

La loi de 1971

Le droit de la formation : une construction juridique fondatrice

par Jean-François Nallet

L'accord de 1970 et la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue sont des textes fondateurs. Comme tels leurs effets sont puissants : l'extension des objectifs du droit du travail au droit de la formation découle de leur filiation directe. Ils ont par ailleurs contribué à la taxinomie des actions de formation et à la construction d'une norme.

Sur les bases constituées par l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971, le droit de la formation occupe dans notre droit social une place de choix. Souvent présenté comme un modèle, il constitue l'ossature juridique de ce que l'on appelle communément « le système français de formation continue. » Son élaboration, qui s'est tour à tour appuyée sur la négociation et sur la loi, sert de façon répétée à l'illustration de la productivité des combinaisons de sources principales de notre droit social. Les apports qui sont apparus après ces dates charnières se sont toujours expressément situés dans la continuité de cette construction juridique.

L'accord du 9 juillet 1970 a été ainsi enrichi par des dispositions qui en ont profondément modifié l'économie de départ. Mais chaque texte, comme pour mieux indiquer sa filiation, a pris la forme d'un avenant¹ à l'accord initial, installant peu à peu celui-ci dans une position de texte fondateur. Il en fut de même dans le domaine de la loi. Les textes du 19 juillet 1978, du 24 février 1984, du 4 juillet 1990, se sont tous inscrits formellement dans la droite ligne de la loi du 16 juillet 1971.

Il est rare qu'une norme juridique connaisse une telle consécration. L'accord national interprofes-

1 Avenants du 9 juillet 1976, du 21 septembre 1982 et du 26 octobre 1985 à l'accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970.

sionnel sur l'assurance chômage du 13 décembre 1958 a occupé un temps une place comparable jusqu'à être remplacé par l'accord du 16 mars 1979 puis par le protocole du 19 novembre 1985. Mais, en ce domaine, se sont les organismes de gestion (UNEDIC et ASSEDIC) qui sont devenus les institutions. Par contre tout projet législatif en matière de droit de la formation apparaît encore aujourd'hui comme une intention de réforme de la loi fondatrice du 16 juillet 1971.

UN DISPOSITIF COHÉRENT

Le dispositif, tel qu'il fut mis en place par les apports conjugués de l'accord du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971, avait, d'emblée, tracé les principaux contours du fonctionnement de la formation professionnelle continue tel que nous pouvons le connaître aujourd'hui :

- organisation d'un droit individuel permettant aux salariés de suivre une formation sur leur temps de travail et à leur initiative (congé individuel de formation) ;
- création d'une obligation de participation des entreprises au financement de la formation professionnelle destinée à titre principal à leurs propres salariés ;

— généralisation des pratiques de concertation relatives à la politique de l'Etat dans ce domaine, par le canal du Conseil national de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi, de sa commission permanente ainsi que des comités régionaux et des comités départementaux de la formation professionnelle, de la promotion sociale et de l'emploi ;

— recours à un instrument de gestion commun à tous les partenaires, avec la généralisation des conventions de formation professionnelle.

Il est vrai aussi que rien de ce qui fut entrepris depuis cette époque n'est venu substantiellement modifier les principes issus de l'accord et de la loi :

— le développement du droit au congé individuel de formation, qui s'est appuyé sur les avenants du 9 juillet 1976, du 21 septembre 1982, sur l'accord du 29 mai 1989, et sur les lois du 17 juillet 1978 et du 24 février 1984, a permis de dégager des modes de financement mieux adaptés (cotisation de toutes les entreprises de dix salariés et plus, instituée par l'avenant du 21 septembre 1982 et la loi du 24 février 1984) ; ce droit est devenu, par ailleurs, l'objet d'une gestion paritaire. Mais la cotisation s'est greffée sur la participation des entreprises au financement de la formation, et la gestion paritaire s'est en partie appuyée sur des instances déjà existantes et qui avaient vu le jour à la suite de la loi du 16 juillet 1971, les fonds d'assurance de formation de salariés ;

— les différentes évolutions qu'a pu connaître la participation des entreprises au financement de la formation, quelle qu'ait été leur nature, n'ont pas remis en cause le principe de l'unicité du pouvoir de l'employeur sur la politique de formation de l'entreprise, même lorsqu'elle portait sur le rôle du comité d'entreprise (lois du 24 février 1984 et du 4 juillet 1990) ;

Il est vrai enfin que le dispositif mis en place à cette époque avait toutes les apparences de la cohérence et de l'exhaustivité :

— obligation nationale, la formation professionnelle permanente mobilisait selon la loi du 16 juillet 1971 le concours « *de l'Etat, des collectivités locales, des établissements publics, des établissements d'enseignements publics et privés, des associations, des organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que des entreprises (...)* » (article L 900-1 du Code du travail) ;

— tous les publics étaient concernés d'emblée ; « *les personnes sans qualification professionnelle et sans contrat de travail* » (1 de l'article L 900-2), « *les travailleurs titulaires d'un contrat de travail accédant à un premier emploi ou à un nouvel emploi* » (2 de l'article L 900-2), les travailleurs

titulaires d'un contrat de travail envisageant une qualification plus élevée (3 de l'article L 900-2), « *les travailleurs dont l'emploi est menacé* » (4 de l'article L 900-2), « *les travailleurs salariés dont le contrat de travail est rompu* » (5 de l'article L 900-2) ².

