

Réseau Analyse Pluridisciplinaire des Politiques Educatives (RAPPE)

SIXIEMES JOURNÉES D'ÉTUDE A LOUVAIN-LA-NEUVE UNIVERSITE DE LOUVAIN GIRSEF¹ LES 15, 16 et 17 septembre 2004

La régulation de l'offre de formation professionnelle des jeunes dans le cadre de la régionalisation « à la française » : des référents politiques à la gestion de la carte scolaire
(Eric Verdier, Lest, Aix en Provence verdier@univ-aix.fr)

Communément, l'Éducation Nationale « à la française » a été perçue comme un modèle d'organisation typique d'un Etat prescripteur de règles et de services standardisés, même si son histoire est singulièrement plus complexe, faite d'aller et retour entre centralisation et initiatives locales (voir Pelpel et Troger, 2001, à propos de la formation professionnelle des jeunes) et même si son fonctionnement régulier s'appuie sur de multiples adaptations au niveau des établissements (van Zanten, 2004). Il reste que le préambule de la constitution française, qui date de 1946, confie à l'Etat « le devoir » d'organiser « l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés d'instruction » : la prééminence de l'action publique *nationale* est ainsi érigée en principe constitutionnel (Richard, 1997). Avec le déploiement d'influents corps d'inspections et d'administrations expertes, telles que le secrétariat général des commissions professionnelles consultatives chargées de définir le contenu des diplômes de l'enseignement professionnel et technologique, elle a accumulé en son sein des compétences techniques, disciplinaires et managériales considérables. Au total, cette administration a tendu à développer « une régulation de contrôle centralisée et rationalisée » (Reynaud, 1989). Dans la période récente, relayé par de puissants syndicats professionnels, cet ensemble de ressources a contribué à ce que ce secteur clé de l'action publique soit soumis à un contrôle limité de la part des instances politiques, du Parlement notamment (Dubet, Duru-Bellat, 2001). Cette emprise a été d'autant plus ressentie qu'avec l'accentuation des poursuites d'études et le rationnement de l'emploi, le niveau de formation et la réputation des diplômes détenus par les personnes se sont affirmées comme des composantes essentielles des stratégies individuelles et, au-delà, de la régulation sociale à la française. Cet ensemble de caractéristiques concourent pour conforter une croyance sociétale solidement établie sur le bien fondé de ce développement hétéronome de l'éducation et de la formation.

Quasiment à l'inverse, la formation professionnelle continue constitue en France de longue date un domaine privilégié pour examiner la « contractualisation » des relations sociales et de l'intervention de l'Etat. Il a été maintes fois souligné que l'élaboration des règles en la matière résultait de multiples interactions entre l'accord négocié par les partenaires sociaux et l'intervention du législateur. C'est d'ailleurs à propos des textes fondateurs en matière de formation (lois de 1966 et 1971, accords interprofessionnels de 1970) qu'a été avancée la notion de « loi négociée » (Verdier, Langlois 1972). Cette dernière montre que les sources du droit ne relèvent pas nécessairement d'un ordre social strictement hiérarchisé entre la loi, l'accord collectif et le contrat. L'histoire ultérieure de la formation continue illustre à l'envi cette dynamique, originale à l'époque dans un pays très fortement centralisé

autour des règles résultant de l'initiative étatique : accord interprofessionnel de 1983 et loi de 1984, accord et loi en 1991 ... En outre, décentralisation, tripartisme, contractualisation sont quasiment consubstantiels à la politique publique de formation continue. L'article 1 de la loi pivot en ce domaine (du 16 juillet 1971) en témoigne, puisque « concourent à « l'obligation nationale » qu'est la formation professionnelle continue l'Etat, les collectivités locales, les établissements d'enseignements publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales ainsi que les entreprises ». Au total, dans le cadre d'un système de relations professionnelles organisé autour d'un tripartisme entre l'Etat, le patronat et les syndicats (Duclos et Mériaux, 1998), la coopération et la concertation sont censées soutenir le déploiement de l'action publique en matière de formation continue. Compte tenu du rôle éminent de l'Etat, on est conduit à qualifier cette configuration de « néo-corporatisme assisté » - pour faire écho, dans le contexte français, aux travaux de Schmitter (1985).

En termes de configurations institutionnelles, ces deux sous-secteurs de l'action publique – formation professionnelle initiale et formation continue - apparaissent donc très contrastés. Néanmoins, dans le domaine de la formation initiale, des formes d'organisation plus ouvertes à la participation directe des acteurs économiques et sociaux se sont progressivement mises en place. Cette ouverture est due à la conjonction de trois phénomènes : la complexité croissante du fonctionnement de la « machine » scolaire qui appelle une gestion déconcentrée ; la concurrence de formes plus marchandes de formation (apprentissage et différents dispositifs post-scolaires tels que les contrats de qualification) qui rend insuffisante une régulation purement interne à l'Education Nationale ; et enfin la montée du chômage des jeunes (y compris pour des niveaux relativement élevés de formation) qui incite à ouvrir la régulation aux acteurs économiques et sociaux. Ces différents facteurs se retrouvent d'ailleurs parmi les attendus de la loi quinquennale sur l'emploi, la formation professionnelle et le travail de 1993 qui a fortement accentué des dévolutions de compétences aux conseils régionaux². Plus largement, la régulation de la formation professionnelle des jeunes en région peut être vue comme la rencontre, encore largement incertaine quant à ses résultats immédiats et à son devenir (voir Méhaut 2004), des deux traditions bien distinctes évoquées ci-dessus. Il en émerge un cadre institutionnel renouvelé au plan tant procédural que politique (1). Il fait appel ou tente de faire appel à des règles négociées ou même contractualisées (2). La gestion de la carte scolaire reflète des apprentissages collectifs mais plus encore les incomplétudes de ce nouveau cours (3). Ce qui suit s'appuie largement sur le cas de la région Languedoc-Roussillon dans laquelle des évaluations ont été menées à deux reprises (Lamanthe et alii 1996 et 2002) mais cet exemple régional est régulièrement replacé dans un contexte plus large, compte tenu de la réalisation de comparaisons inter-régionales (Lamanthe, Verdier 1999) ou de bilans nationaux (Richard, Verdier 2004).

La régulation de la formation des jeunes : la constitution progressive et incomplète d'un nouvel ensemble de règles du jeu

Prolongeant le tournant des lois de décentralisation de 1982 qui avaient légitimé la participation de collectivités territoriales à la construction de ce qu'il est convenu d'appeler l'intérêt général, le titre III de la loi quinquennale de décembre 1993 vise à approfondir très sensiblement le processus. En effet, il érige les Conseils régionaux en "grands coordonnateurs" de l'action publique en faveur de la formation et de l'insertion professionnelle des jeunes. Ce rôle d'acteur pivot des procédures d'allocation de ressources est, potentiellement du moins, d'autant plus important qu'en France, co-existent quatre dispositifs de formation de jeunes, à la fois complémentaires et concurrents : la formation professionnelle initiale sous statut scolaire dans les Lycées de l'Education, l'apprentissage qui implique entreprises et branches professionnelles, les aides à l'insertion des jeunes sous la forme de stages, destinés en particulier aux jeunes en difficulté, et enfin les contrats de qualification

² Il y a d'ailleurs quelque chose de paradoxal dans cette loi dans la mesure où contrairement à la « tradition » présentée ci-dessus, elle n'a pas été précédée par une négociation entre syndicats et patronat.

(alternance entre formation et travail) placées sous la responsabilité directe des partenaires sociaux, comme le reste de la formation professionnelle continue.

Cette régionalisation de la formation professionnelle des jeunes vise à mieux concilier que dans le cadre d'un pilotage centralisé deux exigences politiques fortes, alors que le taux de chômage parmi les jeunes de moins de 26 ans est structurellement supérieur à 15 % :

- l'efficacité économique de la formation grâce à un meilleur ajustement de l'offre de formation aux besoins en qualification des entreprises
- l'égalité d'accès des jeunes «à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture» (préambule constitutionnel de 1946).

Dans le champ de la formation, cette conciliation a vocation à légitimer l'installation d'un «Etat unitaire décentralisé», inscrit depuis peu (2003) dans la Constitution de la République. Dès lors, les super-règles (Bernoux, 1993) que sont appelées à être les Plans régionaux de développement de la formation, ont pour but de favoriser l'engagement des acteurs dans un jeu coopératif appelé à se concrétiser dans un ensemble de contrats : la proximité entre acteurs soutient la cohérence et la coordination retrouvée des différents segments de l'action publique en matière de formation.

