



Conclusion générale

Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification, marché, coordination ?

par Philippe Méhaut

Ces dernières décennies, les conceptions des relations entre travail, emploi et formation ont profondément évolué, aussi bien dans les analyses scientifiques que dans le domaine de l'action publique. La planification centralisée a cédé la place à de nouveaux outils qui reposent sur l'utilisation d'incitations et sur une coordination plus décentralisée des acteurs.

En forme de conclusion à ce copieux dossier, on voudrait revenir sur quelques implications pour l'action politique, le « pilotage » du système de formation professionnelle. De 1970 à nos jours, au-delà des amples transformations, mais aussi des permanences soulignées par les différents contributeurs, on ne peut qu'être frappé par la résistance apparente de la notion, pourtant fortement contestée, d'adéquation formation-emploi, mais aussi par le déplacement des principes et des modalités de l'intervention publique qui s'éloignent fortement de cette notion.

Sans prétendre fonder de façon fine une chronologie de ces déplacements, on suivra un découpage en grandes périodes, scandé au départ par la planification, puis par la décentralisation. Partant des années 70, où l'adéquation va de pair avec la planification, on examinera ensuite les remises en cause des années 80, notamment sous l'impact des politiques jeunes, pour déboucher sur les interrogations

contemporaines. Les nouveaux modes de pilotage du système de formation (décentralisation, coordination multiacteurs) expriment-ils un glissement significatif de la conception de l'action publique ? La rupture avec les logiques d'adéquation est-elle tacite ou explicite ?

Philippe Méhaut, économiste, directeur de recherche au CNRS, est directeur adjoint du Céreq. Il a animé pendant plusieurs années le GREE (Groupe de recherche sur l'éducation et l'emploi), centre associé au Céreq de l'université de Nancy II. Ses recherches portent sur le marché du travail, l'insertion des jeunes, les politiques de formation continue, les stratégies de gestion des ressources humaines. Il est l'auteur de cinq ouvrages et d'une soixantaine d'articles et contributions à ouvrages collectifs.

LES ANNÉES 70, QUAND ADÉQUATION RIME AVEC PLANIFICATION

L'adéquation des formations aux emplois constitue alors le référent politique majeur. Il a une origine ancienne, au confluent de la planification centralisée, mais aussi d'une tradition de mise en relation d'un type de diplôme ou de formation avec un type d'emploi, de classification et de salaire. Ce référent représente en quelque sorte un mythe fondateur, à l'époque relativement consensuel, des politiques de formation professionnelle. Guy Bruzy (2001) rappelle ainsi que dans l'immédiat après-guerre, en période de reconstruction et de fortes tensions sur la main-d'œuvre qualifiée, la CGT préconise, pour les ancêtres des centres AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes), une prévision fine des besoins, une limitation des contenus de formation au strict nécessaire pour la tenue de l'emploi. Lorsque le Céreq est fondé, et que se préparent les cinquième et sixième Plans, ce référent domine largement ; il est censé guider l'action publique, ramenée presque exclusivement à celle de l'État central.

L'adéquation comme combinaison de dimensions qualitatives et quantitatives

Rappelons d'abord quelques caractéristiques de base de cette notion d'adéquation.

Elle recouvre d'abord la mise en correspondance aussi fine que possible des contenus de formation avec les contenus du travail ou, plus exactement, avec les savoirs et savoir-faire supposés mobilisés dans une activité donnée. L'hypothèse implicite est celle d'une amélioration de la productivité du travailleur du fait de cette meilleure conformité entre formation et activité. G. Ducray (1971), dans un article fondateur, souligne l'importance à accorder à la connaissance des qualités du travail, base nécessaire à toute action sur les formations professionnelles. Connaissances qui ne permettent pas d'atteindre les nomenclatures d'emploi et d'activité existantes, d'où la nécessité d'un répertoire aussi exhaustif que possible des emplois... et le programme du Répertoire Français des Emplois mené par le Céreq dans la décennie.

La deuxième composante, indissociable, est celle d'une conformité des flux de formés aux besoins

