorata du nombre d'employés).
- Dans le nouveau projet on ne donne rien (supprimer les 150.- sur proposition de la chambre du commerce). Proposition de rétribuer davantage d'autres éléments.
- Les acteurs (CNCI) ont été intégrés à la réforme. C'est même eux qui ont proposé l'abandon des 150.

6. Evaluation

6.1 Quand et comment sera mesurée l'atteinte de l'objectif défini dans le programme de législature ?

6.2 Quels critères d'évaluation pourraient être utilisés à cette fin ?

- Il y a des impératifs politiques étant donné que c'est inscrit dans le programme de législature. Il y aura un état des lieux à la fin de la législature, sinon on va évaluer cela année après année. Mais cela n'a pas encore été défini.
- Chaque action a des indicateurs particuliers. Donc on attend la décision du conseil d'Etat sur les actions pour aller plus loin dans la définition des indicateurs.
- Pour les pourcentages, on reprendra les statistiques utilisées par le consultant ayant réalisé le diagnostic stratégique et qui sont comparables avec d'autres cantons.

7. Divers

- Le but de baisser les coûts de la formation professionnelle ainsi que de renforcer le dual est partagé par tout le monde.
- D'un côté, il y a la politique sociale (échec scolaire, formation duale, échec à nouveau, précarité, services sociaux).
- D'un autre, c'est la difficulté financière du canton. Faire passer dans les mains du privé c'est pour se décharger de tâches qui coûtent cher.
- Il n'y a pas du tout de mise sous pression fédérale.

9.8 Abréviations

APA	Arrangement politico-administratif
CDIP	Conférence suisse des directeurs cantonaux de l'instruction publique
CFC	Certificat fédéral de capacité
CIFOM	Centre intercommunal de formation des Montagnes neuchâtelaises
CIIP	Conférence intercantonale de l'instruction publique de la Suisse romande et du Tessin réunit les Chef-fe-s de Département de l'instruction publique des cantons de Berne, Fribourg, Genève, Jura, Neuchâtel, Tessin, Valais et Vaud.
CLPO	Conférence latine de l'enseignement post-obligatoire, traite des questions relevant de l'ensemble de l'enseignement post-obligatoire secondaire II (formation générale et professionnelle), ainsi que du tertiaire non HES et non universitaire.
CPLN	Centre professionnel du Littoral neuchâtelois
CPMB	Centre professionnel des métiers du bâtiment
CSFO	Centre suisse de services Formation professionnelle publie de la documentation pour l'orientation professionnelle, universitaire et de carrière, en élabore pour les procédures de certification (par ex. examens de fin d'apprentissage) et œuvre dans le domaine de la formation continue (par ex. pour les professionnels de l'orientation). Le CSFO est une institution de la CDIP.
CSFP	Conférence suisse des offices de formation professionnelle réunit les directrices et directeurs des offices cantonaux et de la principauté du Liechtenstein responsables de la formation professionnelle. Elle est une conférence spécialisée de la CDIP.
DECS	Département de l'éducation, de la culture et des sports
DFE	Département fédéral de l'économie
FFPP	Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels. Il est alimenté par une contribution obligatoire de tous les employeurs du canton (entreprises, État, communes, associations et autres institutions) de CHF 35.00 par année et par employé
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
SOSP	Service de l'orientation scolaire et professionnelle
SPFL	Service de la formation professionnelle et des lycées
VAE	Validation des acquis d'expérience

9.9 Entretiens et séances de travail

- 25 novembre 2008, Andreas Ladner, discussion sur les modalités du mémoire et le choix du sujet ;
- décembre 2008, Claude Borel, tour d’horizon des enjeux pour la formation du point de vue politique ;
- 17 décembre 2008, Jacques-André Maire, tour d’horizon des enjeux pour la formation professionnelle neuchâteloise ;
- 22 décembre 2008, Christian Berger, Secrétaire général de la CIIP, tour d’horizon des enjeux pour la formation au niveau romand ;
- 5 janvier 2009, choix du sujet ;
- 28 janvier 2009, Andreas Ladner, discussion sur le sujet envisagé ;
- 3 mars 2009, Peter Knoepfel, discussion sur le sujet envisagé ;
- 4 mars 2009, répartition des rôles : Peter Knoepfel (rapporteur), Andreas Ladner (co-rapporteur), Jacques-André Maire (expert extérieur) ;
- 4 mars 2009, dépôt de la proposition de sujet à l’IDHEAP ;
- 13 mars 2009, validation du sujet par l’IDHEAP ;
- 25 mars 2009, Jacques-André Maire, discussion autour de l’historique et du paysage de la formation professionnelle dans le canton ;
- 19 juin 2009, Jacques-André Maire, discussion concernant l’adoption des objectifs stratégiques par le Conseil d’État et le changement des autorités ;
- 18 septembre 2009, Jacques-André Maire, discussion concernant le programme de législature 2010-2013 ;
- 16 octobre 2009, Jacques-André Maire et Nadia Boss, discussion concernant le recentrage de la formation professionnelle neuchâteloise ;
- 17 novembre 2009, Jacques-André Maire et Nadia Boss, discussion concernant le plan d’action du DECS ;
- 14 décembre 2009, Jacques-André Maire, discussion concernant l’analyse du plan d’action du DECS et les développements ultérieurs possibles ;
- 21 décembre 2009, Jacques-André Maire et Philippe Gnaegi, discussion concernant l’attribution d’un mandat d’élaboration d’un plan d’action pour le DECS ;
- 5 janvier 2010, Jacques-André Maire, discussion concernant mandat d’élaboration d’un plan d’action pour le DECS ;
- 7 janvier 2010, Peter Knoepfel, discussion concernant la validation de l’orientation du travail de diplôme selon le mandat du DECS ;
- 26 janvier 2010, Jacques-André Maire, discussion concernant mandat d’élaboration d’un plan d’action ;
- 8 février 2010, Jacques-André Maire, préparation séance avec la CNCI ;
- 8 février 2010, Jacques-André Maire (DECS), Jean-Claude Baudoin (CNCI), Severine Gutmann (CNCI), Jean-Pierre Brügger (CIFOM), Jean-Marie Fragnière (SOSP), Serge Caccia (école secondaire Les Cerisiers de Gorgier), présentation du projet et discussion des pistes proposées ;