Les Plans régionaux de formation : procédures et référents politiques

La dévolution au niveau régional de la fonction d'animation de l'action publique et d'allocation des ressources s'est accompagnée du renforcement d'une planification concertée avec les acteurs économiques et sociaux. Avatar incertain des grandes heures du Plan de développement économique et social qui, de Jean Monnet à Jean Ripert, a inspiré la politique publique française durant les « Trente Glorieuses » (dans le champ de l'éducation, voir Tanguy, 2002), cette planification régionale vise à favoriser la convergence des orientations affichées par les différents protagonistes de l'action publique : procédures et référents politiques sont donc indissociables.

Concertation et construction de l'accord

L'instrument d'intervention privilégié est, depuis 1994, le Plan Régional de Développement de la Formation Professionnelle des jeunes (PRDFPJ), étendu par des textes récents à la formation des adultes. L'élaboration du plan repose donc sur un échec particulièrement complexe de concertations et de négociations. Ainsi l'élaboration des règles du jeu régional n'est jamais le produit de la volonté du seul «gouvernement régional» mais la résultante de multiples interactions avec les « partenaires » économiques et sociaux³, les autres collectivités territoriales, les représentants de l'Etat et même le niveau européen, compte tenu des financements qu'il est susceptible d'apporter. On peut ainsi avancer que le Plan régional est un «texte réseau» (Callon, 1991) qui rentre en connexion avec d'autres constructions institutionnelles, notamment contractuelles (comme les contrats d'objectifs territoriaux dont il sera question plus bas). De la sorte, il met en scène une population d'institutions et d'acteurs dans une démarche procédurale destinée à favoriser les dynamiques d'intéressement des uns et des autres à la construction d'un bien commun (Eymard-Duvernay, Marchal, 1994), en l'occurrence la formation des jeunes et maintenant des adultes, par l'entremise de la concertation qu'il s'agit de mener en coopération.

Ainsi en matière de formation, le contrat de Plan Etat-Région est un dispositif connexe au Plan régional de formation, d'autant plus significatif qu'il est révélateur du caractère à la fois unitaire et décentralisé de l'action publique à la française. Définissant une stratégie commune de l'Etat et du Conseil régional pour la région en cause, il programme pour cinq ans le déploiement de moyens conjointement déterminés : domaine de la formation, les objectifs sont essentiellement cognitifs et organisationnels : meilleure information des jeunes et des salariés sur les opportunités de formation et d'emploi, amélioration de la qualité de la formation (procédures de certification, de validation des

³ Le Conseil économique et social régional est obligatoirement consulté sur ce plan.

acquis professionnels, individualisation des parcours de formation ...), meilleure coordination entre les dispositifs de formation et les aides à l'emploi des jeunes du ressort de l'Etat etc., études prospectives sur l'emploi et les qualifications dans les différentes branches ... Ce type de programmes contractualisés améliore les conditions générales d'élaboration de textes à caractère politique, qu'il s'agisse du Plan régional ou des contrats d'objectifs conclus avec les branches. Cette dimension informationnelle est déterminante pour le succès de projets politiques négociés qui visent à mieux ajuster la formation des jeunes aux qualifications des entreprises dans le cadre d'une coopération entre institutions publiques et acteurs privés, comme l'a montré Cuelpepper (2003) dans le cadre d'une comparaison Allemagne-France menée au niveau régional.

Affirmation de la prééminence de la demande économique

Dit très généralement, l'objet du PRDF est la programmation à moyen terme des réponses aux besoins de formation permettant un développement cohérent de l'ensemble des filières et prenant en compte les réalités économiques régionales⁴. Dans la plupart des Régions, le Plan a ainsi cherché à passer d'une logique de l'offre, pour laquelle prévalent des processus endogènes (par exemple, nécessité de maintenir à court-moyen terme des places de formation dans une spécialité professionnelle telle que la mécanique, non pas en raison d'une demande explicite mais en raison de la difficulté à redéployer les emplois occupés par des enseignants spécialisés)⁵ à une logique de réponses aux attentes des entreprises, des territoires et des individus. Cette conciliation délicate prend donc la forme d'un Plan régional, dont l'adoption par le Conseil régional ponctue un processus de négociation institutionnalisée qui est un véritable investissement cognitif et procédural : à l'issue d'une année ou plus de consultations et d'auditions, le Plan régional arrête les modalités par lesquelles les dispositifs de formation doivent contribuer au développement économique et social en y associant un « vade me cum » institutionnel pour les procédures, notamment contractuelles, qui sont appelées à rendre ce texte général effectif. Il s'agit donc, pour reprendre la typologie de contrats d'action publique de Gaudin (2004), d'un « document d'orientation » négocié, qui permet « d'afficher une volonté générale de coopération et de présenter une orientation d'action plus que de détailler des opérations à réaliser » (ibid., p. 172).

Cette orientation générale vers la satisfaction de la demande économique a pour corollaire l'importance accordée par le Conseil régional aux branches professionnelles dans la construction et la régulation de l'offre de formation. Dans un nombre croissant de régions, les professionnels sont ainsi consultés avant toute décision d'ouverture ou de fermeture de section (ou ensemble de places) de formation, quel que soit le dispositif concerné ; de même, ils contribuent à la définition des axes prioritaires du programme régional qualifiant (destiné aux jeunes et aux adultes), en exprimant leurs besoins (la programmation se fonde « *sur la consultation systématique des organisations représentatives des secteurs économiques et des services administratifs concernés, pour aboutir à la présentation d'un document composé de l'état du secteur à l'égard de la situation de l'emploi, de l'évolution des qualifications et du système de formation* », PRDF de la Région Languedoc-Roussillon, mise à jour décembre 1997, p.107).

Malgré ces registres substantiels et procéduraux, communs à l'ensemble des Plans régionaux, des différences sensibles n'en ressortent pas moins, par delà des appartenances partisans communes (pour un panorama d'ensemble, voir Dupoirier et alii 2000). Ainsi un conseil régional d'inspiration libérale,

⁴ Ainsi le Schéma Régional d'Aménagement et de Développement du Territoire (SRADT) de la Région Languedoc-Roussillon réitère, pour le moyen terme (2000-2006), l'objectif d'« *adapter l'offre de formation aux réalités et aux futurs de l'économie régionale* ». Il est repris pour chaque voie de formation professionnelle, notamment celles pour lesquelles le Conseil régional a force de décision : l'apprentissage et la formation professionnelle des demandeurs d'emploi : est ainsi exclu « *tout développement de l'apprentissage qui trouverait son origine dans l'offre de formation* », celui-ci s'appréciera plutôt « *au regard des besoins exprimés par la profession en termes d'emploi et de qualification* ».

⁵ Plus généralement, le rôle croissant des collectivités territoriales « implique une modification des rapports de force notamment entre offre et demande d'éducation (Dutercq, 2000).

comme en Languedoc-Roussillon, met l'accent exclusivement sur le registre du développement économique. Cette stratégie tend à positionner les administrations de l'Etat sur un registre plutôt social : au Conseil Régional les responsabilités économiques, à l'Etat les responsabilités sociales, en particulier pour structurer les dispositifs destinés aux jeunes en grande difficulté et, plus largement, aux publics relevant de l'aide sociale. Par contre, des Régions s'inscrivant dans le référentiel de « l'économie sociale de marché » à l'allemande tel Rhône Alpes (Jouve et alii 2001), développeront un modèle d'action plus complet, qui tentera de construire des parcours vers l'emploi et la qualification pour l'ensemble des jeunes, y compris ceux sortis en échec du système éducatif (voir le Plan d'accès à une première expérience professionnelle de Rhône Alpes).

Le référent aménagement du territoire

Dans la plupart des régions, surtout si elle sont constituées de territoires hétérogènes, la formation intègre un objectif général d'aménagement du territoire. Il s'articule, le plus souvent, avec une double préoccupation : d'une part, l'égalité des chances d'accès à la formation quel que soit le lieu de résidence des formés potentiels, d'autre part, le maintien d'un équilibre entre zones rurales en voie de désertification et zones urbaines ou encore, dans un région comme Languedoc-Roussillon, entre territoires montagneux et zones du littoral où affluent les populations.

