

La loi de 1971

Genèse d'une loi et stratégie du changement

par Jacques Delors

Nous reproduisons ci-dessous les vues politiques de Jacques Delors, telles qu'il les avait exprimées en 1976 et 1974 dans deux articles publiés dans les revues « Connexions » et « Esprit »¹. Le premier article est reproduit intégralement. En italique figurent des citations du second qui éclairent ou complètent certains propos du premier. Les questions soulevées quelques années après la promulgation de la loi de 1971 n'ont rien perdu de leur actualité.

Dans mon esprit, il s'agissait en lançant une politique de formation permanente de réaliser progressivement, et sur un délai de temps qui pouvait être assez long, quatre objectifs essentiels. Tout d'abord permettre à chaque homme et à chaque femme de faire face aux changements, plus ou moins prévisibles, qui se produisent dans la vie professionnelle. En second lieu, contribuer, par la force de cette politique, à la lutte contre l'inégalité des chances. En troisième lieu, puisque pour des raisons que j'indiquerai plus tard le ministère de l'Éducation nationale et le secteur public n'étaient pas le centre exclusif d'animation et de conduite de cette politique, créer autour de l'Éducation nationale un environnement qui soit favorable à son évolution et à sa réforme. (Puisque, aussi bien, toutes les tentatives qui ont été faites dans notre pays ont nécessité beaucoup d'efforts, beaucoup d'intelligence, beaucoup d'imagination et d'argent, pour des résultats, que la plupart s'accordent à reconnaître faibles).

Face aux limites actuelles du système d'enseignement, l'éducation permanente apporte des éléments indiscutables de solution : une contribution à

¹ « Genèse d'une loi et stratégie du changement », *Connexions* n° 17, 1976 et « Au-delà des illusions », *Esprit* n° 439, octobre 1974.

la lutte contre l'inégalité des chances, un nouveau rapport enseignant-enseigné, une adaptation plus aisée de l'offre et de la demande de travail. (...) C'est dans l'évolution du rapport enseignant-enseigné que la formation permanente peut apporter les bouleversements les plus salutaires. En effet, l'éducation des adultes ne peut être qu'une éducation négociée fondée sur les aspirations, les besoins et les virtualités du candidat à la formation, basée sur l'échange et non sur le processus de transmission unilatérale des connaissances ou des manières de faire. (...) Au terme de l'évolution, l'institution éducative devrait s'en trouver profondément modifiée. Elle perdrait de son caractère impératif et envahissant, elle devrait abandonner ce modèle unique et imposé à tous, qui est une des racines de l'inégalité sociale et du conservatisme. L'école serait « comme un poisson dans l'eau » dans notre société, dialoguant avec le monde et avec les hommes et femmes qui le composent, — ces hommes et ces femmes qui auraient alors une démarche libre et volontaire à l'égard de l'éducation devenue l'instrument essentiel et désiré de l'apprentissage de soi et des autres, de la connaissance, du développement humain et culturel.

Et enfin, en quatrième lieu, permettre à chaque homme et à chaque femme de maîtriser sa vie, c'est-à-dire d'élever son niveau culturel et, selon une formule qui m'est plus personnelle, d'aboutir à une sorte d'autogestion de sa propre existence.

Il s'agissait donc de finalités ambitieuses, exigeant une action continue et progressive, mais dont la réalisation totale ne pouvait dépendre de la seule politique de formation permanente. Jamais il n'a été pensé par ceux qui m'ont précédé, les véritables promoteurs de la formation permanente, et *a fortiori* par moi, que cette politique était une sorte de recette miracle qui, par osmose successives, transformerait la société sous la pression divergente ou convergente des différents acteurs. Elle est un élément parmi d'autres et il s'est trouvé, que pendant ces années-là, une opportunité historique se présentait de la mettre en œuvre.

Mais le « comment faire » est souvent plus difficile que le « vers quoi aller ». C'est pourquoi tout mon effort a été de définir puis de réaliser une stratégie susceptible de réussir. D'où quatre questions préalables :