Toutefois, il faut observer que ces différentes catégories correspondent avant tout à un découpage très formel, dans la mesure où elles reposent sur la seule considération des rapports entre un individu et le contrat de travail. Cet exercice a le mérite de classer les bénéficiaires potentiels de la formation dans des catégories intelligibles du point de vue du droit du travail. Il reste que chacune d'elles recouvre des situations sociales fort différentes. Ainsi, les personnes sans qualification professionnelle et sans contrat de travail peuvent être des jeunes issus de l'appareil scolaire mais aussi des demandeurs d'emploi de longue durée victimes de conversions industrielles. Les travailleurs dont l'emploi est menacé peuvent être des OS comme des cadres supérieurs... En d'autres termes, ces catégories répondent plus à des logiques administratives qu'à une tentative de définir les bénéficiaires de la formation au sein de groupes sociologiquement homogènes.

Ainsi, la construction proposée par la loi du 16 juillet 1971 était suffisamment vaste pour que toutes les personnes morales susceptibles de contribuer au développement de la formation trouvent dans la loi les principes de leur intervention ; le champ était tel que tous les actifs, demandeurs d'emploi ou non, pouvaient y trouver les règles régissant leurs conditions d'accès à la formation professionnelle continue.

Il convient d'ajouter une dimension plus politique, relative aux conditions dans lesquelles cette loi (ainsi d'ailleurs que tous les textes traitant de la même matière, soumis depuis lors au Parlement) a été adoptée, puisque de façon traditionnelle, il s'est toujours trouvé une majorité de sénateurs ou de députés différente des clivages de l'époque pour adopter les dispositions législatives traitant de la formation professionnelle.

Dans le champ de la négociation, un phénomène d'une nature comparable pourrait être observé dans la mesure où l'accord du 9 juillet 1970 et son avenant le plus important (21 septembre 1982) ont été signés par l'ensemble des confédérations syndicales.

² Cf. J.-M. Luttringer, *Le droit de la formation continue*, Dalloz, 1989.

LA FILIATION AVEC LE DROIT DU TRAVAIL

On pourrait donc conclure à l'existence d'un domaine consensuel au sein duquel les conflits qui séparent les protagonistes ne résistent pas à la transaction, les objectifs des parties en présence étant suffisamment convergents pour provoquer un flot continu d'actes socialisant l'accord possible, les ententes concevables, la cohérence de la matière traitée invitant à la cohésion des acteurs.

Mais on peut pourtant s'interroger sur l'homogénéité qu'offre, du point de vue social, le champ ainsi désigné. Les stagiaires de la formation professionnelle constituent-ils un groupe social, les formateurs un autre, les organismes de formation une population définie ? L'hypothèse ne peut être sérieusement maintenue : un cadre supérieur qui suit une formation aux techniques modernes du management dans les locaux cossus d'un organisme de conseil a-t-il conscience d'appartenir, du fait qu'il est en formation, au même groupe social qu'un futur licencié de l'automobile qui s'efforce à quarante ans passés d'acquérir une hypothétique « première qualification professionnelle » ? Un formateur vacataire, révocable à merci, qui enseigne sa langue maternelle dans une officine se reconnaît-il un statut social comparable à celui d'une star du système qui gagnera en une conférence d'une demi-journée ce que le premier percevra au bout de deux mois de travail à temps plein ? On comprend alors qu'une sociologie de la formation des adultes ne pourra s'en tenir à l'analyse des conduites de groupes aussi grossièrement définis. On peut d'ailleurs aller jusqu'à se demander si une telle sociologie est possible, tant le champ observé est suspect quant à son existence même. Peut-on parler d'un système éducatif des adultes au même titre qu'on le fait couramment, y compris dans le domaine de la recherche, pour la formation initiale ?

Bien d'autres exemples aussi contrastés pourraient être cités qui contribueraient tous à illustrer l'extraordinaire diversité des situations sociales et économiques qu'englobe aujourd'hui le droit de la formation professionnelle.

