

Une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en Europe *

Christian Maroy **

Les inflexions des relations éducation/travail et les évolutions des politiques en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes sont souvent rapportées aux transformations socioéconomiques. Notre propos dans cet article est d'insister sur les facteurs d'ordre politique qui sous-tendent également ces évolutions. Nous proposerons une typologie des référentiels d'action publique en matière de formation en distinguant une conception sociale-démocrate, libérale et libérale sociale. Nous montrerons alors les relations existant entre la montée en Europe du référent libéral social et les inflexions effectives des institutions de formation d'adultes au cours des deux dernières décennies : une tendance à l'unification d'un champ de la formation va ainsi de pair avec le développement d'une régulation institutionnelle de ce champ d'activités en gestation. Nous discuterons, en conclusion, de quelques limites et impasses probables des nouvelles orientations des politiques de formation qui tendent à faire porter à l'individu un poids de plus en plus prégnant.

Les inflexions des relations éducation /travail et les évolutions des politiques en matière de formation professionnelle des jeunes et des adultes sont souvent rapportées aux transformations socioéconomiques, aux diverses "mutations" qui affectent les économies et les sociétés industrielles avancées. Or, les changements en cours ne peuvent être compris à la seule lumière des facteurs socioéconomiques. De notre point de vue, il faut considérer la formation comme une matière politique, au sens fort du terme, susceptible donc de plusieurs orientations différentes et sujettes à débat. Notre propos dans cet article est de comprendre les inflexions des conceptions politiques de la formation des adultes et de montrer que les évolutions récentes correspondent à un choix politique privilégié, que nous qualifierons de "libéral-social" .

* Cet article est une version modifiée d'une conférence donnée à Montréal, les 12 et 13 novembre 1999, au Colloque de l'Association d'Économie Politique sur les nouveaux modes de régulation de la formation professionnelle. La recherche présentée a bénéficié de la convention ARC n°97-02/209 du ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche scientifique de la Communauté Française de Belgique.

** UCL, Unité d'anthropologie et de sociologie. Christian Maroy est aussi directeur du Groupe Inter-facultaire de Recherche sur les Systèmes d'Éducation et de Formation (GIRSEF/UCL).

Nous commencerons par défendre l'idée qu'on assiste dans plusieurs pays européens à une forme d'unification d'un champ de la formation, là où auparavant plusieurs institutions de formation d'adultes, aux missions relativement contrastées et distinctes, coexistaient de façon relativement indépendante. Cette tendance est mise ensuite en relation avec la transformation des discours et référentiels d'action publique en matière de formation ; on peut distinguer à cet égard une conception sociale-démocrate, libérale et libérale sociale des politiques de formation. La conception libérale sociale semble devenir relativement dominante dans les discours des instances européennes aujourd'hui. Dans un troisième point, nous développerons l'idée que l'unification du champ de la formation va de pair avec le développement d'une régulation institutionnelle de ce champ d'activités en gestation qui implique une relative décentralisation de la gestion des moyens sur une base territoriale et des partenariats variables entre acteurs politiques, acteurs socioéconomiques et acteurs éducatifs. Enfin, en conclusion, nous discuterons quelques limites et impasses probables des nouvelles orientations prises par les politiques de formation, qui tendent à faire porter à l'individu un poids de plus en plus prégnant. Notre propos a un statut particulier : il s'agit surtout d'avancer quelques hypothèses d'interprétation à vocation heuristique, hypothèses qui restent à nuancer et à valider par un examen empirique plus systématique.

1. Logiques politiques et unification d'un champ de la formation

Avec de fortes variantes liées aux spécificités sociétales, on assiste dans nombre de pays ou régions européennes à la structuration progressive d'un champ plus unifié de formation, centré sur l'orientation, la préformation ou la formation professionnelle de chômeurs et travailleurs. Les distinctions qui séparaient, dans les années 1960-70, des institutions d'éducation ou de formation d'adultes dévolues officiellement à "l'enseignement de la seconde chance"¹, à "l'éducation populaire" ou "permanente"² ou à "la formation professionnelle" accélérée des chômeurs ou travailleurs³ s'estompent pour en faire des acteurs inscrits dans un champ de

¹ Les institutions scolaires de "promotion sociale" poursuivaient par exemple en France et en Belgique un objectif de compensation des inégalités sociales en développant un enseignement de la seconde chance pour les individus qui n'avaient pas eu l'opportunité de bénéficier d'une scolarité longue (PALLAZZESCHI Y., 1998).

² Les associations d'éducation populaire ont une longue histoire et une tradition qui remontent aux multiples formes d'éducation des travailleurs mis en place par les organisations du mouvement ouvrier. Ces associations ont cependant trouvé dans les années 1960 et 70 une forme d'institutionnalisation dans nombre de pays européens, au moment où se déploie un discours de promotion de "l'éducation permanente" entendue au sens large comme une éducation contribuant au développement personnel et à la citoyenneté (voir PALLAZZESCHI Y., 1998).

³ Les institutions de formation professionnelle "accélérée" des chômeurs et travailleurs sont apparus dans les années de reconstruction de l'après-guerre pour accompagner la reconstruction économique des pays européens. Ces organismes inscrits dans les services nationaux de gestion du marché du travail (Office National de l'Emploi en Belgique, INEM en Espagne, AFPA en France) assuraient la formation aux qualifications spécifiques demandées par le marché du travail. Il s'agissait d'une part de résorber les

plus en plus homogène et structuré (Maroy, 1991). Ce champ est désigné par des appellations plus génériques comme celle de "formation", de "formation professionnelle continue", des termes dont l'usage s'est considérablement développé et le sens s'est élargi depuis 30 ans (Tanguy, 1998)⁴. Simultanément, alors que les institutions d'éducation ou de formation d'adultes visaient des fonctions relativement subsidiaires socialement, elles prennent aujourd'hui une importance accrue car elles sont mobilisées dans une fonction de plus en plus unifiée d'activation et de mobilisation permanente de la population active. L'unification progressive du champ s'opère donc au moment même où les politiques d'emploi sont de plus en plus "traduites" en politiques de formation (Barbier/Gautié, 1998).