S'inscrivent dans cette optique les actions conjointes de la Région et du rectorat visant à maintenir les petits lycées des zones rurales, en jouant sur l'offre de formation, en améliorant les conditions de l'internat et en rénovant les bâtiments :

- « dynamiser des établissements plus fragiles de l'arrière pays et drainer vers eux des élèves en quête d'une spécialité ou d'un cadre de vie plus adapté à leurs besoins », SRADT⁶ Languedoc-Roussillon op. cit. p.40)
- inciter les CFA à « délocaliser tout ou partie de leurs formations dans des petites villes d'arrière pays », qui représente l'intérêt de rapprocher l'offre de formation d'entreprises et de jeunes sans alourdir les coûts : « de telles délocalisations présentent d'abord l'avantage de rapprocher le Centre de Formation d'Apprentis d'entreprises qui seraient prêtes à recruter des apprentis si ceux-ci pouvaient s'affranchir du problème de transfert vers le Centre de Formation d'Apprentis, ensuite celui de trouver un accueil favorable de la part des Communes qui sont prêtes à mettre à leur disposition des locaux fonctionnels et bon marché. La délocalisation de certaines formations pourrait être un axe à privilégier dans l'avenir » (PRDF Languedoc-Roussillon, p.77).

Mais là encore, des différences peuvent marquer les pratiques régionales. Certains et c'est patent dans les citations qui précèdent, réintroduisent un volontarisme régional en matière d'offre de formation qui à bousculer les demandes économiques et territoriales, tandis que d'autres tenteront de s'appuyer sur des projets territoriaux dont il s'agira d'abord de favoriser la construction à partir de diagnostics locaux des forces et des faiblesses (Région Midi-Pyrénées). En outre, en matière de lutte contre les inégalités, un Conseil régional « libéral » comme celui de Languedoc-Roussillon (jusqu'aux dernières élections) privilégie une acception territoriale de cette question. A ces yeux, prime sur tout autre critère – par exemple relatif à l'origine sociale ou au genre – l'égalité d'accès pour les jeunes et les adultes à la formation professionnelle, quels que soient leurs lieux de résidence et d'activité. La politique en faveur de l'arrière-pays consistant à y maintenir et à y développer une offre de formation exprime bien cette priorité.

Enfin, la confrontation des logiques d'aménagement du territoire et de secteurs d'activité n'est pas exempte de tensions : C'est ainsi, par exemple, que le rectorat de Montpellier a voulu ouvrir une section de baccalauréat industriel à Saint Pons-Tomièr afin de maintenir un lycée dans cet arrière-pays mais la branche concerné refusait d'avaliser ce choix. Un compromis a finalement été trouvé

⁶ Schéma régional d'aménagement du territoire qui définit des orientations de moyen-long terme.

avec l'ouverture d'un BEP Sanitaire et social et d'un BEP Parcs et Jardin, ce qui a permis de faire passer l'effectif du lycée professionnel de 90 élèves à 150.

Négociation et émergence d'une régulation conjointe de la formation initiale des jeunes

Grâce à la super-règle négociée qu'est le Plan régional, lui-même appuyé par le contrat de Plan Etat-Conseil régional, dans nombre de régions et sous une forme plus ou moins proche du modèle emblématique rhône-alpin (Jousserandot, Mériaux 2002), s'est mise en place une régulation conjointe (Reynaud et Reynaud 1993) des formations professionnelles sous statut scolaire et en apprentissage par le rectorat et le Conseil Régional. L'établissement d'une telle règle commune était impensable lorsque prévalait au niveau central une rivalité entre l'Education Nationale et le Ministère du Travail et de la Formation professionnelle, responsable du suivi de l'apprentissage et des aides à l'insertion au titre de la politique de l'emploi (pour plus d'éléments, voir Verdier, 2001). Ainsi là où jouait une concurrence entre les appareils de formation initiale (formation scolaire / apprentissage, ce qui se traduisait par une sous-utilisation des places de formation), s'instaure une complémentarité qui soutient une régulation administrée (Bel 2002), plus économe des moyens publics et privés. L'établissement de cette régulation conjointe repose en effet sur une reconnaissance de la légitimité à agir de chacun des partenaires, sur la capacité d'arènes politiques à organiser leur confrontation ainsi que sur la prévention ou la réduction d'excessives asymétries de pouvoirs et d'information (Paradeise, 2003)⁷.

On peut distinguer deux modalités d'élaboration de cette règle commune : l'une plus politique repose, à l'instar de la pratique de la Région Rhône Alpes, sur l'institutionnalisation de la négociation par le jeu alterné de forums de débat et d'arènes politiques, qui impliquera les branches professionnelles ; l'autre, qui prévaut par exemple en Aquitaine, repose, grâce à un outil technique sophistiqué, sur une procédure très formalisée d'instruction des projets d'offre de formation. Dans la pratique, elles sont plus complémentaires qu'exclusives car dans tous les cas, la nécessaire construction institutionnelle de la confiance (version politique) doit se doter des outils d'information et de diagnostics performants d'un point de vue cognitif (version technique). Le Languedoc-Roussillon illustre bien cette complémentarité. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle le capital procédural ainsi constitué a pu continuer à produire ses fruits alors que, à la suite de l'élection en 1998 de Jacques Blanc à la présidence de région avec les voix des élus du Front National, un conflit ouvert avait éclaté entre la Région et les représentants de l'Etat. Ainsi les relations entre le Délégué académique à l'enseignement technique (DAET), ou encore la DRAF (agriculture et forêts), et le service de la direction de l'éducation du Conseil régional en charge de l'apprentissage et du PRDF, non seulement se sont maintenues, mais n'ont jamais cessé d'être bonnes. Concrètement, les services du rectorat et du Conseil régional n'ont pas cessé de se saisir réciproquement de leurs projets d'ouvertures et de fermetures dans l'enseignement professionnel et dans l'apprentissage.

Défaillance partielle de la coordination contractuelle

Le développement de dispositifs de contractualisation constitue l'un des supports privilégiés de la mise en œuvre du Plan régional. C'est ainsi que, depuis 1987, les Régions, l'Etat (c'est à dire les représentants des ministres de l'éducation et du travail qui conservent, surtout le premier nommé, d'importantes prérogatives) et les branches professionnelles sont appelés à conclure des contrats d'objectifs territoriaux afin de rendre plus cohérente l'offre de formation dans ses quatre composantes (voir plus haut). Les Conseils régionaux ont bien vu qu'il s'agissait là d'un moyen a priori adéquat pour donner corps à leurs projets économiques et sociaux, notamment parce qu'il pouvait leur permettre d'articuler deux de leurs compétences majeures : le soutien au développement économique et la formation professionnelle (des jeunes et des adultes) et de mobiliser ainsi les intérêts privés.

Or plus de dix ans après la loi de 1993, le bilan est mitigé. Certes, dans la plupart des régions (aux exceptions notables de l'Aquitaine et de Rhône Alpes) et à l'initiative des conseils régionaux, de

⁷ « Ce qui s'affronte, ce ne sont pas seulement des intérêts, mais des prétentions aux règles, des volontés de régulation » (Reynaud, 1989).

nombreux contrats ont été signés entre les pouvoirs publics et les branches – de 7 à 10 –, souvent à l’issue de très longues négociations. Mais leur capacité à réguler l’offre de formation d’une manière opérationnelle peine à s’établir (Bel et alii 2000), malgré le principe, partagé par les différents acteurs, d’une meilleure adaptation des systèmes de formation à la demande de qualifications des entreprises et d’importants investissements cognitifs réalisés en amont ou en appui : diagnostics sur les différents dispositifs de formation, études prospectives sur la dynamique des emplois et des qualifications dans telle ou telle branche professionnelle. Cette défaillance de l’action collective ressortit à des causes largement extérieures au contrat lui-même. En effet, elles ont trait à trois dimensions fondatrices d’un dispositif contractuel à savoir, pour reprendre les termes de Pharo (1999), le consentement, la présomption de légitimité et l’intérêt réciproque.

Conclure ne signifie pas s’obliger à agir

Dans la quasi-totalité des cas, les contrats d’objectifs territoriaux (Région, Etat, branches professionnelles) échouent à instaurer une régulation conjointe. Certes, comme en attestent de nombreux textes régionaux, ils rassemblent les signatures de configurations d’acteurs d’autant plus complexes qu’en France, les syndicalismes, tant patronal que salarié, sont fortement divisés. Par une sorte de paradoxe, leur faible effectivité explique cette complétude des engagements formels. De fait, ils en restent au stade d’orientations générales qui vantent les mérites de la coopération mais ne l’instrumentent pas. Les contrats d’objectifs parmi les plus opératoires, ceux du Languedoc-Roussillon, le sont précisément parce qu’ils restent cantonnés à la seule formation initiale, c’est à dire à une négociation Etat-Région sans inclure la formation continue qui met en jeu très directement les intérêts, notamment financiers des partenaires sociaux.

