

Cadres institutionnels et rôle des organisations dans la construction de la formation professionnelle des jeunes

MAÏTEN BEL

Institut d'Économie Publique, Groupe de Recherche en Économie Quantitative de Marseille, CNRS

Une des façons de s'interroger sur les relations entre éducation et travail du point de vue des acteurs de l'insertion peut être de se focaliser sur la construction même de l'offre de formation. En effet, la montée du chômage des jeunes depuis le début des années 1980 a conduit les chercheurs à s'interroger autrement sur les modalités d'articulation entre emploi et formation. L'hypothèse d'une relation linéaire simple, liant formation et emploi, est abandonnée au profit d'une approche plus complexe, liant trois pôles : les entreprises, les demandeurs de formation et l'offre elle-même. Si cette relation est liée aux conditions de recrutement sur le marché du travail, elle dépend également des modalités de formation elles-mêmes, des conditions de construction de l'offre et de son évolution. En effet, celle-ci produit des sortants qu'on peut caractériser par leur niveau et par la spécialité de formation suivie. Ceux-ci se présentent ensuite sur le marché du travail et devront être intégrés dans les emplois. Plusieurs travaux (Verdier 1996, Maurice, Sellier, Silvestre 1982) ont mis en évidence l'existence de constructions nationales spécifiques dans le rapport entre système éducatif, marché du travail et système d'emploi. Ces articulations sont construites par des cadres institutionnels, s'appuient sur des règles et des procédures qui assurent la coordination selon des modalités diversifiées entre une pluralité d'acteurs (Le Galès, Tatcher 1995).

Dans cette perspective, il apparaît pertinent de s'interroger sur les modalités de construction de l'offre de formation professionnelle des jeunes. Plusieurs raisons légitiment cet intérêt. Tout d'abord, la formation professionnelle se construit, en principe, en référence à l'insertion dans l'emploi. En réalité, comme on y reviendra, les objectifs qui conduisent à l'ouverture de ce type de formations peuvent être multiples et leur référence à l'emploi

est plus ou moins forte. Depuis une vingtaine d'années, les changements institutionnels concernant le domaine de la construction de la formation sont importants et concernent plusieurs pays européens. La recherche d'amélioration de l'efficacité du système conduit à faire évoluer le rôle des différents acteurs intervenant à côté de l'État (partenaires sociaux, collectivités territoriales, entreprises), initiant un nouveau découpage du domaine public (Le Galès 1998). Ces évolutions interrogent sur les nouveaux modes de conduite des politiques publiques dans ce champ (Affichard 1997, Hollingsworth & Boyer 1999). Parallèlement, les avancées de la recherche conduisent à faire évoluer les hypothèses permettant d'analyser les systèmes de formation et leur évolution (Van Haecht 1998). Le paradigme d'une adéquation entre formation et emploi n'est plus le seul à soutenir les analyses. Pour étudier la relation entre l'emploi et la formation, on s'appuie sur une représentation plus complexe. Ce champ est constitué d'une confrontation entre trois pôles : l'appareil de formation (l'offre de formation), les personnes à former (la demande de formation) et le système productif (demande d'emplois de qualifications). Chacun de ces pôles est porteur de logiques d'action spécifiques dans sa relation avec les deux autres (Bel 1996). Si plusieurs acteurs rattachés à ces pôles interviennent, leurs contributions s'organisent au sein de cadres institutionnels. Elles sont guidées par leurs référents et les stratégies dont ils sont porteurs. Cette diversité des acteurs, de leurs modes de coordination dont résulte la construction de l'offre, rend plus complexe la compréhension des dynamiques d'évolution de l'action publique dans ce domaine. L'analyse présentée ici vise à proposer une lecture des relations entre cadres institutionnels et stratégies d'acteurs. Elle permettra de montrer comment des cadres institutionnels différents impriment les référents, les comportements des organisations et des acteurs. Cette analyse permet également de faire ressortir le rôle des marges de manœuvre dont ils disposent, expliquant pourquoi des cadres institutionnels différents laissent place cependant à des comportements organisationnels parfois semblables. Pour expliciter ces constructions, il est nécessaire d'identifier ces différents acteurs et de préciser leur rôle et les logiques qui les animent.