quantitatifs de main-d'œuvre. Il s'agit donc de chiffrer ces besoins de main-d'œuvre, à partir des outils de prévision macro et de leur déclinaison par branche et/ou niveau. Mais comment déterminer l'apport spécifique des jeunes ? La réponse de G. Ducray est à la fois simple et paradoxale. D'un côté, le besoin en renouvellement par les jeunes de la population active est un solde : une fois déduit l'apport de l'immigration, variable d'ajustement pour le travail non qualifié, puis celui de la mobilité des adultes, reste le solde net des jeunes nécessaires. Ce solde est cependant considéré comme la principale variable de l'intervention publique, celle qui permet les ajustements optimaux, en conformité avec une politique industrielle et des objectifs en termes d'emploi ou de redistribution. D'où l'importance d'une forme de contrôle et d'action sur ces flux, même si deux limites fondamentales sont rapidement introduites. La première tient à l'incertitude sur le devenir réel des élèves. Rien ne garantit qu'ils occupent effectivement les emplois auxquels ils ont été préparés, dès lors que l'on est dans un marché du travail libre, et non dans une économie planifiée. Il faut donc éclairer cette question par un observatoire d'entrée des jeunes dans la vie active... deuxième grand programme du Céreq qui se construira au long de la décennie, permettant aussi de vérifier l'efficacité du système de formation professionnelle : ou bien les filières et les spécialités correspondaient à l'emploi occupé et elles étaient réputées bonnes, ou elles n'y correspondaient pas et il fallait les changer. Mais rien ne garantit non plus la fiabilité des prévisions. Ce qui fait dire à G. Ducray que le dispositif de planification peut s'accommoder d'une relative incertitude sur le nombre d'emplois.

La logique de l'adéquation combine donc bien les deux dimensions, qualitatives et quantitatives, de l'articulation de la formation au travail et à l'emploi. Il faut, bien sûr, se replacer dans le contexte de l'époque pour situer ce mode de raisonnement. Comme le rappelle A. d'Iribarne dans ce numéro, le début des années 70 est à la fois celui du triomphe d'un modèle de développement industriel, de la montée du taylorisme comme mode dominant d'organisation. Il est aussi celui des grandes entreprises et des marchés internes, comme le souligne J.-F. Germe (où l'apport en main-d'œuvre externe se fait à la base, par des jeunes appelés ensuite à y rester et à y être mobiles, après solde des mouvements internes... On retrouve donc au niveau micro les présupposés macro).

Du côté du système de formation, on trouve aussi quelques grandes caractéristiques qui font écho à l'hypothèse d'une possible planification. Ainsi la période est marquée par l'achèvement de la scolarisation jusqu'à seize ans, initiée en 1959 par la réforme Berthoin. C'est aussi celle de la création des CET (Collèges d'enseignement technique) par transformation, au sein de l'Éducation nationale, des anciens centres d'apprentissage, de la création des CES (Collèges d'enseignement secondaire), d'un premier essor des BTS et de la perspective de création des IUT (Instituts universitaires de technologies). La dynamique du système éducatif est donc celle d'une production croissante de jeunes mieux formés (même si, rappelons-le, les sorties au niveau VI et V bis (jeunes non diplômés) restent très fortes, en phase avec les « besoins » en main-d'œuvre non qualifiée). Mais surtout, cette période est celle de « l'Étatisation ». D'un côté, l'industrie se détourne de son rôle de formation de la main-d'œuvre et ferme ses écoles d'entreprises. De l'autre, s'affirme le modèle d'une formation professionnelle sous statut scolaire, répondant formellement aux mêmes règles centrales que l'éducation générale. C'est d'ailleurs vers la fin des années 60 que s'achève le mouvement d'unification du système des CAP nationaux (par opposition aux CAP départementaux ou locaux qui prévalaient antérieurement) et en 1966 que se crée le BEP qui verra son extension au long des années 70 (*Formation Emploi*, 1989). Cette « scolarisation » de la formation professionnelle s'exprime d'ailleurs dans les glissements sémantiques : les filières d'enseignement non général, d'abord professionnelles, sont devenues techniques, puis technologiques, avant de redevenir professionnelles.

Les conditions sont donc réunies pour une action unifiée de l'État central que résume le mot « planification ». C'est en effet à ce niveau que vont se prendre les principales mesures politiques en réponse à l'exigence « d'adéquation ».

Mais si adéquation rime avec planification, on ne peut qu'être surpris, en reprenant les textes de

« De professionnelle
qu'elle était,
l'orientation
tend à devenir
de plus en plus
scolaire »

l'époque de la faible préoccupation sur les leviers d'action dont dispose alors la puissance publique. Implicitement, l'intendance est censée suivre une fois que les bases d'une bonne planification seront maîtrisées.

■ Une action d'état centralisée

Du côté de l'ajustement « qualitatif », on va progressivement disposer de bases de connaissance alimentées par les travaux du Répertoire français des emplois, par les études de branche qu'évoque A. D'Iribarne. On dispose aussi des travaux des CPC (Commissions professionnelles consultatives) où se rencontrent en principe les acteurs économiques et le monde de l'Éducation. Toutefois, si l'on en croit par exemple Fourcade, Ourliac, Ourtau (1992), ces CPC sont alors principalement traversées par des oppositions idéologiques sur le rapport école-entreprise, faiblement propositionnelles, au point qu'au début des années 80 on s'interrogera sur leur survie. Alors que l'accent devrait être mis sur la relation la plus étroite possible contenu de formation/contenu d'activité, c'est plutôt un mouvement inverse qui s'opère dans la conception des contenus de formation.

