**Chapitre 1**

**Définition, contenu et enjeux des politiques publiques de formation professionnelle continue**

La formation professionnelle continue constitue une obligation nationale à la croisée de l’éducation, de l’emploi et du développement économique. Trois acteurs en partagent la compétence :

* l’État dans son triple rôle de régulateur, d’offreur et d’acheteur de formation ;
* les conseils régionaux dans leur fonction de conception et d’animation des politiques régionales de formation ;
* les partenaires sociaux dans la définition de leurs politiques sectorielles et dans leur gestion des fonds mutualisés.

Une politique publique de formation professionnelle continue :

* est mise en œuvre par une institution publique (ministères, conseils régionaux, branches professionnelles) au nom de l’intérêt collectif d’un groupe social,
* se définit par ses orientations, les moyens qu’elle mobilise, les acteurs et les outils de sa mise en œuvre et les modalités de son pilotage
* porte sur l’ensemble des actions susceptibles de contribuer au développement et à la reconnaissance des compétences professionnelles formation proprement dite mais aussi accueil, accompagnement, évaluation, certification…

L’exercice d’une compétence partagée, caractéristique du mode de décentralisation à la française, n’est pas le partage des compétences propre aux Etats fédéraux. De fait, le fonctionnement du système de formation professionnelle continue se traduit par un très complexe jeu d’acteurs rendant difficile le pilotage de l’ensemble.

1. Une compétence partagée entre trois (3) acteurs principaux

La formation professionnelle continue est définie aux articles L.6111-1 et L.6311-1 du code du Travail français.

Article L.6111-1

« La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale.

Elle comporte une formation initiale, comprenant notamment l’apprentissage[[1]](#footnote-1), et des formations ultérieures, qui constituent la formation professionnelle continue, destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. »

Article L.6311-1

« La formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale. »

La formation professionnelle continue constitue par conséquent une obligation nationale. Le droit qui la régit est au carrefour de quatre droits adossés à autant de principes constitutionnels :

* La garantie d’égalité d’accès pour les enfants et les adultes à l’instruction et à la formation professionnelle : « La nation garantit l’égal accès de l’enfant et de l’adulte à l’instruction, à la formation professionnelle et à la culture. »
* Le droit à l’emploi qui englobe le droit à la formation professionnelle et à la qualification : « Chacun a le devoir de travailler et le droit d’obtenir un emploi ».
* Le droit des salariés à la participation à la définition de leurs conditions de travail et de leurs garanties sociales qui englobe le droit à la négociation collective et à la gestion paritaire dans le domaine de la formation.
* La liberté d’entreprendre qui englobe le champ de la formation. Elle est affirmée par le Conseil Constitutionnel et s’applique aux opérateurs privés et publics qui ne constituent pas une profession réglementée.

Le système de formation professionnelle continue français est fondé sur une vision pluraliste. Il vise à répondre à des objectifs multiples : insertion, réinsertion, qualification, adaptation, retour à l’emploi, promotion sociale. Une grande diversité d’acteurs concourt à le faire fonctionner.

Cette conception est issue des lois et accords du début des années 1970 et n’a pas été remise en cause à ce jour. Elle repose pour l’essentiel sur le projet de Nouvelle Société conçu à la suite des évènements de 1968 et mis en œuvre par le gouvernement dirigé par Jacques Chaban-Delmas, et auquel appartenait Jacques Delors. Ce projet avait un fil conducteur : la redéfinition du rôle de l’État dans la Nation.

« J’ai dit qu’il nous fallait redéfinir le rôle de l’État. Il doit désormais faire mieux son métier, mais s’en tenir là et ne pas chercher à faire celui des autres. Pour cela, il devra donner ou restituer aux collectivités locales, aux Universités, aux entreprises nationalisées, une autonomie véritable et par suite une responsabilité effective [[2]](#footnote-2) ».