- 1) Sur quelles forces, sur quelles motivations s'appuyer pour que cette politique ne soit pas simplement inscrite dans les textes légaux ou contractuels, mais puisse avoir son dynamisme et progresser. Il s'agissait bien, même si le mot est un peu prétentieux, de trouver à tâtons un itinéraire du changement social pour la politique de formation permanente.
- 2) Fallait-il penser cette politique dans le cadre de l'effort tenté, depuis 1969, pour essayer de reconstituer en France un véritable système de relations industrielles, c'est-à-dire un système qui fonctionne entre l'État, le patronat et les organisations syndicales ? Ou bien, au contraire, convenait-il de ne pas compromettre l'une et l'autre de ces tentatives en les confondant ?
- 3) Quel rôle attribuer à l'État : rester dans le modèle du centralisme démocratique de l'État français, ou bien tenter une expérience d'ouverture et de décentralisation, en dépit des risques que cela comportait, et des formidables oppositions et réserves que cela suscitait ? Vous en avez d'ailleurs des échos encore aujourd'hui dans d'autres débats portant également sur la décentralisation.
- 4) Quel pouvait être le cheminement qui assure la progressivité de cette politique, une progressivité raisonnable compte tenu des rigidités institutionnelles, sociologiques et psychologiques, et compte tenu aussi de l'environnement général de la société. Car, j'en conviens tout de suite, et je crois que l'on peut dire cela sans choquer personne, entre

les finalités telles que je les ai décrites trop brièvement et la société telle qu'elle est aujourd'hui, il existe un fossé impressionnant. Pour en combler une partie par un jeu dialectique entre formation permanente et société, il fallait, bien entendu, examiner quel serait ce cheminement. Une voie — d'ailleurs l'expérience l'a montré — remplie d'aléas, de surprises, de bonnes surprises mais aussi de déceptions.

LA RECHERCHE DES APPUIS, GAGE D'UN DYNAMISME

Tout d'abord sur quelles forces s'appuyer ? On en a beaucoup discuté et je ne ferai que reprendre brièvement les points essentiels. Mais, c'est une question fondamentale. L'influence des événements de Mai 1968 a été plus importante pour ma tentative que les accords de Grenelle proprement dits. Je vous renvoie à la lecture des accords, pour vérifier qu'ils ne sont pas pour grand chose dans l'ensemble de cette politique. En revanche, le climat créé par les événements de Mai 1968 avait créé dans les milieux responsables de la vie économique et sociale, dans les structures administratives et dans la classe politique, suffisamment de réactions de sens divers, allant de la compréhension à des réflexes de crispation, pour permettre certaines audaces de la part de ceux qui voulaient réformer en profondeur. Bien sûr, on n'avait pas attendu Mai 68 et la période qui a suivi pour se préoccuper de formation professionnelle, ou bien de formation professionnelle permanente. Après avoir indiqué le fond du tableau, c'est-à-dire les suites des événements de Mai 1968, il faut immédiatement appeler l'attention sur un autre point. Dans les travaux des commissions du Plan où se retrouvaient les organisations patronales et syndicales, celles-ci avaient insisté constamment, et notamment du côté des organisations syndicales, sur les inadaptations de notre système de formation professionnelle, aussi bien que sur les aspirations sociales des travailleurs. Et, par conséquent, il y avait là un autre point important pour une démarche d'appui, c'était que tout le monde s'accordait à vouloir transformer le système de formation professionnelle. C'est d'ailleurs du Commissariat général du Plan qu'est parti, en 1966, un rapport qui a permis de rédiger la première loi sur la formation professionnelle, la loi de décembre 66 qui avait deux volets : un volet formation professionnelle traditionnelle et un volet « beaucoup plus en pointillé » sur la formation permanente.

Beaucoup se sont demandés pourquoi avoir mis tant l'accent sur la formation professionnelle, comme concept et comme réalité. Eh bien c'est jus-

tement parce qu'il y avait là un consensus, une revendication, sur lesquels on pouvait s'appuyer. Les organisations patronales et syndicales se préoccupaient, en effet, du challenge de la société industrielle, des mutations et des exigences d'adaptation continue qu'elle provoque. La formation professionnelle permanente était donc une nécessité. Par ailleurs, il était très important de réactualiser ce que j'appelle « la mise en jeu des héritages », car la politique de formation permanente, d'éducation des adultes était pratiquée depuis longtemps par d'autres. Tout d'abord par de nombreux enseignants publics, à commencer par les instituteurs de Jules Ferry. Pour ceux qui n'en sont pas convaincus je me permets de vous renvoyer aux nombreux romans et autres ouvrages qui traitent du rôle de l'éducation permanente dans son sens le plus pur, même si le mot n'est pas employé, qui était joué par les instituteurs dans la France préindustrielle et rurale. Par conséquent il ne faut pas s'étonner que, même si des enseignants ont été désarçonnés par le système mis en place, beaucoup d'entre eux aient montré un enthousiasme très grand, malgré les difficultés, pour participer à cet effort d'éducation permanente. Là c'était leur tradition. Mais il y avait également la tradition de la culture populaire, née en France surtout au lendemain de la guerre 1914-1918, dans les milieux catholiques (mais pas uniquement). Malheureusement subsistait un handicap, car il y avait une différence assez considérable entre la force de cette tradition dans notre pays, et sa force dans des pays à culture protestante et un peu plus communautaire, comme le sont la Suède et les Pays-Bas par exemple. Mon espoir était que cette tradition de culture populaire, qui n'avait pas pu trouver dans notre pays les moyens financiers, le soutien nécessaire de l'État, aurait sa relance effectuée grâce à la politique de la formation permanente. Et ce fut sûrement, je le dis en passant, un des points sur lesquels mes désaccords avec les gouvernements successifs, quand j'étais fonctionnaire, furent le plus grand.