Et on dispose en principe d'une double action sur les flux.

– Action sur l'offre de formation d'abord, à travers le principe de la carte scolaire qui permet, sur décision centrale jusqu'en 1980, l'ouverture ou la fermeture des sections de formation. Mais les dispositifs de connaissance locaux sont faibles. Et surtout, prise dans le mouvement de croissance de la scolarisation, la formation professionnelle initiale, même dévalorisée socialement dans le modèle « méritocratique », ne saurait échapper à la pression de la demande sociale. D'autant que les mobilités géographiques, qu'il s'agisse de celles pour accéder à un établissement de formation ou de celles pour accéder ensuite à l'emploi, sont relativement faibles, surtout dans les niveaux de formation les plus bas qui drainent par ailleurs les élèves aux origines sociales les plus modestes. Ainsi, dans leurs travaux sur les années 70, Fourcade et de Ricaud (1997) montrent par exemple les ambiguïtés de la création de nombreuses sections de CAP Collectivités « option service », dispersées en territoire rural et qui sont plus une réponse à la demande de scolarisation et de socialisation professionnelle des jeunes filles qu'à des opportunités d'emploi clairement identifiées. En fait, la carte scolaire a peu le souci des préoccupations locales.

Les districts sont définis sur des bases spatiales et d'effectifs d'élèves, avec le souci d'une offre aussi unifiée que possible, à l'exception de quelques spécialités rares.

– Action sur la demande de formation des jeunes et des familles ensuite, principalement à travers les processus d'orientation. Mais on touche semble-t-il là très directement aux implications et aux limites du modèle « méritocratique ». De professionnelle qu'elle était, l'orientation tend en effet à devenir de plus en plus scolaire (Eckert, 1993). Les conseillers deviennent des conseillers psychologues. H. Eckert cite les attendus de la réforme Berthoin de 1959, « *il faut que nos élèves soient confiés le plus longtemps possible à des enseignements aussi peu différents que possibles, qui, à leur terme, offriront encore des choix aussi nombreux que possible pour les formations définitives* », qui sont assez exemplaires d'un processus qui va largement dépasser la question de la scolarisation jusqu'à seize ans. L'orientation est d'abord perçue par les familles et organisée par les spécialistes sur le modèle de l'excellence scolaire. On sait que le choix du professionnel est un choix contraint et que, y compris au sein du professionnel, s'établit une hiérarchie implicite entre les spécialités, d'abord selon leur rapport aux disciplines scolaires générales, et ensuite seulement selon leur future valeur sur le marché du travail.

En résumé, on peut, en reprenant les catégories d'Éric Verdier, considérer que la convention dominante de l'époque est celle d'un modèle méritocratique, dans laquelle la formation professionnelle est seconde, et qui est l'objet d'une forme de régulation administrée, principalement dominée par l'acteur public central qu'est l'État (voir aussi sur cette période, Kirsch, Bertrand, 1991).

Il faut cependant souligner l'importance de ce qui se passe dans le champ de la formation continue. En effet, alors que domine en formation initiale le couple adéquation/planification, les accords de 1970 et la loi de 1971 introduisent, comme le rappellent V. Merle et Y. Lichtenberger, une toute autre logique : prééminence de l'entreprise dans la formulation directe d'une demande de formation pour ses salariés, libre utilisation par elle des fonds qu'elle alloue à la formation continue et développement d'une logique marchande dans le rapport aux offreurs de formation. Toutefois, les travaux menés à l'époque sur la mise en œuvre de cette loi soulignent que l'on est loin d'une logique marchande : à côté des opérations de formation réalisées en interne, le rôle des opérateurs direc-

tement liés aux entreprises ou au tissu patronal est particulièrement fort. Ce qui l'emporte à l'époque, c'est un processus de régulation quasi administrée par la sphère patronale, que l'on pourrait assimiler à une régulation corporatiste, mais mono acteur !

LE TEMPS DES DOUTES ET DE L'INTROUVABLE RELATION FORMATION-EMPLOI

La fin de la décennie 70 et l'essentiel de la décennie suivante sont marqués par un éloignement progressif de la problématique adéquation/planification, et par l'émergence très lente de nouveaux modes d'action politique, mais pour une bonne part en dehors du champ de la formation professionnelle initiale.

Les doutes techniques

L'examen attentif des importants travaux menés pour la préparation du septième plan révèle les fissures introduites par rapport aux ambitions antérieures. Ces fissures sont connotées par la révolution que constitue la montée d'un chômage de masse et particulièrement par le chômage des jeunes qui, à partir de 1975, va donner lieu aux premières mesures de politique active.