En 1972, cette orientation est rappelée par Jacques Delors : « Le mode actuel (de société) ne peut aboutir qu’à l’immobilisme. Pour le changer, il faut que l’Etat sache jouer un rôle d’orientation sans laisser se démobiliser les acteurs du jeu social. (…). Ou bien on donnera du jeu aux collectivités, aux organisations professionnelles et sociales, et des progrès seront possibles, ou bien l’Etat restera le point de passage obligé de toute initiative, et les frustrations grandiront : on passera à côté de chances extraordinaire »[[3]](#footnote-3).

Par construction, la formation professionnelle continue est un domaine partagé entre l’Etat et les partenaires sociaux d’abord, puis à partir de 1983, l’Etat, les conseils régionaux et les partenaires sociaux. Tant au niveau de l’élaboration du cadre normatif qu’au niveau de la conception et de la mise en œuvre des politiques, les responsabilités sont partagées entre trois acteurs qui interviennent chacun au nom de sa légitimité : l’Etat au nom de l’égalité des chances et de la solidarité nationale, les partenaires sociaux au nom de la compétitivité des entreprises et en tant qu’acteur fondamental de la reconnaissance des compétences, les collectivités régionales au nom du développement territorial économique et social. La régulation du système ne peut pas être abordée sous l’angle du partage des compétences, mais qu’elle doit se concevoir comme une capacité à assurer la cohérence d’une compétence partagée.

L’État exerce différentes fonctions dans sa mission de régulation du système de formation professionnelle continue visant à garantir l’égalité des personnes et celle des territoires :

* une fonction normative : la définition du cadre institutionnel, la production des normes législatives et réglementaires. Les partenaires sociaux sont étroitement associés à l’élaboration de ces normes ;
* une fonction de contrôle de l’utilisation des fonds de la formation professionnelle ;
* une fonction d’animation cherchant à favoriser le dialogue et la concertation entre les acteurs.

Mais par ailleurs il exerce également une mission de mise en œuvre d’actions de portée générale ou de mesures spécifiques en faveur de publics particuliers en lien avec les politiques de l’emploi dont il a la responsabilité : développement de la validation des acquis de l’expérience, lutte contre l’illettrisme et accès aux savoirs de base, politique européenne de formation. Dans ce cadre, il intervient, pour une faible part, comme acheteur sur le marché de la formation.

Enfin, l’État, à travers différentes composantes ministérielles, intervient comme offreur de formation : CFPPA, AFPA, CNED, CNAM…

Les conseils régionaux sont responsables du développement économique et de l’aménagement du territoire. Dans le prolongement de cette responsabilité, le législateur leur a confié en 1983 celle de la formation professionnelle continue. Les régions sont désormais responsables de la définition et de la mise en œuvre de la politique régionale de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d’un emploi ou d’une nouvelle orientation professionnelle. L’exercice de cette compétence se traduit notamment par l’adoption d’un plan régional de l’apprentissage et de la formation professionnelle.

Les partenaires sociaux définissent les politiques de formation des professions qu’ils représentent. Ils contribuent à l’élaboration du droit par la négociation collective, laquelle intervient aux niveaux interprofessionnels, des branches professionnelles et de l’entreprise. Les partenaires sociaux gèrent paritairement les institutions chargées de la mise en œuvre du droit de la formation continue et des politiques qu’ils définissent. La gestion paritaire se traduit par l’adhésion des entreprises à un organisme paritaire collecteur agréé (OPCA). Ainsi, l’entreprise joue un rôle central dans la mise en œuvre de la formation professionnelle continue qui fait partie intégrante de sa stratégie. L’employeur est tenu de participer à son financement. Il s’agit d’une obligation légale, instituée par la loi de 1971.