Une même confusion apparente s'installerait au terme d'une analyse menée en termes d'objectifs. Sans prétendre à l'existence d'un rapport contradictoire entre elles, les finalités que les uns et les autres assignent à la formation professionnelle sont loin de se recouper. Elles changent nécessairement compte tenu des situations fort diverses qui président à la mise en œuvre des politiques de formation, y compris au sein de l'appareil de production. Les études conduites ces dernières années sur

les politiques de formation des entreprises attestent de cette diversité : au sein de la même unité de production ou de service peuvent en effet coexister des actions de formation justifiées par des évolutions techniques, des stages répondant à des nécessités commerciales, des programmes liés à des projets d'embauche ou, à l'inverse, des projets de licenciement et des actions sans rapport apparent avec des nécessités de l'entreprise mais trouvant une justification dans une politique sociale sous forme d'actions dites à caractère culturel.

C'est donc dans une tout autre perspective que celle d'une finalité qui s'imposerait à tous qu'il faut rechercher les éléments permettant de comprendre les raisons qui ont pu installer la loi du 16 juillet 1971 dans la fonction qui est encore aujourd'hui la sienne.

Nous avancerons ici une hypothèse : avec l'accord de 1970 et la loi du 16 juillet 1971, la formation des adultes va coloniser le droit du travail. Ce faisant, elle se soumet aux objectifs de celui-ci comme à son formalisme. L'accord du 9 juillet 1970 s'inscrit dans le droit fil de la théorie des conventions collectives, il trouve aussi son origine dans un contexte historique très particulier.

Ayant décidé en 1968, dans le cadre du « constat de Grenelle », d'inscrire la formation professionnelle parmi les trois thèmes de négociations à venir (avec la sécurité de l'emploi et les conditions de travail), les partenaires sociaux ont, à l'époque, fait le choix de mettre à profit la capacité que leur reconnaissait le droit des conventions collectives à négocier, pour le compte des salariés sur l'ensemble « *de leurs conditions d'emploi et de travail et de leurs garanties sociales* » (article L 131-1 du Code du travail).

On observera tout d'abord que cette décision est une grande première puisque, jusqu'à cette date, la négociation collective n'avait jamais abordé ce sujet au plan national. Par ailleurs, cette décision est lourde de conséquences. En procédant de la sorte, l'accord qui allait en résulter était, par définition, un accord s'inscrivant dans le cadre des dispositions propres au droit des conventions et accords collectifs de travail. En d'autres termes, les normes juridiques issues de cette négociation devenaient, de droit, des composantes du droit du travail.

La loi du 16 juillet 1971, très largement articulée sur le contenu de l'accord du 9 juillet 1970, ne pouvait que suivre le même chemin. C'est ainsi qu'elle fut codifiée, prenant place au sein du Code du travail pour en constituer le livre IX jusqu'alors inexistant et désormais intitulé « *de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.* »

C'est dans cette inscription de droit de la formation professionnelle continue au sein de notre droit du travail que réside la grande coupure introduite par les productions juridiques de 1970 et de 1971. Depuis cette date, le droit de la formation des adultes, l'éducation permanente, sont des instruments parmi d'autres d'un droit plus général. Alors que l'on aurait pu penser que la portée très générale de la loi de 1971 allait donner à la formation des adultes une autonomie juridique, en en faisant une matière spécifique porteuse de ses propres principes, l'inscription de cette même loi dans le droit du travail limitait strictement son autonomie aux seules tolérances possibles de ce même droit du travail. Celui-ci, au-delà de toutes les interprétations finalistes qu'il pourrait susciter, obéit expressément à une fonction première qui est d'œuvrer à la régulation du marché du travail, dans l'entreprise comme à l'extérieur de l'entreprise (pour les salariés comme pour les chômeurs), dans une dimension individuelle comme dans une dimension collective (du contrat de travail à la convention collective). Nous n'avons pas encore fini aujourd'hui de mesurer les conséquences de ce phénomène. Sans prétendre ici à l'exhaustivité, rappelons brièvement quelques-unes des manifestations les plus éclatantes de cette transformation.

La légitimité de la revendication des partenaires sociaux à jouer un rôle décisif dans l'élaboration du droit de la formation tient expressément à l'inscription de celle-ci dans l'univers de compétences du droit du travail. Si le droit de la formation des adultes avait choisi une autre voie en s'adressant par exemple centralement aux citoyens et non pas aux salariés, aux collectivités publiques et non pas aux entreprises, s'inscrivant de la sorte dans une autre perspective que celle du droit du travail, ceux-ci ne seraient pas plus fondés à intervenir... que ne le fut la Fédération de l'Éducation nationale (FEN) à participer aux négociations de 1970³.

A la suite du vote de la loi, et sous des formes diverses, nous avons vu resurgir un débat, parfois polémique, relatif au bon usage de la formation. Devait-elle servir l'entreprise ? devait-elle servir prioritairement aux travailleurs ? Sans nous prononcer sur le caractère d'opposition de ces deux questions, il nous faut bien constater que ce genre d'interrogation était déjà réglé par la nature même du droit de la formation : il ne peut aller dans le sens de l'un ou l'autre de ces objectifs que dans les limites que lui confère le droit du travail.