Pour conduire cette analyse, nous nous sommes appuyée sur un travail de comparaison entre deux pays aux cadres institutionnels fortement différents pour ce qui concerne la politique de formation : la France et l'Angleterre. Cette démarche comparative présente un caractère sans doute trop limité et devrait bien sûr être étendue à d'autres pays dans l'avenir. Elle permet cependant d'engager un travail de formalisation des relations que les acteurs construisent dans les différents cas de figure rencontrés. Un rapide rappel des régimes institutionnels et des évolutions marquantes des dernières années dans les deux pays doit permettre de situer le cadre de l'analyse.

En Angleterre comme en France, les réformes du système éducatif entreprises depuis le début des années 1980 modifient les contours de l'action publique

C'est à peu près à cette période que se développe dans les deux pays la prise de conscience d'une insuffisance de qualification de la population, notamment juvénile. Mais à partir de ce constat identique, les réformes entreprises vont emprunter des itinéraires très différents.

En France, en ce qui concerne l'enseignement professionnel, l'histoire nous apprend qu'au moins jusqu'à la deuxième guerre mondiale, les lieux et instances de décisions sont restés extrêmement diversifiés (Tanguy 1988, van Zanten et al. 1993). Une analyse du passé montre donc que le rôle de l'État et de ses partenaires habituels (le patronat et le pouvoir politique local) est loin d'être hégémonique dans ce domaine, contrairement aux images construites et relativement partagées qu'en donnent les composantes du corps social aujourd'hui. C'est à partir du milieu des années cinquante que s'amorcent une séparation beaucoup plus marquée des milieux professionnels et de la formation ainsi qu'une centralisation étatique (Charlot & Figeat 1985). Par une sorte de balancier de l'histoire, le processus de décentralisation en cours en France modifie notablement le cadre institutionnel dans lequel évolue l'offre de formation professionnelle. Le nouveau contexte introduit les Conseils régionaux comme décideur et financeur en la matière et leur confère la responsabilité d'assurer la mise en cohérence des différents modes de formation sur l'espace régional (formation initiale scolaire, apprentissage, formation continue). L'intervention des partenaires sociaux est mobilisée plus activement dans la construction des diplômes, les contrats d'étude prévisionnelle de branche. Ainsi, la centralité de l'État s'en trouve moins affirmée. Certains des rôles ont évolué. Il partage la légitimité et les ressources avec d'autres acteurs tels que l'Union Européenne, les collectivités territoriales, les organisations représentatives des branches professionnelles, les entreprises. Ces transformations s'accompagnent de changements importants dans les architectures institutionnelles, les principes et les référents de l'action publique (Comaille & Jobert 1998). Ainsi, dans différents domaines relevant de la politique publique comme la politique de la ville ou de l'environnement par exemple, il est plus question de règles d'organisation que de normes de contenu. Les réformes ne doivent pas être interprétées en termes de mise en œuvre d'impératifs, mais plutôt comme un schéma normatif général soumis à l'interprétation des acteurs sociaux qu'il mobilise.

En Angleterre, on assiste à des transformations en profondeur de la fonction publique britannique par la généralisation du New Public

Management (Le Galès & Tatcher 1995). Une partie des services publics, jusque-là assurés par l'État, est externalisée. Les ministères ont été en partie découpés en agences dotées d'autonomie. L'introduction de la compétition pour la fourniture de services est systématisée. Le rôle des élus locaux dans l'action publique est considérablement réduit. L'État central est directement en relation avec les structures d'exécution sans régulation organisée au niveau d'espaces locaux. La coordination et le contrôle s'exercent essentiellement par la compétition et la surveillance. L'action publique consiste à définir un ensemble de règles, d'incitations de sanctions et de contraintes budgétaires à partir desquelles les acteurs s'organisent et définissent leur action en fonction de ce cadre (Broadfoot 1996). Dans cette logique du point de vue de la formation, on assiste donc à un double mouvement. L'État étend son contrôle sur le système en imposant une normalisation des diplômes et une homogénéisation des allocations par élève accordées aux organismes de formation : avant la réforme, les diplômes sanctionnant la formation professionnelle étaient différents selon les établissements et les organismes d'habilitation, de même que les collègues dépendaient des autorités locales qui fixaient la subvention par élève (Brown & Keep 1999). Dans le même temps, l'État a autonomisé les organismes de formation en leur donnant le statut de structures privées, libres de construire leur offre de formation et placées en situation de concurrence vis-à-vis des viviers d'étudiants.