Rappelons simplement quelques attendus de ces travaux (Septième plan, 1976 ; d'Iribarne, 1997) :

Un doute existe sur les fondements des modèles macroéconomiques, et notamment sur les hypothèses relatives au travail et à sa productivité.

Les travaux du Céreq et d'autres convergent, comme l'explique A. d'Iribarne, pour remettre en cause l'hypothèse d'un lien direct technologie /organisation / contenus d'emplois. L'hypothèse de la coexistence de plusieurs modèles organisationnels, de modes sociétaux de construction et d'existence de la qualification prend corps, avec toutes ses conséquences sur la complexité de la relation formation/travail, dont on commence aussi à percevoir le côté beaucoup plus dialectique.

Le constat est fait de l'importance des stratégies d'acteurs dans la compréhension des relations travail/emploi/formation, et notamment de l'importance de la prise en compte de l'effet d'entreprise (ou de branche) et des stratégies individuelles à l'égard du système de formation et du marché du travail (ce

dernier point étant éclairé par la variabilité des conditions d'insertion des jeunes mise en évidence par les enquêtes d'insertion).

Le caractère à la fois résiduel et en même temps central de l'alimentation en main-d'œuvre jeune est mis en cause : les marchés internes sont mieux perçus et compris, les stratégies différenciées des entreprises sont mieux identifiées, le rôle de la formation continue est souligné.

Le constat que l'on ne peut limiter la demande sociale d'éducation aux seuls besoins immédiats du système productif (au moins dans un modèle à la Française) et que celle-ci répond par ailleurs à d'autres logiques et besoins, amène à douter d'une recherche d'adéquation. La formation est vue de plus en plus comme variable active d'une politique d'organisation du travail et d'innovation, justifiant éventuellement d'importants décalages avec les besoins immédiats.

Dans ces conditions, les propositions s'éloignent sensiblement des logiques antérieures, voire même des hypothèses de prévision d'emploi qui sont pourtant encore l'un des exercices centraux des commissions du plan. Par exemple, dès le septième plan, l'accent est mis sur l'importance de réduire les sorties non qualifiées et sur une ambition d'allongement de la durée des études.

Plus important pour notre propos est l'émergence d'interrogations sur les politiques à mettre en œuvre, sur les outils de ces politiques. D'une part, devant la montée du chômage des jeunes, l'accent se déplace vers l'aménagement de la transition entre l'école et l'emploi : nécessité d'accompagnement des jeunes, de développement des liens entre la formation et l'entreprise. D'autre part, on voit émerger l'idée qu'une connaissance et qu'un pilotage centralisés sont insuffisants. La question de la décentralisation commence à être posée.

Ce doute « technique », exprimé de l'intérieur de la planification, est alimenté par un doute scientifique qui touche à la nature même de la relation formation-emploi. Les travaux du Céreq, tant dans le champ de l'analyse du travail et des organisations que dans celui de l'insertion des jeunes, ont montré que le modèle d'une correspondance univoque ne fonctionne pas. L'important travail coordonné par Lucie Tanguy, faisant en 1986 le bilan des travaux dans le champ va rassembler ces éléments critiques sous le titre évocateur de « *L'introuvable relation formation-emploi* ». Nous ne reviendrons pas sur ces travaux bien connus, si ce n'est pour souligner que tout un

chapitre y est consacré à la question des politiques, de leur mise en œuvre, des instances qui les portent, et que commence à s'ouvrir un champ nouveau de questions.

la nouvelle « boîte à outils » de l'intervention publique

Que se passe-t-il dans le domaine de la conduite des politiques ? Pour bien situer les nouveaux instruments en émergence, il faut se replacer dans le contexte de chômage de masse et particulièrement de chômage des jeunes.

La première réponse apportée dans le champ de l'éducation et de la formation initiale, que l'on pourrait qualifier de classique dans le modèle français, est celle d'une politique de niveau. Elle est résumée par l'objectif des 80 % d'une classe d'âge devant atteindre le niveau IV, soit celui du baccalauréat. Elle relance le mouvement de scolarisation en lycée, sans d'ailleurs nécessairement bien voir quelles seront les conséquences ultérieures dans l'accès à l'enseignement supérieur. Mais elle s'éloigne du modèle classique, dans la mesure où une partie de cet objectif doit être atteinte par le développement des baccalauréats professionnels.