Le contenu du droit de la formation, tel qu'il s'est enrichi au cours de ces vingt dernières années, a

³ L'application du droit des conventions collectives a, tout à la fois, permis aux confédérations de négocier sur la formation professionnelle et écarté la FEN de l'ensemble de ces négociations.

été à son tour un excellent révélateur de cette dépendance à l'égard du droit du travail. Celui-ci, de par sa nature, est à même de traiter au plus près les problèmes tels qu'ils se posent dans les entreprises et pour les salariés. Mais plus la distance entre l'individu et l'entreprise augmente, plus il devient difficile au droit du travail et à ses constructions d'encadrer dans des règles fines et pertinentes les situations ainsi rencontrées.

L'assurance chômage nous en fournit une parfaite illustration. Avec la dégradation du marché de l'emploi, telle que nous la connaissons depuis 1974, la protection du demandeur d'emploi relève tout d'abord d'un dispositif directement inscrit dans le droit du travail, celui de l'assurance chômage. Mais il vient un moment où le chômeur est sans travail depuis suffisamment longtemps pour qu'il ne soit plus reconnu *stricto sensu* par le droit du travail, ses constructions périphériques et les garanties sociales qu'il met en œuvre : le chômeur arrive « en fin de droits ». Il bénéficie donc d'une dernière allocation versée par le système d'assurance chômage, appelée « allocation de fin de droits » (AFD). Au terme de celle-ci, il bascule, comme on dit, dans le régime de la solidarité, c'est-à-dire un dispositif d'assistance relevant de la seule puissance publique.

Cet exemple montre bien l'incapacité consubstantielle au droit du travail, dans ses formes classiques et particulièrement dans son expression contractuelle, à s'intéresser aux publics très éloignés de l'emploi. Il y a là sans nul doute une explication partielle au fait que les programmes très importants conduits depuis 1975 au bénéfice des demandeurs d'emploi et des jeunes demandeurs d'emploi se soient développés sur des bases réglementaires très floues, relevant pour la plupart du temps de la simple circulaire. Aux confins de l'insertion et de la qualification, pour ces populations dont on pense trivialement qu'elles posent plus de problèmes sociaux qu'elles ne présentent d'intérêts économiques, les « programmes » l'emportent sur les droits, et le droit du travail n'a guère de prise.

Phénomène comparable, le droit de la formation épousant les contours du droit du travail, éprouve les mêmes difficultés que ce dernier à s'adapter aux particularismes qui ont profondément modifié ces dernières années l'organisation du marché du travail. Le développement des emplois précaires, la croissance du recours aux contrats à durée déterminée pose au droit du travail une question redoutable : comment adapter ses règles et ses principes généraux, conçus pour l'essentiel pour les salariés bénéficiaires d'un contrat à durée déterminée, à des populations engagées dans la

vie active selon des modalités différentes (contrat à durée déterminée, intérim, saisonniers...) ?

Des réponses partielles ont commencé à voir le jour par le canal de la négociation collective au niveau des branches : l'accord du 18 juin 1977 a été le premier à organiser un véritable accès à la formation pour des salariés relevant de cette catégorie, à savoir les travailleurs intermittents du spectacle. Les dispositions mises en place par la voie de l'accord du 22 juin 1983 ont abouti à des effets comparables pour les salariés intérimaires. Mais ce n'est que le 24 mars 1990 qu'un accord national interprofessionnel a apporté une solution à l'accès au congé individuel de formation pour les titulaires d'un contrat de travail à durée déterminée.

Cette construction appelle deux observations. Elle illustre d'une part la lenteur avec laquelle le droit de la formation a pu s'adapter aux attentes de publics qui peuvent, par ailleurs, être considérés comme justifiant plus que d'autres d'un accès facile à la formation. Elle témoigne, ensuite, de toute la richesse qui peut provenir d'un travail d'adaptation à des situations concrètes spécifiques, via la négociation, de principes plus généraux définis par la loi ou par de grands accords nationaux interprofessionnels. De sorte que l'on peut se demander si une véritable articulation entre les différentes sources du droit au sein de la formation professionnelle relève de l'organisation d'un principe de préséance entre la loi et l'accord (ou l'accord et la loi) ou d'un enrichissement de principes généraux adoptés au plan national et interprofessionnel, au sein de négociations inscrites dans l'univers spécifique des branches professionnelles.

L'évolution du droit de la formation professionnelle vit en grande partie des rapports entre la loi et l'accord : s'inscrivent-ils dans un ordre spécifique parce que nous nous trouverions dans un domaine particulier régi par un droit autonome ou, au contraire relèvent-ils de principes plus généraux, tels que les a fixés le droit du travail ?