2. Un périmètre défini par la nature des financements

Une politique en matière de formation professionnelle continue peut-être définie comme l’ensemble des orientations, des organisations et des pratiques qui visent à développer des compétences individuelles ou collectives au bénéfice de finalités ou de publics dont l’acteur qui la met en œuvre a la responsabilité. Elle se décrit par sa finalité et ses objectifs opérationnels, ses modalités de mise en œuvre, ses moyens financiers et ses processus de suivi et d’évaluation.

La formation n’étant qu’un moyen, tout acteur peut mettre en œuvre un volet formation dans le cadre de l’action qu’il mène dans son domaine de compétence. Ainsi, par exemple, l’administration pénitentiaire a une politique de formation des personnes sous-main de justice, les organisations agricoles développent une politique de formation accompagnant la reprise d’exploitation, les conseils généraux organisent des politiques de formation pour les personnes en situation d’exclusion … La description exhaustive de l’ensemble de ces politiques de formation, outre son caractère éphémère, présenterait un aspect fastidieux. Il a donc été choisi dans ce cours de rechercher les éléments méthodologiques permettant d’analyser n’importe quelle politique de formation en s’appuyant sur l’étude de l’action des principaux acteurs, agissant dans la mise en œuvre des politiques d’emploi : l’Etat à travers l’action du ministère de l’emploi, les conseils régionaux et les partenaires sociaux.

Jusqu’au début des années 1990, le système de formation professionnelle continue a été segmenté selon le statut des bénéficiaires :

* jeunes en insertion : il s’agit des actions conduites en direction de la population des jeunes ayant quitté le monde scolaire mais n’étant pas encore inséré dans le monde du travail ;
* demandeurs d’emploi : la population concernée correspond au sens propre du terme aux personnes inscrites sur la liste gérée par l’ANPE. Dans un sens large, elle inclut toutes les personnes à la recherche d’un emploi ;
* salariés et agents publics : cette population regroupe l’ensemble des actifs en situation d’emploi. On y inclut souvent par extension les travailleurs non-salariés, professions libérales, artisans, agriculteurs…

Les responsabilités entre les trois acteurs, État, conseils régionaux et partenaires sociaux, ont été longtemps partagées de manière théorique en confiant à l’Etat la responsabilité de la formation des demandeurs d’emploi, aux conseils régionaux, celle des jeunes en insertion et aux partenaires sociaux, celle des salariés. Ce découpage connaissait pourtant de nombreuses zones d’incertitude : pourquoi établir une limite symbolique à 25 ans pour identifier un jeune d’un demandeur d’emploi ? Comment catégoriser une personne qui enchaîne des contrats à durée déterminée de très courte durée ? De quelle catégorie relève une personne embauchée sur un contrat aidé ?

Cette segmentation a été remise en cause au début des années 2000 par la notion de « lifelong learning » (apprentissage tout au long de la vie). La volonté ancienne des pédagogues de « mettre la personne au centre de sa formation » trouve une traduction conceptuelle dans la notion, mise en avant par la Commission européenne, de l’apprentissage tout au long de la vie. L’intention est de faire du « formé » un « apprenant », et de l’individu, l’acteur de son projet professionnel. Le but est d’optimiser les moyens mis dans la formation professionnelle en faisant de l’engagement de la personne dans son projet, le garant de l’efficacité de l’action. Cette orientation cherche également à dépasser les cloisonnements du système de formation, liés à la multiplicité des acteurs légitimes, par l’émergence de la notion de parcours.

Néanmoins, le système d’information permettant de retracer l’ensemble des dépenses afférentes à la formation professionnelle continue repose encore sur une segmentation décideurs / publics. En 2005, 25,9 milliards d’euros ont été consacrés à la formation professionnelle continue et à l’apprentissage[[4]](#footnote-4), soit 3,5 % de plus qu’en 2004. Après une forte baisse entre 1999 et 2002, l’effort de formation de la nation reste stable à 1,5 % du Produit intérieur brut.