Un troisième héritage était constitué par la formation proprement syndicale. Depuis des années, au sein de chaque organisation syndicale, on s'appliquait à faire de la formation permanente, même si on l'appelait autrement, école normale ouvrière, école de formation syndicale ou autres... Et, par conséquent, il y avait là une résonance, quelque chose qui est de l'ordre du vécu et de la mémoire, qui traverse les courants sociaux, qui est toujours prêt à se développer plus largement. Enfin, il y avait les pratiques des entreprises françaises, car celles-ci n'avaient pas attendu la loi de 1966 pour s'occuper de formation d'ouvriers ou d'employés, ou de recyclage des cadres. Par conséquent, des

semences avaient déjà été enfouies un peu partout. Le plus important c'était de ne pas, sous prétexte de faire un beau monument juridique, passer au bulldozer un tel champ plein de promesses, d'écraser les fleurs et les virtualités pour la satisfaction soit d'un succès politique, soit, ce qui est plus courant en France, pour la satisfaction d'un texte bien léché, auquel on trouve tous les attraits de la nouveauté.

Il fallait donc utiliser ces efforts et en même temps le dernier élément, le plus prosaïque, celui qui a été le plus critiqué par ceux qui avaient la conception la plus élevée de la formation permanente, les exigences de l'économie. Il était impensable que, dans un univers changeant, et de plus en plus changeant comme celui de la fin des années 60, l'économie française ne dispose pas de l'instrument de formation, d'adaptation, de renforcement des capacités de riposte, qu'est la formation permanente. Car, en réalité, même si on a célébré dès le début des années 50 les vertus du changement, ce dernier n'était à l'époque que la conséquence de la modernisation de la société française, qui rattrapait son retard industriel d'avant-guerre, qui s'urbanisait, qui passait à l'ère de la consommation de masse. Mais, dès le milieu des années 60, les certitudes de la croissance heureuse faisaient place aux angoisses et aux aléas. Et, dès ce moment-là, il ne s'agissait pas simplement d'un changement né de la modernisation, il s'agissait d'un changement à la fois plus traumatisant, plus inquiétant ; à cette époque déjà on tournait la page d'une période très importante de notre histoire économique qui a vu la plus forte expansion matérielle de toute l'histoire. Ce n'est pas pour rien qu'au milieu des années 60, le pays le plus en avance, la société industrielle la plus mûrie d'Europe, la Grande-Bretagne, entrait en crise. A l'époque, certains bons esprits, en France, regardaient cela en souriant ; ils auraient mieux fait de penser à ce qui nous attendait et qui devait être du même ordre, car la problématique d'une société industrielle n'est pas très différente d'un pays à l'autre.

Voilà donc les quatre éléments sur lesquels il était possible de s'appuyer pour essayer de mettre en place une politique de formation permanente. Le sentiment d'une adaptation nécessaire de notre système de formation, la mise en jeu des héritages, la force des exigences de l'économie et, par-dessus tout cela, comme dit la chanson, les suites de Mai 1968. Autant d'atouts pour aboutir à un compromis politique acceptable parce que non stérilisant, c'est ce qui a été tenté, encore que, au Parlement, des concessions abusives aient été faites à une majorité qui n'acceptait pas, sans réticences, le texte de la loi de 1971.