- 12 février 2010, Laurent Feuz, nouveau chef du SFPO, briefing sur le mandat et préparation de la séance du 17 février avec les directeurs du secondaire II ;
- 17 février 2010, conférence des directeurs du secondaire II
- 25 février 2010, Jacques-André Maire (DECS), Jean-Claude Baudoin (CNCI), Severine Gutmann (CNCI), Jean-Pierre Brügger (CIFOM), Serge Caccia (école secondaire Les Cerisiers de Gorgier), recueil des mesures selon les publics-cibles ;
- 1^{er} mars 2010, Jacques-André Maire (DECS), discussion de synthèse pour la sélection des mesures du plan d'action ;
- 16 mars 2010, Jacques-André Maire (DECS), Jean-Claude Baudoin (CNCI), Severine Gutmann (CNCI), Jean-Pierre Brügger (CIFOM), Jean-Marie Fragnière (SOSP), Serge Caccia (école secondaire Les Cerisiers de Gorgier), discussion de la proposition de plan d'action ;
- 1^{er} avril 2010, présentation du plan d'action et de la procédure de consultation au Chef du DECS et aux membres de la CNCI ;
- 8 avril 2010, Jacques-André Maire (DECS), Jean-Claude Baudoin (CNCI), Severine Gutmann (CNCI), débriefing de la séance du 1^{er} avril ;
- 22 avril 2010, présoutenance avec Peter Knoepfel (rapporteur), Andreas Ladner (co-rapporteur), *Jacques-André Maire (expert externe) était excusé en raison du retard de son vol suite à l'éruption du volcan islandais* ;
- 3 mai 2010, validation du plan d'action par la CNCI ;
- 25 mai 2010, mise en consultation du plan d'action ;
- 26 mai 2010, soutenance avec Peter Knoepfel (rapporteur), Andreas Ladner (co-rapporteur), Jacques-André Maire (expert externe).

9.10 Calendrier du travail de mémoire

Choix du sujet : janvier 2009

Acceptation du sujet par l'IDHEAP : mars 2009

Cours de politiques publiques comparées de P. Knoepfel : octobre à décembre 2009

Acceptation de la réalisation d'un plan d'action par P. Knoepfel : 7 janvier 2010

PV résumant la marche à suivre pour la réalisation du mémoire : 11 janvier 2010

Mandat du DECS pour l'élaboration d'un plan d'action : janvier à mars 2010

Discussion intermédiaire avec P. Knoepfel : 11 mars 2010

Livraison du plan d'action au mandant : 1^{er} avril 2010

Livraison du mémoire partiel au jury : 8 avril 2010

Pré-soutenance : 22 avril 2010

Livraison du mémoire final au jury : 6 mai 2010

Soutenance : 26 mai 2010

9.11 Jury

Rapporteur : Peter Knoepfel (IDHEAP)

Co-rapporteur : Andreas Ladner (IDHEAP)

Expert externe : Jacques-André Maire (DECS)

9.12 Concept de communication



Institut de hautes études en administration publique
Master en administration publique

Cours « Démocratie et formation de l'opinion »
Travail de séminaire

**Concept de communication de la formation
professionnelle dans le canton de Neuchâtel**

Laura Perret

version 1.2 du 5 mars 2010

Table des matières

1. INTRODUCTION	3
1.1 CONTEXTE	3
1.2 APPROCHE	4
1.3 BASES LÉGALES.....	5
1.3.1 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), 24 septembre 2000.....	5
1.3.2 Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), 28 juin 2006.....	5
1.3.3 Règlement d'exécution de la loi sur la transparence des activités étatiques (RELTAE), 13 juin 2000... 6	
1.4 AUTRES RÉFÉRENCES.....	6
1.4.1 Politique d'information et de communication de l'Etat de Neuchâtel, GUIDE PRATIQUE, mai 2001. 6	
1.4.2 Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération, janvier 2003.....	7
2. CONCEPT DE COMMUNICATION COMMENTÉ	9
2.1 MANDAT ET SITUATION DE DÉPART	9
2.2 OBJECTIFS DU CONCEPT DE COMMUNICATION.....	9
2.2.1 Objectifs principaux.....	9
2.2.2 Objectifs de communication 2010-2013.....	10
2.3 COMMUNICATION	11
2.3.1 Thèmes	11
2.3.2 Principes.....	11
2.4 GROUPES-CIBLES	12
2.4.1 Acteurs internes.....	12
2.4.2 Mandataires et influenceurs.....	12
2.4.3 Clients.....	12
2.5 COORDINATION ET ORGANISATION	14
2.5.1 Coordination interne à l'Etat.....	14
2.5.2 Coordination externe.....	14
2.6 MESURES ET CANAUX DE COMMUNICATION.....	15
2.7 STYLE DE COMMUNICATION	17
2.7.1 Contenu.....	17
2.7.2 Présentation.....	17
2.8 POINTS FORTS DU CONTENU DE LA COMMUNICATION.....	18
2.9 MESSAGES CENTRAUX	18
2.9.1 Elèves.....	19
2.9.2 Entreprises.....	19
2.10 INTÉGRATION DES CAMPAGNES EN COURS DANS LA COMMUNICATION	20
2.11 PLANIFICATION PLURIANNUELLE	20
2.12 EVALUATION DES RÉSULTATS	21
2.13 BUDGET	21
ANNEXES	22
A1. Abréviations	22
A2. Organisation du projet de recentrage de la FP neuchâteloise.....	23
A3. Outil de planification de la communication.....	24
3. CONCLUSION	25
RÉFÉRENCES.....	26

1. Introduction

1.1 Contexte

Cette étude constitue le travail de séminaire du cours Démocratie et formation de l'opinion du professeur Andreas Ladner. Elle s'inscrit plus largement dans le contexte du travail de mémoire du MPA portant sur le recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle.

Un diagnostic stratégique [4] effectué par le Service des formations postobligatoires (SFPL) et Gilles Léchot, Bureau de conseil stratégique « Compas » en 2008, a montré que le coût par apprenant neuchâtelois se situe 43 % en dessus de la moyenne nationale. Deux causes principales ont été identifiées :

- part de marché insuffisante de la formation professionnelle (58 % des apprenants neuchâtelois en FP, contre 73 % en moyenne nationale);
- proportion trop élevée de formation en école à plein temps (57 % des apprenants de FP neuchâtelois en système dual, contre 88 % en moyenne nationale).

Suite à ce diagnostic, le Conseil d'Etat neuchâtelois a fixé dans son programme de législature 2010-2013 l'objectif stratégique de recentrer sur huit ans la formation professionnelle dans le canton et diminuer l'importance des formations à plein temps au secondaire II et au tertiaire non HES. Plus concrètement :

- faire passer la proportion d'élèves se dirigeant vers des formations professionnelles de 58% à 68% (moyenne nationale de 73%) ;
- au sein de la formation professionnelle, augmenter la part de contrats en formation duale de 57% à 80% (moyenne nationale de 88%); réserver ainsi en priorité les filières à plein temps aux apprenants se préparant aux maturités (gymnasiales, professionnelles, spécialisées).

Le chef du DECS a confié à la soussignée le mandat d'élaborer un plan d'action pour atteindre ces objectifs stratégiques en étroite collaboration avec Monsieur Jacques-André Maire, conseiller stratégique du chef du Département, et le SFPO. Ce travail constitue le sujet de mémoire du MPA.

La présente étude s'articule autour du thème « Communication de l'Etat » traité dans le cours et propose un concept de communication pour promouvoir la formation professionnelle dans le canton de Neuchâtel. Ce concept de communication est une mesure concrète pour revaloriser la formation professionnelle en général, et la formation professionnelle duale en particulier. Il contribuera ainsi à atteindre les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat.