Le consentement met en jeu l’une des dimensions cruciales de cette incapacité à construire l’action collective. En effet, les organisations professionnelles de branches se montrent très réticentes à placer dans le champ d’une régulation conjointe, à côté des formations en lycée ou en apprentissage, les formations post-initiales des jeunes dont elles ont la responsabilité politique et financière directe, par le biais de fonds versés par les entreprises. Or pour la cohérence de l’action publique, il serait crucial de positionner plus explicitement et clairement les contrats d’apprentissage (responsabilité du Conseil régional) et les contrats de qualification (responsabilité des partenaires sociaux) qui, sans cela, peuvent être concurrents tant en regard des publics, des spécialités de formation que des certifications délivrées⁸. La convergence des pratiques en reste au niveau des déclarations d’intention mais ne s’instrumente pas dans une gestion commune librement consentie.

La légitimité des constructions contractuelles est, souvent mais pas toujours, doublement en question. Il est parfois difficile d’associer les différents segments de la représentation patronale autrement que par des signatures formelles. Le Mouvement des entreprises de France (MEDEF) et les organisations professionnelles qui y adhèrent, s’avèrent réticentes à une contractualisation avec la représentation des PME, qui est dotée de ses propres circuits de financement de la formation professionnelle post-scolaire. Mais surtout, les organisations professionnelles regimbent fortement à ce que la représentation des salariés puisse être directement partie prenante d’un contrat qui mettrait en jeu la gestion négociée des dispositifs et ne se contenterait pas de délivrer une information dans le cadre d’une simple procédure d’information et de consultation. En Rhône Alpes, si le seul secteur où un contrat d’objectif a pu être signée est le BTP, c’est notamment en raison d’une tradition avérée de paritarisme en matière de formation (Jousserandot et Mériaux, 2002).

⁸ Des difficultés croissantes de financement de l’alternance sous contrat de travail se font jour. La région Languedoc-Roussillon illustre ces tendances générales. Indéniablement, le Conseil régional y est parvenu à développer significativement l’apprentissage dans une région où la tradition en la matière était faible et ceci en ne cédant pas au volontarisme d’une politique de l’offre mis en laissant la prééminence à une logique de la demande émanant des entreprises et donc à la force de leurs engagements. Or les possibilités actuelles de financement de cette voie de formation initiale semblent maintenant saturées dans une région où le produit de la taxe d’apprentissage est structurellement faible. De même, le financement des contrats de qualification est devenu si incertain qu’une régression notable n’est pas à exclure.

Ces constructions contractuelles ne parviennent pas non plus à construire un dispositif véritablement synallagmatique entre acteurs publics d'un côté et partenaires sociaux (organisation professionnelles pour l'essentiel) de l'autre. En réponse aux demandes des branches qui s'estiment régulièrement confrontées à des difficultés de recrutement ou même à des pénuries de main d'œuvre (transports routiers, hôtellerie et restauration bâtiment aussi), les pouvoirs publics mettent sur pied des dispositifs de formation et d'orientation des jeunes qui s'efforcent de résoudre ces problèmes. Mais une fois formés et éventuellement embauchés dans les emplois correspondants, les jeunes en question quittent les entreprises bénéficiaires en principe de ces qualifications, compte tenu de la qualité jugées mauvaises des conditions d'emploi et de travail. La puissance publique peut avoir légitimement le sentiment d'abonder vainement les secteurs professionnels sans que leurs responsables s'efforcent de rendre plus attractives salaires et emplois.

Déficit d'acteurs régionaux

Au bout du compte, la contractualisation régionale de la formation se trouve confrontée aux effets paradoxaux du caractère national des logiques de branches : soit les organisations professionnelles sont structurées en antennes régionales qui, pour l'essentiel, se contentent de décliner régionalement une construction avant tout nationale, sans guère d'adaptation aux projets de développement de la Région ; on est alors dans une logique de contrat d'adhésion, qui non seulement n'engendre pas de dynamiques spécifiques d'apprentissage mais en outre, découpe l'action régionale en tranches sectorielles (réparation automobile, logistique, transports, métallurgie), avec le risque d'en affaiblir la cohérence propre ; soit, dans l'autre cas de figure, ces branches ne sont pas structurées régionalement (voir Casella, Freyssinet 2000) et dès lors, un préalable tient à la constitution de co-contractants pertinents, ce qui ne saurait se décréter, surtout si l'on s'attache à ce que se noue un dialogue social au niveau territorial, à l'heure actuelle pour le moins défaillant (Jobert, 2000). Au total, il se confirme, en l'occurrence par défaut, que l'on ne peut « penser l'efficacité de la règle établie par contrat d'action publique sans penser la contribution collective des acteurs à son élaboration, la manière dont ils en reconnaissent en elle, leur consentement individuel et collectif aux appareils chargés d'en faire respecter la justice » (Paradeise, 2003).

Des apprentissages collectifs qui restent à confirmer

Les conseils régionaux de deux grandes régions – Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône Alpes – ont entrepris récemment de dépasser ces limites en recomposant les principes politiques de l'exercice contractuel, tout en en conservant la dimension cognitive (diagnostics et ingénierie), qui a fait ses preuves :

- le champ de la formation prise en compte est clairement élargi aux dispositifs de formation continue
- l'ensemble des partenaires sociaux concernés seront beaucoup plus fortement impliqués, en particulier les syndicats de salariés, même si, en Paca, cette mobilisation restera fortement dépendante de négociations préalables avec le patronat
- les objets sont élargis aux conditions d'emplois ainsi qu'à l'attractivité des carrières offertes par les employeurs.

La qualité du management des ressources humaines et des organisations, est ainsi appelé à faire irruption dans ces contrats d'action publique afin de remédier à leurs « défaillances » politiques constitutives. Cet apprentissage institutionnel reste à être confirmé par les pratiques, notamment en terme de gestion des cartes scolaires.

La gestion des cartes scolaires : spécificité et portée des pratiques régionales en Languedoc-Roussillon

L'approche qui est développée ci-après est certes limitative. Elle s'appuie en effet sur des indicateurs statistiques qui, au mieux, enregistrent des décisions – par exemple fermer ou ouvrir des places de formation préparant à telle ou telle spécialité – et le plus souvent synthétisent des choix sans pouvoir restituer les processus et a fortiori les interactions dont ils sont la résultante. Néanmoins ces indicateurs révèlent des logiques d'action et sont donc éclairants à ce titre. Pour juger de l'effectivité des investissements de forme que sont les plans régionaux, trois dimensions seront successivement abordés sur le seul Languedoc-Roussillon : l'évolution des places de formation qui s'appuie sur une régulation conjointe ; l'attractivité des spécialités de formation qui en révèle les limites ; les dimensions territoriales qui mettent en jeu un échange politique.

Dynamisme de l'enseignement professionnel et renouvellement des structures de formation

Les effectifs scolarisés dans l'académie de Montpellier continuent à croître fortement alors qu'ils régressent dans l'ensemble du pays⁹. Aussi l'impact de la démographie sur la régulation de l'offre est très notable dans cette région. C'est ainsi qu'en novembre 2001, le président du Conseil régional et le recteur ont annoncé ensemble la création de quatre nouveaux lycées tandis que deux autres sont en cours de construction à Nîmes et à Montpellier (les premiers depuis 1994). La localisation précise des futurs établissements fait l'objet d'intenses tractations entre les partenaires car les enjeux économiques et surtout politiques sont importants.