Ainsi, dans chacun des pays, l'action publique mobilise l'intervention des mêmes catégories d'acteurs, dans des combinatoires variées quant à leur pouvoir et les modalités de coordination avec lesquelles ils construisent leurs relations.

Une pluralité d'acteurs intervient dans la construction de la formation

Si l'approche en termes d'acteurs, de coordination et de construction de compromis relève d'un discours largement partagé, on trouve plus rarement une explicitation de ces différents acteurs, de leur logique d'intervention dans le champ de la formation.

L'État

Le terme "État" est souvent utilisé de façon imprécise. L'État désigne l'acteur public central regroupant le collectif des ministères, au niveau national. À ce titre, il affecte un budget à la formation, il définit de grandes orientations. Que ce soit en France ou en Angleterre, c'est à ce niveau que se prend la décision d'entreprendre des réformes pour élever le niveau de qualification de la population.

À un autre niveau, dans le champ de la formation, les politiques publiques sont définies et conduites au sein de plusieurs ministères. Ce découpage varie d'un pays à l'autre. Notamment, Travail et Éducation relèvent de deux ministères en France (la formation professionnelle relevant de la responsabilité de l'un ou de l'autre selon les époques), alors qu'ils sont regroupés en une seule structure en Angleterre.

Au sein d'un même ministère, l'analyse de la prise de décision en matière de construction de la formation montre l'extrême complexité de l'articulation des réseaux qui permettent à une telle organisation de fonctionner (Larceneux, 1997). La décision ne procède pas d'une démarche hiérarchique, mais au contraire associe, au sein d'une même institution, des intervenants nationaux, régionaux et locaux dans des modes de combinaison variables, empruntant des procédures formelles, mais aussi s'appuyant sur des relations informelles. Comme on y reviendra, le cadre institutionnel, les modes de coordination et de contrôle influent largement sur ces dimensions (Bel 1998).

Les entreprises et les branches

Bien sûr, elles sont un acteur majeur de la relation entre l'emploi et la formation dans la mesure où elles créent des emplois et recrutent. Mais leur implication dans la construction de la formation emprunte des formes diversifiées en fonction des constructions institutionnelles. Elles peuvent intervenir au niveau de la définition des compétences nécessaires et de la construction des diplômes nationaux soit avec un pouvoir décisionnel comme en Angleterre, soit avec un rôle consultatif comme dans le système français. En France, les Commissions Professionnelles Consultatives (CPC) réunissent les partenaires sociaux qui font évoluer les diplômes sous la responsabilité du ministère.

En Angleterre, avant les réformes, la formation professionnelle des jeunes se fait massivement par l'apprentissage dont la définition des orientations et la gestion sont assurées par les partenaires sociaux au niveau de la branche d'activité économique. Les réformes des années 1980 introduisent des diplômes normalisés dont la mise en place est orchestrée par un conseil national pour les qualifications (National Council for Vocational Qualifications): NVQs (National Vocational Qualifications), système de validation de compétences en situation de travail dont les éléments peuvent être acquis au travail ou en formation, et GNVQs (General National Vocational Qualifications) qui sanctionnent, à différents niveaux, une formation professionnelle générale approfondie transmise par l'appareil de formation. Les critères par rapport auxquels sont définies les compétences nécessaires sont définis par les Lead Bodies, composés exclusivement de représentants d'employeurs.

Elles peuvent également être plus directement sollicitées dans la programmation de l'évolution de l'offre de formation selon des modalités plus ou moins sophistiquées, mettant en cause des entreprises ou des branches professionnelles. On peut ainsi citer dans le cas français les Contrats d'Études Prospectives (CEP) et les Contrats d'Objectifs Territoriaux (COT) qui, à l'échelle nationale ou régionale, permettent aux partenaires de l'emploi et de la formation de construire un diagnostic commun sur les besoins futurs en matière de qualification dans une profession. Enfin les entreprises sont directement sollicitées dans le cadre des différentes formations en alternance.