1.2 Approche

Pour la réalisation de ce concept, les cours portant sur la « Communication de l'Etat » ainsi que « Skills and practice I et II (communication avec les médias) » ont été particulièrement utiles. Par ailleurs, le concept est inspiré, dans sa logique, du « Concept de communication SuisseEnergie 2006-2010 » [2] de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), transposé à la problématique de la formation professionnelle neuchâteloise.

Comme nous l'a indiqué Denis Decoster, Chef du Service des études générales de la Ville de Lausanne, lors de son exposé du 4 mars 2010, la communication de l'Etat a beaucoup évolué ces dernières années. Jadis linéaire, elle s'est métamorphosée en communication de projet. En effet, les projets d'envergure, transversaux avec de multiples partenaires publics et privés nécessitent une communication intégrée. Celle-ci doit s'effectuer dès la genèse du projet et l'accompagner tout au long de sa vie afin d'en favoriser le déroulement et l'acceptation.

Selon M. Decoster, les règles à respecter pour une communication intégrée réussie sont les suivantes :

- partir tôt ;
- définir les objectifs de communication ;
- bien structurer la communication ;
- prendre en compte la diversité des moyens ;
- répéter l'information de base régulièrement ;
- ne pas escompter obtenir un consensus sur tout ;
- bien choisir le sujet, l'intensité et le moment de communication.

Dans le cas qui nous occupe, l'Etat a communiqué sa volonté de réformer le système de formation professionnelle du canton. Dès lors, il est indispensable de mettre en place un concept de communication qui accompagnera cette réforme et contribuera à sa réussite.

Selon le projet de recherche « Communication gouvernementale des cantons suisses » [14], le canton de Neuchâtel dispose de quatre niveaux de règles de communication gouvernementale : Constitution, Loi, Règlement et Guide. Les deux chapitres suivants indiquent les règles de communication qui figurent dans les dispositions des quatre niveaux précités. Selon cette étude, la compétence de communication gouvernementale relève des départements ; la Chancellerie d'Etat est impliquée dans la communication ; les instruments utilisés le plus fréquemment sont les communiqués et les conférences de presse.

1.3 Bases légales

Plusieurs bases légales définissent l'obligation des autorités cantonales d'informer sur leurs activités. Le recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle représente un enjeu important et nécessite une communication adéquate. Les sections ci-après présentent les extraits des bases légales qui régissent la communication des autorités.

1.3.1 Constitution de la République et Canton de Neuchâtel (Cst. NE), 24 septembre 2000

Art. 18 Toute personne a le droit de consulter les documents officiels, dans la mesure où aucun intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose. La loi règle ce droit à l'information.

Art. 51 Les autorités cantonales sont tenues de donner au public des informations suffisantes sur leurs activités.

1.3.2 Loi sur la transparence des activités étatiques (LTAE), 28 juin 2006

Article premier

¹La présente loi a pour but de garantir la libre formation de l'opinion publique et de favoriser la participation à la vie publique en veillant à la transparence des activités des autorités.

²La transparence des activités étatiques est assurée par:

- a) l'accès du public aux séances des autorités;
- b) l'information du public par les autorités sur leurs activités;
- c) l'accès du public aux documents officiels.

Art. 8

¹Les autorités communiquent des informations sur leurs activités de nature à intéresser le public à moins qu'un intérêt prépondérant public ou privé ne s'y oppose.

²Elles donnent l'information de manière exacte, complète, claire et rapide.

³Les autorités assurent la diffusion de l'information par des voies appropriées compte tenu de l'importance de l'information.

Art. 10

¹Les autorités informent en règle générale par l'intermédiaire des médias.

²Elles prennent en compte, dans la mesure du possible, les besoins et les contraintes des différents médias.

³Elles respectent le principe de l'égalité de traitement entre les médias.

⁴Elles informent les médias gratuitement.

Art. 11 Selon les moyens dont elles disposent, les autorités peuvent mettre à disposition du public, par le biais des technologies modernes d'information et de communication, les informations qu'elles ont transmises aux médias et d'autres documents jugés importants.

Art. 14

¹Le Conseil d'Etat donne une information régulière et suivie sur les objets qu'il traite, les décisions qu'il prend, les travaux importants de l'administration cantonale, de même que sur ses intentions et projets de nature à intéresser le public.

²Il rend publics les documents indispensables à la compréhension de ses décisions à moins qu'un intérêt public ou privé prépondérant ne s'y oppose.

³Il règle l'information sur les activités de l'administration et de ses commissions.

Art. 20

¹Toute personne a le droit d'accéder aux documents officiels dans la mesure prévue par la présente loi.

Art. 21

¹Sont considérées comme documents officiels toutes les informations détenues par une autorité et relatives à l'accomplissement d'une tâche publique, quel qu'en soit le support.

²Sont notamment des documents officiels, les rapports, études, procès-verbaux approuvés, statistiques, registres, correspondance, directives, prises de position, préavis ou décisions.

³Ne sont pas des documents officiels les documents qui n'ont pas atteint leur stade définitif d'élaboration, qui sont destinés à l'usage personnel ou qui font l'objet d'une commercialisation.

1.3.3 Règlement d'exécution de la loi sur la transparence des activités étatiques (RELTAE), 13 juin 2000

Art. 3 Seuls les membres du Conseil d'Etat sont autorisés à exprimer un point de vue politique.

Art. 4 La chancellerie d'Etat est chargée de l'information externe et interne du Conseil d'Etat et de l'administration cantonale.

Art. 5 Les départements informent dans les domaines qui les concernent

Art. 7 Le-la chargé-e de communication assume notamment les tâches suivantes:

- a) coordonner et gérer l'information émanant du Conseil d'Etat et des départements;
- b) collaborer à l'élaboration et à la mise en œuvre de concepts et de stratégies de communication interne et externe;
- c) conseiller et offrir un soutien technique au Conseil d'Etat et aux services en matière de communication;
- d) rédiger et diffuser les informations à la presse;
- e) coordonner l'organisation des conférences de presse.

1.4 Autres références

En plus des bases légales, il existe des directives ou recommandations en matière de communication. Les sections ci-après présentent des éléments de la politique d'information du canton de Neuchâtel ainsi que de la Confédération.

1.4.1 Politique d'information et de communication de l'Etat de Neuchâtel, GUIDE PRATIQUE, mai 2001

Information d'office (interne et externe)

Une politique de transparence signifie que toute décision politique ou administrative d'une certaine importance doit faire l'objet d'une information aux médias, cela en tenant bien évidemment compte des intérêts publics et privés prépondérants. Dans le souci d'une meilleure harmonisation de la communication interne, toute information envoyée aux journalistes l'est désormais également aux secrétaires généraux, aux chef(fe)s de service et d'office, ainsi qu'aux secrétariats de départements. Cette information peut aussi faire l'objet d'un envoi par courriel à l'ensemble de la fonction publique si l'intérêt est de portée générale.

