



Formation et éducation tout au long de la vie 1971- 2001 : deux réformes, un même défi.

Par Vincent Merle et Yves Lichtenberger

Les partenaires sociaux et les pouvoirs publics veulent adapter la formation continue aux transformations de l'emploi et du travail, tout en répondant aux questions laissées pendantes par la loi de 1971. Instituer un droit individuel à la formation favoriserait le développement des formations à l'initiative conjointe du salarié et de l'employeur, la construction de parcours professionnels et la validation de l'expérience.

La loi du 16 juillet 1971 sur « la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente » a trente ans. Cet anniversaire intervient au moment même où le gouvernement et les partenaires sociaux tentent de conduire un vaste processus de réforme de notre système de formation professionnelle des adultes. On ne peut comprendre ce qui fonde cette volonté de réforme sans analyser la portée et les limites des changements introduits par ce texte qui régit encore aujourd'hui la formation des adultes en France

LES AMBIVALENCES D'UN TEXTE FONDATEUR

Le cadre institutionnel instauré par l'accord interprofessionnel de juillet 1970 et par la « loi Delors » est généralement considéré comme particulièrement novateur. Pour la plupart des acteurs de la formation,

il y a en quelque sorte un « avant » et un « après » la loi de 1971. Pourquoi cette remise en cause aujourd'hui, alors que s'est progressivement construit sur

Vincent Merle est Directeur de cabinet du secrétariat d'État à la formation professionnelle. Il a occupé précédemment les fonctions de directeur des études et des statistiques à l'ANPE, de directeur-adjoint puis de directeur du Céreq. Ses travaux ont porté sur les politiques d'emploi, sur les pratiques de recrutement des entreprises, sur la formation des adultes peu qualifiés, sur les dispositifs de formation en alternance et sur la validation des acquis. Il a également contribué à la refonte du Répertoire opérationnel des métiers (ROME) de l'ANPE. Il a publié : « La reconversion des adultes peu qualifiés : dimension sociale, dimension psychologique » in *Formation et apprentissage des adultes peu qualifiés*, ministère de

la Recherche, 1992 ; « Formation professionnelle : un nouveau compromis à construire », *Éducation Permanente*, n° 4, 1996 ; « Objectifs et organisation pédagogique de l'alternance » in *Les formations en alternance, quel avenir ?*, OCDE 1994.

Yves Lichtenberger est sociologue, professeur à l'université de Marne la Vallée et chercheur au Laboratoire techniques, territoires et sociétés (Latts). Domaines de recherche : qualification du travail et compétence professionnelle, évolution des organisations du travail et des relations professionnelles. Il est coauteur, avec Ph. Méhaut, du rapport « La formation professionnelle continue, bilan pour un futur », *Liaisons sociales*, 2001.

ce socle contractuel et législatif un édifice particulièrement riche ?

On évoque généralement les critiques à l'encontre d'un système qui s'est complexifié au fil du temps et dont l'efficacité n'est pas toujours à la hauteur des attentes qu'il suscite : entrecroisement des responsabilités, gestion parfois chaotique des fonds mutualisés, opacité du système de décision... Il n'est pas de rapport sur la formation professionnelle qui ne dénonce ces « dérives », quand elles n'en constituent pas l'argumentation principale (rapport Goasguen (Ueberschlag, Goasguen, 1994) par exemple, mais aussi rapport conjoint de l'IGAS – Inspection générale des affaires sociales – et de l'IGF – Inspection générale des finances, 1994). Ces critiques ne sont certainement pas sans fondement, même si elles amalgament parfois un peu trop aisément les abus manifestes et les déficiences liées à l'inadaptation des règles aux enjeux à traiter. Le système a cependant fait l'objet de maintes adaptations, par voie contractuelle et réglementaire, qui en ont en partie corrigé les défauts et qui ont permis d'accroître le contrôle des instances en charge de la gestion des fonds. Face aux transformations économiques et sociales l'inadaptation du système est également évoquée régulièrement

¹ Plusieurs rapports récents ont analysé les enjeux de la formation au regard des transformations du marché du travail, voir en particulier le rapport d'André Gauron au Conseil d'analyse économique, le rapport rédigé à la demande des partenaires sociaux au début de la négociation ouverte en décembre 2001 et l'introduction du livre blanc diffusé par le secrétariat d'État à la formation professionnelle en mars 1999.

pour expliquer la nécessité d'une réforme en profondeur¹. Pourtant, instauré en pleine période de prospérité économique et de plein emploi, il a résisté au ralentissement durable de la croissance et à la montée du chômage.

Au-delà de ces arguments communément partagés², les raisons profondes de l'actuelle volonté de réforme doivent être recherchées dans les ambivalences même des textes fondateurs de la loi de 1971. Ces ambivalences, conjuguées à l'incapacité des acteurs à compléter et à faire vivre ce nouveau cadre institutionnel, expliquent pour une large part la difficulté à faire évoluer le système en le rendant plus simple, plus efficace, et mieux adapté aux transformations à venir du marché du travail.

L'instauration d'une obligation pour les employeurs de contribuer à la formation de leurs salariés (sous la forme d'une obligation de dépense basée sur la masse salariale), la possibilité offerte aux entreprises de « mutualiser » les sommes consacrées à la formation au sein de structures paritaires et la création du « congé formation » ont donné un nouvel élan à la formation continue des salariés (mesuré à l'aune de la dépense des entreprises). En 1983, l'instauration des contrats en alternance pour les jeunes s'est en quelque sorte coulée dans ce moule ; en effet, leur mise en œuvre repose également sur une contribution obligatoire des entreprises et sur un système de mutualisation par des organismes paritaires.

La conception de la formation des adultes, sous-jacente à ces dispositions essentielles de la loi, remettait en cause les conceptions dominantes antérieures ; elle ne s'est pas imposée sans débat. Les travaux de recherche (notamment Dubar, 1999) ; Terrot, 1997 ; Tanguy, 2001) qui se sont intéressés au contexte politique et social qui présidait à la mise en place de ce nouveau cadre institutionnel ont clairement montré que la « loi Delors » n'avait pas seulement pour ambition de favoriser l'accès à la formation ; elle ancrerait délibérément la formation continue dans le champ des relations du travail, rompant ainsi avec un idéal porté par les acteurs du

² Dans un article paru dix ans après l'adoption de la loi, Jacques Delors signalait déjà les déviations dans les pratiques au regard de l'esprit initial de la loi (« Une déception diffuse », *Droit social*, n° 2, février 1979) ; ces critiques sont également présentes dans les débats préparatoires à l'accord de 1991 et à la loi quinquennale de 1993. On les retrouve dans le rapport commandé à Michel De Virville par Jacques Barrot en 1996 et dans le Livre blanc diffusé par Nicole Péry en 1998.

système éducatif d'une « éducation permanente » (dont il est régulièrement signalé qu'elle figure dans le titre de la loi pour être ensuite quelque peu oubliée dans le texte lui-même). Elle instaurait une régulation conjointe du système par les partenaires sociaux et par l'État, qui heurtait les tenants d'un « service public de la formation continue » ; elle a suscité des mises en garde contre une soumission de la formation aux besoins des entreprises³. Le discours moderniste qui accompagnait le projet tendait à faire de la formation un facteur de compétitivité et de cohésion sociale, au détriment de « l'éducation populaire », fortement connotée par l'esprit caritatif et militant qui l'a longtemps animée, et de la « promotion du travail », soucieuse avant tout de permettre aux plus méritants de « s'élever au-dessus de leur condition »⁴. Dans l'esprit de la « nouvelle société » promue par le Premier ministre Jacques Chaban-Delmas, elle visait à construire un nouveau compromis social, entre la nécessité de créer les conditions de modernisation de l'appareil productif dans un contexte de forte croissance, et l'exigence d'accès de tous aux savoirs ou à une « seconde chance » pour ceux qui sont sortis très jeunes du système éducatif.

La construction de ce compromis ne s'est pas faite sans résistances. Rétrospectivement, il est difficile de mesurer l'ampleur des ruptures et des renoncements que cela a représenté dans un pays fortement marqué par les conflits de classes, et au sein d'une culture française qui fait traditionnellement de l'accès aux savoirs une condition de l'émancipation des hommes et un facteur d'égalité démocratique des citoyens. Pour que cette innovation voit le jour, il a sans doute fallu, comme le montre Lucie Tanguy (2001), la conjonction d'un courant réformateur au sein de l'appareil d'État, d'un courant d'innovation au sein de certaines entreprises, d'un questionnement au sein de certaines organisations syndicales (rappelons que l'ouverture de la négociation interprofessionnelle de 1970 trouve son origine dans les accords de Grenelle, à l'issue des événements de mai 1968) dans une conjoncture économique particulière (celle du plein emploi et des premières remises en cause du taylor-

isme). Loin d'être de nature technique, elle engageait la formation dans une voie originale, assez éloignée de celle empruntée par les autres pays européens⁵. Elle n'en a pas moins laissé subsister quelques questions lourdes. Faute d'avoir été résolues par les acteurs à travers la mise en œuvre de ce nouveau cadre institutionnel, ces questions resurgissent aujourd'hui et structurent les débats actuels sur la réforme.

La question de l'offre de formation

L'instauration d'une « obligation de dépense » conduisait logiquement au développement de l'offre de formation et à l'apparition de nouveaux prestataires. Quelle place prendraient les institutions publiques traditionnellement dévolues à la formation des adultes (par exemple le CNAM – Conservatoire national des arts et métiers, l'AFPA – Association pour la formation professionnelle des adultes, ou les nombreuses associations subventionnées par les collectivités territoriales) mais aussi les lycées et les universités, face à l'émergence d'une offre privée se structurant progressivement selon les règles du marché ? Dans l'esprit de ceux qui ont prôné la réforme, la mise en place de la loi mettait le système éducatif dans une position concurrentielle ; mais cette mise en concurrence devait constituer un levier de changement efficace de ce même système⁶ en l'ouvrant aux préoccupations du monde économique. Jacques Delors ne pensait-il pas lui-même que l'Éducation nationale pouvait (devait ?) occuper plus des deux tiers de ce « marché » potentiel qu'ouvrirait l'obligation de dépense ? Or, les GRETA (Groupement d'établissements) et les universités représentent aujourd'hui à peine plus de 10 % des

³ Ce qui conduisait récemment encore un inspecteur académique de l'Éducation nationale à déclarer que « la promotion sociale et l'éducation permanente ont échoué dans le code du travail ».

⁴ L'expression est celle employée au moment de l'adoption de la loi Debré en 1959.

⁵ À l'exception de l'Australie, qui l'a tenté expérimentalement pendant quatre ans, et du Québec qui s'est récemment engagé dans cette voie, aucun autre pays n'a mis en place un système analogue à notre obligation de dépense des entreprises.

⁶ L'ambivalence de ce discours à l'égard de l'Éducation nationale est d'ailleurs une des constantes de tous les réformateurs de la formation professionnelle des adultes. Leur ambition de construire des dispositifs spécifiques aux adultes est souvent empreinte à la fois d'une volonté de bâtir un système alternatif au système éducatif et d'un désir de faire bouger ce système de l'extérieur. Les projets développés par Bertrand Schwartz (1994) en constituent une bonne illustration. Cela n'est pas propre à cette période ; N. Terrot (1997) montre que depuis le XIX^e siècle la liaison entre l'éducation des adultes et la rénovation de l'enseignement initial est étroite.