Compte tenu de la logique d'ensemble du système, principalement en référence aux règles du marché, en Angleterre les entreprises sont surtout sollicitées individuellement par des établissements de formation avec lesquelles elles développent des échanges en fonction de leurs besoins en main d'œuvre qualifiée, en formation continue de leurs salariés. Le système français fait au contraire référence à des modes de régulation mobilisant des structures intermédiaires telles que les contrats d'objectifs territoriaux.

Les collectivités territoriales, les élus

Au cours de la période étudiée, les évolutions institutionnelles tant en France qu'en Angleterre ont profondément modifié le rôle des collectivités territoriales.

En France, la décentralisation introduite en 1981 et dont les effets sont loin d'être stabilisés a attribué un rôle central aux Conseils régionaux, collectivités territoriales élues, dans la construction de la carte des formations de la région. Une nouvelle loi, votée par le parlement en 1992, renforce le rôle du Conseil régional dans la mise en cohérence d'ensemble de la formation au niveau de la région. Les travaux d'évaluation (Monchatre & Richard 1999) de la mise en œuvre de cette loi montrent l'hétérogénéité des logiques qui les animent, et en conséquence des procédures et des moyens qu'ils mettent en place, confirmant ainsi l'existence de systèmes régionaux de régulation.

Dans l'Angleterre d'avant 1980, les constructions locales dominent. Ce sont les acteurs locaux qui, dans une logique de proximité, sont le mieux à même de définir ce qui est juste et efficace. Dans cette optique, la formation est construite et définie au niveau local par les Local Education Authority (LEA). L'État leur transmet une enveloppe financière, mais ces derniers en choisissent les modes de répartition et peuvent décider d'abonder la subvention à l'aide de ressources locales. Il en résulte, comme on l'a précédemment évoqué, une grande disparité des contenus de formation et des financements alloués selon les lieux. Les réformes des années 1980 ont supprimé le rôle d'intermédiaire joué par les Local Education Authority dans la gestion des collèges au profit d'une relation directe entre l'État et les organismes de formation. Les règles du mar-

ché sont censées assurer la meilleure régulation de l'offre et rendent inutiles les régulations intermédiaires. La mise en pratique de ces réformes a très vite révélé d'importants dysfonctionnements, notamment entre l'offre de formation et les demandes des entreprises. Aujourd'hui, l'État envisage la création de Regional Development Agencies chargées des coordinations entre les divers offreurs de formation et les entreprises ou les structures qui les représentent.

Les organismes de formation

Du point de vue de leur contribution à la construction de l'offre de formation, les organismes de formation ne constituent pas une catégorie homogène (Derouet 1995). Leurs logiques d'action dépendent fortement des règles et normes qui encadrent leur fonctionnement. En France, les lycées techniques et professionnels qui assurent la formation initiale des jeunes dépendent du ministère de l'Éducation nationale qui définit les diplômes, décide de l'ouverture ou la fermeture de sections de formation, paye et gère les enseignants et alloue des moyens de gestion. Le Conseil régional finance l'achat et l'entretien des équipements. Dans ce mode de gestion administré, les établissements de formation ne peuvent être considérés comme de simples agents d'exécution. Ils disposent d'une marge de manœuvre pour se procurer les ressources nécessaires à leur développement en s'appuyant sur des registres de réputation (Kreps 1990) pour se procurer les ressources nécessaires à leur développement. En Angleterre, les collèges sont des organismes privés. En ce qui concerne la formation initiale des jeunes, ils sont rémunérés par l'État au pro rata du nombre d'élèves qui se sont inscrits. Si le prix alloué par élève n'est pas fixé par le marché, les règles de concurrence régissent par contre le nombre d'élèves accueillis et les ressources de l'entreprise. Dans ce contexte de quasi-marché (Keraudren 1999), le développement de l'offre de formation obéit à la demande des élèves. Toutefois l'analyse de leurs stratégies confirme que, dans un contexte dominé par les règles du marché, les logiques d'action peuvent aussi mobiliser d'autres référents que ceux de la concurrence et de la compétition, comme l'ont montré les travaux d'économie des conventions (Salais & Storper 1993).