Pour comprendre ce changement progressif, on ne peut se limiter à analyser les évolutions de la sphère économique, aussi importantes fussent-elles. Nombre d'auteurs insistent ainsi sur le « tournant post-fordiste » (Brown/Lauder, 1992), sur les transformations rapides des besoins en qualification, sur l'évolution des critères d'insertion socioprofessionnelle qui caractérisent le tissu socioéconomique contemporain et suscitent alors des évolutions dans la sphère éducative et de formation (Rose, 1998 ; Hickox/Moore, 1992 ; Maroy, 1997). Au-delà de ces transformations socioéconomiques, la compréhension des évolutions en cours dans le domaine de la formation suppose de prendre en compte les multiples indices d'une recombinaison des relations entre éducation et économie, recombinaison qui est aussi le résultat d'un travail institutionnel et politique (Hardy/Maroy, 1995).

Des interfaces de plus en plus nombreuses entre l'univers de l'éducation/formation et l'univers du travail se mettent en effet en place et contribuent à redéfinir le sens et les fonctions des institutions de formation. Donnons-en deux exemples qui tous deux ont trouvé un large soutien au travers de programmes et d'organismes de la commission européenne⁵. Dans nombre de pays européens, un important travail est consenti pour mettre en forme des référentiels de "compétences" qui puissent servir de base à la validation ou à la reconnaissance des acquis des formés, mais aussi à planifier le rôle spécifique de chaque organisme de formation, et surtout à l'inscrire dans une division du travail plus large (Ropé/Tanguy, 1994 ; Collardyn, 1996). Dans la même logique, la mise en forme (au niveau européen, national ou régional) de "parcours d'insertion" contribue à spécifier la division du travail entre divers organismes de formation et à créer un espace commun de "formation" qui peu ou prou inscrit la plupart

pénuries de main-d'œuvre et, d'autre part, de favoriser la remise au travail de demandeurs d'emploi ou la promotion professionnelle des travailleurs (MAROY C., 1991).

⁴ Une telle hypothèse ne signifie pas que des fonctions "traditionnelles" disparaissent tout à fait ; elles tendent plutôt à s'estomper par la mise en avant d'un espace de formation largement construit par sa relation à l'économique. De plus, la construction d'un tel espace n'est pas contradictoire avec une spécialisation des "opérateurs de formation", qui peuvent se spécialiser les uns dans une fonction de "pré-formation", les autres dans la formation dite qualifiante par exemple.

⁵ Par exemple le Cedefop, les Programmes du Fonds Social Européen (objectifs 3 et 4) ou encore le programme Leonardo ou l'Initiative Communautaire Adapt.

des institutions d'éducation des adultes dans une relation au champ du travail et de l'économie. En même temps, une telle notion structurante de "parcours de formation et d'insertion" contribue à donner un sens, une orientation claire à nombre de formations d'adultes qui se situent désormais par rapport à des finalités socioéconomiques — insertion professionnelle, adaptation des travailleurs aux changements technologiques par exemple (Fonds Social Européen, 1997).

Il faut donc être attentif à la production de divers discours programmatiques, décrets ou lois cadres qui contribuent, de façon variable dans chaque société en Europe, à infléchir les objectifs ou modes de fonctionnement des institutions de formation ou d'éducation des adultes. Ces transformations sont le résultat de politiques de financement, d'agrément, d'évaluation ; au-delà elles résultent de tout un travail social porté à divers niveaux de la société : européen, national ou local. Les changements en cours des relations éducation/formation et travail ne procèdent donc pas seulement de changements dans la sphère du travail qui commanderaient les changements de la sphère de l'éducation des adultes. Les inflexions des relations entre éducation et travail sont aussi le résultat de politiques ⁶.

2. Une typologie des "référentiels d'action publique" en matière de formation

Nous faisons l'hypothèse que l'institutionnalisation d'un champ plus unifié de la formation et au-delà son articulation accrue à la sphère économique sont en affinité avec la montée d'un référentiel d'action publique que nous proposons d'appeler provisoirement "libéral social" et qui se distingue de deux autres, un référentiel "social-démocrate" et un référentiel "libéral". Ces trois référentiels ont sans doute une portée relativement générique, relative au mode d'organisation de la société en général, mais nous en développerons les volets particuliers en ce qui concerne la conception du rôle de la formation dans la société et l'économie, les problèmes qu'elle permet de résoudre par rapport aux enjeux du chômage et du fonctionnement du marché du travail.

La notion de référentiel d'action publique proposée par Jobert et Muller s'inscrit dans une approche constructiviste des politiques publiques qui prend pour objet les processus d'apprentissage et le travail de représentation de la réalité sociale à l'œuvre dans le champ politique (Jobert/Muller, 1987). Selon ces auteurs, les politiques et l'action publique se développent en relation avec un ou plusieurs référentiels, qui peuvent être appréhendés comme des "processus de modélisation de la réalité sociale" comprenant trois dimensions : cognitive, normative et instrumentale ⁷. La notion de ré-

⁶ On trouvera une présentation des diverses approches théoriques des relations éducation-travail, dans l'article de DORAY P., MAROY C., 1995.