Dans tous les cas où une communication externe est envisagée, l'organe émetteur doit en référer à son/sa chef(fe) de département, qui aura encore un contrôle final de l'information - lui ou l'organe responsable qu'il aura désigné - avant diffusion. Le document lui sera remis pour un feu vert par l'organe émetteur ou par la chancellerie. Par ailleurs, dès qu'une communication externe est prévue, il convient de prendre contact avec la chancellerie qui, outre le fait qu'elle en assure la diffusion systématique, peut aider l'organe émetteur à sa rédaction.

Plan de communication

Trop souvent encore, on ne se soucie de la communication qu'au moment du lancement ou de la réalisation d'un projet d'envergure. Or, il est parfois difficile, voire impossible, d'atteindre les objectifs politiques fixés si la communication ne s'est pas faite en parallèle, lors des différentes phases d'élaboration du projet. Une manière d'agir qui est aussi valable pour des décisions ayant une incidence purement interne. Nous vous encourageons vivement à ce que la présentation d'un projet important à un chef de département ou au Conseil d'Etat soit désormais accompagné d'un plan de communication. Un plan de communication qui sera conçu par la personne en charge du projet, avec le soutien si nécessaire de la chancellerie.

Démarche pour établir un plan de communication

1. Définir les objectifs de communication
2. Coordonner les objectifs de communication
3. Opter pour un vecteur de communication
4. Le retour de l'information

Les règles d'or d'une bonne communication

- Aller à l'essentiel
- Cibler le "bon" public
- Etre diffusée par le bon vecteur
- Etre vérifiée
- Etre facile à comprendre

Moyens de communication

- Communiqué de presse
- Communiqué de presse joint à un dossier de presse
- Dossier de presse
- Conférence de presse
- Point de presse

1.4.2 Lignes directrices de la Conférence des services d'information de la Confédération, janvier 2003

Dans une société moderne, l'information et la communication assurées par les autorités sont d'une importance capitale. Il est donc aujourd'hui du devoir du Conseil fédéral et de l'administration fédérale, en collaboration avec les médias, de communiquer pour permettre aux citoyens de se forger une opinion de manière libre et authentique.

Une communication active permet au Conseil fédéral et à l'administration fédérale d'atteindre plusieurs buts : ils transmettent des informations, présentent les tenants et aboutissants d'un problème, assurent la transparence et établissent une relation de confiance.

Le Conseil fédéral et l'administration fédérale informent spontanément le public de leurs décisions, des raisons motivant leurs décisions, de leur appréciation de la situation et des mesures qu'ils prennent. Ce faisant, ils tiennent compte du droit du public à suivre le processus de décision. A cet égard, les trois phases suivantes revêtent une importance particulière :

1. Présentation du problème

La communication vise à présenter le problème, l'analyse qu'en font le Conseil fédéral et l'administration fédérale, les moyens fournis par ceux-ci ou à leur disposition, ainsi que le calendrier des mesures prévues.

2. Discussion

La communication a pour but d'exposer les différentes solutions possibles avec leurs avantages et inconvénients, afin qu'une discussion ouverte puisse avoir lieu à large échelle.

3. Décision

La communication doit rendre compte des décisions prises en les motivant et en expliquant notamment pourquoi la solution retenue a été préférée aux autres.

Les personnes qui fournissent des informations doivent en principe être citées comme sources et être identifiables. Les indiscretions sont contraires au droit et à la déontologie : elles sont prohibées. Les informations sur le fond sont admises dans la mesure où elles permettent de rendre l'information plus complète.

L'information émanant du Conseil fédéral et de son administration est régie par les principes suivants :

- information active
- information diffusée en temps utile
- information véridique et objective
- information complète
- information cohérente
- information coordonnée
- information continue
- information transparente
- information axée sur le dialogue
- information adaptée aux besoins des groupes-cibles et des médias

2. Concept de communication commenté

2.1 Mandat et situation de départ

Le programme de législature 2010-2013 du Conseil d'Etat [6] fixe l'objectif stratégique de recentrer sur huit ans la formation professionnelle dans le canton et diminuer l'importance des formations à plein temps au secondaire II et au tertiaire non HES. Plus précisément :

- faire passer la proportion d'élèves se dirigeant vers des formations professionnelles de 58% à 68 % (moyenne nationale de 73 %)
- au sein de la formation professionnelle, augmenter la part de contrats en formation duale de 57% à 80% (moyenne nationale de 88 %); réserver ainsi en priorité les filières à plein temps aux apprenants se préparant aux maturités (gymnasiales, professionnelles, spécialisées).

Le DECS a reçu le mandat d'élaborer un plan d'action permettant d'atteindre l'objectif visé. Un volet important de la problématique concerne l'image défavorable dont souffre la formation professionnelle. Par conséquent, un défi majeur de cette réforme consiste à revaloriser la formation professionnelle en général, et la formation duale en particulier. Le présent concept de communication se veut un instrument, parmi d'autres, pour atteindre les objectifs fixés.

Ce concept est inspiré, dans sa logique, du « Concept de communication SuisseEnergie 2006-2010 » [2] de l'Office fédéral de l'énergie (OFEN), transposé à la problématique de la formation professionnelle neuchâteloise.

Commentaire

Il est important de situer ce concept dans le contexte qui a amené à son élaboration. Par ailleurs, ce concept n'est qu'une pièce du dispositif qui sera mis en place pour corriger le système de formation professionnelle du canton.

2.2 Objectifs du concept de communication

2.2.1 Objectifs principaux

Ce concept de communication poursuit deux objectifs principaux :

- promouvoir la formation professionnelle afin d'en augmenter la part de marché par rapport aux formations académiques ;
- promouvoir la formation professionnelle duale afin d'augmenter le nombre de places d'apprentissage offertes et occupées.

Les mesures de communication du recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle doivent :

- soutenir les objectifs stratégiques du Conseil d'Etat ;
- s'adresser au public ciblé et l'informer de manière adéquate ;
- donner à la formation professionnelle en général, et duale en particulier, une visibilité adéquate ;
- répertorier et faire connaître les exemples de réussite.

Commentaire

Ce concept de communication s'inscrit dans la stratégie du Conseil d'Etat de réformer la formation professionnelle neuchâteloise. De ce fait, il doit définir des objectifs de communication cohérents avec la stratégie et devenir un véritable instrument au service du Gouvernement.

2.2.2 Objectifs de communication 2010-2013

Objectif 1 : promotion de la formation professionnelle

Les divers acteurs concernés (entreprises, associations professionnelles, centres professionnels, service d'orientation, enseignants, élèves et leur entourage, médias, public) connaissent la formation professionnelle en général, et duale en particulier. Ils en tiennent compte lorsqu'ils décident de suivre, offrir, promouvoir ou prescrire une formation.