Les élèves et d'une façon plus large, les usagers et bénéficiaires des politiques concernant la relation entre emploi et formation

Que ce soit en France ou en Angleterre, les référents de l'action publique s'appuient sur la volonté d'offrir une formation à tous, dans une perspective d'équité. Mais les élèves-consommateurs sont acteurs dans la mesure où ils peuvent choisir les formations et où leur demande est fortement structurante de l'offre. Si les élèves ou les bénéficiaires ne s'inscrivent pas dans les formations, l'action publique en la matière s'en trouve privée de sens. Dans une probléma-

tique d'insertion, la confrontation entre les emplois existants, les besoins en qualification des entreprises et les demandes des jeunes en matière de formation mettent en évidence d'importants décalages entre ces dimensions de la relation entre emploi et formation. La demande de formation est liée à des représentations qui sont souvent assez éloignées des possibilités concrètes d'insertion dans les emplois. Il existe des différences entre les deux pays dans la façon dont est régulé le rapport entre offre et demande de formation. En France, l'administration de l'Éducation nationale, par un processus complexe faisant intervenir les services d'information et d'orientation, assure la répartition des élèves entre les places disponibles. Des mécanismes relativement complexes permettent à la machine administrative de pondérer la réponse à la demande des élèves en fonction des besoins de l'économie. En Angleterre, les modes de régulation par les règles marchandes incitent les établissements de formation à ouvrir autant de places qu'il y a de demandes d'élèves pour ces formations quel que soit l'état du marché du travail pour cette spécialité (Bel 1998).

Les modèles de construction de l'offre de formation

Cette comparaison, limitée à deux pays, suggère la construction de modèles permettant d'articuler les niveaux d'intervention des acteurs de la construction de l'offre, les outils sur lesquels ils s'appuient pour construire l'offre de formation en fonction du cadre institutionnel dans lequel se situe le segment de formation concerné.

On peut ainsi proposer quatre modèles de cadres institutionnels. Chacun d'eux nécessite un mode d'instrumentation, la création d'institutions, la fourniture d'informations organisée de façon à répondre à sa logique.

Le modèle de la régulation administrée

Le cadre institutionnel est celui d'un État plus régulateur que décideur et payeur. Ce modèle, représentatif du système de formation initiale à la française, s'appuie sur une approche pour laquelle la régulation de l'offre s'opère dans un univers incertain qui rend trop hasardeux les exercices de prévision globale. La relation complexe entre la formation et l'emploi nécessite la coordination entre les acteurs concernés. C'est cette coordination qui permet de construire de la connaissance et des référents communs à ceux qui participent à la décision.

Cette complexité ne peut être gérée au niveau national, trop global pour prendre en compte des situations spécifiques. Mais l'État central continue d'encadrer fortement le système par des normes en matière de diplôme (ce qui est une façon de normaliser le contenu de la formation), des normes en termes de budget affecté, l'énoncé de grands objectifs. Il s'appuie, pour orienter ses choix,

sur des modèles prospectifs très globaux mais aussi sur des travaux conduits en coopération avec les partenaires sociaux qui sont consultés dans la construction de diplômes (les Commissions Professionnelles Consultatives) et qui participent à l'élaboration de données prospectives par branche. Chaque région, collectivité territoriale et échelon déconcentré des administrations s'appuie sur des instances et procédures permettant une concertation entre les différents acteurs concernés, PRDF (Programme Régional de la Formation Professionnelle), Contrats d'Objectifs territoriaux, COREF (Comité Régional de l'Emploi, de la Formation professionnelle), COPIRE (Commission Paritaire Interprofessionnelle Régionale de l'Emploi), OREF (Observatoires Régionaux Emploi-Formation), et sur le développement d'outils de connaissance de la relation entre emploi et formation au niveau de la région (OREF, indicateurs régionaux). Les établissements sont également sollicités pour proposer aux acteurs régionaux, qui gardent l'initiative de la décision, des projets d'évolution de leur offre de formation. Dans ce modèle, le contrôle fait place à l'évaluation, conçue comme un instrument d'apprentissage collectif pour l'ensemble des acteurs qui interviennent.