L'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971 trouvent l'essentiel de leur efficacité et la justification de leur rôle historique dans l'élargissement du champ du droit du travail à un domaine qui lui était jusqu'alors inconnu, celui de la formation professionnelle continue. Cette extension n'est pas sans conséquence pour le droit du travail lui-même. L'établissement d'un droit nouveau pour les salariés (droit à la formation matérialisé par le congé individuel de formation) et d'une obligation nouvelle pour les entreprises constitue un enrichissement significatif, donnant une consistance nou-

velle au contrat de travail⁴, bien que la question reste posée de savoir si ce droit de la formation « va de pair avec un droit à la formation »...⁵

CLASSIFICATION DES FORMATIONS, CONSTRUCTION D'UNE « NORME »

L'importance conférée à la loi du 16 juillet 1971 tient aussi au rôle clarificateur qu'elle a joué dans la définition même de la formation des adultes.

Education des adultes, formation permanente, éducation populaire, formation des adultes, formation professionnelle, formation professionnelle continue, formation continuée : énumération sûrement incomplète dont nous disposons depuis fort longtemps, ceci pour désigner tantôt les mêmes choses, tantôt des réalités différentes, voire contradictoires selon les auteurs. Cette richesse s'accroît, si l'on ose dire, dès lors que l'objet visé est nommé par référence à un mode pédagogique qui lui serait propre : formation alternée, formation récurrente viennent ainsi enrichir le vocabulaire, sans pour autant éclaircir forcément les idées. S'agit-il chaque fois du même objet, vise-t-on, à tout coup, le même champ ? On sait à l'évidence qu'il n'en va pas ainsi. Nous ne sommes pas confrontés à une famille de synonymes mais, au contraire, à un arsenal sémantique mouvant, habité par de riches controverses. La formation professionnelle continue aurait trahi les idéaux de l'éducation permanente ; la formation en alternance serait la meilleure formule dans la perspective de l'insertion professionnelle... Cette apparente imprécision terminologique n'est sûrement pas à mettre au compte des défauts de jeunesse d'une réalité qui serait encore balbutiante.

L'éducation ou la formation des adultes renvoie de toute évidence à des pratiques qui se confondent avec les débuts de l'humanité. Très loin dans le temps, on retrouve entre les hommes ce rapport particulier où s'échangent un savoir, une connaissance.

L'éducation va bien au-delà du système éducatif, que celle-ci soit comprise comme l'ensemble des institutions éducatives, c'est-à-dire des appareils qui ont pour objet explicite de former ou de contribuer à former, ou qu'elle soit entendue comme le processus d'apprentissage liant l'enfant à sa famille, à sa tribu ou à son clan, l'individu à son groupe, sa classe ou à sa fonction sociale. L'éducation fédère des pratiques relevant de tous les domaines

4 A. Lyon-Caen, « Le droit du travail à l'épreuve de la formation », *Etude expérimentation* n° 7, décembre 1980.

5 A. Lyon-Caen, *ibid.*

du social. Les mots continuent donc à nous jouer des mauvais tours.

Depuis que la loi du 16 juillet 1971 est entrée en vigueur, ces débats sont en partie réglés. Les articles L 900-1 et L 900-2 du Code du travail nous proposent en effet une série de définitions qui ont le mérite de tracer la frontière entre les activités et les pratiques qui entrent « dans le champ d'application de dispositions relatives à la formation professionnelle continue »⁶... et celles qui n'y entrent pas. L'effet normatif de cette série de dispositions est considérable. Certes, les différentes pratiques que nous venons d'évoquer plus haut ne se trouvent pas forcément disqualifiées au regard de la loi. Mais parmi celles-ci, seules les actions susceptibles d'entrer dans l'une ou l'autre des catégories de l'article L 900-2 sont à même de bénéficier des instruments organisés par le droit de la formation professionnelle et de relever des protections édictées par ce même droit.

Le langage qui nous préoccupe ici a connu une aventure particulière : il est entré, pour partie seulement, dans les catégories du droit. Ce faisant, il a acquis une nouvelle nature. La « formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente »⁷ n'est pas seulement aujourd'hui un système, un énoncé parmi d'autres de l'éducation des adultes. Elle est surtout, indépendamment de toute autre interprétation, une norme de la société civile, appartenant ainsi à l'ensemble des prescriptions qui s'imposent aux personnes physiques ou morales concernées, que celles-ci respectent ou violent les règles énoncées. Il en va ainsi dans toute société civile, dans toute société de droit. La forme retenue par la loi est essentielle non pas parce qu'elle serait systématiquement la meilleure, mais parce qu'elle est la loi.