Cette novation fondamentale pour la formation professionnelle (Eckert, 1999) va s'accompagner, vers la fin de la période, d'une réactivation du dialogue entre l'Éducation nationale et le monde économique, avec un renouveau progressif du rôle des CPC, relancées en 1983, et qui se matérialisera, en 1990, par de nouvelles procédures mettant notamment l'accent sur la construction « autonome » des référentiels d'activité, désignant une cible large pour les formations, construite en amont des questions de contenus d'enseignement. C'est aussi en 1989 qu'est consacré l'établissement public d'enseignement avec l'idée de projet d'établissement. La concertation « école-industrie » s'améliore et contribue à la rationalisation de l'offre de formation professionnelle (Tanguy, 1991). La deuxième novation introduite par le baccalauréat professionnel (mais qui concerne aussi CAP et BEP) est l'affirmation de l'alternance pédagogique, avec des durées significatives de séquences en entreprises, supposant qu'au niveau de l'établissement scolaire les liens directs avec le tissu productif se renforcent.

Mais c'est surtout dans le champ des politiques d'insertion que vont apparaître les novations les plus

importantes. Visant les jeunes les plus en difficulté, mais s'élargissant ensuite dans un mouvement d'ailleurs pas toujours contrôlé, ces politiques vont institutionnaliser l'accompagnement vers l'emploi, ce que José Rose (1987) appelle la transition professionnelle.

On retiendra ici trois caractéristiques importantes du point de vue de la conduite de l'action publique :

- Le recours assez systématique à l'alternance, qui participe de cette réhabilitation de la situation de travail comme composante de la formation et de la socialisation. Implicitement, c'est l'idée d'un système offreur extérieur (le système de formation) et de demandeurs de produits finis (les entreprises) qui est ici mise en cause ;
- La mise en œuvre déconcentrée de ces politiques. Certes, l'initiative et le cadre sont fondamentalement nationaux, mais les modalités concrètes reposent sur des combinaisons variables d'acteurs : appui sur les collectivités locales pour les missions locales pour l'emploi, sur les branches pour les contrats de qualification ; déconcentration au niveau des recteurs de la carte des enseignements professionnels... même si l'on ne peut encore vraiment parler de territorialisation de l'action publique (Berthet, Cunthig, Guitton, 2001) ;
- Les prémisses d'une culture de l'évaluation, comme l'une des composantes de la boîte à outil des politiques publiques (Perez, 1997). C. Thelot, (1993), inspirateur fort de cette problématique dans le système éducatif souligne le rôle de l'évaluation comme processus de « régulation du et dans le système », c'est-à-dire comme nouvel outil au service de l'action publique (Berthet, Richard, 2001). Toutefois, si l'on peut considérer que de nombreux travaux, dont ceux du Céreq, participent de fait d'un processus d'évaluation de l'enseignement professionnel, le mot est encore rarement utilisé. Et c'est surtout sur l'enseignement général que va se développer le dispositif systématique mis en place par la DEP (Direction de l'évaluation et de la prospective), même si l'évaluation des bac pro va se réaliser aussi, mais sans rencontrer le même écho.

LES ANNÉES 90 : PROFESSIONNALISATION, COORDINATION ET DÉCENTRALISATION

L'abandon de toute référence à la planification, l'émergence d'une nouvelle conception de l'action publique et le développement systématique des outils en gestation dans les années 80 caractérisent cette décennie. Trois mots-clés nous semblent résumer ce qui constitue les fondements d'une action publique en voie de renouvellement : professionnalisation, coordination et décentralisation. On les retrouve, à des degrés divers, dans les deux champs constitutifs du pilotage des systèmes de formation professionnelle : la relation formation-travail et la relation formation-emploi.

La relation formation activité/travail

Deux faits majeurs sont à retenir :

- Une conception de la construction des diplômes en évolution, notamment à travers le rôle des CPC. Progressivement, l'idée de détacher l'analyse du contenu des activités, des savoir et savoir-faire mis en œuvre de la définition des formations, s'affirme. La notion de référentiel d'activité prend corps, non seulement au sein de l'Éducation nationale, mais aussi dans les autres ministères formateurs. Paradoxalement, on semble se rapprocher des sources de l'adéquation (la connaissance fine des activités pour en déduire les contenus de formation). Mais ce rapprochement masque en fait une conception en renouvellement des modes d'acquisition de ces savoirs et savoir-faire. D'une part, l'accent est mis sur la dimension temporelle des processus, notamment à travers la prise en compte des hypothèses de mobilité professionnelle : les plages d'activité incluent explicitement cette dimension. D'autre part, on en admet, plus ou moins explicitement, le caractère dialectique. Les composantes formatrices des situations de travail sont reconnues et l'on cherche à les expliciter et à les comprendre. La notion de professionnalisation des individus condense bien cette nouvelle appréhension, qui est par ailleurs alimentée par le développement significatif de l'alternance, tant à travers le renouveau de l'apprentissage que par le développement des stages sous statut scolaire. On

la retrouve aussi dans les préoccupations sur la mixité des situations de travail et de formation (rôle du travail en cours d'études) ou dans l'examen des parcours d'insertion pris comme éléments constitutifs de l'expérience.