Le modèle de quasi-marché

Ce modèle est fondé sur le paradigme de la théorie du capital humain. Les individus choisissent les formations qui les conduiront vers le meilleur emploi possible pour eux. Mais, pour la formation des jeunes, ces mécanismes ne fonctionnent pas tout à fait. Les "market failures", notamment en matière d'information sur les emplois futurs, conduisent à un sous-investissement des individus vis-à-vis de la formation. L'État se substitue au consommateur pour assurer le financement et fixe un prix. Le consommateur choisit l'organisme de formation qui lui convient et ce dernier perçoit un revenu lié au nombre de ceux qu'il a su attirer. Ce sont les principes qui guident l'organisation de la formation initiale scolaire anglaise.

Un autre postulat de ce mode de régulation est celui de l'inefficacité de l'administration. Dans cette perspective, l'efficacité de l'utilisation des moyens, et plus largement de la formation est recherchée par la mise en concurrence des organismes de formation entre eux. L'objectif est de créer des marchés, c'est-à-dire de faire en sorte que le fournisseur public, monopoliste, soit remplacé par des fournisseurs privés placés en situation de compétition (Foirry 1997). Ces réformes en matière de quasi-marché ont pour objectif de faire croître en même temps quatre facteurs : l'efficacité en assurant une amélioration de la productivité des organismes de formation ; la participation des acteurs en les incitant à répondre favorablement aux incitations ; la disponibilité des services en élargissant la gamme de choix des consommateurs ; l'équité en assurant la réponse aux besoins de tous.

La puissance publique finance également les moyens permettant d'assurer une plus grande transparence de ce quasi-marché : information sur la nature de l'offre, sur la qualité des organismes en direction des consommateurs-usagers. Ce type de régulation laisse aux établissements une grande autonomie en matière de construction de l'offre et l'État oriente sa politique grâce à des incitations financières.

On peut rapprocher de ce modèle les systèmes de formation continue des jeunes qui, en France comme en Angleterre, s'adressent aux jeunes insuffisamment qualifiés à leur sortie de la formation initiale. Le Conseil régional dans un cas, les TECs dans l'autre (Training and Enterprise Councils, géographiquement répartis sur le territoire, ils sont chargés d'impliquer les milieux professionnels locaux dans la définition des besoins en matière de formation et d'assurer la programmation et le suivi de la réalisation de la formation continue en direction des jeunes) lancent des appels d'offre auprès d'organismes de formation qui répondent dans les cadres proposés. Mais ici, l'offre de formation est, si ce n'est définie précisément, au moins structurée dans des cadres par le maître d'ouvrage-financier.

La régulation marchande

Ce mode de régulation de l'offre de formation ne concerne qu'un segment très particulier de la formation et, pour ce qui concerne la formation professionnelle des jeunes, qu'un petit nombre d'entre eux. Il renvoie par contre de façon beaucoup plus explicite à la formation continue des adultes, financée par eux-mêmes ou leur entreprise lorsqu'ils sont salariés. Ils achètent de la formation à des organismes fournisseurs. Ceux-ci développent leur offre en fonction des anticipations qu'ils peuvent faire sur l'évolution de la demande. Dans ce type de modèle, l'objectif de l'organisme de formation est d'avoir le plus de clients possible. L'insertion dans l'emploi peut, à ce titre, constituer un argument de vente, mais ce n'est pas le seul. La relation à l'emploi est liée à la reconnaissance par les entreprises de la formation délivrée ou du diplôme obtenu. Cependant l'offre de formation de ces organismes peut également se développer sans lien avec l'emploi. Cette situation régulée par le marché renvoie à plusieurs types de problèmes du point de vue de l'insertion. Tout d'abord, elle assure une sélection par le prix entre les consommateurs, éloignant ainsi la formation de la réalisation d'un objectif d'équité entre les citoyens, porté de façon plus ou moins affirmée par l'État selon les pays. Ce type de régulation pose ensuite la question de la reconnaissance de la qualification acquise sur le marché du travail. Les diplômes acquis ont une portée fortement dépendante de leur aire de reconnaissance par les entreprises, aire qui peut être extrêmement variable selon les situations.

