

Dans le cadre du 50^e anniversaire de “la loi de 71”, voici une analyse exceptionnelle de Jean-Marie Luttringer, expert incontournable du système français de formation continue, mais surtout témoin et acteur de ses évolutions depuis cinquante ans ! À travers onze thèses, l’auteur nous fait pénétrer dans les arcanes de l’élaboration de ce système, en nous faisant osciller en permanence entre le contexte de la loi de 1971, les principaux tournants législatifs au cours du temps, et la loi de 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » : un panorama foisonnant et passionnant qui montre comment a pu émerger et perdurer le système si singulier de formation continue « à la française ».

Damien Brochier.

Le modèle français de formation professionnelle : un système flexible en perpétuelle mutation

JEAN-MARIE LUTTRINGER¹ (www.jml-conseil.fr).

Le système français de formation professionnelle institué par la loi fondatrice du 16 juillet 1971 a connu non moins de quinze réformes. Certaines peuvent être qualifiées de réforme « de tuyauterie » en raison de leur objet principal de régulation de flux financiers ; d’autres, au contraire, ont introduit des concepts nouveaux qui ont eu pour effet d’entraîner des mutations aussi bien du périmètre que de l’organisation du système. Tel est notamment le cas de la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ».

La présente contribution propose de retracer les mutations des principaux concepts qui ont structuré cet univers au cours du demi-siècle qui vient de s’écouler. « Les mots pour le dire » sont

principalement empruntés à l’univers du droit. Ni le champ sémantique des sciences de l’éducation ni celui de l’économie et de la sociologie de la formation ne sont sollicités par l’auteur. En revanche, l’expérience acquise au cours d’une vie professionnelle passée dans l’univers de la formation professionnelle continue à nourrir cette réflexion qui se construit et s’exprime dans le champ sémantique juridique.

La promesse de la deuxième chance

La « loi Delors » est au confluent de quatre courants de pensée qui sous-tendent les pratiques éducatives destinées aux adultes, dont elle fait la synthèse (Terrot, 1997) : celui de l’éducation populaire, porté par diverses

1. Cf., sur le site de J.-M. Luttringer [www.jml-conseil.fr], les chroniques qui ont nourri cette contribution ainsi que des informations sur son parcours professionnel effectué dans l’univers de la formation professionnelle.

associations et par le mouvement syndical, et coordonné par un ministère en charge de l'éducation populaire ; celui de la promotion sociale, porté par le patronat chrétien et le gaullisme social, notamment à travers une loi du 31 juillet 1959 ; celui de la formation professionnelle (au sens strict du terme) d'une main-d'œuvre qualifiée dont le marché du travail avait le plus grand besoin dans l'après-guerre, porté par les pouvoirs publics, en particulier à travers l'AFPA ; celui de la productivité des entreprises, financièrement soutenu par le plan Marshall et promu par une association rattachée au Commissariat général du plan : le Centre national d'information pour la productivité des entreprises, ancêtre du *Centre Inffo...*

La loi avait pour ambition d'offrir à chacun une deuxième chance, grâce à sa double finalité de formation professionnelle continue et d'éducation permanente.

Au fil des réformes, les ressources allouées par les entreprises et par les pouvoirs publics ont été affectées en application de politiques adéquationnistes aux besoins de court terme exprimés par le marché du travail, ainsi qu'aux formations destinées à endiguer le chômage structurel et récurrent, de sorte que la finalité de l'éducation permanente a progressivement disparu de l'univers de la formation continue.

La loi du 5 septembre 2018 n'est pas porteuse de cette finalité alors que son intitulé « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » pourrait le donner à penser. Les ressources disponibles

sont en effet affectées « au développement des compétences ». Le compte personnel de formation, dispositif emblématique de cette loi, a pour objectif la qualification professionnelle du titulaire du CPF et ne fait aucune mention de l'éducation permanente.