« achats de prestation » par les entreprises et les pouvoirs publics. Loin de s'emparer des possibilités offertes par le développement de la formation dans les entreprises, pour ouvrir très largement les lycées et les universités au public des adultes, l'Éducation nationale semble avoir oscillé en permanence entre la volonté de capter une part de ces ressources nouvelles, en se situant dans le jeu concurrentiel, et la construction d'une offre de formation dans le cadre d'un service public tout au long de la vie.

La construction du système contenait, en germes, une tension permanente entre l'univers du travail et celui de l'éducation ; encore aujourd'hui, cette tension interdit de poser de manière sereine la question de l'offre publique de formation et celle de la contribution du système éducatif à la formation tout au long de la vie⁷. Cette tension ne pouvait que s'accroître avec la montée du chômage et la nécessité pour les gouvernements successifs de lancer de vastes programmes de formation destinés aux demandeurs d'emploi. La nature même de ces actions conduisait à se tourner vers une offre privée (lucrative ou associative) ou vers des organismes directement sous tutelle du ministère du Travail (l'AFPA), mieux à même de répondre aux contraintes de souplesse de l'action publique dans ce domaine et aux besoins des personnes concernées. Le caractère interministériel de la politique de formation continue, fortement affirmé dans les textes issus des lois de 1971, s'atténua progressivement au profit d'une articulation de plus en plus forte entre la politique de formation et la politique de l'emploi. Les instances interministérielles en charge de la formation continue sont d'ailleurs progressivement tombées en désuétude (par exemple le Comité interministériel de la formation professionnelle et le groupe permanent des Hauts fonctionnaires).

Alors que de nombreux pays s'interrogent actuellement sur une meilleure répartition de l'effort de la collectivité entre la formation initiale et la formation continue, en France, cette interrogation émerge très difficilement dans le débat public. La tension que nous venons d'évoquer n'y est sans doute pas étrangère.

⁷ Il est d'ailleurs frappant que les pays anglo-saxons et de l'Europe du Nord, qui ont en général opté pour un modèle plus libéral en matière de formation des adultes, ont maintenu, beaucoup plus qu'en France, des structures de formation soutenues financièrement par l'État ou les collectivités territoriales.

Quel dialogue social pour un véritable développement des qualifications par la formation ?

En contrepartie de l'obligation de dépense qui s'impose aux entreprises, l'employeur décide librement des actions conduites dans le cadre du plan de formation. Les procédures de consultation du comité d'entreprise, prévues par la loi, ne suffisent pas à fonder la construction du plan de formation sur des bases contractuelles. La gestion mutualisée des fonds de la formation s'effectue, certes, dans un cadre paritaire ; mais, jusqu'à la loi de 1993, la règle du paritarisme souffre de nombreuses exceptions et, au moins en ce qui concerne la mutualisation de l'obligation au titre du plan de formation, le poids des organisations syndicales dans les décisions est trop faible pour parvenir à orienter les dépenses des entreprises. Le cadre instauré par la loi tendait à faire de la formation un objet privilégié du dialogue social. Seul un engagement fort des organisations syndicales pouvait permettre d'en faire un levier de progression des qualifications et des compétences. À l'exception de quelques branches ou de grandes entreprises, cet engagement n'a pas réussi à éviter que l'investissement des entreprises dans la formation ne se porte prioritairement vers des actions d'adaptation à court terme des salariés et vers les populations les plus qualifiées.

Formation et déroulement des carrières

La loi de 1971 instaure une obligation de moyens pour les entreprises et en aucune façon une obligation de résultats. Les actions de formation ne sont pas nécessairement sanctionnées par l'obtention d'une certification, pas plus qu'elle n'ouvrent droit à une reconnaissance, en termes de qualification reconnue dans l'entreprise ou de progression dans les classifications. La question de l'articulation entre la formation et la progression professionnelle est implicitement renvoyée à la négociation collective. On conçoit que les réformateurs aient eu le souci de ne pas enfermer la formation dans un carcan trop rigide et d'en faire avant tout un outil d'accompagnement des mécanismes promotionnels, certainement plus largement ouverts dans le contexte des années 70 qu'aujourd'hui. Mais le silence de la loi à cet égard

s'explique sans doute également par l'existence d'un système de certifications professionnelles fortement structuré : celui des diplômes délivrés par l'Éducation nationale (ou par d'autres ministères comme l'Agriculture) qui constituent en quelque sorte des référents communément admis par l'ensemble des acteurs, et en particulier par les partenaires sociaux (qui contribuent à leur élaboration dans les Commissions professionnelles consultatives). La valeur des acquis de la formation continue se mesure donc à l'aune des certifications délivrées en formation initiale (dont il est d'ailleurs précisé dans les textes de l'Éducation nationale qu'elles confèrent à leurs détenteurs une « *qualification professionnelle* »). Implicitement en tout cas, le choix est fait de ne pas construire un système de certification propre à la formation continue, jalonnant les déroulements de carrière (comme c'est le cas notamment dans le système allemand).

La loi⁸ apporte cependant une innovation dans ce domaine en instaurant une procédure « *d'homologation des titres et des diplômes* » par une commission technique rassemblant les principaux acteurs de la formation professionnelle. Les diplômes de l'Éducation nationale sont homologués de droit. La commission attribue un niveau à chacun des titres et des diplômes en fonction d'une classification directement inspirée d'une nomenclature construite dans le cadre des travaux statistiques de projection des besoins en main-d'œuvre conduits par l'INSEE (Institut national de la statistique et des études économiques) et le Commissariat général au Plan ; elle s'appuie sur une correspondance entre le nombre d'années de formation initiale et la nature des emplois occupés (par exemple le niveau 1 est défini de la manière suivante : « *personnel occupant des emplois exigeant normalement une formation de niveau supérieur à la maîtrise* »⁹.) Dans cette procédure d'homologation, plus que la certification et sa pertinence dans la gestion des parcours professionnels, c'est le cursus de formation qui est pris en considération. Dans la pratique, de nombreux organismes privés de formation y ont vu avant tout une sorte de label délivré par l'État.

Dans ce domaine également, la négociation collective aurait pu combler ce que la loi n'avait pas

précisé. Les quelques tentatives dans ce sens, comme la création de certificats de qualification professionnelle dans certaines branches, ne sont pas parvenues à construire une véritable articulation entre la formation et la progression professionnelle. Dans la négociation collective, le champ de la formation et celui des classifications et des déroulements de carrière demeurent très cloisonnés ; la valorisation de la formation s'opère principalement à travers la reconnaissance d'un niveau sur une échelle inspirée de l'univers scolaire, plutôt que par une progression professionnelle. Comme le constatait déjà J.-F. Nallet (Nallet, 1991) il y a dix ans : « *La loi du 16 juillet 1971 a contribué de manière déterminante à la reconnaissance de l'entreprise en tant que lieu de formation. Toutefois, certains silences de la loi ont 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 dans l'entreprise, restent des denrées aussi difficilement mesurables... Le droit à 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.* »

L'imbrication des responsabilités entre les différents acteurs

La dimension territoriale de la formation est très largement absente des préoccupations des négociateurs de l'accord de 1970 et des parlementaires qui votent la loi de 1971. Pourtant, de nombreux organismes mutualisateurs s'implanteront sur une base territoriale ; de même, les collectivités locales ne resteront pas absentes du champ de la formation professionnelle. Douze ans après, les lois de décentralisation confieront aux régions des compétences de droit commun dans le domaine de la formation initiale comme dans celui de la formation continue. La loi quinquennale, adoptée en 1993, renforcera ces compétences et transférera aux conseils régionaux la responsabilité directe des dispositifs d'insertion professionnelle des jeunes. L'État, pour sa part, pourra d'autant moins se dégager totalement de ses responsabilités dans ce domaine que la montée du

⁸ La loi sur l'enseignement professionnel et technologique adoptée le même jour que celle sur la formation continue.

⁹ Sur l'analyse de cette nomenclature et les débuts de la commission d'homologation, voir les travaux de Joëlle Affichard (1983).

chômage conduira les gouvernements successifs, à partir du milieu des années 70, à lancer des programmes importants de formation des demandeurs d'emploi ou d'appui aux entreprises confrontées à la reconversion de leurs salariés. Il conserve par ailleurs une tutelle directe sur des organismes publics comme l'AFPA, le CNAM ou le CNED (Centre national d'enseignement à distance) qui, en raison de leur implantation sur l'ensemble du territoire, de la diversité de leurs formations techniques et de leur capacité à conduire des demandeurs d'emploi ou des salariés vers une qualification reconnue sur le marché du travail, jouent un rôle structurant dans la formation des adultes. Les chambres consulaires pèsent également d'un poids particulier par la structuration de leur réseau et leur capacité à drainer une partie importante des fonds de la formation professionnelle initiale et continue.

En elle-même, cette multiplicité d'acteurs n'est pas nuisible à l'efficacité globale du système. Elle est même sans doute inéluctable ; dans tous les pays on retrouve, peu ou prou, une telle diversité. Mais, faute d'une clarification des rôles et de la légitimité de chacun à intervenir dans ce champ, elle s'est certainement traduite, en France plus qu'ailleurs, par des difficultés de coordination et par des conflits permanents de compétences.

Cette opacité des rôles des acteurs est perceptible, notamment dans l'édition des normes en matière de formation des salariés. De ce point de vue, en instaurant une sorte de prééminence de l'accord entre les partenaires sociaux sur la loi, mais en conditionnant l'effectivité de l'accord à sa transposition législative, la loi de 1971 a introduit un « modèle » original qui comporte, en germes, de nombreux conflits de légitimité¹⁰.

Le cadre institutionnel particulièrement novateur posé par les lois de 1971 ne pouvait atteindre toute sa portée sans que les acteurs n'apportent progressivement des réponses à ces questions. Bien des défauts imputés à la loi elle-même ne résultent-ils pas plutôt de la difficulté d'en compléter le cadre par la négociation et par un véritable pilotage politique par l'État

et par les partenaires sociaux ? À défaut, les différentes tentatives de réforme n'ont été jusqu'à présent que des ajustements dont l'objet s'est le plus souvent limité au règlement de conflits de frontières ou à la modification des équilibres parfois subtils entre les parties prenantes au fonctionnement du système. La volonté de réforme qui s'est manifestée ces dernières années constitue une nouvelle tentative pour s'attaquer à des dysfonctionnements devenus de plus en plus criants. Mais elle a traduit également la prise de conscience diffuse de la nécessité de refonder le système sur d'autres bases, en tentant d'apporter des réponses aux questions qui viennent d'être évoquées. C'est ce que laisse penser l'analyse de deux principaux thèmes autour desquels s'ordonne le débat : la mise en place d'un droit individuel à la formation et la validation des acquis professionnels.