Objectif 2 : soutien de la réforme

Les partenaires de la formation professionnelle (entreprises, associations professionnelles, centres professionnels) s'identifient avec les objectifs du recentrage du système neuchâtelois de formation professionnelle et en favorisent l'atteinte par leur action.

Objectif 3 : cohérence globale et déclinaisons

La communication de la formation professionnelle est cantonale. Elle est complétée par des activités régionales (haut, bas du canton, Val-de-Ruz, Val-de-Travers) ou spécifiques aux divers secteurs (industrie, arts et métiers, santé-social, etc.), en collaboration avec les partenaires.

Objectif 4 : ressources

Les ressources financières et en personnel de la communication doivent être employées efficacement et de manière coordonnée.

Objectif 5 : évaluation

Les objectifs seront périodiquement évalués.

Commentaire

Cinq objectifs concrets sont proposés pour atteindre les deux objectifs principaux du concept de communication. Le premier objectif concret concerne le cœur de la réforme, à savoir faire connaître la formation professionnelle. Les trois suivants représentent des conditions-cadres de réalisation. Le dernier sert à mesurer l'atteinte des objectifs par un monitoring régulier.

2.3 Communication

2.3.1 Thèmes

Cinq thèmes majeurs seront véhiculés par les mesures de communication :

- Formation professionnelle – apprendre un métier intéressant qui peut être directement exercé
- Voie duale – apprendre plus efficacement en entreprise
- Diversité – élargir la palette des métiers offerts et choisis
- Synergie – développer des centres interentreprises pour partager des ressources
- Compétitivité – la formation d'apprentis comme avantage compétitif pour les entreprises

Commentaire

Afin qu'elle soit efficace, la communication ne doit pas se disperser, mais au contraire se focaliser sur des thèmes-clés et répéter le message jusqu'à ce qu'il soit intégré. Les thèmes choisis doivent faire écho auprès des deux principaux groupes-cibles que sont les élèves et les entreprises.

2.3.2 Principes

Afin d'optimiser l'impact de la communication, il s'agit de respecter quelques principes de base.

Premièrement, il faut transmettre les messages de manière simplifiée afin qu'ils soient aisément compris par les publics cibles. Il faut veiller à transmettre un seul message à la fois afin qu'il soit retenu.

D'autre part, la communication doit porter sur le contenu de la formation professionnelle : filières et métiers, entreprises formatrices, modalités de formation, etc.

Il s'agit aussi de rendre les avantages de la formation professionnelle duale visibles au premier plan : métiers diversifiés, pratique immédiate, salaire et indépendance, avantage compétitif pour les entreprises, etc.

La personnalisation de la formation professionnelle permettra d'en augmenter l'impact par la notoriété des intervenants et le mécanisme d'identification sous-jacent.

Afin de ne pas se disperser, la communication doit se concentrer sur les groupes-cibles présentés au chapitre suivant.

La réussite du projet dépend de la participation des partenaires à l'effort collectif. Il s'agit donc de les intégrer au développement de campagnes communes telles que Capa'cité.

Enfin, la communication doit également viser les partis politiques, les médias et le grand public.

Commentaire

Afin qu'elle soit efficace, la communication doit suivre quelques principes de base évoqués ci-dessus.

2.4 Groupes-cibles

2.4.1 Acteurs internes

- Départements et services de l'Etat en tant qu'employeur
- Institutions paraétatiques en tant qu'employeur
- Service des ressources humaines
- Service des formations postobligatoires (SFPO)
- Directions des centres professionnels
- Bureau de la communication de l'Etat

2.4.2 Mandataires et influenceurs

Mandataires

- Etablissements de formation
 - Centres professionnels (CIFOM, CPLN ; CPMB, LJP)
 - Centres interentreprises CAAJ
 - Lycées
- Entreprises
- Associations professionnelles
 - Chambre du commerce
 - CIFC
 - UNAM
 - ANIM et AIP (industrie des machines)
 - Association patronale de l'industrie horlogère
 - Association du domaine santé et social
- Organisations du monde du travail
- Associations d'employés (SEC)

Prescripteurs

- Orientation professionnelle (SOSP)
- HEP BEJUNE
- SEO (enseignants des écoles obligatoires)

Influenceurs

- Partis politiques
- Médias

« Résistants »

- Syndicats enseignants
- Centres professionnels et leurs enseignants
- Lycées et leurs enseignants

2.4.3 Clients

- Parlement des jeunes
- Associations d'étudiants
- Associations de parents d'élèves
- Public

Commentaire

La classification des groupes-cibles de communication permet de définir les priorités et de structurer les mesures de communication. Certaines mesures de communication pourront être adressées à plusieurs groupes-cibles, d'autres devront être déclinées selon les groupes-cibles visés. Il est indispensable de définir des mesures spécifiques pour rallier les « résistants » si l'on souhaite éviter qu'ils n'entravent le processus.