Le crédit que l'on accorde au Droit, du point de vue de sa nature, de ses origines et de ses fondements, relève d'une géométrie variable. Reproduction mécanique de « l'état du rapport de force » pour les uns, valeur suprême de l'organisation civile pour les autres, ces différentes conceptions, et bien d'autres tout aussi concevables, rejaillissent sur les contenus traités par le Droit. Pour certains, le droit du travail sera la traduction sur le plan juridique du mode de production capitaliste, reproduisant, voire favorisant, le principe de l'exploitation qui est au cœur du régime du salariat ; pour d'autres, il sera au contraire le droit protecteur du salarié ayant progressivement instauré des limites à l'arbitraire patronal ; il sera peut-être la mise en œuvre contestable dans un domaine particulier des principes du droit civil, ... Ces mêmes points de

⁶ Intitulé du Livre IX du Code du travail.

⁷ P. Richard et P. Paquet, *L'éducation permanente et ses concepts périphériques*, Cujas, 1973.

vue, tous inspirés par des conceptions finalistes du droit du travail pèsent sur les « missions » que l'on assigne au droit de la formation, sur la valeur qui lui est reconnue. Est-il conforme à l'idée que l'on se fait du Droit ? est-il pertinent à l'égard de l'idée que l'on se fait de l'éducation des adultes ? Questions sûrement légitimes, mais qui nous renvoient à l'éventail des représentations idéologiques qui servent ici de référence (qu'est-ce que le droit, le bon droit, qu'est-ce que la bonne éducation des adultes...).

Quelles que soient les finalités qu'il poursuit, le droit de la formation remplit un certain nombre de fonctions. Il permet par exemple de « classer » l'apprentissage par rapport à la dualité école/entreprise, il conduit à distinguer l'élève du stagiaire. Que ces distinctions, ces classements aient des effets jugés discutables ou au contraire positifs, force est de constater que la rencontre du droit et de l'éducation des adultes produit mécaniquement des catégories, des distinctions, des classements qui s'imposent parce qu'ils sont la loi ou, tout au moins, la norme.

Par cette fonction taxinomique, le droit, qui est aujourd'hui constitutif de la formation professionnelle continue, a fortement contribué à l'orientation comme aux formes prises par l'éducation des adultes au cours de la période contemporaine. En ce sens, il est devenu l'un des principaux mécanismes de structuration des pratiques de formation, il ne peut donc être écarté de la moindre tentative visant à rendre compte de l'évolution de la formation des adultes dans la période contemporaine. Les définitions que le droit nous propose aujourd'hui sont utiles : elles déterminent un champ de pratiques « reconnues » dont le simple énoncé aura pour effet soit de promouvoir certaines formes de développement de la formation des adultes, soit d'en altérer d'autres afin qu'elles se coulent dans les formes nouvelles, soit d'en écarter un certain nombre parce qu'elles seront ignorées des définitions proposées par la loi et que leurs promoteurs ne souhaiteront pas ou ne pourront pas les inscrire par le biais de l'adaptation nécessaire dans le cadre formel qui répond à la norme de la loi.

La promotion sociale a connu une histoire qui illustre bien ces mécanismes. Instituée par la loi du 31 juillet 1959, elle avait pour objet de faciliter la promotion professionnelle en établissant un mécanisme d'aide de l'État au bénéfice des centres de formation et en prévoyant dans son article 11 des dispositions visant à déterminer « les facilités qui seront accordées aux travailleurs pour leur permettre de suivre des cours de perfectionnement ou des stages de formation. »

Pour s'en tenir aux seules conséquences de cette loi sur les activités de l'Education nationale dans le domaine de la formation des adultes, on peut considérer qu'au milieu des années 60, environ 200 000 auditeurs suivaient chaque année des cours de perfectionnement au titre de la promotion sociale. Dans l'absence d'une réglementation permettant à ces auditeurs de suivre la formation sur le temps de travail, les enseignements étaient organisés sous forme de cours du soir.

La loi du 16 juillet 1971, par les effets de la combinaison du droit au congé individuel de formation et de l'obligation des employeurs de financer des actions de formation au bénéfice de leurs salariés, a eu pour conséquence d'intégrer le temps de la formation au temps de travail. Ce principe, non écrit, a toutes les apparences d'un véritable progrès social. Dès lors, l'avenir de la promotion sociale résidait dans sa capacité à s'inscrire dans les modes de gestion de la loi du 16 juillet 1971, en tenant compte notamment de la transformation introduite par cette même loi quant aux rapports existant entre le temps de travail et le temps de formation. C'est ainsi que sont apparues « la promotion sociale de jour », « la promotion sociale renouvelée », autant de tentatives pour assurer cette mise en conformité de pratiques anciennes avec les règles nouvelles. Transférés sur le temps de travail, les cours de promotion sociale se sont très rapidement banalisés pour devenir des actions de formation financées selon les mécanismes relevant de la loi du 16 juillet 1971 : l'adaptation à la norme nouvelle a eu pour effet de dissoudre peu à peu le contenu du dispositif antérieur.