UNE CERTAINE PHILOSOPHIE DES RELATIONS INDUSTRIELLES

Je me suis longtemps demandé s'il était bien opportun de relier la conception de la formation permanente à l'effort pour mettre en place en France un système de relations industrielles ? En effet, parallèlement à cet effort sur la formation permanente avait été entreprise une politique, très discutée aujourd'hui encore, qui consistait à essayer de substituer au vide des relations sociales en France des procédures permettant aux divers partenaires de la vie économique et sociale de se rencontrer, de consigner leurs accords et de constater leurs divergences et leurs désaccords. Pour mettre en place cette politique, j'avais pensé que la France étant ce qu'elle est, il fallait distinguer trois domaines d'actions des relations industrielles. Ce que j'appellerais tout d'abord le domaine des convergences possibles, c'est-à-dire des domaines dans lesquels, quelles que soient les divergences profondes des acteurs quant aux projets de société, il est possible, parce que cela est nécessaire, d'aboutir à un travail en commun. Je faisais entrer dans ce domaine, par exemple, les conditions d'hygiène et de sécurité, certaines formes d'amélioration des conditions de travail, certains aspects de la politique de l'emploi. Il y avait en second lieu le domaine de la dispute inévitable, comme elle se produit dans tous les pays, que leur consensus soit en ciment armé ou qu'il soit par défaut comme en France. Dans ce domaine figuraient normalement la dispute sur la répartition des fruits de l'expansion, et notamment la négociation des salaires et autres avantages salariaux. Et enfin il y avait un troisième domaine qui me paraissait de l'ordre de la division irréductible, dans l'état actuel de la société française, c'est tout ce qui touchait à la conception générale de la société et de l'entreprise, et notamment, par exemple, à la réforme de l'entreprise.

Il m'a semblé que la politique de formation permanente avait un pied sur le premier domaine et un sur le troisième. Là précisément résidait la difficulté. Croire que la formation permanente appartenait entièrement au premier domaine, celui de la convergence, c'était cacher ou nier la réalité suivante : en ce qui concerne les vues à long terme de la politique de formation permanente, il n'est pas certain que les différents acteurs du jeu économique et social aient les mêmes projets dans la tête. C'est ce qui faisait d'ailleurs la difficulté du genre. Compte tenu de ces données, il m'a semblé cependant qu'il valait mieux établir un lien vivant entre la politique de réforme des relations industrielles et la politique de formation permanente, et je dirais même à cause de cette ambiguïté de la

formation permanente partagée entre une tendance à la convergence (les nécessités de la politique de l'emploi) et une tendance à la divergence (vers quoi, la formation permanente ?).

Puisqu'il en était ainsi, le mieux était donc de lancer la balle, pour la première phase, dans le camp des organisations patronales et syndicales. Puisque la formation permanente n'était pas dans une position claire, seul un compromis vivant, négocié entre les deux acteurs principaux, le patronat et les syndicats, pouvait servir de base à une relance législative. Pour aller plus loin, il fallait respecter les partenaires, les consulter, et la meilleure manière de les consulter c'était de les laisser se confronter autour d'une table, pour essayer de trouver entre eux le compromis le plus réaliste entre les besoins et les préoccupations des entrepreneurs d'un côté, et d'autre part les besoins, les aspirations des travailleurs et de leurs représentants de l'autre. C'est ce qui fut fait. Les négociateurs ne partaient pas de rien. Ils avaient sous les yeux les pratiques des lois de 1966 et 1968. Cette dernière résultant d'un rapport que j'avais présenté sur l'indemnisation des stagiaires de formation permanente. Quatorze mois de discussions donnèrent lieu à l'accord de juillet 1970. Il m'a semblé, et il me semble toujours, qu'à partir de cet accord, il était plus facile de faire une loi que d'imaginer, par la grâce de quelques technocrates inspirés, une loi trop éloignée des réalités sociales et des possibilités exactes des uns et des autres. Tous ceux d'entre vous qui se sont penchés sur l'histoire sociale de la France depuis cinquante ans, savent combien de lois, à l'accent généreux ou à la formulation avancée, sont restées mal appliquées parce qu'il n'y avait pas de chair sociale vivante derrière pour leur donner corps.

A partir de cet accord de juillet 70, une nouvelle loi était-elle nécessaire ? Il y avait sur ce point des divergences. Et c'est pourquoi, avant même de savoir s'il fallait faire une loi, se sont tenues à l'Hôtel Matignon des séances de travail entre les signataires de l'accord d'un côté, et les fonctionnaires que nous étions de l'autre, entre novembre 1970 et avril 1971. Un jour, d'ailleurs, on pourra publier des actes de ces travaux pour bien expliciter la genèse de la loi.

Une loi pouvait être utile pour deux raisons essentielles : cette loi permettrait d'étendre à tous les travailleurs de France le bénéfice du progrès réalisé par l'accord, mais qui ne concernait que les organisations rattachées au CNPF. Au surplus, il me semblait que cette loi pourrait, en spécifiant bien le rôle de l'État, faire les ouvertures nécessaires, vers ceux qui ne sont pas engagés dans le processus de travail : les jeunes, avant leur insertion sur le mar-

ché professionnel, les femmes, les personnes âgées. En second lieu, la loi permettait de sanctionner, d'une manière plus importante, les droits et les devoirs de chacun, et d'instituer une taxe qui paraissait à l'époque, du point de vue de l'efficacité, le complément nécessaire à l'accord qui avait été fait, une sorte de « tigre » dans le moteur, pour reprendre l'expression de Joseph Fontanet.