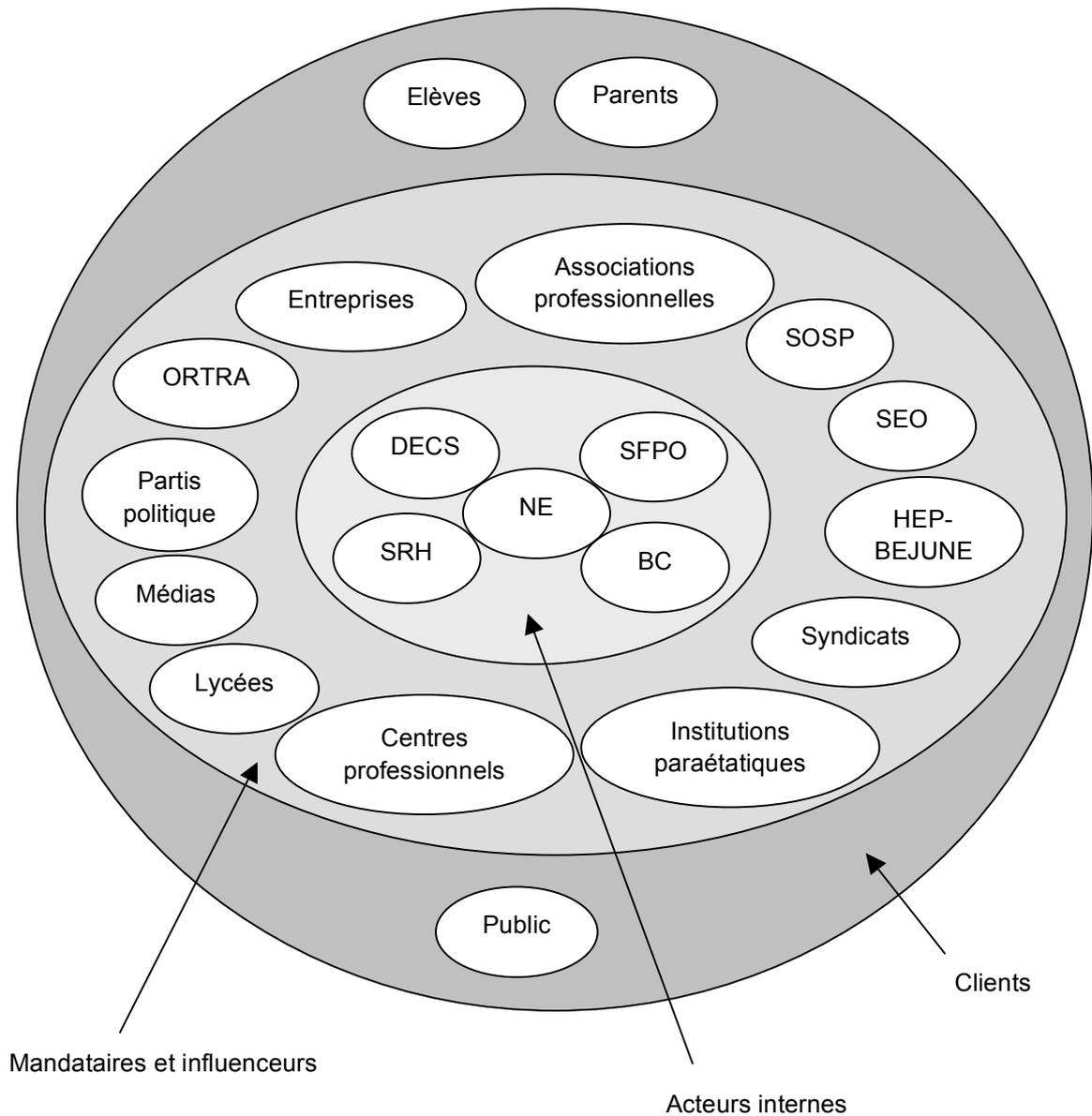


Figure 1. Groupes-cibles de la communication

Commentaire

Cette représentation permet d'organiser les groupes-cibles en trois cercles, en partant du centre avec les autorités en charge de la politique, puis, en élargissant aux mandataires et influenceurs, et enfin, en terminant avec les clients et le grand public.

2.5 Coordination et organisation

La mise en œuvre du concept de communication relève de la compétence du chef du DECS, déléguée au SFPO, qui veille à l'application de la stratégie et des mesures de communication définies, réagit aux questions d'actualité et détermine les modalités d'intervention. Le SFPO conduit la coordination interne et externe et rend compte périodiquement des activités de communication.

2.5.1 Coordination interne à l'Etat

La coordination interne vise deux objectifs :

- faire connaître aux acteurs internes de l'Etat les principes, les messages centraux, les points forts et les mesures de communication
- mettre en œuvre, avec les acteurs internes de l'Etat, les mesures de communication

Au niveau organisationnel, la coordination interne est assurée par le groupe de communication du SFPO qui peut s'adjoindre les services d'autres personnes en cas de besoin.

Commentaire

Il existe déjà un groupe chargé de la communication au sein du SFPO. Ce groupe se compose des responsables de communication des centres professionnels ainsi que de personnes du service. Il s'agirait ici d'élargir son champ d'action et de lui associer d'autres personnes en cas de besoin.

2.5.2 Coordination externe

La coordination externe vise deux objectifs :

- faire connaître aux partenaires de l'Etat les principes, les messages centraux, les points forts et les mesures de communication
- mettre en œuvre, avec les partenaires de l'Etat, les mesures de communication

Au niveau organisationnel, la coordination externe est assurée par le groupe « coordination externe » appartenant à l'organisation de projet, qui est composé comme suit (10 membres) :

- un-e représentant-e du SFPO, président-e
- un-e membre du bureau de la communication de l'Etat
- deux représentant-e-s de divers secteurs économiques
- deux représentant-e-s des associations professionnelles et des ORTRA
- un-e représentant-e des centres professionnels
- un-e représentant-e des institutions paraétatiques
- un-e représentant-e des élèves et/ou parents d'élèves
- deux représentant-e-s de partis politiques

Commentaire

A ce jour, aucun groupe de coordination externe n'existe au sein du Département. Un tel groupe sera indispensable pour pouvoir toucher les différents groupes-cibles avec des actions sur mesure. Sa composition est encore provisoire et doit faire l'objet d'une discussion avec les partenaires.

2.6 Mesures et canaux de communication

Le tableau ci-dessous propose une série de mesures de communication selon divers canaux. Le public-cible ainsi que la nature de la mesure sont spécifiés. Un bref commentaire permet de préciser chaque mesure.

Mesures	Public cible	Commentaire
Internet	Acteurs internes Mandants Prescripteurs Clients Public Vaste, axé sur les besoins des divers publics-cibles Valeur essentiellement informative, avec des possibilités d'interactions limitées.	Site organisé selon le public : Mandants : se présenter, annoncer les filières et places d'apprentissage disponibles. Prescripteurs : fournir des informations destinées à orienter les clients vers les mandants. Clients : possibilité de demander des informations et de s'annoncer. Public : obtenir des informations générales. Acteurs internes : donner les informations utiles et orienter vers les sites des services compétents. Une zone de témoignages, avec photos, interviews, etc.
Médias (communiqués, conférences de presse)	Mandants Clients Public Orientation large, ponctuel, centré sur l'actualité, valeur informative	Conférence de presse pour annoncer la mise en consultation du plan d'action. Idem pour communiquer les résultats de la consultation et le plan d'action adapté. Communiqués ou conférences lors de création de nouvelle structure (centre inter-entreprise), nouvelle offre (filière progressive), nouveau partenariat (avec une entreprise phare), etc.
Publi-reportages	Mandants Clients Public Public spécialisé	Reportages sur des apprentis en entreprise (exemples de métiers, diversité, main à la pâte, etc.)
Textes de base	Mandants Clients Public Public spécialisé et personnes intéressées.	Textes et documents de base (formation professionnelle dans le canton, partenariats avec l'économie, centres inter-entreprise, centres professionnels, etc.)

Mesures	Public cible	Commentaire
Manifestations et conférences	Mandants Clients Public Public spécialisé, segments précis du public cible	Conférence, manifestation, congrès sur un thème fort (Capacité) Planification annuelle et rythme adéquat (maintenir l'intérêt sans agacer). En collaboration avec les partenaires (journées portes-ouverts des centres professionnels, salons des entreprises, etc.)
Conférences sectorielles	Mandants Clients Public Public spécialisé, segments précis du public cible	Conférences ciblées par secteurs (horlogerie, machines, commerce, santé-social, etc.). Possibilité de débats ou tables rondes pour faire passer le message.
Conférences régionales	Mandants Clients Public Public spécialisé, segments précis du public cible	Conférences par régions (montagnes, littoral, Val-de-Ruz, Val-de-Travers) Possibilité de débats ou tables rondes pour faire passer le message.
Rencontres ciblées	Mandants Clients	Visites de classes pour présenter la formation professionnelle, les filières et métiers disponibles, donner des coordonnées de contact, etc. Visites d'entreprises pour découvrir le monde professionnel
Publicité et marketing (affiches, annonces, flyers, publications, etc.)	Clients Public Public intéressé (clients) et grand public	Outils de base pour promouvoir la formation professionnelle à utiliser dans des endroits clés (écoles obligatoires, panneaux d'affichage, cinéma en période d'inscription, etc.)
Newsletter	Acteurs internes Mandants Prescripteurs	Plate-forme d'information pour les acteurs concernés.
Témoignages	Mandants Clients Public	Témoignages de réussite d'apprentis en formation duale sous forme d'article, interview, reportage, carte postale, etc.