VERS UN NOUVEAU DROIT INDIVIDUEL À LA FORMATION

La mise en place d'un droit individuel à la formation est au cœur des discussions actuelles. Cette notion figurait déjà, en 1996, dans le rapport remis par Michel de Virville à Jacques Barrot, ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation profession-

¹⁰ Considéré comme une tradition en matière de formation professionnelle, le fait que l'accord précède généralement la loi (la loi quinquennale de 1993 constituant à cet égard une exception notable) ne peut pour autant être considéré comme une illustration de la thèse de la suprématie du contrat sur la loi et de la négociation sur les décisions de l'État. En réalité, comme le montrent les travaux des historiens sur la loi de 1971 mais aussi l'analyse des accords entre les partenaires sociaux, nous sommes plutôt dans le cas d'une sorte de « loi négociée » ou d'une « action publique partagée » comme le suggère Olivier Meriaux (1999). L'examen des processus de prise de décision concernant les règles de fonctionnement d'un dispositif, comme celui des contrats en alternance pour les jeunes, illustre cette imbrication étroite des différents acteurs. Non seulement l'État joue de sa capacité de ne pas transposer dans la loi les décisions des partenaires sociaux (ce qu'il a effectivement fait à plusieurs reprises) mais il joue un rôle direct dans le fonctionnement de ce dispositif à travers le contrôle qu'il exerce sur les organismes mutualisateurs et sur les entreprises ayant recours à ce type de contrats de travail ou à travers la définition des « ayants-droits » à ces contrats (c'est une circulaire du précédent ministre en charge de la formation professionnelle qui fixe les critères d'éligibilité des jeunes en fonction de leur situation sur le marché du travail et de leur niveau d'études) ou encore à travers sa capacité à prélever les excédents de trésorerie des organismes mutualisateurs ou les autorisations qu'il donne aux OPCA (Organismes publics collecteurs agréés) de transférer une partie de l'argent mutualisé vers d'autres dispositifs comme celui de l'apprentissage.

nelle, en 1996 ; ce rapport préconisait la mise en place d'une « épargne de formation professionnelle ». Elle est reprise dans le livre blanc diffusé par Nicole Péry, secrétaire d'État à la formation professionnelle, en mars 1998, qui préconise la mise en place d'un « droit individuel à la formation transférable et garanti collectivement »¹¹. Le rapport d'André Gauron au Conseil d'analyse économique (janvier 2000) préfère parler de « droit individuel à la certification des compétences professionnelles », mais il évoque également un « droit à une deuxième chance pour les non-qualifiés ». La négociation interprofessionnelle, engagée en décembre 2000, a notamment pour objet le financement de « plans de développements concertés » et de « projets professionnels individuels » à travers un « compte épargne-formation ». La CFDT préconise quant à elle un « passeport formation ».

Déclin des dispositifs traditionnels de promotion sociale

La genèse d'un droit individuel à la formation doit d'abord être recherchée dans le déclin progressif des dispositifs traditionnels de « promotion sociale » dont l'objectif est de permettre à des salariés en cours de carrière de reprendre un cycle de formation, généralement dans des organismes de formation spécialisés ou dans le cadre d'une offre de formation de type « cours du soir » dispensés par des structures associatives¹². Les formations dispensées par le CNAM ou le CESI (Centre d'études supérieures industrielles), les programmes « cadres supérieurs-ingénieurs » ou « nouvelles formations d'ingénieur » s'inscrivent directement dans cette tradition ; ces formations bénéficient principalement à des personnes disposant d'une formation initiale de niveau bac + 2 qui souhaitent accéder à des fonctions de cadre. En France, la barrière particulièrement

étanche entre la catégorie des techniciens et celle des ingénieurs et cadres explique la permanence de cette demande de formation débouchant sur une promotion sociale et le soutien apporté par les pouvoirs publics à ces programmes, particulièrement dans des conjonctures de plein emploi et de difficultés de recrutement. Les travaux de C. Dubar et Ch. Gadéa (1999) ont permis de montrer la relative stabilité, depuis vingt ans, du flux de personnes qui accèdent à ces formations. Toutefois, ce flux demeure limité et le soutien apporté par les pouvoirs publics a régulièrement décliné, comme en atteste la baisse constante des crédits correspondants dans le budget du ministère en charge de la formation continue¹³.

Comme on l'a vu, le dispositif du congé individuel de formation, dont le principe a été fixé dans la loi de 1971 et dont le financement est assuré, depuis 1978, par une contribution des employeurs à des organismes mutualisateurs (les OPACIF – Organismes publics agréés au titre du congé individuel de formation), avait vocation à devenir le nouveau cadre de développement de la promotion sociale. De fait, le CIF constitue déjà un « droit individuel » ; il permet en effet de financer un projet de formation personnel (rémunération et frais pédagogiques) pour une durée maximale de deux ans. Les syndicats y sont très attachés ; il constitue en effet une des seules possibilités pour les salariés d'effectuer, à leur propre initiative, une formation longue « qualifiante ».

Pour une large part, le débat actuel sur le droit individuel résulte des faiblesses constatées dans la mise en œuvre du CIF. Outre le petit nombre de bénéficiaires (actuellement un peu plus de 20 000 personnes par an), les acquis de la formation sont rarement pris en compte par l'entreprise. Si un CIF est parfois l'occasion d'un déblocage de carrière ou d'une reconversion réussie, il est le plus souvent construit sur un mode « défensif » ; il s'agit en effet de se prémunir, grâce à la formation, contre les menaces qui pèsent sur son emploi.

Pour une bonne part, ces limites sont imputables à la gestion même du dispositif par les partenaires sociaux : information des salariés quasi inexistante, difficulté à combiner la validation des acquis et le montage des actions de formation, absence de

¹¹ Il n'est pas inutile de rappeler que l'une des critiques formulées à l'encontre des propositions du rapport de Michel de Virville portait précisément sur l'absence de transférabilité des droits ouverts aux salariés dans le cadre de l'épargne temps de formation professionnelle en cas de mobilité du salarié dans une autre entreprise. Ce dispositif semblait avoir été pensé principalement pour les salariés de grandes entreprises connaissant une forte stabilité d'emploi.

¹² Voir notamment les actes du colloque du 16 novembre 1995 : *De la promotion sociale à la formation tout au long de la vie*, CNAM-DFFP-Céreq (publication Céreq).

¹³ Déclin qui n'a pas été compensé par la contribution des régions, encore très modeste.

¹⁴ Cette absence de critères rigoureux autorisant parfois des pratiques de passe-droit qui laissent peser des soupçons sur la gestion même du dispositif.

critères clairs dans la sélection des projets¹⁴ ... Mais elles résultent avant tout de la difficulté grandissante à s'engager dans une formation qui exige une rupture longue avec son milieu professionnel. L'écart s'est ainsi progressivement creusé entre les formations au titre du CIF, qui s'inscrivent clairement dans une perspective de promotion sociale mais dont les effets sur la progression de carrière sont de plus en plus aléatoires, et les formations au titre du plan de formation dans les entreprises, de plus en plus courtes et de plus en plus orientées vers l'adaptation à court terme des compétences des salariés. Dans les deux cas, la formation s'est trouvée en grande partie déconnectée de la construction des parcours de progression professionnelle. À cet égard, il est significatif que la durée des premières s'est progressivement réduite depuis l'adoption de la loi de 1971, alors que la durée moyenne des CIF est restée stable, correspondant à peu près à une année de scolarité.

Maintes fois dénoncée, l'inégalité d'accès à la formation peut s'interpréter comme le résultat de cet écart croissant. Pour que les salariés les moins qualifiés et les plus fragiles quant à leur intégration dans l'emploi (Salariés CDD – Contrat à durée déterminée et TPE – Très petites entreprises) aient le plus de chances de bénéficier du système, il faut que la formation prenne sens pour eux, c'est-à-dire qu'elle soit étroitement intégrée à une plus grande autonomie dans les tâches qui leur sont confiées et à un élargissement de leurs compétences. À cet égard, les expériences de formations en alternance sont riches d'enseignement. Plutôt que d'évoquer une attitude discriminatoire à leur encontre ou l'absence « d'appétence » pour la formation, il suffit de constater que les modalités mêmes d'accès à la formation, telles qu'elles se sont structurées depuis la loi de 1971, sont le plus souvent totalement inadaptées à ces personnes.

Les limites des dispositifs de formation individuelle

Conscients de ces difficultés, les partenaires sociaux ont tenté d'y remédier à plusieurs reprises. Ils ont ainsi mis en place un dispositif spécifique pour la formation des salariés en CDD (le CIF-CDD). De même, ils ont instauré le dispositif du « capital temps formation » (CTF) qui vise précisément à combler l'écart entre les formations courtes d'adaptation dans le cadre du plan et les formations au titre du CIF ; les

branches ayant signé un accord sur la mise en place d'un CTF peuvent réduire la contribution des entreprises aux OPACIF (jusqu'à la moitié des sommes dues, c'est-à-dire 0,1 % de la masse salariale) pour monter des actions de formation répondant à un projet construit conjointement par la personne et la direction de l'entreprise. Ce dispositif, défendu en particulier par la CDFT, a été vivement critiqué par d'autres organisations syndicales ; ces dernières y ont vu une atteinte supplémentaire à l'esprit de la promotion sociale et un encouragement à soumettre un peu plus la formation aux exigences des entreprises. Ces initiatives n'ont donc pas permis de dépasser le débat entre les tenants de l'éducation permanente et ceux qui voient avant tout dans la formation un moyen au service d'une meilleure progression de carrière ou d'une meilleure « employabilité »¹⁵. La mise en place de formations en « co-investissement », c'est-à-dire réalisées pour partie en dehors du temps de travail dès lors qu'elles répondent à l'intérêt convergent du salarié et de l'employeur, a butté sur les mêmes difficultés. L'accord interprofessionnel de 1991¹⁶ est le fruit d'un compromis *a minima* qui le rend peu applicable tant les conditions à remplir sont rigoureuses (*cf. infra*).

Ces tentatives en partie avortées pour dépasser la dualité entre la logique d'adaptation à court terme et un droit individuel peu performant ont eu le mérite de faire progresser la prise de conscience du clivage croissant entre le système de formation et les transformations de l'emploi et du travail. Le CIF-CDD, le CTF ou le co-investissement sont autant de manières de tenter de combler cet espace laissé vacant entre la formation à l'initiative de l'employeur et celle à l'initiative du salarié. Les organisations syndicales et patronales sont aujourd'hui d'autant plus soucieuses de combler cet espace qu'elles perçoivent des changements dans le fonctionnement du marché du travail et dans les attentes des salariés. Face à un renouvellement très rapide des technologies et de l'organisation du travail, et dans un contexte de fragilisation des relations d'emploi, la préoccupation

¹⁵ L'usage de la notion d'employabilité dans le champ de la formation date de cette période. *Cf.* Y. Chassard et A. Bosco, « L'émergence du concept d'employabilité », *Droit social*, n° 11, novembre 1998.

¹⁶ Cet accord a été complété par les dispositions législatives qui figurent dans l'article L932-2 du code du travail (devenu L932-1 depuis le vote de la loi sur la réduction du temps de travail, *cf. infra*).

dominante des salariés est aujourd'hui d'éviter l'obsolescence de leurs connaissances et de leurs savoir-faire pour se prémunir contre les ruptures dans leur vie professionnelle ou les aléas de leur carrière. Cette vision de la formation comme facteur de consolidation du professionnalisme et de protection contre les incertitudes de la vie professionnelle incite à développer une nouvelle forme de droit individuel ; elle invite également à rechercher une meilleure convergence entre le projet de formation du salarié et l'intérêt de l'employeur.

L'émergence d'un droit individuel à la formation

Cette focalisation des débats sur l'émergence d'un droit individuel à la formation a cependant fait surgir une opposition entre une conception libérale de ce droit et une conception centrée sur les garanties collectives offertes dans l'accès à la formation et la gestion des parcours professionnels.