Tableau 1

L'évolution des effectifs du second cycle du secondaire par filières dans l'académie de Montpellier

Public + privé	1995	1997	1998	1999	2000	Evolution 00/97
2nd cycle professionnel	20 938	22 650	22 934	23 699	23 687	+ 4,6 %
2nd cycle gen.&tech.	51 201	52 203	52 164	51 993	51 950	- 0,50 %
Total second cycle	72 139	74 853	75 098	75 692	75 637	+ 1,05 %
Total second degré	194 814	196 442	197 423	199 330	200 692	+ 3 %
France Métro	5 551 427	5 503 414	5 472 898	5 443 745	5 393 764	- 2 %

Source : Base centrale de sondage, MEN

La décision de création de nouveaux établissements s'appuie sur une réflexion conjointe du service du Conseil régional en charge du Plan de formation et du service des prévisions du rectorat (Division de l'organisation scolaire). Pour soutenir le processus de décision, des modèles de prévision sont établis par ville et bassin d'emploi sous l'égide du recteur. Il y a donc un accord pour les constructions mais cet accord, dont l'établissement a été perturbé dans un passé récent par des erreurs de prévision (sous-

⁹ Tant pour le secondaire que pour le supérieur, la concomitance du développement des filières générales et professionnelles a assuré cette expansion de la formation des jeunes jusqu'au deuxième tiers des années 70. Ainsi l'accès au niveau IV s'est appuyé sur le développement des différentes filières préparant au baccalauréat, en particulier des baccalauréats professionnels, dont une partie des BEP est devenue une sorte de « propédeutique » (Bouyx, 1997). Cette diversification est très clivée socialement ; elle constitue une sorte de compromis entre l'école du peuple et l'école de l'élite dont est issue la « noblesse scolaire » (Iribarne et Iribarne, 1999). À noter que l'apprentissage a connu un développement rapide depuis 1993 (un peu plus de 218 000 apprentis à cette date, 295 000 en 1996, plus de 320 000 en 1998-1999). Il a été favorisé par des aides fiscales et para-fiscales (exonérations de charges sociales) ainsi que par certaines politiques régionales très favorables à cette filière de formation (en particulier dans les trois plus importantes régions, Ile de France, Rhône-Alpes et PACA – Provence-Alpes-Côte d'Azur). En 1998-1999, les jeunes formés en apprentissage (hors enseignement supérieur) représentaient 40 % des effectifs du second cycle professionnel scolaire contre 31 % en 1990 (pour les BTS, les pourcentages s'élevaient respectivement à 13 % et 1 %).

Les filles ont largement profité de cette expansion éducative puisque leur taux d'accès au niveau IV est de 75 % (dont 40 % pour l'enseignement général) contre seulement 64 % pour les garçons (dont seulement 28 % pour la filière générale).

estimation du flux de nouveaux élèves) n'engage que les constructions pas le contenant, les spécialités professionnelles. Ce travail de détermination des « contenus » est facilité par une politique, constante depuis 1986, consistant à ouvrir des lycées polyvalents (plus généralement, voir le rapport Decomps 2001) qui favorisent les redéploiements d'effectifs d'une filière et, éventuellement, d'une spécialité à l'autre. Il n'en demeure pas moins que la construction d'un nouveau lycée entraîne une restructuration partielle de l'offre pédagogique des 3 à 4 lycées environnants. Ce travail de définition des sections et du redéploiement des filières est du ressort premier du rectorat, qui doit cependant obtenir l'accord du Conseil Régional sur la carte effective des sections. Cette confrontation est d'autant plus nécessaire que cette instruction doit prendre en compte la dynamique propre de l'apprentissage, afin d'éviter autant que faire se peut des concurrences explicites, en particulier au niveau des bassins de formation.

Au cours de la période 1998-2001, l'apprentissage continue sa progression mais celle-ci est nettement moins forte que dans la période antérieure : alors qu'ils avaient progressé de plus de 33% entre 1994 et 1997 (soit 2715 individus), les apprentis voient leur effectif augmenter de 9,7% seulement entre 1997 et 2001 (soit 1047 individus), l'apprentissage agricole étant moins marqué par ce ralentissement. L'optique actuelle est d'approfondir la logique qui consiste à augmenter les capacités d'accueil sans engager des frais de construction, en s'appuyant autant que faire se peut sur les lieux existants pour assurer la formation (CFA « hors les murs », ouvertures de sections d'apprentis dans des lycées d'enseignement professionnel, des IUT et à l'université).

Pour le service instructeur du Conseil régional, les projets d'ouverture ou de fermetures de places de formation dans telle ou telle spécialité, tous dispositifs confondus (i.e. formation scolaire / apprentissage / contrats de qualification ...), doivent correspondre au fait qu'il y ait des emplois dans le domaine concerné et le niveau des formations proposées doit correspondre aux besoins en qualification des entreprises. Ceci dit, il faut souligner qu'en l'absence de dispositif de suivi de l'insertion autre que les enquêtes IVA-IPA, 7 mois après la sortie du lycée, le pilotage de l'enseignement professionnel se réalise sur la base d'une faible prise en compte du marché du travail, autre que des dires d'experts et des références aux études nationales par secteurs et spécialités. Il y a un écart conséquent entre la finesse des données sur l'attractivité et l'occupation des sections préparant aux différentes spécialités (voir ci-dessous) et la relative vacuité de la connaissance régionale par professions de l'insertion des jeunes.

Cette politique d'ajustement de l'offre est très active puisqu'elle se traduit par un flux annuel conséquent d'ouvertures et, à un moindre degré, de fermetures de sections d'enseignement professionnel qui concernent, chaque année, environ une trentaine d'établissements (hors CFA), sachant que l'académie compte, en 2001, 29 lycées professionnels et 34 lycées généraux, technologiques ou polyvalents.

Tableau 2

Flux annuel d'ouvertures et de fermetures de sections d'enseignement professionnel

Sections d'enseignement Professionnel	1999-2000	2000-2001	2001-2002
Ouvertures en « Production »	28	12	18
. demi-sections	22	9	14
. sections	6	3	4
Ouvertures en « Services »	25	37	26
. demi-sections	12	22	20
. sections	13	15	6
Fermetures en « Production »	8	3	18
. demi-sections	7	1	13
. sections	1	2	5
Fermetures en « Services »	3	9	13
. demi-sections	1	4	9
. sections	2	5	4
Total ouvertures	53	49	42
Total fermetures	11	12	32
Nombre total de décisions	64	61	74
Nombre d'établissements concernés	31	28	26

Source : Rectorat, décisions de modification des structures pédagogiques

En fin de période, le solde des fermetures et ouvertures dans le champ industriel est nul et fortement positif dans le tertiaire. Cette différence reflète à la fois une plus grande implication dans le champ industriel des branches professionnelles, soucieuses d'éviter une inflation des effectifs formés, ce qui se traduit par un arbitrage plus marqué en faveur de l'apprentissage, et la nécessité d'absorber, vaillamment, les recalées de la formation générale (Liaroutzos, Mériot 1996).

Attractivités variables des BEP et des baccalauréats professionnels selon les spécialités

Globalement, sur la période récente, la situation de la formation professionnelle évolue peu, en regard des deux critères d'appréciation que sont l'indice d'attractivité (candidats ayant exprimé leur premier vœu d'orientation / capacité d'accueil des établissements) et le taux d'occupation (élèves effectivement en formation / capacité d'accueil), lequel est proche de l'unité sur l'ensemble de l'académie.

Il faut souligner que l'attractivité des BEP est à peine entamée, malgré une sensible augmentation de la capacité d'accueil. Celle-ci est d'ailleurs plus particulièrement marquée pour les spécialités relevant des services. Elles disposent structurellement auprès des élèves d'une capacité d'attraction nettement plus élevée qu'en «production», laquelle pourtant ménage, en moyenne, des possibilités d'insertion professionnelle meilleures. Les disparités internes à chaque grande catégorie de spécialités sont très marquées. Pour ce qui est des services, on peut notamment distinguer :

- La «vente action marchande». Elle voit son attractivité être un peu réduite alors que la capacité d'accueil augmente très fortement (+ 67,7 %) mais elle reste très sensiblement au-dessus de la moyenne (+ 30 %) ; il en est de même avec les « carrières sanitaires et sociales » (attractivité près du double de la moyenne).
- A l'inverse, les résultats des deux grosses filières « d'absorption » que sont les métiers de la comptabilité et du secrétariat restent stables mais médiocres, avec une attractivité sensiblement inférieure à 1 ; il en est de même avec « bio-services A.T.A. » dont le nombre de places offerte est en baisse sensible.

- Malgré une baisse de ses effectifs, l'attractivité de « l'hôtellerie restauration » reste tout juste dans la moyenne, ce qui témoigne de la faible attirance des jeunes pour les conditions d'emploi qui y sont pratiquées.

Dans le cas de la « production », il y a une nette opposition, au demeurant classique, entre d'un côté, les spécialités du bâtiment, le travail du bois et des matériaux associés ainsi que la mécanique et la chaudronnerie, caractérisées par une faible attractivité et de l'autre, l'électrotechnique, la carrosserie et la maintenance automobile ; en outre, on fera ressortir la baisse sensible de l'attractivité de la maintenance des systèmes automatisés.