Commentaire

Cette liste contient les mesures de base et sera complétée régulièrement selon les apports des divers partenaires ainsi que les expériences acquises au fur et à mesure.

2.7 Style de communication

2.7.1 Contenu

Le contenu doit être orienté sur l'intérêt des jeunes à effectuer une formation professionnelle duale : apprentissage d'un métier pratique et intéressant, acquisition d'une certaine autonomie financière et indépendance, entrée facilitée dans la vie active, insertion aisée sur le marché du travail et dans la société en général.

Le contenu doit être également être orienté sur l'intérêt des entreprises à offrir des places d'apprentissage : préparation de main d'œuvre qualifiée et de la relève, avantage compétitif par l'apport de technologies, synergies et partage de ressources avec d'autres entreprises.

Il s'agit de faire une communication d'information sans morale mais basée sur la responsabilité individuelle des élèves et de leur entourage et la responsabilité collective des entreprises, centres professionnels, médias, public.

Sur la forme, l'attractivité sera nécessaire pour attirer les jeunes. Une certaine sobriété sera indiquée pour toucher les entreprises. Enfin, l'originalité sera de mise pour attirer les médias et le public.

Le message devra être simple, sans pour autant devenir simpliste, et décliné selon le public-cible.

Il s'agira aussi de mettre en avant les exemples de réussite tels que des entreprises formatrices exemplaires, des apprentis épanouis dans leur poste, des enseignants travaillant main dans la main avec les entreprises, les centres inter-entreprise, etc.

Enfin, il faudra assurer la coordination et la cohérence des messages et des actions.

Commentaire

L'idée principale présentée ici est de se mettre à la place d'un acteur du groupe-cible et de trouver les arguments qui peuvent le toucher, de manière à ce qu'il s'identifie et se sente réellement concerné. Naturellement, la forme doit être adaptée au public-cible afin d'augmenter l'impact du message.

2.7.2 Présentation

La communication doit naturellement reposer sur des décisions politiques et une stratégie de développement de la formation professionnelle dans le canton.

La communication doit être présentée de manière dynamique, en s'adressant à des gens actifs.

Elle doit être tournée vers l'avenir et promouvoir l'innovation.

Les diverses actions de communication doivent être identifiables au moyen d'une identité visuelle, de slogans, etc. Il existe déjà un logo « formapro » ainsi qu'un site Internet dédié, mais le design mériterait d'être revu afin de devenir plus attractif.

Une piste serait de formuler les messages en « je » pour favoriser l'identification du public-cible (« je » en tant qu'apprenti, « je » en tant que dirigeant d'entreprise, « je » en tant que maître d'apprentissage, etc.).

Commentaire

Au-delà du contenu, la présentation revêt une importance capitale pour atteindre le public-cible. Il est indispensable de créer, ou d'affiner, l'identité visuelle afin que les actions de communication soient clairement reconnues en un coup d'œil. Il est important également que les personnes ciblées se sentent directement concernées, si bien qu'un message en « je » est préconisé.

2.8 Points forts du contenu de la communication

Afin d'être percutante, la communication doit reposer sur des points forts.

Il s'agit d'une part de changer l'image de la formation professionnelle par rapport à la formation académique, et, d'autre part, celle de la formation duale par rapport à la formation à plein temps. Les élèves devraient ainsi être davantage attirés vers ce type de formation.

Par ailleurs, il faut poursuivre, voire élargir, des manifestations telles que Capa'cité pour présenter au public la diversité et l'attractivité de l'offre de formation professionnelle dans le canton.

Il s'agit également de montrer aux milieux économiques que la formation d'apprentis en entreprise leur est bénéfique à terme, avec une amélioration de la qualité de la formation de leur main d'œuvre et de la relève ainsi que des avantages compétitifs liés aux technologies.

L'organisation de portes ouvertes et de visites en entreprise permettra de faire connaître à la population les centres professionnels, les entreprises formatrices et les filières disponibles.

Afin de favoriser une orientation scolaire et professionnelle adéquate, il s'agit d'améliorer la formation des prescripteurs (enseignants, orientation professionnelle) pour augmenter leur connaissance de la formation professionnelle et de la réalité des entreprises.

Pour faciliter la conclusion de contrats d'apprentissage, il s'agit d'offrir des prestations de conseil et soutien aux démarches, tant pour les élèves que pour les entreprises (liste de places disponibles, possibilité de prendre contact ou de s'inscrire en ligne, formalités à remplir, etc.).

Enfin, transmettre le message que chacun a son rôle à jouer : « métaphore de l'orchestre, chaque musicien ayant sa partition à jouer pour que l'ensemble produise le résultat escompté ».

Commentaire

Identifier les points forts a pour objectif de fédérer les diverses actions de communication autour des éléments centraux et éviter ainsi de se disperser.

2.9 Messages centraux

Mes messages centraux à transmettre sont les suivants :

La voie professionnelle a la même valeur que la voie académique. Elle est davantage axée sur la pratique et permet l'acquisition plus rapide d'un métier.

La formation professionnelle duale présente de nombreux avantages par rapport à l'école à plein temps : savoir-faire pratique, rapidité d'acquisition de compétences, expérience professionnelle à valoriser par la suite, autonomie, responsabilité, indépendance.

Une meilleure connaissance de la formation professionnelle par les élèves, parents, enseignants et médias favoriserait une meilleure orientation dans les choix professionnels des élèves.

Le capital humain représente l'avenir de la Suisse, sa matière première la plus essentielle.

Les entreprises bénéficient de former une main d'œuvre qualifiée qui leur assure la relève.

Les entreprises obtiennent des avantages compétitifs par l'apport de la technologie et le développement de compétences internes.

Les synergies entre entreprises (cours et centres interentreprises) permettent de réduire les coûts et d'optimiser l'utilisation des ressources pour la formation professionnelle duale.

Situation de win-win-win :

- les élèves opèrent des choix judicieux pour leur formation et leur avenir professionnel
- les entreprises disposent de la main d'œuvre qualifiée et d'avantages compétitifs
- l'Etat respecte la volonté du législateur sur la proportion de formation duale et maîtrise les coûts de la formation professionnelle, participant ainsi au redressement des finances cantonales.

Commentaire

Définir les messages centraux a pour objectif d'éviter de se disperser. Au contraire, il s'agit de répéter les mêmes messages, avec des formulations variées, afin que la formation professionnelle devienne incontournable dans le paysage neuchâtelois.