Selon la conception libérale, le droit individuel vise à rendre chacun responsable de sa propre employabilité ; il doit permettre aux entreprises de gérer les compétences en se libérant des contraintes que constituent les formes anciennes d'organisation et les règles collectives de gestion des qualifications. Ce droit prend principalement la forme d'une incitation à l'épargne individuelle : chacun est incité, par exemple à travers des avantages fiscaux, à contribuer à sa propre formation. L'entreprise ne participe à la prise en charge de la formation que dans la mesure où elle y trouve son intérêt au regard des compétences dont elle a besoin. Le Royaume-Uni expérimente actuellement un système de ce type : les salariés peuvent ouvrir, auprès des banques, des comptes individuels de formation exonérés d'impôt. L'abondement par l'État est faible (de l'ordre de 225 euros par an). Des avantages fiscaux sont également accordés aux employeurs qui abondent ces comptes. Un tel système d'encouragement à la prévoyance n'a pas de vocation redistributive ; la prise en charge des moins qualifiés, leur adaptation aux exigences du marché du travail et la possibilité d'accéder à une seconde chance relèvent de la solidarité nationale.

Dans la seconde conception, la formation est plutôt envisagée, d'une part, comme un bien collectif qui doit être réparti selon un principe d'équité et d'autre part, comme un investissement qui bénéficie, certes, à l'individu lui-même, mais aussi à la collectivité en

favorisant l'élévation des qualifications nécessaire à la croissance et au bien-être collectif. Plutôt que d'accentuer la dimension concurrentielle du fonctionnement du marché du travail, elle a vocation à renforcer la cohésion sociale. Le droit individuel doit se construire non pas sur des mécanismes de prévoyance et de capitalisation, mais selon un principe assurantiel et redistributif. Les aléas majeurs, dans les années à venir, étant sans doute ceux liés à la vie professionnelle, la formation doit constituer une nouvelle forme de garantie collective ; l'équivalent, selon certains, de ce qu'ont représenté les assurances sociales à l'aube du siècle dernier. L'exercice concret du droit individuel doit donc s'opérer à travers l'accès à des fonds alimentés par la collectivité et par les entreprises. La contribution de l'individu à la réalisation de son projet de formation n'est pas exclue, mais elle suppose que lui soient d'abord accordés des droits collectivement garantis.

Cette opposition conceptuelle n'est pas sans rappeler celle qui a opposé les tenants de la logique de gestion par les compétences et les défenseurs de la notion de qualification. Les deux débats ont en commun la tension entre une tendance à l'individualisation des relations de travail et la préservation d'un cadre collectif de ces mêmes relations.

À LA RECHERCHE D'UN NOUVEAU COMPROMIS

Cette tension est au cœur de la négociation interprofessionnelle qui s'est ouverte en décembre 2000. L'interruption de cette négociation, en octobre 2001, résulte de la difficulté à trouver, à ce jour, les modalités pratiques de mise en place d'un compromis entre ces deux conceptions. La reprise du dialogue et la poursuite du processus de réforme dépendront pour une large part de la volonté des différents acteurs de développer les principes qui avaient été posés dans le projet d'accord élaboré par les partenaires sociaux.

Développer les formations en co-initiative

Le principe le plus déterminant concerne le développement de la formation à l'initiative conjointe du salarié et de l'employeur. La complémentarité recherchée par la loi de 1971 entre les formations à

l'initiative de l'employeur et les formations à l'initiative du salarié s'étant traduite, dans les faits, par un dualisme, voire une opposition, entre ces deux voies d'accès à la formation, les partenaires sociaux ont tenté d'ouvrir une nouvelle voie reposant sur une co-initiative. Sur cette base, des dispositions visant à organiser le montage et le financement des actions de formation ont ensuite été ébauchées. Les formations d'initiative conjointe prennent le nom de « plans de développement concerté » (PDC). Elles sont effectuées sous le régime de la suspension du contrat de travail (comme pour le congé individuel de formation) et leur financement est assuré conjointement par l'employeur et par le salarié. Ce dernier peut se constituer une épargne-formation en vue de sa contribution à un futur PDC (« compte épargne-formation »). Les formations d'initiative individuelle prennent le nom de « projet professionnel individuel » (PPI). Elles sont également effectuées sous le régime de la suspension du contrat de travail ; elles sont cofinancées par le salarié et par les organismes qui collectent la contribution des entreprises au congé individuel de formation. Les comptes épargne-formation peuvent également être mobilisés pour le financement de ces actions.

Le deuxième principe est celui de la mise en place de ces dispositions par la voie de la négociation collective, dans les entreprises et dans les branches professionnelles. À ce niveau devaient notamment être précisées les modalités de contribution des salariés et des employeurs au financement des PDC, dans le cadre des règles définies par l'accord interprofessionnel. Mais c'est aussi à ce niveau que devait se construire l'articulation entre la progression professionnelle des salariés et la mise en œuvre des formations.

Enfin, le texte proposait de développer les démarches de bilan professionnel et de validation des acquis.

Ce projet a été analysé par certains comme l'expression d'une volonté patronale de reporter sur les salariés la charge du financement de leur formation et comme une remise en cause du congé individuel. Le dispositif d'épargne salariale, sur lequel l'attention s'est focalisée en début de négociation, n'était-il pas une étape vers un système fondé sur la prévoyance individuelle et vers un désengagement des employeurs ? Le caractère inégalitaire d'un système d'épargne (la capacité d'épargne n'étant évidemment pas la même selon les catégories professionnelles), ne pouvait que renforcer cette lecture critique. Par ailleurs, aucune limite claire n'était fixée à la réalisa-

tion de la formation en dehors du temps de travail. Ces critiques ont été d'autant plus vives que les propositions initiales ne prévoyaient qu'une faible contribution obligatoire des employeurs au financement des plans de développement concertés. Le débat s'étant focalisé sur ce point (qui s'est d'ailleurs résolu au fil de la négociation), le caractère innovant du dispositif proposé a été laissé dans l'ombre.

Tout d'abord, la distinction entre les différents « régimes » de formation, selon l'origine de l'initiative, introduisait une rupture importante dans l'équilibre du système de formation des salariés ; la portée de cette rupture n'a pas été immédiatement perçue. Cette distinction donnait en effet un autre fondement au co-investissement. Jusqu'à présent, cette question n'avait été abordée par les partenaires sociaux que sous l'angle de la réalisation de la formation en dehors du temps de travail. Par crainte d'ouvrir « la boîte de Pandore », les syndicats s'étaient efforcés, comme on l'a vu, d'en régler

strictement les conditions : 25 % maximum du temps de formation hors du temps de travail, formation débouchant sur un titre ou un diplôme de l'enseignement technologique. Le nouveau dispositif proposé inscrivait clairement le co-investissement dans le cadre de la recherche d'une convergence du projet personnel du salarié et de l'intérêt de l'entreprise. Deux ambiguïtés récurrentes dans les débats sur le co-investissement se trouvaient ainsi levées :

• **Dans l'esprit du texte, ce n'est pas tant le contenu de la formation qui ouvre la possibilité de cofinancement de la formation par le salarié, mais bien l'intérêt qu'il y trouve du point de vue de son projet de progression professionnelle.** Plus que la modalité de validation de la formation en tant que telle (accès à un titre ou un diplôme), c'est la possibilité de valoriser ce qu'il aura acquis par la formation, en termes de gain d'autonomie et de capacité de prise de responsabilité,

*« Dès lors
que l'initiative
émane
de l'employeur,
la formation
apparaît comme
la contrepartie
du pouvoir
de direction »*

qui justifie la contribution du salarié au financement de sa formation. Cette valorisation peut intervenir au sein même de l'entreprise, mais aussi dans un espace professionnel plus large ; elle est donc à la fois une garantie offerte en cas de mobilité contrainte (notamment en cas de licenciement) et une ouverture possible vers une mobilité choisie. Du point de vue de l'employeur, cette valorisation de la formation comporte donc un risque : celui d'une mobilité du salarié vers une autre entreprise. En contrepartie, l'investissement dans un plan de développement concerté permet un partage des coûts et favorise un meilleur retour sur investissement, surtout si l'entreprise parvient à mobiliser les capacités nouvelles acquises en formation. Comme l'a souligné Francis Mer qui conduisait la délégation patronale, la négociation devait permettre de dégager ce point d'équilibre entre l'acceptation par le salarié d'investir dans sa propre formation et le défi pour l'entreprise de permettre la valorisation des acquis en termes de progression professionnelle, dans ou en dehors de l'entreprise : « *Il faut passer à une autre logique dans laquelle chacun trouvera son compte : l'entreprise parce qu'elle sera plus productive, le salarié parce qu'il augmentera sa "valeur". Quelqu'un de bien formé acquiert une part d'autonomie vis-à-vis de son employeur. Sa qualification devient une propriété inaliénable, qu'il peut faire valoir en interne ou sur le marché de l'emploi.* » (Le Figaro, mars 2001)¹⁷ Certains représentants patronaux ne s'y sont pas trompés et ont immédiatement vu dans la recherche de ce point d'équilibre une menace en termes de mobilité de la main-d'œuvre. Dès le début de la négoc-

¹⁷ La recherche de ce point d'équilibre n'est pas sans faire penser à l'analyse du management des compétences par Jean-Daniel Reynaud. Selon lui, la démarche de gestion par les compétences introduit une sorte d'arbitrage ou de troc « *employabilité contre performance* » qui prolonge l'arbitrage entre stabilité de la main-d'œuvre au sein de l'entreprise contre flexibilité qualitative sur le marché interne mais : « *avec un changement extrêmement important, puisque l'employabilité doit bien s'entendre dans l'entreprise mais aussi hors de l'entreprise. [...] L'échange qui se fait là [...] n'est pas un équilibre économique, c'est un échange social en ce sens qu'il n'y a pas une égalité entre le prêté et le rendu, il n'y a pas une équivalence entre les termes de l'échange. Les règles de l'échange sont sans cesse retravaillées, modifiées, corrigées par les intéressés. Il s'agit donc bien d'un échange réglé institutionnellement et il faut analyser les efforts des uns et des autres comme des efforts de régulation de l'échange [...]. Cette succession de déséquilibres [pour simplifier : tantôt la contribution du salarié est en avance, tantôt c'est l'inverse] ne forme relation acceptable que parce qu'elle constitue une trajectoire professionnelle.* » Jean-Daniel Reynaud, intervention au séminaire du Céreq du 19 octobre 1999, à paraître dans *Sociologie du Travail*, n° 43 (2001).

ciation, l'hostilité affichée par la CGPME (Confédération générale des petites et moyennes entreprises) à l'égard de toute forme de « droit individuel » (quitte à augmenter le niveau des dépenses obligatoires au titre du plan de formation comme elle l'a proposé) traduit, nous semble-t-il, la crainte d'une diminution des investissements « spécifiques »¹⁸ des entreprises dans la formation, au profit d'investissements dans des formations favorisant la mobilité des salariés. Crainte qui n'est pas sans fondement pour les petites entreprises, dès lors qu'elles ne parviennent pas à mettre en place des politiques de gestion de leurs ressources humaines susceptibles de freiner le départ de leurs salariés vers les grandes entreprises offrant de meilleures possibilités de carrières et de meilleurs avantages statutaires. C'est d'ailleurs une des faiblesses des dispositions proposées : autant elles favorisent, au niveau macroéconomique, une amélioration de l'investissement dans la qualification de la main-d'œuvre et une meilleure articulation entre formation et développement des compétences, autant elles sont peu adaptées aux entreprises qui se trouvent dans des positions économiques ne leur laissant que de très faibles marges de manœuvre pour réaliser des investissements lourds dans la formation, dont le retour ne peut être qu'à moyen ou long terme¹⁹.