UNE CONCEPTION DU RÔLE DE L'ÉTAT

Voilà les raisons pour lesquelles cette loi a été faite après des consultations approfondies avec les partenaires sociaux. Mais pour élaborer cette loi, et bien que la priorité donnée à un accord indiquait une tendance, il fallait répondre à la troisième question : quel rôle l'Etat devait-il jouer dans la mise en œuvre de la formation permanente ? Bien entendu c'est sur ce problème qu'à l'intérieur de la classe politique, et qu'au sein de la technocratie d'Etat, a eu lieu le débat le plus important, et un débat où il faut bien le dire j'étais à peu près isolé. Et certes, mes thèses ont prévalu, mais j'ai bien conscience des risques que je prenais à l'époque, puisque dans le fond, le système que j'imposais en quelque sorte, causait des allergies de nature diverse au ministère, aux organisations syndicales et aux penseurs de toutes sortes. Il s'agissait, pour ma part, de briser le rapport, que je considère défectueux et désastreux pour la société française, entre l'Etat et les Français, de briser ce rapport négatif entre le père et l'adolescent qui caractérise leurs relations. Il était important de dénoncer cette déchéance de la vie publique, cette insignifiance de la vie civique qui font que, chaque fois que quelque chose ne va pas, la faute en est attribuée à l'Etat. Une expérience devrait être tentée, qui permettrait à chaque acteur de jouer son rôle dans une société de droits et de devoirs, d'exercer ses responsabilités, de proclamer son droit à la différence, sa possibilité de créativité, sans pour autant que l'Etat abandonne ni ses responsabilités ni ses prérogatives essentielles.

Il en est résulté un système ouvert et un système décentralisé. Un système ouvert, c'est-à-dire ouvert à tous ceux qui, dans les quatre coins de France, avaient des idées sur la formation permanente. Imaginez par contraste ce qu'aurait été un système classique à la française, fondé sur deux éléments essentiels ; les programmes de formation sont conçus au sommet, à Paris, par une vingtaine de personnes s'entourant bien entendu de toutes les précautions nécessaires, ces programmes sont habilités, seuls ils donnent le droit à certains avan-

tages ; l'Etat se reconnaît la capacité, le droit et le devoir de confier un label à tous les organismes de formation, hors de ce label point de salut. Je considère que si cette conception devait prévaloir, la politique de formation permanente tournerait court, que le droit à la créativité, les possibilités d'innovation deviendraient quasi nulles.

En second lieu un système décentralisé ; les problèmes de formation permanente doivent être résolus là où ils se posent. Il peut être intéressant, pour un chef de l'Etat, d'appeler sur son bureau le conflit du travail qui oppose, à Pézenas, une entreprise à ses trente salariés... surtout si cet homme politique veut se faire aimer ou se donner une image sociale. Mais songez un instant à ce que donnerait la généralisation d'une telle méthode, bien dans la tradition française, elle aboutirait à l'asphyxie de l'Etat central, à l'irresponsabilité et à la stagnation. Lorsque des problèmes de formation permanente se posent, ils doivent être résolus à l'endroit où ils se posent dans le cadre d'une orientation globale. C'est ce qui explique la création d'institutions tripartites, d'institutions professionnelles ou paritaires à tous les niveaux. J'ajouterais d'ailleurs que, du strict point de vue de l'emploi, il n'y a pas un marché du travail, mais des marchés du travail, et qu'il aurait été également imprudent de légiférer pour un ensemble aussi complexe et aussi segmenté. Un système ouvert et décentralisé aboutissait à des structures tripartites, c'est-à-dire à une concertation, plus ou moins réussie d'ailleurs dans les faits, entre les administrations, le patronat, plutôt les organisations professionnelles, industrielles, agricoles et commerciales et les organisations syndicales. Ce qui fut décidé à l'échelon de la région et à l'échelon national. On y a ajouté, contre mon gré, l'échelon départemental, ce qui est à mon avis une complication inutile. Au niveau national, c'est dès 1968 que nous avons l'expérience de cette discussion ouverte entre six représentants des organisations professionnelles, six représentants des organisations syndicales et six hauts fonctionnaires, ce qui nous a permis nous-mêmes d'expérimenter des méthodes de travail dont la validité a paru telle qu'on pouvait les étendre.