La rémunération des personnes en formation représente 40 % de la dépense pour la formation professionnelle continue et l’apprentissage. 59 % de la dépense est constituée de dépenses de fonctionnement et 1 % est consacré à l’investissement.[[5]](#footnote-5)

Le tableau suivant reprend de manière simplifiée, mais au prix de quelques conventions dans la composition des agrégats, la dépense économique pour la formation professionnelle en 2005 par financeur et par public.

En milliards d’euros

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|    | Apprentis  | Jeunes en insertion professionnelle  | Salariés  | Agents publics  | Demandeurs d’emploi  | Total  |
| Entreprises  | 0,9 | 1,0 | 8,6 | - | - | 10,5 |
| Etat  | 1,1 | 0,7 | 1,1 | - | 1,5 | 4,4 |
| Régions  | 1,7 | 0,8 | 0,1 | - | 0,6 | 3,2 |
| Collectivités publiques | - | - | - | 5,5 | - | 5,5 |
| Autres  | - | - | - | - | 1,3 | 1,3 |
| Ménages  | 0,3 | - | 0,7 | - |  | 1,0 |
| Total  | 4,0 | 2,5 | 10,5 | 5,5 | 3,4 | 25,9 |

(Source : annexe au projet de Loi de finances pour 2008)

Chacune des cases du tableau, croisant un financeur (en ligne) et un public (en colonne) représente l’exercice d’une politique de formation. Certains de ces financeurs sont privés : les entreprises, les ménages. Les administrations lorsqu’elles agissent en tant qu’employeurs d’agents publics, peuvent également être considérées comme mettant en œuvre des politiques de formation « privées ». D’autres acteurs sont publics : l’Etat et les conseils régionaux qui mettent en œuvre des politiques de formation professionnelle au service de groupes sociaux, entreprises, territoires ou individus, pour lesquels ils exercent une responsabilité particulière. Par assimilation, les partenaires sociaux, qui regroupent les entreprises au sein d’organisations professionnelles, seront considérés comme des acteurs publics dès lors que leur intervention ne vise pas les intérêts d’une seule entreprise ou d’une seule personne mais bien ceux d’un groupe social.

La notion de politiques publiques de formation professionnelle regroupe par conséquent les politiques mises en œuvre par les pouvoirs publics, Etat et conseils régionaux (à l’exclusion des politiques de formation des agents publics) et par les partenaires sociaux au sein des organisations professionnelles.

 3. L’objet des politiques publiques de formation professionnelle continue

Les politiques de formation professionnelle ont comme objet l’ensemble des actions visant le développement et la reconnaissance des compétences. Sous l’influence notamment des technologies de la communication et de l’accès généralisé aux connaissances qu’elles permettent, les architectures d’ingénierie et d’apprentissage sont devenues plus ouvertes. Les frontières deviennent floues entre l’information, la documentation, la communication et la formation. Dans le même temps, les évolutions de la relation de travail font également bouger les lignes entre travail et formation, en termes de temps consacré à l’un ou à l’autre mais aussi en termes d’alternance, c’est-à-dire de l’usage du travail comme processus d’apprentissage. La formation professionnelle se retrouve étriquée dans une définition administrative, liée au caractère fiscal de l’obligation des entreprises à participer à la formation de leurs salariés. Un décalage croissant s’installe entre d’une part les pratiques des entreprises et des personnes pour développer et identifier les compétences et, d’autre part, les bases juridiques du système de formation.

Dans l’état actuel du droit positif, la notion d’action de formation est définie selon deux angles différents.

Par une typologie d’objectifs décrite à l’article L.6313-1 et suivants du code du Travail.