● **Cette approche conduisait logiquement à réaffirmer que les formations à l'initiative de l'employeur constituent une des composantes du contrat de travail et de sa bonne exécution.** Elles sont donc réalisées sur le temps de travail effectif. Si les premières propositions patronales pouvaient permettre de réaliser une partie des formations au titre du « plan de formation », en partie en dehors du temps de travail, les syndicats n'ont pas eu de mal à faire admettre qu'il ne pouvait y avoir, en quelque sorte, plusieurs régimes de co-investissement. Dès lors qu'une formation s'inscrit dans l'exécution du contrat de travail, le salarié n'a pas la possibilité de s'y soustraire et elle ne relève pas de la co-initiative. L'ambiguïté introduite dans l'article 17 de la loi sur la

¹⁸ au sens où l'entendent les économistes du travail, c'est-à-dire les investissements liés aux spécificités techniques et organisationnelles de l'entreprise, par opposition aux investissements « généraux » susceptibles d'être valorisés dans d'autres contextes organisationnels.

¹⁹ Le dispositif des comptes épargne formation trouve d'ailleurs son origine dans certaines expériences conduites dans de grandes entreprises européennes, comme le groupe d'assurance suédois Scandia, particulièrement performantes en matière de gestion des ressources humaines.

réduction du temps de travail se trouve ainsi levée. Aux yeux de Martine Aubry, cet article visait à compenser le risque de réduction de l'investissement des entreprises dans la formation, à l'occasion du passage aux 35 heures, en développant les formations effectuées en partie en dehors du temps de travail. Certaines entreprises avaient d'ailleurs anticipé cette évolution juridique en signant des accords qui introduisaient des clauses de ce type²⁰. L'article 17 donnait à ces accords une base légale, tout en renvoyant la mise en œuvre du co-investissement dans le cadre de la réduction du temps de travail à la signature d'un accord interprofessionnel²¹. Mais cet article est fondé sur une distinction entre les formations dites d'adaptation et les formations visant le développement des compétences. Le caractère obligatoire des premières est ainsi désormais inscrit dans la loi (confirmant ainsi la jurisprudence) et il est précisé qu'elles doivent être effectuées sur le temps de travail effectif ; pour autant, à l'usage, cette distinction apparaît peu opératoire. Rappelons que la notion d'obligation d'adaptation trouve sa source dans les litiges opposant les salariés à leur employeur lors d'une opération de licenciement. Le juge peut déclarer nul un licenciement si celui-ci est fondé sur le constat d'inadaptation du salarié à une évolution de son emploi et s'il peut être démontré que l'employeur n'a pas mis à disposition du salarié les moyens de s'adapter à cette évolution. Outre que les notions « d'évolution de l'emploi » et celle de

« moyens d'adaptation » sont éminemment subjectives, comme le montre l'inconstance de la jurisprudence²², il paraît délicat, en dehors du contexte particulier d'un licenciement, de distinguer ce qui relève de l'adaptation et ce qui a trait au développement des compétences. En retenant une distinction entre les formations à l'initiative de l'employeur et les formations d'initiative conjointe, le projet d'accord contourne cette difficulté ; le clivage est de nature procédurale et ne se réfère plus directement à la nature et au contenu de l'action de formation²³. Dès lors que l'initiative émane de l'employeur, la formation apparaît comme la contrepartie du pouvoir de direction. Comme le dit J.P. Willems (2001), « *Ayant la maîtrise des moyens de production et de l'organisation du travail, l'employeur doit fournir au salarié les moyens d'utiliser les outils mis à disposition ou d'exercer effectivement ses fonctions. Réciproquement, et dans le cadre d'un contrat de travail synallagmatique, le salarié doit tout mettre en œuvre, dans la limite des engagements de départ, c'est-à-dire sa qualification, pour continuer d'exercer ses fonctions, et notamment acquérir les compétences nécessaires* ». Par contre coup, le champ du co-investissement apparaît bien comme celui de la progression professionnelle. De ce point de vue, la négociation clarifie les relations entre formation et temps de travail et devrait conduire le législateur à adopter une nouvelle rédaction des articles sur le co-investissement²⁴.

²⁰ Ces accords s'appuyaient pour partie sur les règles antérieures du co-investissement mais sans en respecter strictement les conditions inscrites à la fois dans l'accord interprofessionnel de 1991 et dans l'article L.962-2 du code du travail. L'invitation à l'expérimentation dans la première loi Aubry explique la multiplication de ces accords. Voir l'étude de J.-M. Luttringer (1999).

²¹ « *L'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation de ses salariés à l'évolution de leurs emplois. Toute action de formation suivie par le salarié dans le cadre de cette obligation constitue un temps de travail effectif.*

Sans préjudice des dispositions du premier alinéa du présent article, un accord de branche ou d'entreprise peut prévoir les conditions dans lesquelles le développement des compétences des salariés peut être organisé pour partie en dehors du temps de travail effectif.

²² Un arrêt de la cour de cassation du 3 avril 2001 a donné raison à un employeur qui avait licencié trois salariés occupant un emploi « d'alimenteur ». Cet emploi avait été remplacé par celui de « conditionneur ». Les salariés avaient contesté le licenciement en faisant valoir qu'il ne s'agissait que d'une nouvelle appellation du même emploi. À tort, selon les juges du fond, qui relèvent que « *la fonction d'alimenteur comportait essentiellement des tâches manuelles alors que la fonction de conditionneur comporte des tâches de saisie informatique, de confection de mélanges selon des proportions résultants d'ordres écrits ainsi que de rédactions de*

bons de sortie ». La cour de cassation précise par ailleurs que, dans ce cas, l'employeur n'était pas tenu à une obligation d'adaptation car « *si l'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leur emploi, au besoin en leur assurant une formation complémentaire, il ne peut lui être imposé d'assurer la formation initiale qui leur fait défaut* ». L'obligation d'adaptation se trouve ainsi réduite à une formation complémentaire ou, selon un autre arrêt de la cour de cassation de Nancy, à une compétence qu'il est susceptible d'acquérir rapidement.

²³ Comme le note Marie-Laure Morin (1994), le passage à la logique compétences entraîne également un glissement du droit vers une logique procédurale.

²⁴ Rappelons que l'article 17 de la loi RTT n'a pas annulé les dispositions anciennes sur le co-investissement qui se trouve donc actuellement régi par deux articles du code du travail (art. L.932-1 adopté à la suite de l'accord interprofessionnel de 1991 et art. L.932-2 nouveau qui est la codification de l'article 17 de la loi sur la RTT). Signalons également qu'une des difficultés de la négociation sur ce point a été l'opposition de certains représentants patronaux qui ne souhaitaient pas voir remis en cause les accords d'entreprise ou les accords de branches signés dans le cadre de l'article 17 de la loi RTT ; par exemple, l'accord de l'UIMM qui prévoit que les cinquante premières heures de formation pourront être effectuées en dehors du temps de travail (ces dispositions de l'accord ont été disjointes lors de l'extension de l'accord).

Pour de nouvelles modalités de financement

L'autre innovation majeure introduite dans le projet d'accord concernait les modalités mêmes de la contribution du salarié au financement des actions de formation dans le cadre du co-investissement. Il était prévu que cette contribution ne porte que sur la rémunération pendant la durée de la formation, les frais pédagogiques étant pris en charge par l'employeur. Un plan de développement concerté pouvait prévoir que le salarié effectuerait une partie de la formation en dehors des heures de travail. Il pouvait également prévoir que la formation se déroule en partie sur les horaires de travail (suspension du contrat de travail). Dans ce cas, l'entreprise devait verser au salarié une indemnité pendant la formation couvrant une partie de sa rémunération, l'autre partie étant assurée par le salarié lui-même, avec recours éventuel à son compte épargne-formation (dont le montant était calculé en argent et non en temps). Un tel système comporte des avantages évidents pour l'employeur : non prise en compte des heures passées en formation pour le déclenchement des heures supplémentaires, non versement des charges sociales directement liées à la durée du travail effectuée par le salarié. Il a surtout pour effet d'introduire une diversité de modalités de contribution des salariés au financement de la formation. Le salarié pouvait aussi bien y consacrer une fraction de l'augmentation de son salaire que l'équivalent du salaire correspondant à des jours de RTT (Réduction du temps de travail). Par conséquent, la contribution du salarié ne se faisait pas seulement sous la forme d'un arbitrage entre temps libre et temps de formation mais entre temps libre, revenu et temps de formation. Les salariés pouvaient ainsi percevoir la formation comme un investissement personnel. Enfin, ce système permettait le transfert des sommes épargnées en cas de mobilité vers une autre entreprise ou en cas de montage d'un projet professionnel individuel.

Dès lors que les organisations syndicales acceptaient cette logique nouvelle, elles attendaient en contrepartie que l'accord interprofessionnel détermine la part minimum de contribution des employeurs à la réalisation des plans de développement concertés. Au cours de la négociation, les propositions patronales ont sensiblement évolué sur ce point²⁵. Plusieurs dimensions de fonctionnement du système restaient

cependant très imprécises. Elles conditionnaient pourtant sa mise en œuvre. Par exemple, aucun dispositif n'était prévu pour inciter les employeurs à s'engager dans des plans de développement concertés, si ce n'est leur volonté de favoriser la progression de leurs propres salariés. Un employeur ne voulant pas « jouer le jeu » pouvait orienter un salarié désireux de monter un plan de développement concerté vers un OPACIF pour le montage d'un projet professionnel individuel. De même, il pouvait favoriser une épargne-formation, mais laisser l'employeur suivant s'engager dans la construction d'un Plan de développement concerté (ce dernier n'étant pas forcément ravi d'accueillir un salarié qui se sera pour ainsi dire « ouvert des droits » et qui sollicitera sa contribution pour la réalisation d'un projet de formation !). Enfin, les conditions de recours aux OPACIF pour le montage d'un Projet professionnel individuel demeuraient floues.

Les organisations syndicales ont tenté de trouver une solution à ces difficultés en exigeant un abondement automatique des comptes épargne-formation par l'employeur²⁶. Une telle solution se heurtait à la position de principe adoptée par la délégation patronale concernant la contribution des entreprises aux PDC et aux PPI : celle-ci ne devait intervenir que dans le cadre de l'élaboration avec le salarié de son projet de formation et de la discussion sur la valorisation des acquis de cette formation. Par dessus tout, la délégation patronale voulait éviter un système permettant aux salariés de s'ouvrir des droits sans que cela corresponde à un engagement de leur part dans le projet de formation. L'argument se conçoit d'autant plus aisément que l'efficacité des actions de formation

« [...] le droit
à l'apprentissage
d'un autre métier
en cours de vie [...] apparaît comme
une sorte de créance
sur la collectivité »

²⁵ Lors de la dernière séance de négociation, le MEDEF (Mouvement des entreprises de France) a proposé que l'employeur prenne à sa charge la moitié du montant de l'indemnisation pendant la formation et la totalité des frais pédagogiques. Cette proposition a conduit la CGT à envisager une signature de l'accord.

²⁶ Une modulation de la contribution financière des entreprises aux OPACIF, en fonction de leur contribution aux PDC de leurs salariés, a également été envisagée.

est généralement liée à la motivation des salariés à se former. De ce point de vue, l'obligation de dépenses a souvent induit des pratiques qui ont nuit à la qualité et à l'efficacité de la formation. Cette affirmation de la formation comme un moyen au service d'un projet professionnel et non comme une fin en soi ou comme un temps déconnecté de la pratique professionnelle, apparaissait comme un élément central pour la construction du dispositif proposé.