Il reste, avant de passer à la nature du rôle de l'Etat, un dernier point à citer pour être complet, le Gouvernement a fait choix d'une organisation interministérielle, il n'a confié le leadership du point de vue de l'Etat pour cette politique, ni au ministère du Travail comme cela se fait dans certains pays ni au ministère de l'Education nationale comme cela se fait dans d'autres. Il a voulu ainsi traduire le caractère horizontal de cette politique et il a cherché à trouver une structure qui soit efficace. Ces principes fondamentaux étant rappelés,

il importe de souligner que leur mise en œuvre ne diminuerait en rien l'impossibilité propre de l'Etat central. Mais celle-ci était d'une autre nature, tout aussi exigeante. Il appartenait aux pouvoirs publics d'assurer le respect de la marche de l'ensemble vers les finalités essentielles de la loi, il leur incombait également de mûrir et de faire vivre la concertation, et non de l'appauvrir par des interventions inopérantes, et il leur revenait enfin de faire jouer constamment l'innovation, c'est-à-dire d'apporter sa propre contribution intellectuelle et financière aux bonds en avant du système. Pour agir ainsi, l'Etat avait à sa disposition des moyens importants, les structures administratives, un budget de financement qui atteint aujourd'hui deux millions et demi de francs, l'appareil public de formation sur lequel l'Etat devait s'appuyer pour réaliser ces objectifs, et enfin le contrôle. Et il pouvait agir sur ce système très diversifié et très décentralisé par l'innovation directe ou indirecte, par l'incitation ou par la sanction. Ainsi était apportée la preuve qu'il était possible d'avoir un système où l'Etat avait ses prérogatives, comme comptable de l'intérêt général et de l'esprit de la loi devant le Parlement et devant les citoyens, tout en laissant à chaque citoyen la possibilité de jouer sa responsabilité dans le système. Bien entendu, le caractère nouveau de cet ensemble n'allait pas sans perturber au début le comportement des acteurs. L'un des points sur lequel il faut s'interroger aujourd'hui, est de savoir s'il était raisonnable, sinon juste, de prévoir un tel système ? Car, bien entendu, on sent partout la volonté de revenir sur certains de ces principes, même si on ne l'affirme pas hautement. Car aujourd'hui la politique c'est également la parole et le spectacle. Mais derrière les apparences, on sent des tendances profondes pour revenir au bon système d'avant qui permet à l'Etat, et notamment aux jeunes énarques, de se glorifier de leur puissance et de leur dévouement pour l'intérêt général, et aux autres acteurs de répéter leur chanson éternelle : « c'est la faute de l'Etat ».

UNE EXTENSION PROGRESSIVE DU SYSTÈME

Comment réaliser une extension progressive de cette politique ? L'outil essentiel me paraissait être, parce qu'il était peu utilisé en France, l'expérimentation. Pour changer des habitudes, pour convaincre les incrédules, il fallait expérimenter à la fois pour innover et pour assurer une crédibilité, pour montrer que les choses pouvaient réellement changer. L'action exemplaire était donc l'un des instruments principaux à la disposition des pouvoirs publics pour faire évoluer le système. Autre élément pour réaliser cette extension progressive,

l'apprentissage des nouvelles procédures et du nouveau jeu, ce qui fut d'abord réalisé, comme je l'ai indiqué tout à l'heure, par les lois de 1966 et de 1968. Et ce qui se réalise aujourd'hui d'une manière intéressante, beaucoup plus variée qu'on ne le dit généralement, dans la confrontation au sein des comités d'entreprise entre les employeurs et les représentants du personnel. Au vu de ces réalités, dont un bilan devrait être dressé, il apparaîtra sans doute nécessaire d'aller plus loin pour permettre réellement au comité d'entreprise de discuter du plan de formation et de faire des contre-propositions. C'est sûrement l'un des points où l'Etat devrait opérer une nouvelle mise et prouver qu'il ne se désintéresse pas du devoir de cette politique.

Tout d'abord, de trop nombreuses entreprises feignent d'ignorer l'esprit de la loi de 1971, laquelle vise au développement de l'éducation permanente, au sens large, et non simplement de la formation professionnelle, au sens le plus étroit. Ou bien, habituées qu'elles étaient à un comité d'entreprise réduit à la gestion des œuvres sociales, elles considèrent avec effroi la perspective de débattre, devant ce comité, du plan de formation. Tel est pourtant l'élément de base de toute politique contractuelle. Le plan de formation doit donc être discuté et amendé en fonction de la concertation avec les représentants du personnel. Une part doit être faite aux demandes individuelles non liées aux nécessités de la production ; ces demandes doivent être d'ailleurs suscitées et encouragées. (...) L'équité commande cependant d'ajouter que la situation de blocage est parfois le fait de membres du comité d'entreprise qui demeurent fidèles à une attitude de contestation « tous azimuts », fruit d'une histoire sociale marquée par le refus du face à face et l'opposition absolue entre patrons et syndicalistes. Les organisations syndicales sont conscientes de ce problème, mais elles sont assaillies par de nombreuses tâches dont certaines, telle la défense de l'emploi, des droits syndicaux et du pouvoir d'achat, ont normalement la priorité sur les autres actions. Toutefois, elles font un gros effort de formation de leurs militants, de telle sorte que ceux-ci soient plus compétents et mieux à même de discuter concrètement d'un plan de formation. Là encore, il faudra du temps.