Tableau 3

Evolution de l'attractivité et de l'occupation des places de BEP selon les spécialités

Spécialités	1998			2001		
	CA	I Attrac.	Tx occu.	CA	I Attrac.	Tx occu.
TOTAL SERVICES dont :	3 565	1,27	0,95	3 850	1,23	0,95
<i>Vente action marchande</i>	520	1,92	0,98	872	1,60	0,97
<i>Secrétariat</i>	782	1,02	0,95	908	0,88	0,96
<i>Hôtellerie Restauration</i>	512	1,20	0,98	478	1,15	0,93
<i>Carrières sanitaires et sociales</i>	420	2,46	0,96	551	2,06	0,99
<i>Bio-Service A.T.A.</i>	159	0,92	0,89	128	0,66	0,97
<i>Comptabilité</i>	973	0,75	0,95	761	0,81	0,91
TOTAL PRODUCTION dont :	2 761	1,09	0,93	2 843	1,07	0,92
Bois et Matériaux associés	171	0,69	0,92	159	0,64	0,84
Construction topographique op. cons.	102	0,80	0,92	92	0,71	0,77
Electrotechnique	513	1,28	0,93	501	1,33	0,95
Maintenance auto. Op. V. Part.	195	1,70	0,97	224	1,61	0,97
Maint. Syst. Méca. Automatisés	260	1,05	0,95	272	0,86	0,96
Métiers de l'électronique	242	1,18	0,99	240	1,13	0,99
Productique Mécanique Usinage	130	0,73	0,93	128	0,77	0,95
Chaudronnerie	113	0,53	0,82	96	0,52	0,80

Source : Rectorat de Montpellier

CA: capacité d'accueil ou nombre de places offertes

I.Attrac.: indice d'attractivité soit candidats 1^{er} vœu /CA¹⁰

Tx occu. : taux d'occupation, soit élèves présents en octobre/CA

Globalement, les baccalauréats professionnels se révèlent beaucoup plus attractifs que les BEP. Sélection et moindre nombre de spécialités se conjuguent pour construire ce meilleur résultat. Il apparaît néanmoins que cette attractivité est en baisse sensible sur les deux dernières années, au fil de l'augmentation des capacités d'accueil.

En terme de spécialités, les attractivités de la « production » et des « services » sont similaires (variations autour de 1,6). Par contre, les spécialités « productives » se distinguent par des taux d'occupation plus faibles (14 % de places vacantes contre 9 % en « services »). La désaffection structurelle dont souffrent certaines spécialités l'explique : telle la spécialité « bâtiment métal aluminium verre » (taux d'attractivité de 0,85 contre 1,62 en moyenne, taux d'occupation de 0,67 pour 0,86 en moyenne), « chaudronnerie » (0,93 et 0,50) ou encore « études et définition de produits

¹⁰ Dans le cadre de leur inscription ou ré-inscription en enseignement professionnel, les élèves sont invités à exprimer trois « vœux » en terme de spécialités de formation et d'établissement de rattachement. L'indice d'attractivité retenu ici consiste à faire le rapport, par spécialité (ou regroupement de spécialités), ou encore au niveau du département (dans le tableau suivant), entre les préférences des élèves (les « premiers vœux ») et les places disponibles.

industriels » (taux de 0,38 et 0,51) ; en outre, il faut noter qu'une spécialité comme « productique matériaux souples » dont le taux de places vacantes atteignait 32 % en 2000 a été supprimée à l'échelle de la région. Enfin l'attractivité en déclin d'une spécialité comme « bois : construction et aménagement du bâtiment » (de 1,77 à 1,10) s'accompagne d'une baisse sensible du taux d'occupation : 0,70 en 2001. Les spécialités attractives et bien « occupées » sont grosso modo dans la continuité des constats fait à propos du BEP : « équipements et installations électriques », « maintenance automobile : voitures particulières » et MSMA.

En matière de services, les spécialités comme le « commerce » se distinguent par des taux d'attractivité remarquables, alors même que les capacités d'accueil font plus que doubler (l'érosion de celui-ci ne l'empêche pas, en fin de période, de se maintenir à un niveau très élevé (1,87) : ce résultat est lié au dynamisme qui affecte en BEP la spécialité « vente et action marchande », sans que la réalité des emplois soit pleinement avérée. Par contre, si l'attractivité de la « grosse » spécialité qu'est le « secrétariat », bien qu'en déclin, reste relativement élevée (1,32 pour 1,51 dans l'ensemble des « Services »), le taux d'occupation s'abaisse à 0,88 en raison d'un très fort taux de vacances des places disponibles dans un lycée de Mende (86 % de places vacantes !).

Au total, la régulation conjointe (Région et rectorat) des places de formation et des flux de formés ne reflète pas véritablement la logique de projets de développement économique et social spécifiques. Elle accompagne plutôt des trends « sociétaux » : faible attractivité confirmée des spécialités de formation préparant aux professions structurellement confrontée à des difficultés de recrutement (Bâtiment et Hôtellerie-Restaurant) alors que celles-ci sont déterminantes pour l'emploi régional ; faveur croissante et spontanée des spécialités préparant à la vente et à l'action commerciale ; valeur refuge des spécialités secrétariat et comptabilité pour les déçus de la formation générale (voir Arliaud et Eckert, 2002).

Formation professionnelle et soutien aux territoires excentrés : un service difficile

Même si les oppositions sont moins nettes pour les BEP que pour les baccalauréats professionnels, le rapprochement des trois indicateurs (attractivité, taux d'occupation et évolution des capacités d'accueil) dénote bien de la bi-polarisation des évolutions : si la croissance des places offertes touche tous les départements et s'y accompagne d'un effritement de l'attractivité des formations professionnelles, la signification de cette évolution diffère radicalement d'un département à l'autre. Hérault, Gard et Pyrénées orientales, à un moindre degré, sont caractérisés par une attractivité encore forte mais qui s'avère moyenne dans l'Aude et médiocre en Lozère. Le taux d'occupation des places de formation en baccalauréat professionnel décline fortement pour tomber à un niveau très bas en 2001 (58 % !). Ce résultat atteste de l'un échec relatif de la politique de maintien des petits lycées professionnels soutenus par une politique active en matière d'internat.

Tableau 4

Evolution de l'attractivité et de l'occupation des places de BEP selon les départements

Spécialités	1998			1999			2001		
	CA	I Attrac.	Tx occu.	CA	I Attrac.	Tx occu.	CA	I Attrac.	Tx occu.
TOTAL SERVICES	3 565	1,27	0,95	3 913	1,48	0,94	3 850	1,23	0,95
TOTAL PRODUCTION	2 761	1,09	0,93	2 841	1,14	0,93	2 843	1,07	0,92
AUDE	987	1,14	0,88	1 028	1,30	0,89		1,24	0,93
GARD	1 586	1,23	0,96	1 734	1,40	0,96	247	1,18	0,96
HERAULT	2 499	1,19	0,96	2 588	1,34	0,95	2 551	1,14	0,94
LOZERE	225	0,90	0,76	237	0,75	0,80	190	0,85	0,70

PYRENEES ORIENTALES	1 029	1,25	0,97	1 167	1,40	0,95	1 163	1,17	0,95
ACADEMIE DE MONTPELLIER	6 326	1,19	0,94	6 754	1,34	0,94	6 693	1,16	0,94

Source : Rectorat de Montpellier

Au regard des indicateurs relatifs aux BEP par départements (voir tableau ci-dessus), la Lozère se distingue avec un enseignement professionnel qui se révèle peu attractif et dont le taux d'occupation est faible (moins des trois quarts contre 95 % pour l'ensemble de la région). A spécialité égale, l'attractivité est sensiblement plus faible dans les lycées de Lozère comme l'enseignement des cas de la comptabilité et du secrétariat, qui se soldent par une attractivité faible dans ce département, au point de motiver des fermetures de section, à Langogne notamment. Ceci dit, d'autres bassins d'emploi, à spécialité donnée, présentent des résultats également peu favorables et ceci de manière structurelle : c'est le cas de Limoux (Aude) avec, néanmoins, une amélioration sur la période considérée en raison de la fermeture d'une section bio-Services en 2000, de Ganges Le Vigan en matière d'action commerciale, de Céret (P.-O.) où les métiers de la comptabilité et du secrétariat sont affublés de résultats médiocres ou carrément mauvais. Malgré une politique active d'internats, ces lycées de l'arrière-pays restent peu attractifs. A l'inverse, les résultats des lycées dans les grandes agglomérations, en terme d'attractivité et d'occupation, sont systématiquement meilleurs, notamment à Montpellier, Perpignan et Nîmes.