2.9.1 Elèves

Les messages spécifiques pour le groupe-cible des élèves sont :

Offre diversifiée de métiers

Apprentissage d'un métier en entreprise, pratique, savoir-faire, expérience.

Favorisation de l'insertion dans le marché du travail après l'apprentissage, expérience, employabilité

Autonomie, indépendance, responsabilité, maturité, etc.

Commentaire

Il s'agit de définir des messages spécifiques pour cibler les élèves. Cette liste n'est pas exhaustive et pourra être complétée ultérieurement.

2.9.2 Entreprises

Les messages spécifiques pour le groupe-cible des entreprises sont :

Disponibilité immédiate de main d'œuvre formée à leurs besoins

Préparation de la main d'œuvre qualifiée de demain, relève

Avantage compétitif par l'apport de nouvelles technologies

Synergies possibles avec d'autres entreprises pour partager les charges et infrastructures (cours et centres interentreprises)

Développement de compétences de formation continue interne et d'encadrement

Participation à l'amélioration de la situation de crise par l'engagement de jeunes particulièrement exposés en basse conjoncture.

Participation au bien-être de la collectivité par la formation de jeunes qui contribueront eux-mêmes à favoriser ce bien-être à l'avenir.

Défiscalisation ou subventions d'encouragement de l'Etat.

Commentaire

Il s'agit de définir des messages spécifiques pour cibler les entreprises. Cette liste n'est pas exhaustive et pourra être complétée ultérieurement.

2.10 Intégration des campagnes en cours dans la communication

Il s'agit de coordonner toutes les actions de communication sur ce thème (Capacité, portes-ouvertes, offres de places d'apprentissage, etc.), en collaboration avec les partenaires. L'objectif est de donner une image coordonnée et cohérente de la promotion de la formation professionnelle et éviter ainsi les actions dispersées qui pourraient contrecarrer les efforts consentis.

La coordination doit également se faire avec les campagnes nationales de promotion de la formation professionnelle. Il s'agira de jouer sur la complémentarité avec la campagne nationale et améliorer la visibilité de la campagne nationale dans le canton.

Commentaire

Il existe déjà de nombreuses actions de communication sur la formation professionnelle, tant au niveau cantonal que fédéral. Il s'agit dès lors d'en tenir compte afin d'en augmenter l'impact.

2.11 Planification pluriannuelle

Afin de mettre en œuvre ce concept de communication, il s'agira de définir un plan de communication pluriannuel. Les actions ci-dessous devront y figurer, cette liste n'étant évidemment pas exhaustive. Il faudra également plaquer ces actions sur l'échelle temporelle, démarche qui s'avère prématurée à ce stade. Enfin, il s'agira de préciser quel acteur est en charge de chaque action. Une proposition de représentation de la planification figure en annexe 3 du présent document.

Conférence de presse pour annoncer la mise en consultation du plan d'action.

Conférence de presse pour la communication des résultats de la consultation et du plan d'action adopté.

Capacité tous les deux ans.

Démarchage des entreprises, toute l'année, accent entre l'automne et le printemps pour des places à la rentrée suivante

Information aux élèves, toute l'année, accent entre l'automne et le printemps pour des places à la rentrée suivante

Portes-ouvertes dans les centres professionnels une fois par année.

Visites d'entreprises une fois par année.

Informations aux médias réunis deux fois par année.

Réunions avec les entreprises et associations professionnelles deux fois par année.

Conférences, tables rondes régionales une fois par année.

Conférences, tables rondes sectorielles une fois par année.

Publication d'articles, reportages, témoignages, interviews, six fois par année.

Affiches à poser deux fois par année, au printemps et à l'automne.

Flyers à déposer dans les écoles au printemps et à la rentrée.

Newsletter six fois par année.

Site Web à mettre à jour chaque mois au minimum.

Commentaire

La définition d'une planification pluriannuelle est une condition nécessaire mais non suffisante à la réussite de la communication. Une telle planification devrait préciser les actions, le calendrier, les ressources et les responsables de la mise en œuvre.

2.12 Evaluation des résultats

L'impact des mesures de communication doit être régulièrement contrôlé. Les aspects suivants sont prioritaires :

- notoriété de la formation professionnelle en général et duale en particulier
- réceptivité des mesures réalisées par les groupes-cibles
- impact de la communication sur l'atteinte des objectifs stratégiques de Conseil d'Etat

L'évaluation pourra être menée par des enquêtes de satisfaction, des entretiens sur un échantillon représentatif, des réunions d'acteurs spécifiques, etc. Le but est d'améliorer continuellement la stratégie de communication afin de favoriser l'atteinte des objectifs stratégiques et de communication. Ces derniers pourront être adaptés le cas échéant pour mieux répondre aux besoins.

Commentaire

Toute action d'envergure entreprise par les pouvoirs publics devrait faire l'objet d'une évaluation. La communication sur la formation professionnelle étant une activité récurrente, l'évaluation sera périodique.

2.13 Budget

Selon divers modèles, il faudrait compter 5 % du budget d'un projet pour la communication. Dans le cas présent, il ne s'agit pas d'un projet délimité dans le temps mais d'une activité régulière. Par conséquent, cet aspect devra être étudié plus avant par le service responsable, en collaboration avec les partenaires impliqués.

Les sources de financement envisageables sont :

- Subvention de base de l'Etat
- Prestations réalisées par le SFPO
- Prestations réalisées par le Bureau de la communication
- Prestations offertes par des partenaires (impression, distribution, locaux, matériel, etc.) – PPP
- Participation des centres professionnels
- Participation des entreprises, à travers le Fonds pour la formation et le perfectionnement professionnels (FFPP)
- Subventions de l'OFFT (dépôt de projet en soulignant la complémentarité avec la campagne nationale de promotion de la formation professionnelle ; améliorer la visibilité de la campagne nationale dans le canton)

Commentaire

Afin d'être efficace, la communication doit être dotée de moyens financiers suffisants. A ce stade, il est difficile d'estimer les besoins financiers pour les actions de communication proposées.

Annexes

A1. Abréviations

BC	Bureau de la Communication de l'Etat
CE	Conseil d'État
NE	Administration cantonale neuchâteloise
DECS	Département de l'éducation, de la culture et du sport
HEP-BEJUNE	Haute Ecole Pédagogique Berne-Jura-Neuchâtel
OFFT	Office fédéral de la formation professionnelle et de la technologie
OROSP	Office régional d'orientation scolaire et professionnelle
ORTRA	Organisation du monde du travail
SEO	Service de l'enseignement obligatoire
SFPL	Service de la formation professionnelle et des lycées
SFPO	Service des formations postobligatoires
SG-DECS	Secrétariat général du DECS
SOSP	Service de l'orientation scolaire et professionnelle
SRH	Service des ressources humaines

A2. Organisation du projet de recentrage de la FP neuchâteloise