Cette extension progressive n'était enfin possible que par un éveil progressif et réaliste des motivations des intéressés eux-mêmes, et c'est certainement le point le plus difficile. Lorsqu'on regarde le cheminement d'un travailleur à l'égard de la formation professionnelle, on constate qu'il suit généralement un itinéraire en trois étapes. La première étape, qui le conduit à la formation, c'est lorsque la vie professionnelle exerce sur lui une

contrainte, il se sent mal à l'aise, ou bien il est licencié, ou bien il doit changer de travail et il ne sait pas comment faire. Dans ce cas, il y a une motivation forte, hélas (car on souhaiterait quand même que la mobilité des travailleurs soit davantage volontaire et moins contrainte). Néanmoins la formation permanente peut, à condition d'être techniquement bien au point, exercer rapidement ses heureux effets et sur une grande échelle. Ce qui n'a pas manqué d'être fait, y compris, et ce n'est pas négligeable (même si certains le déplorent), la correction des itinéraires ratés dans la formation première. Je ne sais pas si le chiffre est encore juste, mais plus d'un tiers du budget de l'Etat est consacré à permettre à des jeunes, qui sont sortis de l'enseignement sans une formation adaptée à ce qu'ils veulent faire ou à ce qu'ils peuvent faire, de recevoir le complément de formation nécessaire. Et quand je dis le complément de formation c'est un euphémisme, parfois je devrais dire la formation nécessaire. La deuxième étape pour la motivation du travailleur, c'est la promotion ; celle-ci peut être de divers ordres, elle est beaucoup moins répandue qu'on ne le pense, et à ce propos se posent des problèmes difficiles que les syndicats ont longtemps évoqué ; quelles garanties donne-t-on au travailleur qui décide de s'engager dans un effort de promotion ou, à tout le moins, quels atouts lui confère-t-on. On a beaucoup, par exemple, critiqué la position de certains syndicats, notamment la CGT, qui demande qu'au terme d'un stage de formation, un diplôme soit délivré.

Mais encore faut-il, comme cela a déjà été souligné, que la politique du travail soit profondément revue. Sinon, les possibilités seront relativement réduites et pour peu que la « diplômite » s'empare de la formation professionnelle permanente, des effets inverses seraient à craindre : des travailleurs non en situation d'acquiescer le parchemin nécessaire perdraient les possibilités de promotion sur le tas, en fonction des aptitudes qu'ils ont révélées dans leur travail. (...) Le stage de formation n'est ni une condition nécessaire, car des travailleurs ont acquis sur le tas une expérience et une capacité d'intervention qu'il ne faut pas négliger, ni une condition suffisante, car le processus de changement dans le travail partira, non de la formation permanente, mais d'une volonté politique de transformation des conditions et des rapports de production. Sans cette volonté, rien de profond ne pourra être réalisé.

Je crois que, dans l'état actuel des choses de notre société et du marché du travail, ils ont raison car l'offre de formation permanente est encore trop ambiguë, la connaissance qu'a le travailleur de ces mécanismes trop faible. Dans ce domaine, la

politique de formation permanente ne pourra apporter ce que l'on en attend que si de nouvelles initiatives publiques sont prises pour favoriser, sur le marché du travail, la lutte contre l'inégalité des chances, et donc la mobilité ascensionnelle.

Mais on sent confusément chez beaucoup le souci de ne pas ouvrir des portes qui, ensuite, laisseraient passer un formidable courant de mobilité ascensionnelle. Or, il n'y aura pas de véritable égalisation des chances sans que soient modifiées les conceptions actuelles de la politique du travail, autrement dit tant que l'on acceptera de cantonner, pendant quarante-cinq ans de leur vie active, les mêmes travailleurs dans les tâches les plus insipides, les plus dangereuses, tant que des castes minoritaires de diplômés pratiqueront un malthusianisme très intéressé, accapareront les recrutements, les filières privilégiées, en un mot les pouvoirs. L'égalisation des chances n'est qu'un slogan trompeur si la société n'accepte pas une mobilité et une fluidité des emplois telles que le plus grand nombre de travailleurs retrouvent l'espoir de changer de travail et de condition.