Alors que, au cours des années 1990, la notion de compétences est devenue l'alpha et l'oméga du discours politique et managérial à propos de la formation professionnelle continue (CNPF, 1998), il n'en va pas de même du champ sémantique juridique. En lieu et place du droit à l'éducation permanente, celui-ci renvoie explicitement au droit à la qualification professionnelle, celle-ci étant érigée en principale finalité d'une action de formation, qui contribue à la construire, à l'entretenir et à pourvoir à son renouvellement. Selon le Code du travail, le droit à la qualification est opposable par toute personne sortie du système éducatif sans qualification, soit aux pouvoirs publics dans le cadre du service public d'éducation, soit aux régions dans le cadre du service public régional de formation professionnelle. La loi affirme par ailleurs le droit de toute personne d'évoluer au moins d'un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle. L'obligation de l'employeur de « veiller à la capacité du salarié à occuper un emploi » peut également s'interpréter comme le droit au maintien de la qualification contractuelle. Le nouveau compte personnel de formation a pour objectif la qualification personnelle de ses titulaires. La loi le prend en compte en allouant des

ressources supplémentaires au titre du CPF à diverses catégories de personnes (personnes sans qualification, personnes handicapées, salariés à temps partiel...). Ni la finalité de l'éducation permanente, perdue en chemin, ni la promesse d'une deuxième chance, à parité avec la première chance qui est celle du diplôme acquis en formation initiale, ne se sont réalisées, à quelques exceptions près au cours du demi-siècle qui vient de s'écouler. En revanche, la formation professionnelle a bien été un facteur de productivité des entreprises. Elle a par ailleurs servi d'amortisseur au chômage massif non prévu dans le référentiel de la loi de 1971 (stages parking dans les années 1970 et 1980).

À partir de 1992, le référentiel juridique de la formation professionnelle continue devient le droit à la qualification. Ce référentiel s'inscrit dans la réforme de 2018 à travers le CPF. La question est celle de son effectivité et de sa mise en concurrence avec le concept « gestionnaire » de compétence, dépourvu de valeur juridique.

Le droit à la formation : droit catégoriel et/ou droit universel ?

Le congé individuel de formation (CIF) institué en 1971 peut être considéré comme le droit emblématique des « travailleurs salariés » à la formation. Il a été accueilli comme l'avaient été les

congés payés de 1936. Ses promoteurs, et notamment les organisations syndicales de salariés, y voyaient la conquête d'un espace de liberté dans l'univers du travail (abondant à l'époque), réputé aliénant et prédateur. Ce nouveau droit était porteur d'une promesse d'émancipation qu'apporterait la pratique de l'éducation permanente dans le temps libéré grâce à la suspension du contrat de travail. Certains y voyaient les prémices d'une société autogérée. On remarquera ici que 2018, année de la commémoration du 50^e anniversaire de Mai-68, verra disparaître ce droit emblématique institué par « la loi Delors ». Le concept de « personnalisation » du droit à la formation, c'est-à-dire un droit attaché à la personne indépendamment de son statut, est apparu dans le débat public à l'occasion des travaux préparatoires à la négociation d'un accord interprofessionnel dès 1999². Le concept conduira à la création du DIF en 2003, puis du CPF en 2014. L'effectivité de ce droit est garantie par son enregistrement et sa « consignation » au sein d'une institution publique dûment habilitée – la Caisse des dépôts et consignations (CDC) – pour la gestion de ressources financières dédiées à la mise en œuvre des droits consignés.

Au 1^{er} janvier 2021, 29 millions d'actifs occupés bénéficient d'un compte personnel de formation (CPF), qui est l'une des composantes du compte per-

2. Le rapport (souvent qualifié de *Livre blanc*), réalisé par le Secrétariat d'État aux droits des femmes et à la formation professionnelle en 1999, en prévision d'une nouvelle négociation interprofessionnelle sur la formation, proposait 4 axes de modernisation du système de formation, dont le premier était de « développer un droit individuel transférable et garanti collectivement » (p. 44-47).

sonnel d'activité (CPA) aux côtés du compte pénibilité et du compte engagement citoyen. À cette même date, 55 millions de personnes âgées de 16 ans et plus sont titulaires d'un CPA jusqu'à leur décès.

L'intention « universaliste » exprime sans ambiguïté la volonté politique de détacher la formation professionnelle tout au long de la vie de la gestion « catégorielle » déléguée, à titre principal par la loi fondatrice de 1971, aux partenaires sociaux par l'exercice de la gestion paritaire. Il demeure que tous les actifs ne sont pas des salariés et que le pouvoir normatif des partenaires sociaux ne peut s'exercer que pour le seul bénéficiaire de ces derniers.