⁷ «Les référentiels des politiques publiques comprennent trois dimensions qui, combinées, les rapprochent et les différencient d'autres types de représentation : une dimension cognitive : les référentiels donnent les éléments d'interprétation causale des problèmes à résoudre ; une dimension normative : ils

férentiel est voisine de celle de paradigme élaboré par Kuhn (Kuhn, 1996) puisque deux sens du concept coexistent : un référentiel — comme un paradigme — est d'une part «un ensemble de croyances, de valeurs et de techniques qui structurent la scène des politiques publiques», d'autre part «un ensemble de recettes éprouvées qui sont censées permettre de répondre aux problèmes jusqu'ici irrésolus» (Jobert, 1992 :221). Par ailleurs, comme dans les controverses scientifiques, c'est l'accumulation de problèmes posés à un cadre de référence ancien qui va conduire au changement du référentiel, alors qu'auparavant les nouveautés tendaient à s'inscrire dans un cadre de référence resté inchangé. Cependant, l'analogie avec la notion de paradigme permet surtout de penser les "situations de continuité" ; Jobert avance que le changement de référentiel s'opère davantage par apprentissage plutôt que sur le mode de la révolution, privilégié par Kuhn pour l'univers scientifique. Par ailleurs, le référentiel présenterait une cohérence interne nettement moindre qu'un paradigme scientifique, due au «caractère nécessairement ambigu et contradictoire de l'action politique» (*Op.cit.* :223).

Précisons alors les trois "référentiels" qui nous semblent sous-tendre les débats publics dans l'univers des politiques d'emploi et de formation dans divers pays européens. Insistons sur le fait qu'il ne s'agit pas de caractériser les politiques effectivement menées, qui sont toujours peu ou prou "mixtes", même si — cas de figure parmi d'autres possibles — elles peuvent se légitimer en relation avec un référentiel dominant.

Le référentiel social-démocrate consiste surtout à refuser que les problèmes d'emploi soient traduits en problèmes de formation. La source du chômage est identifiée comme pénurie d'emploi et la politique en cette matière doit dès lors être essentiellement orientée vers la création d'emploi, que ce soit par la croissance ou la réduction du temps de travail. Le chômage ne s'explique pas prioritairement par une inadéquation globale de l'offre de travail par rapport à la demande, même si individuellement la formation d'un chômeur peut favoriser sa réinsertion. Dans cette optique, s'il y a problème de formation, il est alors résiduel. Autrement dit, la formation est une réponse par rapport à des problèmes spécifiques : évolution technologique ou des qualifications, pénuries de travailleurs qualifiés dues au vieillissement, etc. Mais dans cette représentation du réel, former un chômeur n'est pas la principale réponse à son problème d'emploi. De ce fait, la formation des adultes doit avoir des finalités plus larges que la seule réponse aux demandes du marché du travail. Elle doit rester un outil d'émancipation citoyenne (éducation permanente) ou un instrument d'égalisation des chances entre groupes sociaux (école de la seconde chance). Une telle conception est très largement présente dans les années 1970-80 mais s'effrite au fur et à mesure que la crise perdure.

définissent les valeurs dont il faudrait assurer le respect pour le traitement de ces problèmes ; une dimension instrumentale : les référentiels définissent les principes d'action qui doivent orienter l'action en fonction de ce savoir et de ces valeurs» (JOBERT B., 1992, pp.220-221).

Le référentiel libéral (au demeurant assez rarement mobilisé, sinon au Royaume Uni dans les années 1980) n'assigne pas *a priori* une finalité à ce domaine de la formation des adultes, mais il cherche surtout à laisser au "marché", aux logiques autonomes de l'offre et surtout de la demande de formation le soin d'orienter les efforts de formation. Pour ce faire, il est essentiel pour l'État de créer les conditions et les instruments du fonctionnement du marché : créer par exemple 1) un instrument d'information sur l'offre à destination des demandeurs, 2) un mécanisme de financement de l'offre à partir des choix des demandeurs, 3) un soutien à l'émergence de la demande, qu'il s'agisse des individus ou des entreprises, 4) une régulation éventuelle des différentes offres en ce qui concerne la qualité des produits offerts (via un système de certification commun) ou le maintien d'une concurrence entre offreurs. Dans cette optique, la formation n'est pas en elle-même un enjeu politique ou sociétal fort ; seule compte l'idée que c'est aux initiatives privées (des individus ou des entreprises) que revient la responsabilité d'influencer l'offre de formation par la nature de leurs demandes. C'est donc le marché autorégulateur qui est central dans les orientations et l'allocation des ressources du champ de la formation. Dans ce référentiel, si le marché est central et l'État seulement garant de sa bonne marche, l'État n'apparaît pas non plus exigeant à l'égard des individus ou des entreprises. Ces derniers ont toute latitude et liberté, notamment quant à la décision de se former ou non. Il n'y a dans ce référentiel aucune obligation normative en ce sens. Seul l'intérêt bien compris par les acteurs peut les conduire à développer leur démarche de formation et d'apprentissage.