Mais le plus remarquable est que ces tentatives (renovation de la promotion sociale) n'ont pas eu pour conséquence de tirer un trait sur les formations engagées par les adultes en dehors du temps de travail ou indépendamment de leur situation de salariés. C'est ainsi que les cours municipaux, largement apparentés dans leur inspiration au concept de promotion sociale, après être entrés un temps en sommeil à la suite de la loi du 1971, retrouvent aujourd'hui une importance non négligeable bien que non quantifiable. Les cours par correspondance, dont le développement a été facilité par la loi relative à la promotion sociale, illustrent encore plus nettement ce décalage. Alors que le Centre national de télé-enseignement (CNTE, devenu depuis le CNED) comptait 80 000 inscrits en 1965, il enregistre aujourd'hui plus de 360 000 inscrits par an. Il faut ajouter que les cours par correspondance organisés par l'offre privée de formation ont connu une explosion similaire et concernent aujourd'hui plus de 300 000 personnes par an.

On peut donc considérer que c'est une population annuelle de l'ordre de 800 000 à un million de personnes qui s'engage chaque année dans une action de formation dans des conditions presque totalement étrangères à la loi du 16 juillet 1971. Certes, l'enseignement par correspondance est lui aussi encadré par des dispositions législatives⁸, mais cette réalité complexe et croissante que constituent les cours du soir, les cours par correspondance, la promotion supérieure du travail (environ 80 000 personnes inscrites chaque année aux cours du CNAM), reste en dehors du champ des réflexions qui se développent autour de la formation des adultes, en grande partie parce que ces réflexions portent non plus sur la formation des adultes en tant que réalité sociale, mais sur son expression juridique et institutionnelle, à savoir l'ensemble constitué par les normes et les institutions issues de l'accord du 9 juillet 1970 et de la loi du 16 juillet 1971.

LA NORME ET SES USAGES

Le système juridique ainsi constitué fonctionne donc comme un mythe au sens où l'entendraient les historiens⁹. Actes fondateurs, l'accord et la loi sont nécessairement dissimulateurs. On pourrait sans difficulté démontrer que bien des dispositions contenues dans l'un ou l'autre de ces textes, et considérées comme novatrices, trouvent de fait leur origine dans les dispositions antérieures. Citons, à titre d'exemple, le Comité de coordination de la promotion sociale créé par l'article 15 de la loi du 31 juillet 1975 qui deviendra le Conseil national de la formation professionnelle, les comités de coordination départementaux et régionaux de la promotion sociale mis en place par la circulaire du Premier ministre en date du 7 décembre 1962, qui deviendront les comités régionaux et départementaux de la formation professionnelle tels que nous les connaissons aujourd'hui, l'instauration des procédures de conventionnement généralisées par la loi du 3 décembre 1966, l'institution d'un régime généralisé de rémunération des stagiaires, la définition du congé individuel de formation et la préfiguration des fonds d'assurance formation dans le cadre des dispositions de la loi du 31 décembre 1968. Le mythe accepte mal un passé antérieur.

Mais ces effets de dissimulation sont finalement secondaires. Ils peuvent au mieux nourrir un temps la controverse ontologique qui resurgit de temps à autre autour des origines du droit de la formation.

⁸ Loi du 16 juillet 1971 relative à l'enseignement à distance.

⁹ M. Eliade, *Le mythe de l'éternel retour*, Gallimard, 1969.

La coupure introduite par les textes de 1970-1971 a des conséquences beaucoup plus significatives dès lors que l'on s'intéresse non pas à l'histoire événementielle du droit de la formation, mais aux conditions dans lesquelles, de façon constante, avant 1971 comme après, le droit de la formation a trié entre les pratiques, confortant certaines d'entre elles, poussant d'autres dans un oubli plus ou moins relatif.

Ajoutons que la force et la précision de la norme ne sont pas systématiquement proportionnelles à l'ampleur des pratiques que celle-ci prétend régir.

On notera, par exemple, que l'innovation essentielle de la loi du 16 juillet 1971 est constituée par l'entrée en scène de l'entreprise. D'une part, l'institution de la participation de celle-ci au financement de la formation (articles 13 et 14 de la loi) constitue la première obligation générale pesant sur les entreprises dans ce domaine. D'autre part, la loi de 1971 réaffirmera le principe d'obligation nationale déjà énoncé par la loi du 3 décembre 1966. A cette occasion, le législateur prendra le soin de nommer les différents acteurs appelés à contribuer à la mise en œuvre de l'obligation nationale. L'entreprise, et c'est une innovation par rapport au texte de 1966, occupe désormais une place centrale.