La totalité de 26 milliards que la nation consacre à la formation professionnelle des actifs, soit 1,1 % du PIB (loi de finances pour 2021), n'a certes pas vocation à être inscrite dans des comptes personnels dont la gestion serait assurée par la CDC. Ni l'apprentissage ni les formations relevant de la responsabilité de l'employeur en vertu d'une disposition d'ordre public (sécurité) ou d'un engagement contractuel (obligation d'adaptation...) n'ont vocation à être financées selon une logique de compte personnel géré par la CDC. Quant aux quatre millions de travailleurs non salariés titulaires d'un CPF, le financement de leur formation est assuré pour partie par des fonds d'assurance formation, et pour partie seulement dans le cadre d'un CPF géré par la CDC. Le financement de la formation des demandeurs d'emploi est assuré à titre principal par les

conseils régionaux et par *Pôle emploi*, et à titre complémentaire grâce aux fonds disponibles sur le CPF sous réserve de l'accord de leur titulaire. Enfin, toute personne qui le souhaite peut s'engager dans une formation à son initiative, à titre personnel, sur ses fonds propres, sans recourir à aucune des modalités juridiques évoquées ci-dessus.

À la différence du droit universel à la santé, qui a vocation à englober la totalité des situations auxquelles peut être exposée une personne, le droit universel à la formation tout au long de la vie connaît différents régimes juridiques qui ne relèvent pas de ce concept mais qui coexistent avec le CPF dont c'est la vocation.

Plusieurs pays européens et membres de l'OCDE ont mis en place des comptes de formation. Toutefois, aucun de ces comptes n'a l'ambition du CPF ; aucun pays n'a inventé le CPA « réceptacle de comptes personnels » ni ne dispose d'une institution publique telle que la CDC capable d'en assurer la gestion.

La gouvernance du système de formation professionnelle, enjeu de pouvoir hors de l'entreprise et en son sein

Le cadre institutionnel du système de formation professionnelle extérieur à l'entreprise a été construit, en rupture avec le service public organique qui caractérise le ministère de l'Éducation nationale, comme « une obligation nationale » à laquelle sont associés les acteurs économiques et sociaux. Ce

choix fondateur a été confirmé par toutes les réformes qui ont jalonné le demi-siècle qui vient de s'écouler, jusqu'à celle du 5 septembre 2018.

Le célèbre discours sur « la nouvelle société » de Jacques Chaban-Delmas exprime la philosophie politique qui, jusqu'à la réforme de 2018, a sous-tendu la gouvernance, externe à l'entreprise, de notre système de formation professionnelle. Ce projet avait pour ambition de redéfinir le rôle de l'État dans la Nation : « Tentaculaire car, par l'extension indéfinie de sa responsabilité, il a peu à peu mis en tutelle la société française tout entière [...] 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 effective³. »

Cette même vision est relayée par Jacques Delors, inspirateur de la réforme de la formation professionnelle en 1971 : « Ou bien on donnera du jeu aux collectivités et aux organisations professionnelles et sociales, et des progrès seront possibles, ou bien l'État restera le point de passage obligé de toute initiative, et les frustrations grandiront : on passera à côté de choses extraordinaires. »

Cette philosophie politique a conduit les pouvoirs publics à reconnaître aux partenaires sociaux un rôle de « pré-législateur », grâce à la négociation d'accords interprofessionnels, et à leur déléguer la gestion paritaire, au sein de fonds d'assurance formation et d'OPCA, d'une partie de la contribution fiscale des entreprises due au titre de la formation professionnelle.

L'équilibre des pouvoirs entre l'État et les partenaires sociaux construit au fil des décennies a été mis en cause dans la dernière réforme au profit d'une reprise en main par l'État, notamment à travers la création d'un établissement public administratif, *France compétences*, en charge de réguler le système de formation professionnelle.

Face à cette rupture historique, le MEDEF, par la voix de son président, a retrouvé au printemps 2021 l'inspiration du discours sur « la nouvelle société » en appelant à « l'autonomie des partenaires sociaux ». Cet appel intervient dans un contexte marqué par un mouvement de restructuration des branches professionnelles⁴ qui ouvre des perspectives nouvelles à l'autonomie des partenaires sociaux. Il y a dix ans encore, on dénombrait sept cents conventions collectives contre deux-cent-cinquante aujourd'hui, avec l'espoir de réduire ce nombre à la centaine.