- Cette question de la relation dialectique travail/formation est aussi au cœur des expérimentations et des débats actuels sur la validation des acquis (voir la contribution de V. Merle et Y. Lichtenberger dans ce numéro). Son très lent développement montre bien les résistances de toutes les composantes du modèle français : résistances du côté du système de formation qui doit accepter une « révolution copernicienne » (les situations de formation ne sont pas la seule source des apprentissages) ; résistance du côté du système d'emploi et de mobilité (les règles des marchés internes et plus largement de l'ensemble des marchés du travail seront à termes percutées par la validation si celle-ci prend valeur dans les trajectoires professionnelles). Mais elle pousse nécessairement à une conception renouvelée du couple formation/travail qui éloigne des séquences déductives (la connaissance de l'activité se traduit en besoins de formation). Elle invite ainsi à modifier, y compris dans le champ de la formation initiale, la relation contenue d'activité-formation et à se situer plus directement dans une perspective de « formation tout au long de la vie ».

La gestion de l'offre de formation et des flux

C'est probablement là que se situent les changements les plus importants.

Le premier mouvement est celui du couple déconcentration/décentralisation. Inauguré partiellement dans la décennie précédente (par exemple, en 1986, la gestion de la carte scolaire des BTS est déconcentrée au niveau des académies), il va prendre forme de façon plus significative avec la loi quinquennale. Le conseil régional se voit dévolu une mission de coordination et de mise en cohérence dans le champ de la formation professionnelle initiale et post-initiale. Son rôle d'« acteur pivot » va s'affirmer progressivement (Méhaut, Richard, Romani 1997) pour mener, au niveau de la région, une véritable politique de l'offre de formation, articulant formation sous statut scolaire et apprentissage, mais cherchant aussi à intégrer théoriquement formation initiale et post-

initiale (CFI – contrats de Formation-Insertion ; contrats de qualification) dans une politique cohérente au niveau territorial. En parallèle, et au sein de l'Éducation nationale, se développe une culture de gestion par projet, du projet d'académie au projet d'établissement, avec une logique de contractualisation sur objectifs à différents niveaux (logique que l'on rencontre aussi dans les relations ministère universités).

Paradoxalement, ce mouvement part de l'un des implicites de la problématique d'adéquation : piloter au plus près de la « demande » l'offre de formation pour mieux la satisfaire. En ce sens il relance, en la déplaçant, la problématique des années 70, qui est d'ailleurs souvent reprise par certains acteurs de terrain. On peut même parler parfois de fuite en avant : l'épuisement des régulations nationales appelle des régulations régionales qui elles-mêmes appellent des régulations territoriales, infra régionales... On retrouverait ainsi les situations de l'entre-deux-guerres avec une structuration territoriale de l'appareil de formation et de son offre.

Toutefois, la situation est beaucoup plus complexe. D'une part, les acteurs en région font souvent leurs critiques de l'adéquation et développent des politiques organisées autour de plusieurs grands référents, éventuellement en tension (celui de la demande de scolarisation des familles, de l'aménagement du territoire, de l'emploi...). D'autre part, et jusqu'à ce jour, si l'on exclut les adaptations territoriales liées à la transition professionnelle (par exemples les FCIL – Formations complémentaires d'initiative locale – à l'issue d'un diplôme), le contrôle national sur la nature des formations et des diplômes ne se dément pas. Il s'agit donc plus en fait d'une politique de régulation de l'offre (de la carte des formations initiales et continues) multiacteurs et multiniveaux, enregistrant les limites d'une conduite politique centralisée au profit d'une conduite de proximité. Ce lent mouvement instaure cependant progressivement le passage d'une forme de régulation autonome à une forme de régulation

*« l'adéquation
était un principe
d'action fort [...]
C'est devenu
aujourd'hui
un référent
d'arrière-plan »*

conjointe reposant sur la concertation et la négociation entre acteurs différents (régions, acteurs économiques, administrations de la formation...) (Verdier, 2001). Ce faisant, il invite fortement à examiner ces modes de concertation et de coordination comme des pièces centrales de la régulation. Il soulève aussi la question de la « force » des acteurs en présence. Le déficit souligné dans les années 90 concernant la représentation du monde économique au sein des CPC (Tanguy, 1991) peut être repris, de façon probablement exacerbée, au niveau de la région ou du territoire (Freyssinet, Casella, 2000).