Tableau 5

Evolution de l'attractivité et de l'occupation des places de baccalauréat professionnel selon les départements

Domaines de Spécialité	1999			2000			2001		
	CA	IA	Tx occup.	CA	IA	Tx occup.	CA	IA	Tx occup.
TOTAL ACADEMIE									
PRODUCTION	1 086	1,78	0,93	1 135	1,64	0,83	1 154	1,62	0,86
TOTAL ACADEMIE SERVICES	1 145	1,80	0,96	1 385	1,60	0,91	1 535	1,51	0,91
TOTAL ACADEMIE	2 231	1,79	0,94	2 520	1,62	0,88	2 689	1,55	0,89
TOTAL AUDE	407	1,33	0,89	420	1,23	0,84	435	1,25	0,82
TOTAL GARD	561	1,88	0,95	619	1,83	0,87	625	1,68	0,94
TOTAL HERAULT	853	2,03	0,96	979	1,80	0,92	1 112	1,71	0,92
TOTAL LOZERE	56	1,05	0,89	80	0,76	0,70	80	0,78	0,58
TOTAL PYRENEES ORIENTALES	354	1,68	0,97	422	1,41	0,86	437	1,43	0,87
TOTAL ACADEMIE DE MONTPELLIER	2 231	1,79	0,94	2 520	1,62	0,88	2 689	1,55	0,89

Source : Rectorat de Montpellier

Géographiquement, la même position singulière de la Lozère ressort, en lien avec la contribution de l'infrastructure éducative à l'aménagement du territoire régional: les indices d'attractivité de l'enseignement professionnel sont inférieurs à 80 %, tout comme les taux d'occupation (rapport nombre d'élèves/capacité d'accueil). Ainsi l'ouverture en 2000 d'une section « traitements de surfaces » au lycée Roussel de Saint Chély d'Apcher se caractérise en 2001 par un indice d'attractivité de 0,54 et un taux de places vacantes de 58 %. En outre, pour le reste du territoire régional, la hiérarchie des résultats est très proche de celle constatée pour les BEP puisque les bassins de formation de Carcassonne (Castelnaudary), de Céret et de Limoux se caractérisent par des indices

d'attractivité sensiblement inférieurs à la moyenne régionale, en « production » et/ou en « services ». Dans ces différents bassins de formation, les taux d'occupation sont également beaucoup plus faibles : un quart ou plus des places y sont vacantes (24 % pour le bassin de Carcassonne « Services », 38 % pour Prades (P-O) « production », 15 % pour Céret « services »).

En matière d'apprentissage, les ouvertures et implantations se font aussi dans un souci de couverture territoriale afin d'éviter que l'offre ne se concentre dans les villes ou sur la côte (délocalisation des formations avec l'ouverture d'antennes / implantations de sections dans les lycées de zones rurales ayant pour objectif le maintien des effectifs).

En formation initiale, sans que l'on dispose de chiffres précis, il est clair que la politique de maintien d'un réseau de « petits » lycées à vocation professionnelle dans l'arrière pays est coûteuse. La faiblesse des taux d'occupation des places offertes en témoigne. La poursuite de cette politique d'aménagement du territoire s'inscrit dans un échange politique (Pizzorno 1971) entre la Région et le rectorat. D'un côté, maintien, parfois au-delà du raisonnable, de lycées professionnels de « pays », gage ou otage d'une certaine conception de la cohésion, de l'autre mise à disposition des moyens nécessaires à l'absorption de la croissance démographique et à sa traduction en terme d'orientations « spontanément » demandées par les jeunes et leurs familles. Au bout du compte, malgré le volontarisme régional, se confirme la prééminence du jeu combiné de la demande sociale et d'une certaine inertie de l'offre sur l'affirmation outillée de la demande économique, aussi stratégique soit-elle.

Conclusion

Les Conseils régionaux outillent leur rôle de coordonnateur de l'enseignement secondaire professionnel et technologique par des constructions procédurales et politiques de plus en plus sophistiquées. Mais elles se heurtent à des dépendances de sentier particulièrement fortes, ce qu'illustre la région Languedoc-Roussillon dont les évolutions ont plus particulièrement nourri ce papier. Il faut notamment insister sur une tension structurelle, qui n'est pas propre à cette région mais qui, sans conteste, est plus aiguë qu'ailleurs. En effet, le tissu économique régional est caractérisé par la très forte prédominance de petites entreprises, dans des secteurs comme le BTP ou l'hôtellerie-restauration qui ont un besoin récurrent de recrutement et dont, pourtant, les formations professionnelles qui y conduisent a priori, attirent relativement peu les jeunes. Qui plus est, ceux qui malgré tout les suivent cherchent, pour une part significative, à quitter ces secteurs pour rejoindre des entreprises appartenant à d'autres branches, jugées plus attractives. Ce nœud n'est évidemment pas simple à dénouer car il met en jeu les conditions d'emploi, de travail et de carrières prédominantes dans ces activités jugées souvent peu valorisantes par les jeunes : elles ne sont souvent choisies que par défaut comme en témoigne l'attractivité médiocre des formations initiales correspondantes. Ce problème, n'est évidemment pas spécifiquement régional mais il y prend une intensité particulière car il est lié, au moins pour partie, à un positionnement des entreprises régionales sur des segments à faible valeur ajoutée qui ne permettent pas d'offrir des emplois et, en amont, des formations très attractives. Le vaste secteur du tourisme est sans doute symptomatique de cette situation.

La seconde dimension stratégique concerne la « territorialisation ». Le Conseil régional a mis l'accent sur la contribution de la politique de formation à l'aménagement du territoire. Le choix de maintenir dans l'arrière pays un réseau de lycées à vocation professionnelle en relève explicitement. Cette stratégie fait l'objet d'un assentiment général. Pour autant, on voit mal dans cette région émerger une politique de formation contribuant à la construction d'une dynamique de développement par territoires et tentant ainsi de susciter une dynamique endogène de développement, par « en bas ». En l'état, ne s'agit-il pas plutôt d'une déclinaison au niveau local d'orientations régionales qui, au demeurant, relèvent plus d'une tentative d'endigement de la polarisation des moyens sur les villes du littoral que de l'incitation à développer des projets territoriaux ? Il y a, au bout du compte, deux formes de proximité avec les entreprises : par l'intermédiaire des branches, par l'intermédiaires des « territoires »

(pays, bassins de développement économique). Manifestement, la seconde reste à construire ainsi que son articulation avec la première.

Plus généralement, à ce stade de la régionalisation de la régulation de la formation professionnelle, on peut hésiter entre deux caractérisations.

Faut-il continuer, ainsi que nous le faisons antérieurement (Lamanthe, Verdier 1999) à parler d'« anarchie organisée » (March 1991), c'est à dire d'une organisation caractérisée par des préférences incertaines (élever les niveaux de formation et/ou revaloriser prioritairement les spécialités de formation professionnelle délaissées), une technologie floue (voir l'inachèvement des Plans régionaux et une faible opérationnalisation des contrats d'objectifs conclus avec les branches) et enfin, une participation fluctuante des acteurs, du fait notamment d'une relative inconsistance des partenaires sociaux au niveau régional ? Dans ce cas de figure, l'action publique régionale serait plus la résultante de logiques d'action juxtaposées de différents appareils régionaux de formation et de l'agrégation subie de choix individuels socialement construits que le résultat identifiable et imputable de projets ou simplement d'options politiques spécifiques.

Ou alors la formation professionnelle, initiale et continue, ne relève-t-elle pas, en France, de ce qu'il est désormais commun de dénommer « gouvernance » (Mayntz, 1993) ? Certes, on sait qu'en matière d'éducation et de formation générale, ce n'est pas à proprement le cas malgré l'irruption des notions de « projet », de « contrat » ou de « partenariat » (van Zanten, 2004). Mais là encore comme dans d'autres secteurs de l'intervention publique, la décentralisation a considérablement accru l'ouverture à des formes d'action publique reposant sur « l'institutionnalisation de la négociation » (Duran, Thoenig, 1996). La formation professionnelle des jeunes montre-t-elle à nouveau le chemin probable pour l'ensemble du système éducatif ?