Le mouvement parallèle de restructuration des OPCA, désormais regroupés au

3. Jacques Chaban-Delmas, « La nouvelle société », déclaration devant le Parlement le 16 septembre 1969.

4. Philippe Denimal, « Vent fort dans les branches », www.metiseurope.eu (décembre 2020). Cet article propose un état des lieux exhaustif du processus de restructuration des branches professionnelles depuis le rapport de Frédéric Poisson jusqu'au rapport Raimin de 2020.

sein de onze OPCO intersectoriels, contribue largement au déplacement du centre de gravité du pilotage des politiques de formation par les partenaires sociaux du niveau interprofessionnel vers celui de la branche et de l'interbranche. On peut faire l'hypothèse que, réduites en nombre et d'une taille critique suffisante pour générer de l'expertise technique et de la capacité politique de négociation, les branches apporteront un nouveau souffle à l'« autonomie contractuelle ». Il demeure que, en toute logique juridique, la gestion de ressources publiques (budget de l'État et contribution fiscale des entreprises) destinées à financer un droit universel ne peut relever que d'une gouvernance publique, à laquelle peuvent être associés divers partenaires concernés par cette politique, dont les partenaires sociaux.

L'arrivée des régions, en 1983, a mis fin au tête-à-tête entre l'État et les partenaires sociaux. Toutefois, la décentralisation à la française ne fait pas de la France un État fédéral. Le pouvoir normatif en matière de formation professionnelle ainsi que l'apprentissage restent entre les mains de l'État, détenteur du pouvoir législatif, et des partenaires sociaux, par la voie de la négociation collective. Les régions sont « chef de file » pour mettre en œuvre, au niveau de leur territoire, des orientations politiques définies par ailleurs. La dernière réforme de mars 2018 leur a d'ailleurs enlevé l'essentiel des compétences en matière d'apprentissage pour les transférer à *France compétences* et aux branches professionnelles.

S'agissant des enjeux de pouvoir, et donc de gouvernance, au sein de l'entreprise, la loi du 16 juillet 1971 a repris à son compte et précisé les attributions du comité d'entreprise dans le domaine de la formation professionnelle, déjà inscrites dans l'ordonnance du 22 février 1945 et rappelées par le préambule de l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970. En dépit de diverses tentatives de rendre obligatoire le plan de formation en passant de la délibération à la codécision, le Rubicon n'a jamais été franchi. Après l'arrivée de la gauche au pouvoir en 1981, Marcel Rigout, ministre communiste de la formation professionnelle, ne réussit pas davantage à imposer une obligation de négociation de la formation au sein de l'entreprise à l'instar de la négociation annuelle sur les salaires instituée par les lois Auroux. Cependant, l'obligation de consultation fut encadrée au fil des années par un luxe de règles de procédure. Les réformes récentes du droit du travail (2014/2016) et de la formation professionnelle (2018) n'ont pas modifié l'équilibre des pouvoirs sur la formation dans l'entreprise. En 2021 comme ce fut le cas en 1971, le pouvoir de décision appartient toujours au chef d'entreprise. Charbonnier est maître chez lui... sous réserve d'un accord d'entreprise !

Le conflit de logique entre la loi fiscale et la loi sociale

Depuis 1971, la loi fiscale a marqué de son empreinte aussi bien l'accès des salariés à la formation que les pratiques

pédagogiques, au détriment de la loi sociale. La norme juridique issue de ces deux processus est fondamentalement différente. La loi fiscale (fondée sur une contribution des employeurs au *prorata* de leur masse salariale) a été adoptée en 1971, après le constat de l'incapacité des partenaires sociaux à proposer, par la voie de la négociation collective, un financement de la formation professionnelle assuré par des cotisations sociales comparables à d'autres garanties sociales telles que l'assurance-chômage, les retraites complémentaires et la prévoyance individuelle et collective.

Rappelons que ce mode de financement avait été proposé aux partenaires sociaux en 1970/1971, sans succès. À l'exception de *Force ouvrière*, ils n'étaient pas disposés à s'engager dans cette voie. La question de la « transmutation » de la contribution fiscale en cotisations sociales est réapparue à plusieurs reprises sans jamais être suivie d'effets. En revanche, la réforme de 2014, qui a réduit la contribution fiscale à 1 % de la masse salariale, a autorisé les OPCA à collecter des contributions conventionnelles complémentaires à la contribution fiscale, ainsi que des versements volontaires. La réforme de 2018 a confirmé cette orientation.