Mais, pas plus que dans les décennies précédentes, les moyens d'action sur les flux ne sont directs. Le double compromis à la française, celui du principe de gratuité des études et celui de l'absence de *numerus clausus* explicite demeure.

Les travaux sur la formation des vœux des élèves et sur la régulation locale de l'offre (Bel, 1996) montrent comment tant les demandes d'orientations que les modalités de leur prise en compte échappent souvent à la logique des besoins du tissu productif (voir par exemple le déclin de certaines formations industrielles, y compris dans des territoires où la demande de qualification dans ce domaine est forte, la pression pour l'ouverture de section BTS tertiaire dans une logique qui est celle de la poursuite d'études et du confortement de la position de certains lycées, ou encore la massification des flux d'étudiants dans certaines formations aux débouchés apparemment les moins assurés). En fait, le modèle « méritocratique » continue à fonctionner fortement. En RFA, la régulation corporatiste située directement dans le marché du travail et chez les acteurs économiques une contrainte sur les flux, légitimée de ce fait. En France, en revanche, les composantes de la puissance publique, à quelque niveau que ce soit, n'ont pas ou peu de légitimité à instaurer des *numerus clausus* forts ou à peser sur l'orientation, par exemple par la voie marchande.

* *
*

En conclusion, la première chose qui frappe est la permanence de la référence à l'adéquation, mais aussi son évolution. Pour faire image, l'adéquation était un principe d'action fort, censé se traduire immédiatement en guide d'intervention politique. C'est devenu aujourd'hui un référent d'arrière-plan, principe flou

de politiques de formation professionnelle qui ne peuvent se dégager de leurs enjeux emploi, sauf à perdre leur sens. Mais ce référent d'arrière-plan ne se traduit plus en outils politiques simples. Il devient un objet de construction de l'action publique selon des modalités diversifiées, non standardisées.

Ce que l'on pourrait appeler la régulation du système a conservé ses grands principes et ses principaux outils. Mais elle s'est considérablement affinée et complexifiée : système de régulation administrée certes, mais privilégiant d'un côté l'intervention sur les contenus et de l'autre l'action sur l'offre, mais aussi système multiacteurs et multiniveaux, mettant en jeu différentes formes de concertation, des outils incitatifs, et où l'État central joue un rôle plus modeste, au profit d'une « *gouvernance partagée* », érigeant de fait cette pluralité d'acteurs en composantes de l'action publique (Bel, Boudier, 1998).

Quelques redoutables questions demeurent cependant, tant pour la construction et la mise en œuvre de l'action publique que pour son analyse et son évaluation. Retenons en quelques-unes, sans prétendre à l'exhaustivité :

- a) Le principe d'une politique de formation professionnelle coordonnée et décentralisée suppose, nous l'avons dit, des acteurs forts aux différents niveaux. Tel n'est pas le cas aujourd'hui, ni dans le champ de la formation initiale ni dans celui de la formation continue. Comme le souligne Éric Verdier, la mise en œuvre efficiente d'une politique suppose alors de penser dans le même mouvement la façon dont les acteurs vont se construire et se l'approprier.
- b) La question d'un référentiel d'action commun, alternatif à l'adéquation, et permettant de combiner les visées d'équité dans l'accès à la formation, les impératifs d'emploi, les objectifs d'aménagement du territoire, celle des schémas d'analyse théorique qui l'accompagnent, restent irrésolues.
- c) La multiplication des acteurs, la diversité des référents qu'ils portent, la complexité de leurs modes de coordination peuvent aussi être sources de dysfonctionnements, de pertes de lisibilité. Comment alors améliorer les rétroactions entre différents niveaux, la régulation systémique de l'ensemble, y compris dans des situations d'enjeux conflictuels ?
- d) Si les formes de régulation administrée l'emportent aujourd'hui, on pressent cependant que peuvent s'exacerber des formes de concurrence,

par exemple autour des dispositifs de certification, mais aussi entre grands offreurs, notamment en ce qui concerne les universités, sous la pression de l'ouverture internationale. Doit-on lutter contre ce mouvement, ou construire des règles pour l'encadrer ?

e) Les mouvements du côté de la formation ne trouvent pas encore, si l'on en croit tant É. Verdier que J.-F. Germe, leur pendant dans les règles du marché du travail. Un modèle « professionnel » à la française suppose une certaine lisibilité des emplois et des carrières, des progressions possibles. Il suppose aussi une aide apportée aux indi-

vidus dans l'orientation, le conseil professionnel. C'était l'un des enjeux de la négociation entre les partenaires sociaux que retrace V. Merle. Son échec risque de retarder un processus d'autant plus urgent, compte tenu des perspectives démographiques et de l'emploi.

f) Les politiques et leurs outils, l'information dont peuvent disposer les acteurs, deviennent en soi des objets à intégrer dans la compréhension des relations entre travail, emploi et formation, de véritables questions de connaissance. Force est de reconnaître qu'un champ encore insuffisamment exploré s'ouvre pour l'étude et la recherche.