Cela n'empêchait pas de s'interroger sur l'équilibre général du système proposé ; faute de mécanismes suffisamment incitatifs pour les employeurs, ce projet d'accord risquait, entre autres, de se traduire en définitive par le simple ajout d'un dispositif supplémentaire dans un paysage de la formation déjà fort complexe. La difficulté de construction de cet équilibre a résulté en partie de l'incapacité des organisations syndicales d'élaborer des contre-propositions communes ; elle a surtout été induite par les tensions internes à la délégation patronale et le souhait clairement exprimé par certaines branches professionnelles d'éviter toute remise en cause du système existant²⁷. Alors que les syndicats s'étaient déclarés prêts à signer les dernières propositions présentées, la négociation a finalement buté sur l'exigence de l'UIMM (Union des industries métallurgiques et minières) que cet accord ne soit pas opposable aux accords conclus dans les branches professionnelles. Cette négociation n'en constitue pas moins une tentative audacieuse pour aborder autrement la question de l'accès à la formation. Plutôt que d'aborder cette question

²⁷ Le caractère optionnel du système proposé était sans doute une nécessité, tant il apparaissait difficile de faire « table rase » après trente ans de construction de dispositifs rigides et complexes ; il pouvait aussi constituer un point de faiblesse dès lors que les acteurs du système se trouvaient peu incités à le faire fonctionner. C'est sans doute pour cela que la négociation a finalement échoué sur la question dite de la « hiérarchie des normes ». Si l'UIMM s'est opposée à ce que l'accord interprofessionnel ait une valeur normative et a exigé que certaines dispositions clés de l'accord ne s'appliquent « qu'à défaut d'un accord d'entreprise ou d'un accord de branche », c'est non seulement, comme on l'a dit, pour préserver l'accord qu'elle avait elle-même signé en application de la loi sur les 35 heures, mais surtout parce qu'elle souhaitait limiter la portée de l'accord interprofessionnel. D'une manière plus globale, la logique de l'accord tendait à valoriser le niveau de l'entreprise, puisque c'est principalement là que se joue la progression professionnelle, et le niveau interprofessionnel, puisque les PPI devaient se négocier principalement avec les OPACIF qui sont implantés territorialement. Aux tensions liées aux divergences entre grandes et petites entreprises, s'est donc ajoutée une autre logique entre logique de branche et logique interprofessionnelle.

uniquement en termes quantitatifs (par exemple en termes de montant des dépenses ou de taux d'accès à la formation par catégorie), elle a tenté de lier, dans une même démarche, progression professionnelle, développement des compétences et développement personnel, renouant ainsi avec l'ambition de ceux qui ont porté la loi de 1971.

ARTICULER LA FORMATION À UN DROIT GARANTI PAR LA COLLECTIVITÉ

Le droit individuel, tel qu'il était envisagé dans l'accord interprofessionnel, ne répondait pas pour autant à l'ensemble des attentes et des besoins en matière d'éducation et de formation continue. Il n'apportait qu'une réponse partielle à la question des inégalités d'accès à la formation. Conscients de ces limites, les partenaires sociaux avaient eux-mêmes proposé que soit créé un « droit à la formation qualifiante différée », financé par l'État : « *tout salarié qui a arrêté sa formation initiale au cours ou au terme de ses études secondaires, et en priorité celui qui n'a pas obtenu une qualification professionnelle reconnue, et qui souhaite poursuivre ultérieurement des études en vue d'une promotion sociale doit avoir accès à une ou des formations qualifiantes d'une durée totale maximale de un an, mise(s) en œuvre dans le cadre de son PPI ou de son PDC.* » Dans ce cadre, le texte envisageait que le salarié bénéficie d'un accompagnement, d'un accès à la validation de ses acquis et, au moment de son départ en formation, « *d'un abondement financier de l'État correspondant au minimum au coût moyen d'une année de formation d'un étudiant de l'enseignement supérieur, majoré du montant de la couverture sociale pour une durée équivalente* » (article 5 du projet d'accord).

Un droit individuel pour un autre partage entre formation initiale et continue

Cette proposition rejoint celles qui sont actuellement débattues au sein des différentes formations politiques autour d'un « crédit éducation-formation » ou d'un droit à l'apprentissage d'un autre métier en cours de vie professionnelle. L'idée en a été émise dans le rapport du CERC (2001), présidé par Jacques

Delors. Elle figure également sous d'autres formes dans le rapport Charvet (2001) sur la jeunesse. Généralement présenté comme une exigence dans une société ou le renouvellement très rapide des connaissances imposera une mise à jour permanente aussi bien sur le plan professionnel que personnel, ce droit apparaît comme une sorte de créance sur la collectivité que chacun pourrait exercer au cours de sa vie. Il prend donc, dans la plupart des réflexions en cours, la forme d'un droit inversement proportionnel à la durée des études initiales.

Il va de soi que la mise en œuvre d'un tel droit représente un choix très lourd, ne serait-ce qu'en raison de son coût. Cela invite d'autant plus à réfléchir sur ses fondements et sur sa mise en œuvre :

- Dès lors qu'il est présenté comme une créance en matière d'éducation et de formation, ce droit n'implique-t-il pas un nouveau partage de l'effort de la nation entre ce qu'elle consacre à la formation initiale et ce qu'elle consacre à la formation continue ? La question mérite d'autant plus d'être posée que toute ouverture d'un droit au retour dans un cursus de formation, surtout s'il donne lieu à rémunération, pourrait entraîner des arbitrages différents de la part des générations futures entre poursuites d'études et reprise d'un cycle d'études quelques temps après l'insertion dans l'emploi.
- S'agit-il d'un « droit universel » s'inscrivant dans les droits fondamentaux de la personne, comme le suggèrent certains²⁸ ou d'une concrétisation d'une nouvelle forme de droit social, non immédiatement lié à l'existence d'un contrat de travail tout en étant rattaché à la condition d'adulte exerçant une activité professionnelle ? Selon cette seconde conception, qui se rattache à ce qu'Alain Supiot (1999) appelle

²⁸ Voir par exemple la position de Nicole Maggi-Germain et Mario Correia (2001) dans leur article sur l'évolution de la formation professionnelle continue : « Il nous semble tout à fait intéressant de rattacher ce droit à la catégorie juridique des droits fondamentaux de la personne. À ce titre, il s'apparente, s'agissant des effets juridiques qui y sont attachés, aux droits de la personnalité, c'est-à-dire ayant pour objet la personne même du sujet, échappant ainsi à l'emprise des mécanismes économiques. Les textes internationaux associent d'ailleurs très clairement la personne et le droit de l'éducation. En conséquence il doit se voir reconnaître les attributs des droits extra-patrimoniaux : incessibles et insaisissables, intransmissibles, imprescriptibles, on ne peut y renoncer. » Les auteurs précisent qu'une des modalités pratiques pourrait consister à « étendre le CIF à l'ensemble de la population et à faire du CIF un instrument des politiques publiques. » (« L'évolution de la formation professionnelle continue, regard juridique et sociologique », *Droit social*, n° 9/10 septembre-octobre 2001).

« les droits de tirage sociaux », le crédit éducation-formation apparaîtrait comme une adaptation du droit du travail face à l'éclatement des formes d'intégration dans l'emploi, plutôt que comme un droit à l'éducation, au sens où l'entend par exemple un organisme comme l'UNESCO (Organisation des nations unies pour l'éducation, la science et la culture).

Outre la nature de ce droit, son contenu laisse également place à des options différentes : s'agit-il d'une aide financière accessible en fonction de critères précis (par exemple durée des études initiales, l'âge, le niveau de qualification atteint) mais utilisable au bon gré de l'individu pour la formation de son choix ? Ou s'agit-il, comme pour la formation initiale, d'un accès gratuit à des cycles de formation financés par la collectivité (notamment dans des établissements d'enseignement publics), éventuellement complétés par un système de bourse destiné à couvrir les revenus de la personne pendant la durée de la formation ?

Quelle garantie collective pour un droit individuel ?

La proposition de droit à la qualification différée, contenue dans le projet d'accord, ne prétendait pas apporter des réponses à ces questions. Elle posait cependant ouvertement le problème de l'articulation entre un droit individuel ancré dans les relations de travail et axé sur les perspectives de progression professionnelle des salariés, et un droit garanti par la collectivité permettant à chacun d'accéder tout au long de sa vie à des connaissances et à des techniques nouvelles, de s'épanouir personnellement et de mieux exercer sa citoyenneté²⁹. Contrairement à une vision très répandue dans le domaine de la formation, comme dans d'autres domaines des politiques

²⁹ Le texte du projet d'accord ne prévoyait cependant cette articulation que sous la forme d'un abondement par l'État des PDC ou des PPI. Cela revenait à conditionner l'usage du droit à la qualification différée à l'accord de l'employeur ou de l'OPACIF. Si la faculté de cumuler les droits ouverts dans ces deux systèmes va de soi, en faire une obligation reviendrait à limiter l'usage du droit ouvert par la collectivité. Sur le plan pratique, la question des conditions de cumul ou d'utilisation autonome du droit ouvert par la collectivité (par exemple lorsqu'une personne est au chômage) conduit à envisager une gestion conjointe par les partenaires sociaux, l'État et les régions. Manifestement, la réflexion n'était pas suffisamment mûre, y compris du côté du gouvernement, pour ébaucher une solution de ce type.

sociales, ces deux dimensions du droit individuel ne reposent pas sur une distinction par type de public (aux systèmes gérés par les entreprises d'assurer le droit des personnes les mieux intégrées professionnellement et à l'État d'assurer, dans une optique de solidarité, la prise en charge des plus fragiles et des plus démunis), mais bien sur deux finalités différentes et complémentaires.

La construction de cette articulation apparaît désormais comme un des enjeux essentiels de la réforme de la refondation du système. La relance du processus de réforme ne revient donc pas seulement aux partenaires sociaux mais également à l'État et aux régions qui devront afficher clairement leurs intentions dans ce domaine.

Quelle que soit l'issue de ces débats, les questions laissées pendantes au début de cet article ne pourront plus être longtemps contournées. Le projet d'accord interprofessionnel a posé les bases nécessaires pour que la formation continue retrouve toute sa place dans la progression professionnelle des salariés. La construction de la complémentarité entre un droit de type « crédit éducation-formation » et les projets de formation conçus dans le cadre des relations de travail obligera à trouver des réponses novatrices à la question de la place de l'offre publique dans le champ de l'éducation et de la formation des adultes. Elle obligera également les différents acteurs à rebâtir un jeu coopératif sur la base d'une meilleure définition des rôles de chacun. La dimension territoriale, jusqu'à présent très peu présente dans les débats sur la réforme³⁰, ne peut manquer également de ressurgir, ne serait-ce qu'en raison de la difficulté que représenterait une gestion centralisée des différents dispositifs en cours de gestation. Les régions devront elles-mêmes se déterminer sur la nature et les modalités de leur engagement dans l'élaboration de ce nouveau

³⁰ Si ce n'est sous forme de propos incantatoire des régions demandant un transfert total des responsabilités en matière de formation, comme si l'essentiel du débat se situait dans un partage des compétences entre l'État et les régions, alors qu'il se situe clairement dans l'articulation entre le rôle de la collectivité (État et régions) et celui des partenaires sociaux (comme vient d'ailleurs de l'illustrer l'accord sur le régime d'assurance chômage qui place désormais l'UNEDIC (Union nationale pour l'emploi dans l'industrie et le commerce) en position de financeur direct de la formation des demandeurs d'emploi, alors que l'État a transféré aux régions tous les crédits concernant la formation des jeunes en insertion et ne conserve sur son budget que le financement de l'AFPA, celui de la rémunération des stagiaires non indemnisés au titre de l'assurance chômage et quelques dispositifs résiduels de formation des adultes.

cadre institutionnel. Celui-ci conduit en effet à penser la décentralisation sur un autre mode que celui du transfert de dispositifs et de crédits publics. L'engagement du processus de réforme aura montré que l'articulation entre territorialisation de la formation et gestion des compétences et de la formation dans les entreprises est certainement beaucoup plus cruciale que celle du partage des compétences entre État et collectivités territoriales. La suspension des négociations en octobre dernier pourrait donc n'être qu'une étape nécessaire pour reconstruire l'ensemble du système sur une base plus solide et plus complète.