Enfin la troisième finalité, c'est pour le travailleur, de se cultiver, mais se cultiver dans la société telle qu'elle est, avec les horaires de travail tels qu'ils sont, la durée de trajet telle qu'elle est, l'habitat tel qu'il est. Tout ceci n'est pas facile et, par conséquent, il n'est pas étonnant que cette troisième motivation soit peu répandue. Les conditions générales de la société ne permettent pas son épanouissement. Tout ce que l'on peut dire c'est qu'à chaque fois que j'ai pu financer, lorsque j'étais Secrétaire général de la Formation permanente, un organisme de culture populaire, et qu'il a pu pénétrer dans une entreprise et poser à des travailleurs hommes ou femmes le problème de leur développement personnel, il y a eu des réponses très positives. Parfois les demandes étaient très simples, mais elles existaient et elles montraient qu'il y avait chez chaque travailleur une soif extraordinaire de mieux maîtriser les problèmes de sa vie privée comme de son existence collective.

Ceci m'amène à évoquer en passant, et pour aller vite, le fameux problème du congé individuel de formation. Actuellement, on en est au point que je craignais, c'est-à-dire que l'on fait une dichotomie absolue entre le plan de formation de l'entreprise d'une part, le congé individuel de formation de l'autre. Si cette dichotomie se poursuivait et s'amplifiait, elle signifierait deux choses : tout d'abord que dans l'esprit de tous, chefs d'entreprise comme syndicalistes, ce qui est bon pour l'entreprise n'est bon que pour l'entreprise et n'est pas bon pour le travailleur. Et que, par conséquent, le plan de for-

mation de l'entreprise se ramène au seul besoin de l'entreprise : ensuite, que l'influence de la concertation patronat-syndicat sur l'élaboration du plan de formation de l'entreprise a été nulle. Je n'en dis pas plus pour l'instant, mais c'est bien contre cela que j'ai voulu lutter en essayant de faire du congé individuel de formation une matière de négociation pouvant s'insérer soit dans le plan de formation de l'entreprise, soit en dehors de l'entreprise. Et il ne me semble pas, de ce point de vue, que les possibilités des articles 34, 35 et 36 de l'accord de juillet 1970 soient utilisées avec efficacité. Entendons-nous bien, ceci ne signifie pas, dans mon esprit, que la formation ne doit se réaliser que dans l'entreprise, cela ne signifie pas non plus que je considère que la société idéale est celle où l'entreprise est la mère nourricière de tous les besoins de l'homme. Je veux dire simplement que la dichotomie totale entre les deux est un système qui va conduire à la parcellisation de la formation, à sa segmentation, avec l'accent mis d'un côté uniquement sur le professionnel, et encore plus sur les besoins de l'entreprise, et de l'autre côté sur les besoins individuels qui seront sans lien avec le marché du travail, ou qui seront éthérés parce que trop culturels et dégagés de l'expérience sociale intime et quotidienne de chacun. Bien entendu, cela ne signifie nullement qu'il ne faille pas développer les opportunités de la formation permanente en dehors du lieu de travail. Bien au contraire, mais il doit s'agir d'un effort parallèle, d'une aussi vaste ampleur, avec le concours du secteur public de l'enseignement, des organisations de

culture populaire, avec l'initiative des collectivités locales.

**

Voilà donc comment, à l'époque, nous avons répondu aux quatre questions essentielles que nous nous posions. Au terme de cet exposé, je ne ferai pas un bilan car ceci me demanderait trop de temps et il me faudrait m'expliquer avec trop de nuances. Je rappellerai simplement ce que j'indiquais au début : les textes peuvent être améliorés dans leur détail, mais pour le reste de quoi s'agit-il ? s'agit-il d'une guerre de mots ? s'agit-il de cacher les impuissances de chaque acteur derrière l'alibi d'une réforme de la loi ? ou bien s'agit-il de la conscience des limites d'une politique positive dans une société par ailleurs immuable. Je crois qu'il faudrait s'exprimer plus clairement sur ces questions fondamentales, en n'oubliant jamais cependant que chaque fois que l'un d'entre nous est nanti d'un projet ambitieux pour une collectivité, rien ne lui sera possible, s'il n'a pas pensé une stratégie de changement social, à la fois ambitieuse dans ses finalités et réaliste dans la conscience des appuis et des dynamismes qu'il peut solliciter.

Jacques Delors,
*Président de la
Commission des Communautés
européennes*