À la différence de la voie libérale, le référentiel libéral-social (dont on trouve des traductions dans le discours européen ⁸, mais aussi en Belgique ou en France) fait de l'intervention étatique dans le domaine de la formation un enjeu crucial. Il ne s'agit pas seulement de laisser les initiatives privées jouer, notamment au niveau du financement de la formation ; plus encore, il ne s'agit pas de laisser aux individus toute latitude de choix en la matière. La formation devient un impératif catégorique, une sorte d'obligation normative vis-à-vis de la société et de l'État. Des règles doivent dès lors être édictées afin d'inciter les individus et les organisations à se mobiliser autour du développement des compétences et qualifications de tous les "actifs", autour de "l'apprentissage tout au long de la vie". Bref, chacun doit commencer à se sentir responsable de sa formation notamment en relation avec des questions et des enjeux économiques. Le point essentiel est en effet que nous nous trouvons dans une société en mutation (société de l'information, mondialisation, civilisation technicienne) où il faut stimuler les individus à assumer et suivre ces transformations. Il est donc impératif d'agir sur les individus, de les aider à se "responsabiliser"

⁸ En particulier, les discours exprimés dans le *Livre Blanc* (COMMISSION EUROPÉENNE, 1995) à l'occasion de "l'année européenne de l'éducation et de la formation tout au long de la vie", mais aussi dans le *Livre Vert* (COMMISSION EUROPÉENNE, 1996).

pour qu'ils assument eux-mêmes une partie de l'adaptation aux transformations en cours. Dans cette logique, la formation des chômeurs et travailleurs joue un rôle crucial dans la résorption des problèmes socioéconomiques actuels et futurs : les problèmes du chômage de "longue durée", les évolutions technologiques, les changements organisationnels des entreprises et du marché du travail doivent être rencontrés par une politique de formation et d'activation de "la population active". Cette politique vise à garantir en permanence "l'employabilité"⁹ des chômeurs ou "l'adaptabilité" des travailleurs actifs. Il s'agit d'entretenir la mobilisation géographique, professionnelle, mais aussi existentielle des actifs, des travailleurs comme des bénéficiaires des revenus de remplacement. La formation devient un vecteur et une manifestation de la mobilisation des actifs. Le référentiel libéral social contribue en fait à infléchir la normativité implicite du fonctionnement du marché du travail. Alors que, dans le référentiel social-démocrate, la seule disponibilité sur le marché du travail de l'individu actif contrebalance et légitime un droit au travail pour tous, ou à défaut un droit aux revenus de remplacement (Freyssinet, cité in Lefresne, 1998), on assiste à l'émergence d'une conception où l'individu actif ne se définit plus par sa seule disponibilité, mais par une disposition beaucoup plus active à s'engager dans l'univers productif, par une disposition à entretenir son employabilité, à développer un projet personnel d'activité, de formation ou d'emploi. Il y a une forme de contrainte à l'autonomie et au projet (de formation notamment) si l'individu veut pouvoir bénéficier en contrepartie d'une aide financière sous forme de revenu de remplacement ou sous forme d'une offre de formation ou d'emploi. La forme extrême de cette conception est évidemment le *workfare* ou le *trainingfare* (Lefresne, 1998).

Si l'appel aux individus et à leurs projets de formation ou d'emploi est crucial dans ce référentiel, il va de pair avec une visée politique plus large visant à développer, mais aussi déformaliser, désinstitutionnaliser les structures de formation existantes. Ainsi, dans les discours européens déjà évoqués, flexibiliser les structures et les offres éducatives, multiplier et individualiser l'accès à ces offres, diversifier les parcours et rythmes éducatifs, les formes de reconnaissance des acquis, les temps et espaces d'apprentissage sont à l'agenda pour favoriser le "développement d'un apprentissage tout au long de la vie". Tout semble ainsi, dans ce référentiel, concourir à la promotion d'un modèle qui combine autonomie responsable de

⁹ L'employabilité est une notion dont le sens évolue (voir GAZIER B., 1990) ; l'acception de plus en plus dominante a été forgée dans les années 1960/70 aux États-Unis et au Canada : en ce sens, «l'employabilité désigne l'attractivité d'un individu, aux yeux des employeurs, appréciée par les résultats synthétiques de tests combinant l'évaluation d'aptitudes et celles de comportements, et privilégiant l'intégrabilité professionnelle» (GAZIER B., 1990, p.579). L'employabilité désigne donc l'aptitude à travailler d'un individu, en fonction des exigences du marché, et sera dès lors mesurée à partir des facteurs les plus divers "d'intégrabilité professionnelle" : motivation apparente, niveau d'étude, qualification professionnelle, caractéristiques physiques, habitudes vestimentaires, détention d'un permis de conduire, expériences antérieures, etc. Les actions de formation visent alors à remédier aux déficits perçus, particulièrement parmi les individus et groupes sociaux les plus défavorisés.

l'individu et développement et fonctionnement plus souple de l'offre éducative. L'unité clé est l'individu sur qui repose de plus en plus la responsabilité de l'adaptation aux nouvelles données socio-technico-économiques. Instance de choix, d'évaluation et d'arbitrage, il est aussi conçu comme un des moteurs clés de la dynamique éducative. Dans ce contexte, l'État doit dès lors à la fois soutenir et exiger des individus qu'ils s'investissent dans cette nécessaire adaptation permanente d'eux-mêmes, notamment par toutes sortes de formation formelle et informelle.

Une des différences majeures par rapport au référentiel libéral *stricto sensu*, est donc que l'État est fortement interventionniste. Son rôle ne se limite pas à construire les conditions de fonctionnement d'un marché de la formation, comme dans le référentiel libéral. Plus fondamentalement, il soutient le développement de multiples actions d'orientation, de formation, de placement des individus prétendant à l'activité, car son action est fondamentalement une entreprise de conversion identitaire et normative des demandeurs d'emploi et des travailleurs : ils ne doivent plus seulement se montrer disponibles de façon passive, ils doivent se montrer actifs dans la gestion de leurs compétences, de leur mobilité, de leur projet d'emploi ou d'activité. Ce référentiel promeut donc une redéfinition du concept "d'activité" (présent dans la notion économique de population active) : être actif, occupé ou non, ne signifierait plus seulement être disposé à occuper un emploi "convenable". Il s'agirait surtout d'être disposé à se mobiliser de façon quasi permanente pour rester ou devenir "employable" (Gazier, 1990).