Le modèle de régulation professionnelle

Ce type de modèle fait référence à l'apprentissage tel qu'il existe en France et en Angleterre (Modern Apprenticeship). Les places offertes en formation dépendent des entreprises mais l'État intervient en encadrant ces formations par des normes de contenu et des diplômes. Le financement des organismes de formation peut être assuré partiellement par les entreprises ou les structures qui en assurent une représentation collective telle que les branches mais ce financement est également assuré par l'État, éventuellement les collectivités territoriales. La régulation de l'offre de formation dépend donc directement des entreprises. Pourtant très lié aux entreprises, ce mode de fonctionnement ne constitue pas un gage absolu d'insertion dans l'emploi à l'issue de la formation puisqu'au contraire, pour certaines professions de figure, les apprentis peuvent se substituer à la main d'œuvre salariée dans leurs politiques de gestion de la main d'œuvre.

On peut ainsi résumer les modes d'interventions des différents acteurs de la construction de la formation dans chacun des modèles présentés.

TABLEAU I
 LES MODÈLES DE RÉGULATION DE L'OFFRE DE FORMATION

	Régulation administrée	Régulation de quasi-marché	Régulation marchande	Régulation professionnelle
Certification Grands objectifs	État central	État central		État central Entreprises
Financement	État central, Collectivités territoriales	État central	Consommateurs, (individus et entreprises)	État, Collectivités territoriales, Entreprises, branches
Évolution de la carte de formation	État déconcentré, Collectivités territoriales, concertation avec les entreprises	Organismes de formation	Organismes de formation	Entreprises
Instrumentation	Instances et procédures de concertation, outils de production d'informations sur l'emploi et la formation au niveau local	Instances de production d'informations sur le marché du travail local, agences	Étude de marché par les organismes de formation	Concertation entre branches, entreprises et organismes de formation
Contrôle, évaluation	Évaluation "compréhensive" visant à produire de l'apprentissage collectif	Diffusion de l'information sur les résultats auprès du public	Sanction par le marché	Contrôle de conformité par les structures publiques avec les entreprises

En conclusion, au-delà des modèles, des réalités nationales complexes

À travers cette présentation des acteurs et des modèles de régulation de l'offre, on a tenté de proposer une lecture organisée de leurs modes d'interventions, des instances et instruments qui accompagnent chacun de ces modèles. Ces modèles restent largement simplificateurs par rapport à la réalité des conduites de l'action publique en matière de politique de formation. L'analyse comparative devrait être étendue à d'autres pays pour pouvoir conforter les résultats présentés. Cependant, ce premier travail permet de formuler quelques remarques et questions.

a- Que ce soit dans le modèle de la décentralisation (dominant en France) ou le modèle de quasi-marché introduit en Angleterre à la fin des années 1980, il faudrait se garder de considérer qu'il s'agit d'un désengagement de l'État. Dans l'un et l'autre cas de figure, l'État conserve d'importants pouvoirs en imposant des normes de diplômes et de moyens affectés à la formation. Il est donc sans doute préférable de parler de redéfinition des modalités de l'action publique.

b- Dans chaque pays plusieurs modèles coexistent ou s'hybrident en fonction des segments de formation auxquels on se réfère. En France, la formation professionnelle sous statut scolaire se rattache très nettement au modèle de la décentralisation. Par contre, la formation continue en direction des jeunes, financée par les Conseils régionaux, se rapproche étroitement de celles gérées par les TECs.

c- Les modèles précédents figent les logiques d'action des organisations : concurrence entre organismes de formation dans un contexte de règles marchandes, régulation par l'institution dans le modèle décentralisé. La réalité montre que les comportements des organisations sont plus complexes. Sur les petits territoires, les "colleges" anglais se font concurrence mais adoptent également des logiques de coopération pour se partager les spécialités de formation, les types de public par exemple. A contrario, les lycées français peuvent se faire concurrence pour attirer les élèves dans un contexte de réduction du vivier.

d- Chacun de ces modèles est porteur de tensions entre les modes de fonctionnement et les objectifs affichés, notamment du point de vue de l'insertion dans l'emploi.