« Les actions de formation qui entrent dans le champ d'application des dispositions relatives à la formation professionnelle continue sont :

1. les actions de préformation et de préparation à la vie professionnelle ;
2. les actions d'adaptation et de développement des compétences des salariés ;
3. les actions de promotion professionnelle ;
4. les actions de prévention ;
5. les actions de conversion ;
6. les actions d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ;
7. les actions de formation continue relative à la radioprotection des personnes prévues à l'article L. 1333-11 du code de la santé publique

8. les actions de formation relatives à l'économie de l'entreprise ;

1. les actions de formation relatives à l'intéressement, à la participation et aux dispositifs d'épargne salariale et d'actionnariat salarié ;

 10. les actions permettant de réaliser un bilan de compétences ;

1. les actions permettant aux travailleurs de faire valider les acquis de leur expérience ;
2. les actions d'accompagnement, d'information et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises artisanales, commerciales ou libérales, exerçant ou non une activité ;
3. les actions de lutte contre l'illettrisme et l'apprentissage de la langue française. »

Par des modalités d’exécution définies à l’article L.6353-1 du code du Travail.

« Les actions de formation professionnelle mentionnées à l'article L. 6313-1 sont réalisées conformément à un programme préétabli qui, en fonction d'objectifs déterminés, précise les moyens pédagogiques, techniques et d'encadrement mis en œuvre ainsi que les moyens permettant de suivre son exécution et d'en apprécier les résultats. »

Cette définition provoque actuellement de nombreux disfonctionnements. L’approche sous forme de typologie d’objectifs engendre un phénomène de stratification où les types d’actions retenus, de nature et de niveaux différents, sont difficilement articulables les uns aux autres : les actions de prévention ou de conversion côtoient les actions de formation continue ciblées : radioprotection des personnes prévues à l'article L. 1333-11 du code de la santé publique. Par ailleurs, la notion d’action de formation est instrumentalisée par une logique fiscale, liée à l’obligation pour les employeurs de participer à la formation de leurs salariés. Ainsi le bilan de compétences et la validation des acquis de l’expérience sont intégrés au sein de l’article L. 6313-1 pour des raisons financières. Il serait nécessaire aujourd’hui d’élargir la définition de l’action de formation pour y intégrer l’amont et l’aval (ingénierie, reconnaissance et validation des acquis), c’est à dire l’ensemble des activités conditionnant l’action. Le conseil, par exemple, sans être lui-même une action de formation, vise à l’optimisation de celle-ci.

Il parait nécessaire de positionner la notion de formation par rapport aux champs qui lui sont connexes, notamment l’insertion.

La notion d’insertion se comprend au regard de sa finalité tantôt curative, tantôt préventive des difficultés et des risques sur le marché du travail. Elle renvoie à la notion de parcours organisant diverses prestations (accueil, information, diagnostic-bilan orientation, accompagnement, action de formation, validation, aide à l’insertion), aucune des prestations formant ce parcours n’étant une étape obligatoire.

La formation doit être conçue comme un moyen (construction de savoirs nouveaux) au service de finalités diverses que l’on peut rassembler en trois catégories : insertion ou réinsertion dans l’emploi, maintien dans l’emploi (notamment par l’adaptation des compétences) et la “ promotion ” (qualification et développement des compétences).

Cette définition de la formation place donc l’acte d’apprentissage entendu stricto sensu au centre d’un ensemble plus vaste de prestations situées en amont (accueil, information, diagnostic-bilan-orientation, accompagnement) et en aval (validation, suivi) qui prennent sens par rapport à l’acte central d’apprentissage.

Le terme de formation professionnelle sera utilisé ici dans une acception large, incluant l’ensemble des outils mobilisés pour le développement et la reconnaissance des compétences et incluant, par exemple, des outils tels que le bilan de compétences ou la validation des acquis de l’expérience.

4. La question de la gouvernance

Chacun des trois acteurs partageant la responsabilité de faire fonctionner le système de formation (Etat, conseils régionaux et partenaires sociaux) ne constitue pas un ensemble homogène autour d’une vision sociétale (ou sociale) partagée, mais bien au contraire recèle en son sein de nombreux champs de tension.