En définitive, trois traits caractérisent clairement l'intervention étatique dans le référentiel libéral-social :

1) La nouveauté principale est l'incitation à l'autonomie et au projet (de formation et d'emploi) assigné par l'État aux individus prétendant à l'activité ("actifs" chômeurs ou travailleurs), autonomie qui est le sous-bassement d'une "mobilisation" permanente des individus comme actifs sur le marché du travail.

2) Cette injonction paradoxale à l'autonomie peut cohabiter avec le souci d'égaliser les chances pour corriger les effets spontanés d'inégalités entre individus de sexe, nationalité ou région différentes. Là aussi, une différence apparaît par rapport au référentiel purement libéral.

3) Dans les actions promues par le référentiel, l'intervention de l'État dépasse également de loin la construction d'un fonctionnement de marché. Il s'agit de développer et de financer un nouvel espace de formation professionnelle qui puisse donner une réponse aux demandes et projets des actifs sur le marché ; il s'agit donc de construire et de mettre en place de nouvelles institutions du marché du travail capables de rendre plausibles, praticables les nouvelles attentes normatives proposées aux individus. Ces institutions sont par exemple : les organismes d'accueil et d'orientation, de formation, d'accompagnement psycho-social, de validation des compétences, etc. Pour les construire, il faut les financer, en préciser les structures ou les objectifs, ce à quoi s'attachent aujourd'hui de façon importan-

te les interventions nationales de nombre d'États européens¹⁰. Comme dans le référentiel socio-démocrate, l'État a donc un rôle important, mais le point d'application de l'intervention de l'État a subi une inflexion importante : la voie sociale démocrate visait surtout à agir sur la demande de travail (par la réduction du temps de travail par exemple), alors que la nouvelle intervention agit sur l'offre et cherche à agir sur l'individu plutôt que sur les structures. Le moyen de l'action à cet égard est principalement un ensemble structuré d'institutions de formation et de socialisation des actifs, ce qui explique l'unification et l'amplification du champ de la formation évoqué au départ. En définitive, l'importance et les formes de l'intervention de l'État distinguent le référentiel libéral social tant du référentiel social-démocrate que du référentiel libéral *stricto sensu*.

Cette combinaison d'une forte légitimation de l'intervention étatique assurant aux individus des droits à un certain nombre de ressources ou de services en contrepartie d'un appel à leur responsabilité et leur mobilisation, inscrit le référentiel libéral-social dans le voisinage idéologique de la *third way* proposée par Giddens (Giddens, 1998).

3. L'émergence d'un nouveau mode de régulation de la formation professionnelle ?

L'espace de formation en train de se construire n'est pas un espace sous tutelle exclusivement publique ; néanmoins, ses orientations et sa régulation ne sont pas laissées aux seules initiatives de groupes privés et une nouvelle forme de régulation de ce champ d'activité est sans doute en train de voir le jour. Lors d'un symposium tenu en novembre 1998 (Doray/Maroy, à paraître), plusieurs chercheurs se sont interrogés sur les inflexions et les formes nouvelles prises par la régulation de la formation professionnelle continue dans plusieurs pays européens (France, Belgique, Royaume-Uni) mais aussi au Québec. De ces travaux, il est notamment ressorti que plusieurs tendances communes se développaient, même s'il fallait prendre en compte la profonde hétérogénéité des contextes historiques et des caractéristiques structurelles de la formation des adultes et de la formation professionnelle continue dans chacune des réalités considérées. Au-delà de ces disparités, plusieurs traits convergents sont donc à signaler.

1) Il existe bien dans plusieurs sociétés considérées, une action de l'État pour construire ou rendre plus intégré un "système" (soit une meilleure coordination des différents acteurs, dispositifs, parcours, certification) de formation professionnelle (initiale et/ou continue).

¹⁰ Ils s'inscrivent d'ailleurs de plus en plus dans des lignes directrices définies au niveau du Conseil des ministres européens (plans européen et nationaux pour l'emploi) et sont financées de façon non négligeable par les Fonds structurels de l'Union européenne (FSE).

2) Un des vecteurs de cette unification renvoie à la prégnance et au retour en force d'une logique adéquationniste qui fonctionne comme modèle normatif de référence (Agulhon, 1997). Ce modèle fait souvent l'impasse sur les difficultés pratiques et théoriques d'une telle démarche et la complexité du fonctionnement réel du marché du travail ; du point de vue des finalités, il engendre le refoulement d'une mission plus citoyenne d'éducation permanente au sens large. L'unification va ainsi de pair avec une articulation accrue des institutions de formation à l'univers économique, articulation dont la construction implique une intervention accrue des autorités étatiques (à plusieurs niveaux : supra-national, national ou régional) dans le domaine de la formation. Cette tendance est donc relativement cohérente avec un des traits du référentiel libéral social de politique de formation professionnelle : l'investissement fort des instances étatiques en la matière.

3) Cette "unification" et mise en système se heurtent toutefois à la complexité, à la sédimentation dans les réalités de chaque "système national de formation" de différentes strates historiquement construites et qui composent dans chaque cas, un montage composite de nature différente ¹¹.