Dans les modèles de marché et de quasi-marché, les organismes de formation construisent leur offre de formation en fonction de la demande escomptée des consommateurs de formation. Dans ce cadre, la relation à l'emploi n'est que seconde et conduit parfois à d'importants décalages entre emploi et formation. Dans le modèle de la décentralisation, la décision d'ou-

verture ou de fermeture des formations est prise au niveau de la région, en mobilisant des outils de connaissance, des instances de concertation pour ajuster la décision aux perspectives d'emploi mais la régulation prévue est souvent mise en défaut par le respect d'un objectif supérieur qui est celui de former tous les jeunes, même si dans un certain nombre de cas leur formation ne les conduit pas à l'emploi.

Ces quelques réflexions montrent la nécessité de poursuivre cette analyse non seulement en s'appuyant sur un plus grand nombre de pays, mais également en prenant en compte l'objectif d'équité affiché par les États et sa relation avec l'efficacité.

Bibliographie

- AFFICHARD J. (éd.) 1997 *Décentralisation des organisations et coopération*, Paris, l'Harmattan
- BEL M. (éd.) 1996 *Construction et régulation de l'offre locale de formation*, CEREQ, Document n117
- BEL M. (éd.) 1998 *Efficacité des modes de construction de la formation sur un territoire : comparaison France-Angleterre*, CEREQ
- BROADFOOT P. 1996 *Education assessment and society*, Buckingham, Philadelphia, Open University Press, 273p
- BROWN A., KEEP E. 1999 *Review of vocational education and training research in the United Kingdom*, London, Institut for Employment Research
- CHARLOT B., FIGEAT M. 1985 *Histoire de la formation des ouvriers 1789-1984*, Éd. Minerve
- COMAILLE J., JOBERT B. 1998 *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J.
- DEROUET J.-L. 1995 *Pluralité des mondes et coordination de l'action, l'exemple des établissements scolaires*, Paris, INRP
- FOIRRY J.-P. 1997 *Économie publique, analyse économique des décisions publiques*, Paris, Hachette
- HOLLINGSWORTH R., BOYER R. 1999 *Contemporary capitalism, the embeddedness of institutions*, Cambridge, Cambridge University Press
- KERAUDREN P. 1999 "Entre nouveau management public et gouvernance : les spécificités de la réforme de l'administration centrale en Grande-Bretagne", *Politiques et management public*, mars, n1, p59-93
- KREPS D. M. 1990 *A Course in Microeconomic Theory*, New York, Harvester Wheatshea
- LARCENEUX A. 1997 "Mécanismes de décision et contexte local, l'offre de formation professionnelle initiale", *Formation-Emploi*, n59, p57-69
- LE GALES P. & TATCHER M. 1995 *Les réseaux de politique publique : débat autour des policy networks*, Paris, L'Harmattan
- LE GALES P. 1998 Régulation, gouvernance et territoire, in Comaille J. & Jobert B. *Les métamorphoses de la régulation politique*, L.G.D.J

- MAURICE M., SELIER F., SILVESTRE J.-J. 1982 *Politique de l'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*, Paris, PUF
- MONCHATRE S. & RICHARD A. 1999 *Évaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1996-1999, Rapport technique général*, Paris, La Documentation française
- SALAS R. & STORPER M. 1993 *Les mondes de production, Enquête sur l'identité économique de la France*, EHESS
- TANGUY L. 1988 *L'enseignement technique et professionnel, repères dans l'histoire, Formation-Emploi*, n27-28, p5-15
- VAN HAECHE A. 1998 "Les politiques éducatives, figures exemplaires des politiques publiques?", *Éducation et Sociétés*, n1, p21-46
- Van ZANTEN A., PLAISANCE E., SIROTA R. 1993 *Les transformations du système éducatif: acteurs et politiques*, Paris, L'Harmattan
- VERDIER E. 1996 "L'insertion des jeunes à la française: vers un ajustement structurel?", *Travail et Emploi*, n69, p37-54