Bibliographie

Bel Maiten (ed) (1996), *Construction et régulation de l'offre locale de formation*, Céreq, collection « documents », n° 116.

Bel M., Boudier A. (1998), *Efficacité des modes de construction de la formation sur un territoire, comparaison France-Angleterre*, CGP, Céreq, ronéo.

Berthet Th., Cunthig Ph., Guitton Ch. (dirs) (2001), *Politiques d'emploi et territoires, rapport ronéo*, Cervel-Céreq, Bordeaux.

Berthet Th., Richard A. (2001), *Atouts et faiblesses de l'évaluation de l'action publique régionale de formation ; évaluation partenariale et gouvernance territoriale*, communication aux 3es journées de la société française d'évaluation, Issy les Moulineaux.

Bertrand O., Kirsch J.-L., (1991), *Histoire du système de formation professionnelle en France*, contribution à l'OCDE, Céreq,

Bouyx B. (1997), *L'enseignement technologique et professionnel*, CNDP, La documentation française.

Bruy G. (2001), « La doctrine de la CGT sur la formation des adultes », *Travail et Emploi*, n° 86, pp. 65-85.

Céreq, (1989), « L'enseignement technique et professionnel, repères dans l'histoire », *Formation Emploi* n° spécial 27-28.

CGP (1976), *Prévisions Emploi Formation*, Préparation du 7°Plan, La Documentation française.

D'iribarne A. (1977), *Prévision de besoins en main-d'œuvre et planification de l'éducation analyse critique à partir de l'exemple français*, ronéo, Céreq.

Ducray G. (1971), « Le Centre français d'études et de recherche sur les qualifications », *Revue française des affaires sociales*, juillet-septembre, pp. 81-96.

Ducray G. (1979), « Les conséquences de l'évolution des relations entre formation et emploi », *Revue Internationale du Travail*, pp. 279- 297.

Eckert H. (1993), *L'orientation professionnelle en France et en Allemagne*, L'Harmattan, Paris.

Eckert H. (1999), « L'émergence d'un ouvrier bachelier », *Revue Française de Sociologie*, avril-juin, pp. 227-253.

Fourcade B., De Ricaud Y. (1997), « Étude d'un système d'information sur le marché du travail destiné aux décideurs en matière de formation professionnelle », in cahier n° 3 *Conclusion, essai d'analyse pour une étude systématique des relations formation emploi*, ronéo, Toulouse, Institut d'études de l'emploi.

Fourcade B., Ourliac G., Ourtau M., (1992), « La négociation des diplômes technologiques : les

commissions professionnelles consultatives », *Formation Emploi*, n° 39, pp. 45-54.

Freyssinet J., Casella Ph., Méhaut Ph., Richard A., Romani C. (1997), « Décentralisation de la formation professionnelle », *Travail et Emploi*, n° 73.

Perez Coralie (1997), *Problématique de l'évaluation des politiques de l'emploi*, Thèse de sciences économiques, université Nancy II.

Rose J. (1987), *La transition professionnelle*, L'Harmattan.

Tanguy L. (1986), *L'introuvable relation formation emploi*, La Documentation française.

Tanguy L. (1991), *Quelle formation pour les ouvriers et les employés en France ?*, La Documentation française, Paris.

Thélot Cl. (1993), *L'évaluation du système éducatif*, Paris, Nathan université.

Verdier E. (2001), *Offre régionale de formation professionnelle et configuration d'acteurs, l'émergence d'une régulation conjointe*, communication aux journées du local, Céreq, université Paris 1.

Résumé

Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification, marché, coordination ?

par Philippe Méhaut

Les conceptions des relations entre travail, emploi et formation ont profondément évolué dans les dernières décennies. Analyses scientifiques, évolution des référents de l'action publique y ont contribué. Mais ce sont aussi les modalités de l'action publique qui se sont transformées. Les attentes vis-à-vis d'une planification centralisée, fortes dans les années 1970, n'ont pas résisté aux fortes critiques scientifiques et techniques et à la montée du chômage. De nouveaux outils reposent aujourd'hui sur une coordination plus décentralisée entre acteurs, sur l'utilisation de diverses incitations accompagnant le projet et le contrat. La maîtrise d'une information fine devient un enjeu de ces processus. Les modes de pilotage des systèmes de formation professionnelle sont alors des composants à part entière des relations formation emploi qu'il convient d'intégrer aux modèles d'analyse.