ASSURER LES CARRIÈRES PAR LA VALIDATION DES ACQUIS DE L'EXPÉRIENCE

L'un des volets de la négociation portait sur le développement de la validation des acquis professionnels. Cela ne constituait pas un simple appendice au projet

*« Les termes
fondateurs
du statut
salarial
– subordination
et sécurité –
sont
bouleversés »*

d'accord interprofessionnel, mais apparaissait au contraire comme une de ses dimensions centrales. Mettre la progression professionnelle des salariés au cœur du système de formation nécessitait en effet d'en renouveler les repères et de reconsidérer l'articulation entre formation, certifications professionnelles et déroulement de carrière.

Comment valoriser l'expérience ?

Dans l'esprit du texte débattu par les partenaires sociaux, le premier lieu de valorisation de la formation est l'entreprise au sein de laquelle s'est construit un projet de formation en coresponsabilité. Les compétences complémentaires à acquérir pour favoriser la progression professionnelle sont identifiées lors de la négociation de ce projet. De ce point de vue, la négociation sur la validation des acquis s'inscrivait dans la même logique que le développement

de la « gestion par les compétences » dans les entreprises³¹. Le parcours professionnel ne se définit pas tant par les postes ou les emplois que le salarié est susceptible d'occuper dans une organisation du travail préétablie et dont l'accès est souvent conditionné par l'obtention du titre ou du diplôme correspondant, mais au regard des compétences identifiées comme stratégiques pour l'exercice de son métier ou de sa fonction au sein de l'entreprise. La formation n'est qu'une des modalités de la construction de ce parcours. Elle intervient lorsque l'acquisition des compétences, à travers la pratique professionnelle, ne permet pas de franchir un degré supplémentaire dans la maîtrise d'une technique ou dans l'autonomie face aux situations de travail. Au sein de l'entreprise, la principale sanction de la formation n'est donc pas le titre ou le diplôme délivré à son issue mais la reconnaissance par l'employeur de l'aptitude à maîtriser des situations plus complexes ou à assumer des responsabilités plus élevées.

Néanmoins, comme on l'a vu, l'équilibre entre la progression des compétences au sein de l'entreprise et l'investissement du salarié dans un projet personnel suppose que les acquis de la formation puissent être valorisés dans un espace professionnel plus large que celui de l'entreprise. L'obtention d'une certification reconnue sur le marché du travail est une condition essentielle de cette valorisation. Elle participe à la continuité des trajectoires face à l'instabilité des emplois et à l'insécurité qui caractérise de plus en plus les liens contractuels entre les salariés et les employeurs. Comme le dit Alain Suppiot (1999) : « *Les entreprises exigent beaucoup plus qu'auparavant, en termes de formation d'adaptabilité, de capacité d'autonomie, mais elles ne garantissent plus aucune sécurité en échange. Les termes fondateurs du statut salarial – subordination et sécurité – sont bouleversés.* » La combinaison d'un droit individuel à la formation et d'un système de validation des acquis de l'expérience contribue à « *rendre compatibles la nécessaire mobilité du travail et le respect des droits de la personne* »³², selon l'expression de J. Boissonnat.

³¹ Il n'est pas inutile de rappeler que sous le gouvernement précédent, le CNPF (Centre national du patronat français) avait demandé au ministre en charge de la formation professionnelle de différer le processus de réforme parce qu'il souhaitait au préalable engager une réflexion avec les partenaires sociaux sur la gestion des compétences.

³² Jean Boissonnat, « La fin du chômage en 2010 », *Le Monde*, 4 mars 1999.

Les préoccupations des partenaires sociaux rejoignent ainsi celles qui ont guidé les dispositions sur la « reconnaissance de l'expérience à travers la validation des acquis » proposées par le gouvernement et contenues dans le projet de loi dit « *de modernisation sociale* »³³. Les aménagements qu'apporte ce projet aux règles concernant l'accès aux diplômes et aux titres, au vue de l'expérience des candidats, n'ont guère soulevé d'objections de la part des organisations syndicales et patronales³⁴. La distinction désormais clairement établie entre les certifications et les cursus de formation qui y conduisent entraînera certainement des changements profonds dans les pratiques des organismes de formation : nécessité de développer des référentiels d'activité distincts des « maquettes pédagogiques », plus grande rigueur dans les conditions de validation, préparation des jurys et des candidats aux méthodes permettant d'explicitier les acquis de l'expérience, individualisation des parcours de formation... On comprend donc les réticences de certains de ces organismes. En revanche, cette distinction a recueilli l'assentiment des partenaires sociaux ; d'une part, elle est en conformité avec l'esprit même de leur négociation et d'autre part, elle prolonge, dans un autre registre, la voie explorée par les formations en alternance, c'est-à-dire la tension entre les connaissances construites dans l'action et la formalisation des savoirs.

« Plus la formation
continue
s'est développée,
plus la norme scolaire
s'est enracinée
dans nos hiérarchies
professionnelles
et sociales ! »

³³ À l'heure où nous écrivons cet article, le projet de loi de modernisation sociale a fait l'objet d'un examen par les deux assemblées mais n'a pas encore été définitivement adopté.

³⁴ Ces règles ont été successivement définies par la loi de 1984 (qui ne concernait que l'enseignement supérieur) et la loi de 1992 (qui ne concernait que les diplômes de l'Éducation nationale). Schématiquement, la loi de 1984 reposait sur le principe de l'*équivalence* (dispense des conditions d'accès à une formation au vue de l'expérience), celle de 1992 reposait sur celui de la *dispense* (dispense de toutes les épreuves sauf une au vue de l'expérience) et le projet de loi actuel repose sur celui de la *reconnaissance des acquis* (possibilité d'acquérir la totalité d'un diplôme ou d'un titre au vue de l'expérience acquise, les savoirs et savoir-faire issus de cette expérience étant considérés comme de même valeur que ceux acquis par des voies plus académiques).

Quelle certification pour la validation de l'expérience ?

La question de l'évolution du système de certifications a soulevé beaucoup plus de tensions. La volonté des partenaires sociaux de valoriser les acquis de l'expérience et d'articuler plus étroitement les projets de formation et la progression professionnelle des salariés les conduisait à renforcer le système de certifications paritaires (les CQP – certificats de qualification paritaires - élaborés dans les commissions paritaires de l'emploi), jetant ainsi un pont entre la validation des compétences au sein des entreprises et la reconnaissance de qualifications, prise en compte dans les négociations collectives. Pour autant, fallait-il créer un système distinct (et donc nécessairement en partie concurrent) de celui des diplômes délivrés en formation initiale ? Cette option a été ouvertement évoquée au sein d'une partie du patronat qui y voyait le moyen de remettre en cause la suprématie des diplômes et la prédominance de la logique de niveau qui lui est liée. Au Royaume-Uni, la mise en place du système des *NVQ's* (*National vocational qualifications*), construit sur la base « d'unités de compétences » a exercé, de ce point de vue, un effet attractif évident³⁵. Le gouvernement a préféré opter pour une autre solution : celle d'une régulation conjointe par les partenaires sociaux et par l'État d'un système diversifié et cohérent de certifications professionnelles, toutes accessibles aussi bien à l'issue d'un parcours de formation que par la voie de la validation des acquis. La création d'un « répertoire national des certifications professionnelles », géré par une commission nationale rassemblant les ministères délivrant des titres et des diplômes et les représen-

³⁵ Les *NVQ's* sont cependant assez différentes, dans leur construction, des CQP français, puisqu'ils ne sont pas le fruit d'une négociation entre les partenaires sociaux. Les organisations syndicales sont seulement consultées. On notera également que l'émergence de ce système au Royaume-Uni résulte d'une volonté de lutter contre la prédominance des modes formels d'acquisition des connaissances, contre la prégnance des diplômes délivrés par les organismes corporatistes préparant à l'exercice des métiers et contre une tendance marquée à la multiplication des certifications délivrées par une multitude d'organismes de formation (voir J. Jessup, *NVQ's and the emerging model of education and training*, The Falmer press, London, 1991). Au regard de la situation outre-Manche, le système français des diplômes apparaît comme une construction collective beaucoup plus cohérente. Le système des *NVQ's* n'est cependant pas étranger à la proposition de Michel De Virville, dans son rapport précité de construire en France un « système national de qualifications professionnelles ».

tants du monde économique et social, est apparue comme un moyen d'éviter à la fois le développement d'un « marché libre des certifications » et l'exacerbation d'une concurrence stérile entre plusieurs systèmes de certifications. Dans l'un et l'autre cas, l'objectif recherché de construction de repères collectifs susceptibles de jalonner les parcours professionnels risquait de ne pas être atteint. C'est sans doute ce qui explique que les partenaires sociaux se sont progressivement ralliés à cette solution.

* *
*

À son époque, la loi de 1971 avait constitué une remarquable tentative pour concilier deux mouvements qui travaillaient la société française depuis l'après-guerre : celui qui donnait la priorité à la promotion sociale et celui qui privilégiait l'éducation populaire et l'accès de tous à la culture. Elle cherchait à valoriser leur dénominateur commun : la formation à la fois comme moyen de progression professionnelle et de développement personnel. Dès ses premières années d'application, à la faveur des

*« Au droit concret
au développement
et à la promotion
s'est substituée
une demande
abstraite de droit
à la formation »*

questions qu'elle avait laissées pendantes, le jeu des acteurs a cependant tendu à redissocier ces deux objectifs. La prédominance des préoccupations gestionnaires et la faiblesse du pilotage stratégique par les partenaires sociaux ont instauré des logiques de partage des fonds et de partage des pouvoirs, là où la loi avait l'ambition de tracer un enjeu commun aux salariés et aux employeurs.

Trente ans après, cette loi a largement contribué à transformer les relations de travail, sans pour autant atteindre les objectifs que s'étaient fixés ses inspirateurs. Avec elle s'est ancrée l'idée que la formation est le point de passage obligé de toute promotion, mais cela s'avère surtout vrai de la formation initiale, la formation continue ne jouant en la matière qu'un

rôle marginal. Elle a également inscrit le rôle de la formation dans la modernisation des entreprises qui ont élevé leur niveau de recrutement et augmenté leurs dépenses de formation continue ; mais cette dernière bénéficie proportionnellement bien plus aux salariés les plus stables et les plus diplômés, menaçant les autres d'être rejetés sur les franges du marché du travail. On assiste ainsi à ce curieux paradoxe : plus la formation continue s'est développée, plus la norme scolaire s'est enracinée dans nos hiérarchies professionnelles et sociales ! On peut y voir un effet de la rapidité des transformations qui sont intervenues dans l'organisation du travail ces dernières décennies, incitant les employeurs à chercher des ressources d'innovation ailleurs que dans leurs métiers traditionnels. Mais cela n'explique pas pourquoi le jeu s'est trouvé à ce point déséquilibré, privilégiant les effets de rupture plutôt que l'effort d'amélioration continue, l'invention de nouveaux diplômes plutôt que la redéfinition des qualifications. Il est particulièrement symptomatique qu'en France un nouveau métier soit compris comme un métier qui n'existait pas hier plutôt que comme un métier d'hier qui s'est profondément renouvelé. Sous l'impulsion de l'Éducation nationale, les diplômes professionnels ont été régulièrement réactualisés, alors même que les qualifications conventionnelles perdaient leur pertinence ou se diluaient derrière les critères classants, reportant sur l'entreprise le soin de les définir. Cette suprématie de la formation initiale que la loi essayait de corriger est, dit-on, un trait immuable de notre culture ; pour autant, est-elle notre seul avenir lorsque chacun peut en constater quotidiennement les effets négatifs en termes d'inégalités sociales et de sous-estimation des potentiels humains ?