Si l'on considère l'évolution de la régulation institutionnelle ¹² de ce domaine d'activité, on peut noter certaines orientations convergentes des politiques publiques : n'assiste-t-on pas dans ce domaine à une évolution comparable à celle qui prévaut dans les politiques éducatives au sens large ; celle de la montée de ce que Neave a appelé un État évaluateur. L'État tend à s'adjuger la définition des grandes orientations stratégiques alors que des entités locales et partenariales doivent ajuster ces orientations à un contexte particulier et définir les meilleurs moyens pour atteindre des objectifs, pour l'essentiel imposés par les instances centrales. Les modes de contrôle de l'État central se basent alors essentiellement sur l'évaluation des résultats obtenus au regard des objectifs poursuivis (Neave, 1988) ¹³.

¹¹ Voir les textes de Agulhon, Gehin et Huddleston et Rainbird, in DORAY P., MAROY C., à par.

¹² La notion de régulation est singulièrement complexe. On peut distinguer un sens "systémique" qui renvoie au «fait de maintenir en équilibre, d'assurer le fonctionnement correct d'un système», le sens actif utilisé par J.-D. Reynaud (REYNAUD J.-D., 1989) et, au-delà, le paradigme stratégique en sociologie des organisations (la régulation comme processus actif et conflictuel de production des règles dans un espace social déterminé) et enfin un sens politique ou institutionnel. Dans ce dernier sens, il s'agit de l'ensemble des actions mises en œuvre par une autorité reconnue (gouvernement, hiérarchie d'une organisation) pour orienter les actions et les interactions des acteurs sur lesquels elle a une certaine autorité.

¹³ Cette évolution semble en effet, en Europe au moins, largement portée par les politiques du Conseil et de la Commission européens. Les politiques nationales pour l'emploi définies par les États membres font en effet référence à des "lignes directrices pour l'emploi" négociées au niveau du conseil des ministres européens (depuis le sommet de Luxembourg de 1997), lesquelles font une large place à la question de la formation des travailleurs et des demandeurs d'emploi. La définition des plans nationaux pour l'emploi est alors liée à la définition des orientations des "objectifs du Fonds social européen" et à leurs traductions opérationnelles par les États membres. Au niveau national et supranational, se définissent donc les "lignes directrices" qui influencent notamment la distribution des fonds publics européens et indirectement celle des fonds nationaux. Dans le même temps, se mettent en place de multiples formes locales de régulation des institutions de formation professionnelle afin d'en affiner l'adéquation aux besoins, qu'il s'agisse des besoins de l'économie locale ou des besoins publics de travailleurs et chô-

Ces réglementations locales devraient être étudiées davantage, mais on peut d'ores et déjà avancer deux tendances. D'une part, l'État crée et/ou renforce des instances de concertation/pilotage des espaces locaux de formation en croisant plusieurs types d'acteurs : les partenaires sociaux, les acteurs (publics ou privés) de l'éducation/formation, les acteurs publics de régulation du marché du travail. D'autre part, à des degrés divers, cette démarche de décentralisation et de territorialisation de la régulation de la formation professionnelle a pour fonction d'encadrer et/ou de gérer une dynamique de marché ou de quasi-marché entre offre et demande de formation.

Conclusion : de quelques limites du nouveau référentiel libéral social

Lorsqu'il s'agit d'interpréter sociologiquement le développement des institutions de formation professionnelle, ou plus largement le développement de "politiques actives du marché du travail", il ne suffit pas de les interroger du point de vue de leurs fonctions instrumentales quant à leurs capacités de résolution des problèmes du chômage, de l'insertion professionnelle des publics dits "à risque", voire encore plus récemment des problèmes de pénurie de main-d'œuvre (Rose, 1998 ; Vanderlinden, 1996). Il faut encore les interroger quant à leur efficacité symbolique et normative peut-être beaucoup plus forte sur le moyen et long terme. À cet égard, nous avons surtout souligné que la montée d'un référentiel d'action publique libéral social semblait perceptible en Europe et s'accompagnait d'une tendance à l'unification d'un champ de formation plus intégré. Même s'il faut prendre en compte de très larges spécificités structurelles propres à chaque société et système de formation, une régulation de ce champ semble également se construire qui articule définition des orientations stratégiques au niveau national et supranational, encadrement des moyens à un échelon territorial localisé, où des mécanismes articulant le marché mais aussi les partenariats entre une pluralité d'acteurs hétérogènes semblent se développer.

Quelle serait alors l'efficacité symbolique majeure de la montée du référentiel libéral social ? Selon nous, elle peut être située sur le plan d'une redéfinition normative des droits et devoirs du travailleur actif, occupé ou non dans un emploi. Tout se passe comme si, pour le travailleur sans emploi, il ne suffisait plus d'être seulement disponible sur le marché de l'emploi pour pouvoir bénéficier légitimement de son droit à un revenu de

meurs. Des configurations d'acteurs, sur base tantôt locales, tantôt sectorielles sont donc chargées de gérer la mise en œuvre des moyens, dans un cadre d'objectifs stratégiques plus ou moins négociés. L'articulation de ces deux niveaux, local d'un côté et national ou supranational de l'autre, indique bien une tendance des autorités publiques à construire une régulation par les résultats, faisant largement place à des formes de coordination qui ne se réduisent plus à la norme édictée par l'État central. Celui-ci s'adapte une mission de "gouvernance" alors que, sur le plan local, des formes de coordination comme le marché mais aussi les organisations, les réseaux prennent une importance accrue (pour un développement plus exhaustif, voir DORAY P., MAROY C., à par.).