Certes les Régions, où les procédures et les « investissements de forme » ont engendré des processus de coopération, sont parvenues à instrumenter de nouvelles politiques mais leur efficacité et même leur effectivité restent incertaines. les Régions, où les procédures ont engendré des processus de coopération, sont parvenues à instrumenter de nouvelles politiques dont l'efficacité reste certes à tester. Néanmoins, cette incomplétude de la décentralisation n'est-elle pas la marque d'un processus d'apprentissage qui se poursuit (Lorrain 1993) et illustre le fait que la transformation globale des règles du jeu n'est jamais le produit d'une volonté mais le résultat d'ajustements mutuels, permanents et multiples entre des groupes d'acteurs qui ont pourtant des intérêts contradictoires (Nay 1997). Comme dans d'autres secteurs où sont mises en cause la figure de l'Etat tutélaire et prescripteur (Massardier, 2003), l'action publique se construit de plus en plus dans des jeux complexes d'influences réciproques entre acteurs qui débouchent sur des assemblages d'accords négociés, de règles partagées qui tentent de se formaliser dans des contrats d'action publique. Ce mode de fabrique du bien commun n'exclut d'ailleurs pas la capacité de l'acteur étatique à développer des orientations explicites mais dont la mise en oeuvre est alors négociée, incitée et peine à s'imposer quant elle se fait autoritaire (Lallement 1996). Si la « path dependency » demeure certes très structurante pour l'action publique en matière de formation, elle n'empêchera probablement pas des bifurcations institutionnelles originales dans certaines régions.

Références

ARLIAUD M., ECKERT H. (COORD.2002), « *Quand les jeunes entrent dans l'emploi* », La Dispute, Paris.

BEL M. (2003) « Cadres institutionnels et modes de régulation de la formation professionnelle : conditions de concurrence » in Bel M., Méhaut Ph. et Mériaux O. (eds.) « La décentralisation de la formation professionnelle, quels changements dans la conduite de l'action publique », Coll. Logiques politiques, La Découverte, Paris, pp. 163-187.

BEL M., GERARD-VARET L.-A., VERDIER E., 2000, "L'évolution des modes de construction de l'offre régionale de formation professionnelle" in Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, «*Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997-1999* », Vol. I Rapports, Paris, la Documentation Française, pp. 183-216.

BERNOUX Ph. (1994) " Règles, identités et changement " in Hommage à Jean-Daniel Reynaud " *Variations autour de la régulation sociale* ", Presses de l'Ecole Normale supérieure, pp. 55-64.

BOUYX B. (1997) « Le système de négociation et de construction des diplômes technologiques et professionnels en France » in Möbus M. et Verdier E. (eds.) « Les diplômes professionnels en Allemagne et en France, conception et jeu d'acteurs », L'Harmattan, Paris.

CALLON M. (1991), " Réseaux technico-économiques et irréversibilité ", in Boyer et al., *Figures de l'irréversibilité* Paris, Ed. de l'EHESS, 195-230.

CASELLA P., FREYSSINET J. (2000) "Les acteurs économiques et sociaux face aux nouvelles responsabilités des Régions en matière de formation professionnelle" in Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue, «*Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997- 1999* », Vol. I, Rapports, Paris, la Documentation Française, pp.217-292.

CUELPEPPER P. (2003) « *Creating Cooperation, How States Develop Himan Capital in Europe* », Cornell University Press, Ithaca and London.

DECOMPS B. (2001) "Une nouvelle ambition pour la voie technologique au lycée », Rapport au Ministre de l'Education Nationale.

DUBET F., DURU-BELLAT M. (2000) « *L'hypocrisie scolaire : pour un collège enfin démocratique* », Coll. L'épreuve des faits, Seuil, Paris.

DUCLOS L. ET MERIAUX O. (1998) « Le paritarisme, un fragment néo-corporatiste », in AUVERGNON P., MARTIN P., ROZENBLATT P., TALLARD M. « *L'Etat à l'épreuve du social* », Editions Syllepse, pp. 219-229.

DUPOIRIER E., OURLIAC G., ROY B (2000) "Construction et mise en œuvre des politiques régionales de formation professionnelle " in Comité de coordination des programmes régionaux de l'apprentissage et de la formation professionnelle continue "*Evaluation des politiques régionales de formation professionnelle 1997 - 1999* ", Vol. I, Rapports, Paris, la Documentation Française, pp. 105-182.

DURAN, P., THOENIG, J.C. (1996), "L'Etat et la gestion publique territoriale", *Revue Française de Sciences Politiques*, V.64 / 4, pp.580-623.

DUTERCQ Y. (2000) « Les politiques éducatives des collectivités territoriales » in van Zanten A. « *L'école, l'état de savoirs* », La Découverte, Paris.

EYMARD-DUVERNAY F., MARCHAL E. (1994) « Les règles en action : entre une organisation et ses usagers », *Revue française de Sociologie* n ° 1, 5-36.

GAUDIN J-P. (2004) « *L'action publique, Sociologie et Politique* », Coll. Amphi, Presses de Sciences Po et Dalloz, Paris.

JOBERT A. (2000) « *Les espaces de la négociation collective : branches et territoires* », Octarès, Editions.

JOUSSERANDOT F., MERIAUX O. (2002) "Cahier régional de la Région Rhône Alpes", miméo Cerat-IEP de Grenoble (coord. Cabinet L. Dubouchet), Grenoble.

JOUBE B., SPENLEHAUER V., WARIN P. (2000) « *La Région, laboratoire politique. Une radioscopie de Rhône Alpes* », coll. Recherches, La Découverte, Paris.

- LALLEMENT M. (1996) " Du gouvernement à la gouvernance de l'emploi ", *Cahiers du SET-METIS n° 96-03, Université de Paris I.*
- LAMANTHE A., VERDIER, E. (1999) "La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique ", *Sociologie du Travail*, V.41, pp. 1-25.
- LAMANTHE A., LAZZERI Y., LEMAIRE M., VERDIER, E. (1995) "Cahier régional de la Région Languedoc-Roussillon", miméo Grequam-Lest (coord. Céreq), Aix en Provence.
- LAMANTHE A., LEMAIRE M., VERDIER, E. (2002) "Cahier régional de la Région Languedoc-Roussillon", miméo Lest (coord. Cabinet L. Dubouchet), Aix en Provence.
- LIAROUTZOS O., MERIOT S.-A. (1996) «*Evolution des métiers du tertiaire administratif et rénovation de la filière professionnelle de formation* », Foucher, Paris.
- LORRAIN D. (1993) " Après la décentralisation, l'action publique flexible ", *Sociologie du Travail*, n°3, 285-307.
- MARCH J-G. (1992) *Décisions et organisations*, Paris, Ed. d'Organisation.
- MASSARDIER G. (2004) «*Politiques et actions publiques* », Science Politique U, Armand Colin, Paris.
- MAYNTZ R. (1993) «Governing Failures and the Problem of Governability : Some Comments on a Theoretical Paradigm”, in Kooiman J. “*Modern Governance*”, Sage.
- NAY O. (1997), *La Région, une institution : la représentation, le pouvoir et la règle*, Paris, L'Harmattan, Coll. Logiques Politiques.
- PARADEISE C. (2003) " La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique", in de Terssac (coord.) «*La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud : Débats et prolongements*», Coll. Recherches, La Découverte, Paris, pp. 41-50.
- PELPEL P., TROGER V. (2001) "*Histoire de l'enseignement technique*», coll. Histoire et mémoire de la formation, Education et Pédagogie.
- PHARO P. (1999) «Les fondements non contractuels du contrat », in ERBES-SEGUIN S. (ed), *Le contrat. Usages et abus d'une notion*, Paris, Desclée de Brouwer, Sociologie économique.
- PIZZORNO A. (1971) « Les syndicats et l'action politique », *Sociologie du travail*, n° 2, pp. 115-141.
- REYNAUD E., REYNAUD J-D. (1993) «La régulation conjointe et ses dérèglements », *Le Travail Humain* tome 57 n° 3.
- REYNAUD J-D. (1989) «*Les règles du jeu* », Armand Colin, Coll. U-Sociologie, Paris.
- RICHARD A. (1997) " L'Académie, la Région et les acteurs locaux dans la construction de l'offre de formation professionnelle et technique initiale ", *Formation Emploi*, n°59, 53-56.
- RICHARD A., VERDIER E. (2004) «Evaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité, application à la décentralisation de la formation des jeunes », *Politiques et Management Public* n° 3, à paraître.
- SCHMITTER P. (1985) «Neo-corporatism and the State » in Grant W. *The Political Economy of Corporatism*, London, Macmillan, pp. 32-62.

TANGUY L (2002) « Formation et emploi dans les IV^o et V^o Plans (1962-1970) », *Revue française de sociologie*, pp. 685-710.

van ZANTEN A. (2004) " *Les politiques d'éducation*", Coll. Que Sais-Je ?, Puf, Paris.

VERDIER J-M., LANGLOIS PH. (1972) « Aux confins de la théorie des sources du droit : une relation nouvelle entre la loi et l'accord collectif », *Recueil Dalloz Sirey*, 39^{ème} cahier, Chronique.