On peut donc considérer que la loi du 16 juillet 1971 a contribué, de manière déterminante, à la reconnaissance de l'entreprise en tant que lieu de formation. Il reste que cette véritable reconnaissance n'a pas eu pour effet d'encadrer la formation en entreprise par une réglementation très précise. On pourra, bien sûr, justifier cette zone d'imprécision par la nécessité devant laquelle le droit de la formation était placé, à savoir de respecter en ce domaine le principe de liberté et d'autonomie de l'employeur à l'égard du fonctionnement économique de l'entreprise qu'il dirige¹⁰. Toutefois, ce silence de la loi a aussi pour conséquence de rendre impalpables les effets de la formation dite interne sur le patrimoine de qualification des salariés. La « reconnaissance des acquis » demeure de ce point de vue une perspective singulièrement obstruée dès lors que l'expérience professionnelle, les acquis consécutifs à la formation dispensée par l'entreprise, restent des denrées aussi difficilement mesurables. On comprendra la difficulté qu'il y a dans ce contexte à promouvoir des politiques de qualification massives qui aient des effets directs sur les qualifications reconnues pour chaque travailleur et ceci indépendamment de l'entreprise à laquelle il appartient.

10 Cf. ordonnance du 22 juin 1945 instituant les comités d'entreprise.

Le droit de la formation appelle, aux marges de l'action de formation proprement dite, le développement de règles propres à organiser ses effets. La validation des acquis fait partie de ces questions que le droit ne pourra plus longtemps ignorer.

Le développement de la formation en alternance consécutif à l'accord national interprofessionnel du 26 octobre 1983 et à la loi du 24 février 1984 est assurément l'innovation la plus importante qu'ait connue le droit de la formation à la suite de la loi du 16 juillet 1971. Mais le parallèle reste troublant entre le volume et la précision des règles régissant aujourd'hui le contrat de qualification, le contrat d'adaptation et le stage d'initiation à la vie professionnelle d'une part, le contrat d'apprentissage d'autre part. Alors que le nombre de jeunes bénéficiant de l'une ou de l'autre de ces mesures relève aujourd'hui d'un ordre de grandeur tout à fait comparable (environ 100 000 contrats de qualification pour 150 000 contrats d'apprentissage par an), l'apprenti relève d'un régime juridique défini par vingt-quatre articles du Code du travail (articles L 117-1 à L 117 bis 7 du Code du travail) qui déterminent de façon très précise la définition et le régime juridique du contrat d'apprentissage, les conditions du contrat, la formation et la résolution du contrat ainsi que le statut de l'apprenti ; le contrat de qualification repose pour sa part sur quatre articles...

Exemple *a contrario*, le congé enseignement fait l'objet de dispositions contractuelles qui ont, à elles seules, justifié un avenant à l'accord du 9 juillet 1970. Un autre congé visant le même objectif et défini par la loi (article L 931-13 du Code du travail), de sorte qu'il coexiste aujourd'hui deux régimes différents et complémentaires visant à permettre à un salarié d'enseigner sur son temps de travail. Il n'en reste pas moins que ce droit est resté confidentiel au point qu'aucune statistique ne permet aujourd'hui de savoir combien de salariés en ont bénéficié depuis sa création...

Silence du droit (validation des acquis), règles submergées par leur succès (contrat de qualification), constructions sophistiquées sans prise sur la pratique (congé enseignement), c'est ainsi à une appréciation contrastée que conduit l'examen de l'efficacité du droit de la formation professionnelle. Ces trois exemples ne sont pas isolés ; ils indiquent, nous semble-t-il, la richesse des leçons que nous pourrions tirer d'un tel travail de confrontation entre la norme et sa production, entre les pratiques et cette même norme : ce principe logique ne nous égare pas dans des réflexions dépourvues

de sens politique, d'intention sociale. Tout au contraire, il nous permet d'interroger le droit.



Risquons nous en guise de conclusion à une remarque sur l'actualité.

L'accord du 9 juillet 1970 et la loi du 16 juillet 1971 ont été et restent aujourd'hui des textes de progrès. A ce titre, ils ont fait naître bien des espérances.

Le vingtième anniversaire de la loi du 16 juillet 1971 peut inviter les uns et les autres à une révision de l'édifice. Sans préjuger ici de la nature des transformations que pourrait connaître à cette occasion le droit de la formation, sans anticiper sur

l'échange qui s'établirait dans ces circonstances entre les différentes sources du droit, formulons le vœu que ces éventuelles transformations s'inspirent plus des constats relatifs à l'efficacité des règles en vigueur que des prétentions hégémoniques des uns et des autres : dans un domaine où les enjeux sociaux sont aussi considérables, où les intérêts sont si diversifiés, les jeux de pouvoir doivent s'effacer devant l'impérieuse nécessité d'améliorer un dispositif sur le fond et pour le plus grand nombre, quitte à écorner le mythe et ses corollaires.

Jean-François Nallet,
*Conseiller technique auprès du
Secrétaire d'Etat chargé de la
Formation professionnelle*