remplacement, et au-delà de son droit au travail. De plus en plus il lui faut démontrer une disposition beaucoup plus active, beaucoup plus responsable à prendre en charge son employabilité, à gérer en permanence son capital de compétences de sorte qu'il se trouve en définitive au minimum co-responsable de son accès à l'emploi. Le développement d'un ensemble d'institutions chargées d'accompagner et de socialiser les projets des actifs (en particulier des demandeurs d'emploi) la multiplication d'organismes chargés de les former tant sur un plan technique que social, partout en Europe, s'inscrivent donc dans un nouveau référentiel d'action publique redéfinissant simultanément le rôle de la formation (beaucoup plus central qu'auparavant) et les attentes normatives à l'égard des travailleurs ou des demandeurs d'emploi. Ils doivent désormais être davantage des "offreurs de compétences" que des demandeurs d'emploi ou de simples travailleurs. En effet, une double piste articulée sous-tend le référentiel libéral-social : d'une part, "l'individu" est considéré comme responsable de la construction de sa qualification et, d'autre part, il s'agit de flexibiliser les structures éducatives et formatives pour aider l'individu à constituer, combiner et actualiser de façon permanente son capital de compétences. De cette sorte, au-delà de la construction d'un espace de formation continue plus unifié et structuré, ce référentiel est largement en phase avec le discours plus global sur le nécessaire développement d'un "apprentissage tout au long de la vie" et la nécessité de développer une société formative ou une société cognitive, pour des raisons tout à la fois économiques et sociales.

En définitive, on constate dans le domaine de la formation une nouvelle manifestation de l'individuation croissante des sociétés industrielles occidentales. Le nouveau référentiel libéral social prend en compte et renforce la tendance de ces sociétés à déléguer aux individus eux-mêmes la responsabilité de choix de plus en plus nombreux ¹⁴. Si cette ligne d'interprétation est fondée, on est alors en droit de s'interroger sur les enjeux considérables de cette nouvelle normativité sociale, dont le référentiel libéral-social évoqué est un vecteur. La question de l'inégalité face au travail et à la formation risque en effet d'être renforcée, du fait que le référentiel libéral-social présuppose une égale capacité des membres de tous les groupes sociaux à être «un individu autonome, capable de gérer son projet de vie, en particulier son projet professionnel et son projet de formation». Si ce référentiel tend à exalter le choix de l'individu et rencontre par là nombre d'aspirations contemporaines des citoyens à l'autonomie, on peut penser simultanément que l'autonomie et l'individualité présentent une face claire mais aussi un versant sombre (Castel, 1995). L'effritement actuel de la société salariale et la crise des mécanismes de re-

¹⁴ Dans notre société d'individus, cohabitent en effet simultanément exigence et aspiration croissante à l'autonomie ; d'une part, il y a une tendance à une désinstitutionnalisation généralisée des rôles réglés par une tradition de sorte que de plus en plus d'incertitude et de responsabilité dans les choix reposent sur l'individu (GIDDENS A., 1994 ; EHRENBERG A., 1995). Simultanément, une aspiration à l'autonomie et à la réalisation de soi est de plus en plus structurante des principes de sens construisant les identités individuelles (ZOLL R., 1992).

distribution de l'État social produisent en effet un individualisme négatif par "soustraction", privation de toute forme de protection, qu'elle soit institutionnelle ou fondée sur les socialités de proximité. Dans cette situation, le risque évident du référentiel libéral social est de proposer à tous les individus la contractualisation et l'individualisation des parcours éducatifs sans que tous — et en particulier les individus sans appartenance, sans statut, sans travail, sans réseaux de sociabilité stable — n'en aient forcément les moyens.

RÉFÉRENCES BIBLIOGRAPHIQUES

- AGULHON C.,
 1997 "Les relations formation-emploi. Une quête sans fin : les formations à la plasturgie", *Sociologie du travail*, 3, pp.321-345.
 à par. "La construction des relations formation-emploi : une tentative renouvelée", in DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles/Paris, De Boeck Universités.
- BARBIER J.-CL., GAUTÉ J.,
 1998 *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF.
- BROWN PH., LAUDER H., Eds,
 1992 "Education, economy and society : an introduction to a new agenda", in BROWN PH., LAUDER H., Eds, *Education for economic survival. From fordism to postfordism ?*, London, Routledge, pp.1-44.
- CASTEL R.,
 1995 *Les métamorphoses de la question sociale. Une chronique du salariat*, Paris, Fayard.
- COLLARDYN D.,
 1996 *La gestion des compétences*, Paris, PUF.
- COMMISSION EUROPÉENNE,
 1995 *Livre Blanc sur l'éducation et la formation. Enseigner et Apprendre. Vers la société cognitive*, Luxembourg.
 1996 *Vivre et travailler dans la société de l'information : priorité à la dimension humaine. Livre Vert. Supplément 3/96 au Bulletin de l'Union européenne*, Luxembourg.
- DORAY P., MAROY C.,
 1995 "Les relations éducation-travail : quelques balises dans un océan conceptuel", *Revue des sciences de l'éducation*, XXI, 4, pp.661-688.
 à par. *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles/Paris, De Boeck Universités.
- EHRENBERG A.,
 1991 *Le culte de la performance*, Paris, Calmann-Lévy.
 1995 *L'individu incertain*, Paris, Calmann-Lévy.
- FEUTRIE M.,
 1995 "Vers une société formative ?", Communication au colloque international de l'AISLF, "Les professions de l'éducation et de la formation" (25-27 septembre 1995).

FONDS SOCIAL EUROPÉEN,

1997 *Parcours d'insertion. Bruges. Octobre 1997*, Bruxelles.

GAZIER B.,

1990 "L'employabilité : brève radiographie d'un concept en mutation", *Sociologie du Travail*, XXXII, 4, pp.575-584.

GEHIN J.-P.,

à par. "L'évolution de l'apprentissage en France : valorisation et segmentation", in DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles/Paris, De Boeck Universités.