L’État, à travers l’action de ses différents départements ministériels aux niveaux central et déconcentré, ne présente pas l’image d’une politique cohérente et concertée en matière de formation professionnelle continue. Ces tensions se traduisent notamment par la mise en sommeil de toutes les instances de concertation interministérielle. Elles sont particulièrement vives entre le ministère de l’emploi et celui de l’éducation nationale. Ces tensions sont présentes dans tous les pays de l’Union européenne.

Les partenaires sociaux occupent une place importante en raison du choix de placer la formation professionnelle au cœur des relations sociales et du droit du travail, et non pas, comme d’autres pays, dans le prolongement de l’éducation populaire au sein du service public. Une des raisons de ce choix est certainement le souci d’équilibrer la construction antérieure de l’enseignement professionnel qui s’était faite dans une logique d’opposition au monde économique. Pour autant, il faut constater que l’intervention des partenaires sociaux est plus gestionnaire que politique et la négociation sociale attend beaucoup de l’impulsion de l’État. Outre les questions de fond relevant du questionnement sur la démocratie sociale, l’intervention des partenaires sociaux dans le domaine de la formation professionnelle rencontre en permanence deux questions : le rôle ambigu joué par les chambres consulaires et la représentativité des organisations syndicales.

En mettant en avant de manière répétée la notion « d’acteur pivot » et en confondant parfois « compétence de droit commun » et « compétence exclusive », les conseils régionaux ont construit leurs politiques de formation davantage dans un souci d’affirmation institutionnelle que dans une préoccupation d’intégration de leur action dans une politique de développement territorial global. Des raisons peuvent sans doute en être recherchées dans la difficulté de l’appréciation de la demande sociale réelle en matière de formation et dans la faible visibilité des effets des actions conduites, au regard de l’importance des budgets consacrés. Cette tendance a conduit à mettre en avant dans les instances de concertation interrégionale la dimension politique plus que le souci de construire de manière cohérente une compétence commune. Cet antagonisme ne porte pas seulement sur les relations entre les conseils régionaux et l’Etat. Il concerne également les relations concurrentielles des régions entre elles et leur faible souci de s’assurer collectivement que la somme de leurs politiques constitue un ensemble national cohérent. Cela se traduit notamment par la faiblesse politique de l’association des régions de France (ARF).

Par ailleurs, le système de formation professionnelle, domaine de compétence partagée, ne peut pas fonctionner sans mécanisme de régulation. Cette fonction de régulation ne peut appartenir qu’aux pouvoirs publics du fait que la formation professionnelle est porteuse d’un projet sociétal, et non pas seulement social. Elle concerne la personne à tout âge de sa vie, au sein du rapport de travail mais aussi en dehors.

Confiée à l’origine à la délégation à la formation professionnelle, cette fonction de régulation n’a pas été redéfinie au fur et à mesure de l’évolution de l’organisation du système et de ses acteurs. Le développement du fait régional ne s’est pas traduit, notamment vis-à-vis des services de l’Etat, par des positionnements clairs sur la manière dont s’exerçait cette fonction de régulation. L’unique lieu de concertation entre les trois acteurs, le conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie, n’a pas été construit comme lieu d’exercice de cette régulation.

1. Le mot « apprentissage » est polysémique. Dans un sens général, il désigne l’acte d’apprendre. Dans le contexte de l’étude du système de formation professionnelle, il est souvent utilisé pour désigner une modalité particulière de formation initiale en alternance. [↑](#footnote-ref-1)
2. Déclaration de J. Chaban-Delmas, faite au Parlement le 16 septembre 1969 [↑](#footnote-ref-2)
3. « L’Express », 12-18 juin 1972, p.159 [↑](#footnote-ref-3)
4. L’apprentissage constitue un élément de la formation professionnelle initiale. Mais il est souvent agrégé avec la formation professionnelle continue du fait de la similitude des intervenants dans la conduite des politiques. [↑](#footnote-ref-4)
5. Annexe au projet de Loi de finances pour 2008 [↑](#footnote-ref-5)