Au droit concret au développement et à la promotion s'est substituée une demande abstraite de droit à la formation. Ce point de consensus est d'autant plus facilement partagé que les populations laissées à l'écart ont une faible capacité d'expression collective et sont invitées à voir dans leurs attributs personnels l'origine de leurs difficultés : adultes stigmatisés par un échec précoce et qui s'accordent mal à des pédagogies trop scolaires, salariés dont l'entreprise dévalorise les potentiels et qui n'ont plus que le statut d'une force de travail sans possibilité d'évolution, stagiaires engagés dans des actions de formation purement adaptatives ne leur ouvrant aucun horizon de plus grande autonomie ou de plus grande responsabilité... Il s'ensuit un cercle vicieux : celui du

découragement et de la démotivation de ceux qui auraient le plus besoin d'accéder à la formation. Les recherches sur la formation montrent pourtant qu'il n'y a pas de réussite en pédagogie d'adultes sans une envie d'apprendre et de se former et donc sans une perspective professionnelle ouverte par la formation ; elles révèlent également que la formation n'a d'effet mesurable que rapportée à un contexte qui en fait un élément pertinent d'un parcours ascendant ou d'une action de réorganisation.

C'est à de telles inéquités que les partenaires sociaux ont tenté de s'attaquer avec le cinquième chantier de la « refondation sociale ». Pour ce faire, ils ont construit une voie originale de réarticulation de l'intérêt des individus et des entreprises, réinscrivant la formation continue dans un processus intégré de développement des entreprises et de promotion des individus.

L'avenir dira si le dialogue peut être renoué autour de ces innovations et si ces dernières comportent une dynamique suffisante pour redonner sens et vie à l'ensemble et susciter une mobilisation des forces sociales qui s'y sont investies. Il est en effet difficile de mesurer aujourd'hui l'impact des pas culturels franchis par cette tentative de négociation. Au lieu de focaliser sur la définition des garanties formelles, elle a affronté la question de leur effectivité : un droit à la promotion n'existe que dans la mesure où l'organisation évolue et permet de valoriser les capacités développées. Là où s'était établi un partage donnant plein pouvoir à l'employeur sur l'organisation du travail et laissant les syndicats négocier les contreparties salariales, le projet d'accord, en même temps qu'il posait le principe d'une coresponsabilité entre l'employeur et le salarié sur son parcours professionnel, ouvrait la voie d'une coresponsabilité des partenaires sociaux dans l'entreprise et dans la branche sur l'évolution des formes d'organisation du travail et sur ses effets d'exclusion vis-à-vis d'une partie des salariés. En ce sens, la négociation a

*« Il s'agit moins
de "compter
les points" entre
employeurs
et syndicats
que de redéfinir
l'articulation
entre individuel
et collectif »*

renoué avec une conception faisant de la définition des emplois et des qualifications, et des conditions pour y accéder, un enjeu central de la négociation. Il est d'autant plus remarquable qu'un tel changement ait été initié par des instances interprofessionnelles. La synthèse réalisée par la loi de 1971 s'était produite à un moment où les forces sociales qui l'avaient portée connaissaient une phase d'essoufflement. Ce qui était porteur d'espoir est devenu pur instrument de gestion. La synthèse en cours de construction arrive à un moment de recomposition des forces et est clairement perçue par chaque organisation comme un

enjeu pour son propre renouvellement. Il s'agit moins de « compter les points » entre employeurs et syndicats que de redéfinir l'articulation entre individuel et collectif, entre trajectoire des personnes et dynamique de changement de l'organisation du travail. Les entreprises peuvent y apprendre de nouvelles façons de s'organiser pour mieux valoriser le travail humain, les salariés peuvent y retrouver une confiance en eux et dans leur collectivité de travail qui leur permette d'être acteurs de changements, en même temps que de leur propre changement.

Bibliographie

Affichard J. (1983), « Nomenclatures de formation et pratiques de classement », *Formation Emploi*, La Documentation française, Paris, n° 4, pp. 47-61.

Besnard Ph., Lietard B. (2001), *La formation continue*, Presses universitaires de France, Collection « Que sais-je ? ».

Besucco N., Tallard M., Lozier F. (1998), *Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche*, Cahier travail et emploi, ministère de l'Emploi et de la Solidarité, octobre, La Documentation française.

Boissonnat J. (Prés.) (1995), *Le travail dans vingt ans*, rapport du Commissariat général du Plan, Éditions Odile Jacob, La Documentation française.

Brucy G. (2001), « La doctrine de la CGT sur la formation des adultes : entre pragmatisme et lutte de classes (1945 –1955) », *Travail et Emploi*, n° 86, avril.

Casella Ph. (2001), « L'action publique et la construction du domaine de la formation professionnelle » in *Entre travail et citoyenneté, la formation permanente – France, Allemagne, Suède*, colloque CNRS (Travail et Mobilité et SASO), 8 et 9 juin.

Charvet D. (Prés.) (2001), *Jeunesse, le devoir d'avenir*, Rapport de la commission « Jeunesse et politiques publiques », Commissariat général du Plan, mars.

Conseil Emploi Revenu Cohésion Sociale (2001), *Accès à l'emploi et protection sociale*, rapport n° 1, La Documentation française.

Commaille J. (2001), « La production des lois sur la formation permanente comme exemple de la construction de la représentation du politique », in *Entre travail et citoyenneté – La formation permanente – France, Allemagne, Suède*, colloque CNRS (Travail et Mobilité et SASO), 8 et 9 juin.

Delors J. (1976), Genèse d'une loi et stratégie de changement, *Connexions*, n° 17.

Delors J., Jeanperrin D. (1979), « Une déception diffuse », *Droit social*, n° 2, février.

Delors J. (1999), « Une exigence d'adaptation », *La revue de la CFDT*, n° 22-23, août-septembre.

Dubar C., Gadea Ch. (éds) (1999), *La promotion sociale en France*, Septentrion.

Gauron A. (2000), *Formation tout au long de la vie*, Rapport pour le Conseil d'analyse économique, La Documentation française.

Inspection générale des affaires sociales, Inspection générale des finances (1994), *rapport sur la formation professionnelle*.

Jobert A., Tallard M., (2001), « Les débats sur la qualification dans les négociations collectives, 1950-1970 » in *Entre travail et citoyenneté – la formation*

permanente – France, Allemagne, Suède, colloque CNRS (Travail et Mobilité et SASO), 8 et 9 juin.

Kaisergruber D., Dorrer J., Grosser M., Knoll M., Llory F. (1999), « 35 heures, une occasion de repenser la formation », *Les cahiers du groupe Bernard Brunhes*, n° 3, décembre.

Lichtenberger Y., Mehaut Ph. (2001), *Les enjeux de la refonte de la formation professionnelle continue - bilan pour un futur*, Dossier établi pour la négociation interprofessionnelle, février.

Luttringer J.-M. (1999), *L'articulation entre réduction du temps de travail et formation*, Rapport au Commissariat général du Plan, Circé, août.

Meriaux O. (1999), *L'action publique partagée – force et dynamique institutionnelle de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, Thèse pour le doctorat de science politique, université de Grenoble, Institut d'études politiques, janvier.

Nallet J.-F. (1991), « Le droit de la formation : une construction juridique fondatrice », *Formation Emploi*, n° 34, avril-juin, pp. 5-13.

Maggi-Germain N., Correia M. (2001), « L'évolution de la formation professionnelle continue – regards juridique et sociologiques », *Droit social*, n 9/10, septembre-octobre.

Morin M.-L. (1994), *Compétence et contrat de travail*, Cahier du GIP Mutations industrielles, colloque « Mutations de l'entreprise et performance - coopérer, oui... mais », novembre.

Palazzeschi Y. (1998), « Introduction à une sociologie de la formation – anthologie de textes français, 1944-1994 », volume 2, *Les évolutions contemporaines*, L'Harmattan.

Prost A. (2001), Introduction au dossier « Jalon pour une histoire de la formation professionnelle en France », *Travail et Emploi*, n° 86, avril.

Reynaud J.-D. (2001), « Le management par les compétences, un essai d'analyse », *Sociologie du travail*, n° 43, à paraître.

Santelman P. (2001), *La formation professionnelle, un nouveau droit de l'homme*, Gallimard Folio actuel-Le Monde.

Secrétariat d'État à la formation professionnelle (1999), *La formation professionnelle, diagnostic, défis et enjeux*, doc. Mimeo, mars.

Suppiot A. (1994), *Critique du droit du travail*, Presses Universitaires de France.

Suppiot A. (Rapporteur général) (1999), *Au-delà de l'emploi – Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Rapport pour la Commission des Communautés européennes, Flammarion.

Tanguy L. (2001), « Les promoteurs de la formation en entreprise (1945 – 1971) » *Travail et Emploi*, n° 86, avril.

Tanguy L. (2001), « Un mouvement social pour la formation permanente en France, 1945-1970 », in *Entre travail et citoyenneté – La formation permanente – France, Allemagne, Suède*, colloque CNRS (Travail et Mobilité et SASO), 8 et 9 juin.

Terrot N. (1997), *Histoire de l'éducation des adultes en France*, L'Harmattan.

Troger V. (2001), « Les passeurs de l'éducation populaire à la formation professionnelle continue » in *Entre travail et citoyenneté – la formation permanente – France, Allemagne, Suède*, colloque CNRS (Travail et Mobilité et SASO), 8 et 9 juin.

Ueberschlag J. (président), Goasguen Cl. (rapporteur) (1994), *Commission d'enquête de l'Assemblée nationale sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle*, mai.

Verdier E. (1999), « Le dispositif français à la croisée des chemins », *La revue de la confédération de la CFDT*, n° 22-23, août-septembre.

De Virville M. (1996), *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*, Rapport au ministre du travail et des affaires sociales, La Documentation française.

Résumé

Formation et éducation tout au long de la vie. 1971-2001 : deux réformes, un même défi

Par Vincent Merle et Yves Lichtenberger

Le processus de réforme de la formation professionnelle, engagé à la fin des années 90, tente de renouer avec l'ambition de la loi de 1971 qui voulait concilier progression professionnelle et développement personnel. À travers cette réforme, les acteurs tentent d'adapter le cadre institutionnel de la formation continue aux transformations de l'emploi et du travail, mais ils cherchent également à répondre aux questions laissées pendantes par la loi de 1971. La négociation ouverte en décembre 2000 a permis aux partenaires sociaux de poser les bases d'un système visant à développer les formations à l'initiative conjointe du salarié et de l'employeur, la construction de parcours professionnels et la validation des acquis. Sa suspension, en octobre 2001, obligera partenaires sociaux et pouvoirs publics à renouer le dialogue pour construire ensemble les différentes dimensions d'un droit individuel à la formation.