GIDDENS A.,

1994 *Les conséquences de la modernité*, Paris, l'Harmattan.

1998 *The Third Way. The rRenewal of Social Democracy*, London, Polity Press.

HARDY M., MAROY C.,

1995 "Introduction", *Revue des sciences de l'éducation*, XXI, 4, pp.5-24.

HICKOX M., MOORE, R.,

1992 "Education and Postfordism : a New Correspondence ? ", in BROWN PH., LAUDER H., Eds, *Education for Economic Survival. From Fordism to Postfordism ?*, London, Routledge, pp.95-116.

HUDDLESTON P., RAINBIRD H.,

à par. "Vers une désarticulation entre l'éducation et le travail ? Les changements de frontières entre l'éducation, la formation et l'apprentissage continu en Grande-Bretagne", in DORAY P., MAROY C., *Les relations entre économie et éducation : Vers de nouvelles régulations ?*, Bruxelles Paris, De Boeck Universités.

JOBERT B.,

1992 "Représentations sociales, controverses et débats dans la conduite des politiques publiques", *Revue Française des Sciences Politiques*, 42, 2, pp.219-253.

JOBERT B., MULLER P.,

1987 *L'État en action*, Paris, PUF.

KUHN T.-S.,

1996 *The Structure of Scientific Revolutions*, Chicago, University of Chicago Press (3rd ed).

LEFRESNE F.,

1998 "Les paradoxes de la politique de l'emploi au Royaume-Uni", in BARBIER J.-CL., GAUTIÉ J., *Les politiques de l'emploi en Europe et aux États-Unis*, Paris, PUF, pp.3-25.

MAROY C.,

1991 *Chômage et formation professionnelle*, Namur, Presses Universitaires de Namur/Ciaco.

1997 "École et Entreprise. Entre autonomie et assujettissement", *La Revue Nouvelle*, CV, 3, pp.86-99.

NEAVE G.,

1988 "On the Cultivation of Quality, Efficiency and Enterprise : an Overview of Recent Trends in Higher Education in Western Europe, 1986-1988", *European Journal of Education*, 23, 1/2, pp.7-23.

PALLAZZESCHI Y.,

1998 *Introduction à une sociologie de la formation. Anthologie de textes français 1944-1994*, Paris, L'Harmattan, 2 vol.

REYNAUD J.-D.,

1989 *Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale*, Paris, A.Colin.

- ROPÉ F., TANGUY L., Dir.,
1994 *Savoirs et compétences. De l'usage de ces notions dans l'école et l'entreprise*, Paris, L'Harmattan.
- ROSE J.,
1998 *Les jeunes face à l'emploi*, Paris, Desclée De Brouwer.
- TANGUY L.,
1998 "Du système éducatif à l'emploi. La formation, un bien universel ?", in *Le système éducatif*, La Documentation française, n°285, pp.98-107.
- VANDERLINDEN B.,
1996 "Formations professionnelles, sorties du chômage et durées d'embauche", in *Les grandes interrogations de l'an 2000 : Croissance, emploi, sécurité sociale*, 12^e Congrès des économistes belges de langue française, Charleroi, CIFOP.
- ZOLL R.,
1992 *Nouvel individualisme et solidarité quotidienne*, Paris, Kimé.

VOLUME XXXI, N° 2, JUIN 2000

Études *internationales*

NUMÉRO SPÉCIAL
**NÉCESSITÉ OU INNOVATION?
VERS UNE REDÉFINITION DE LA POLITIQUE
ÉTRANGÈRE CANADIENNE**

1984-1993

SOUS LA DIRECTION DE
NELSON MICHAUD ET KIM RICHARD NOSSAL

Nelson Michaud et Kim Richard Nossal, Les nouveaux espaces de la politique étrangère canadienne (1984-1993) • **Gordon Mace**, L'adhésion du Canada à l'OÉA : la primauté des facteurs externes • **Michel Duquette**, Facteurs internes et politique étrangère : la contribution canadienne à une réserve stratégique nord-américaine de l'énergie • **David Black**, La politique du gouvernement Mulroney à l'égard de l'Afrique du Sud : précurseur de la « sécurité humaine durable » • **Manon Tessier et Michel Fortmann**, Le maintien de la paix et les Conservateurs : une nouvelle approche ? • **Norrin M. Ripsman**, Des horizons qui se resserrent : les politiques de défense conservatrices dans un monde en plein bouleversement

DIRECTION ET RÉDACTION : Institut québécois des hautes études internationales, Pavillon Charles-De Koninck, Université Laval, Québec, Qué., Canada G1K 7P4, tél: (418) 656-2462, télécopieur: (418) 656-3634, adresse électronique: rei@hei.ulaval.ca

SERVICE DES ABONNEMENTS: Les demandes d'abonnement, le paiement et toute correspondance relative à ce service doivent être adressés à l'Institut québécois des hautes études internationales, Pavillon Charles-De Koninck, Université Laval, Québec, Qué., G1K 7P4, Canada.

Les cartes Visa et Mastercard sont acceptées

ABONNEMENT ANNUEL : Quatre numéros par an

| | Canada | États-Unis | Autres pays |
|-------------|----------------|------------|-------------|
| Régulier | 45,00 \$ (Can) | 50,00 \$ | 70,00 \$ |
| Étudiant | 30,00 \$ | 35,00 \$ | 50,00 \$ |
| Institution | 60,00 \$ | 70,00 \$ | 90,00 \$ |

(Le numéro: 20,00 \$)

Études internationales sur Internet

Sommaires des derniers numéros à l'adresse suivante:
<http://www.ulaval.ca/iqhei>