Les règles, les institutions et les sanctions de la loi fiscale sont d'essence prescriptive et régalienne. L'administration définit, par voie réglementaire et de circulaires, ce qu'il est convenu de considérer comme de la formation professionnelle (les formations dites « imputables »). Au fil des décennies, la logi-

que inhérente à la loi fiscale a modelé le comportement des professionnels de la formation. Le reflux de la loi fiscale à partir de la loi du 5 mars 2014 (suppression du 0,9 %) conduit à réexaminer en profondeur ce que l'on nomme « formation professionnelle ». Celle-ci est désormais financée partiellement sur les fonds propres de l'entreprise et ne peut plus être qualifiée juridiquement d'impôt, de taxe ou de cotisation. Elle renvoie à la notion d'« investissement » dont le régime juridique reste à définir.

À partir de 2014, le respect de la loi sociale engage la responsabilité des différentes parties aux contrats collectifs et individuels. C'est à la fois sa force et sa faiblesse. L'effectivité de la loi sociale repose sur le pari de la mobilisation des acteurs de la démocratie sociale, dont la fragilité est par ailleurs un fait avéré. Par conséquent, il est impératif que l'objectif de renforcement de la légitimité et de l'efficacité des acteurs de la démocratie sociale soit couronné de succès pour gagner le pari de « la loi sociale » : financement de la démocratie sociale, réduction du nombre de branches professionnelles, clarification de la représentativité des organisations syndicales de salariés ainsi que des organisations professionnelles d'employeurs

L'encadrement des prestataires de services : liberté d'entreprendre, profession réglementée, qualité

Au cours des années 1970, l'offre de formation a connu une période « des

1 000 fleurs » suivie d'une longue période de désamour. Dans l'idéal de 1970, chacun pouvait être tour à tour formé et formateur dans la société rêvée après Mai-68, fondée sur l'éducation permanente. Le choix stratégique de la loi Delors en faveur du concept d'« obligation nationale » en lieu et place d'un service public organique (ministère bis de l'éducation permanente) rendait cette utopie possible.

En effet, le service public d'éducation, fondé sur les principes d'égalité et de gratuité, est régi par la loi de la République, impersonnelle et générale (même programme, statut uniforme des enseignants, statut tutélaire des élèves, obligation scolaire, droit disciplinaire interne), alors que les dispensateurs de formation professionnelle font une place grandissante au contrat (individuel et collectif) dont la marque est d'être spécifique et individuel, ainsi qu'au principe constitutionnel de la « liberté d'entreprendre ».

Le droit républicain de l'éducation (formation initiale) est influencé par les valeurs du catholicisme : la vérité révélée est la même pour tous ; le dogme est garanti par l'infailibilité pontificale ; l'erreur est une faute. Dans le droit de la formation tout au long de la vie, l'influence protestante l'emporte : ni vérités révélées, ni dogmatisme, ni pape. Cette différence culturelle est sans doute un facteur explicatif du remarquable taux d'accès à la formation tout au long de la vie dans les pays scandinaves de culture protestante. Le service public d'éducation, quand bien même la formation permanente ne

lui avait pas été rattachée, a bien entendu développé une offre de formation destinée aux adultes engagés dans la vie active au sein de structures dédiées à cette fin : GRETA et services de formation continue des universités. Cependant, comparativement à d'autres systèmes européens de formation professionnelle (ceux des pays scandinaves ou anglo-saxons notamment), la porosité entre formation initiale et formation continue demeure faible (à l'exception notable du CNAM), et les conditions juridiques du continuum entre formation initiale et formation continue demandent à être construites.

Dès 1978, les 1 000 fleurs furent soumises à une taille sévère, avec l'adoption d'une loi sur le contrôle du dispensateur de formation (démarchage, publicité, prix excessifs...). Celle-ci prévoyait un contrôle et des sanctions administratives pouvant aller jusqu'aux sanctions pénales du bon usage des deniers publics, au nom de la protection des usagers et au final de la qualité de la formation dispensée. Mais, contrairement à une idée communément admise, la qualité de la formation dispensée aux apprenants ne résulte pas du statut public (qui serait de qualité par nature...) ou privé (« marchands de soupe » par nature...) du dispensateur de formation, ni de celui, réglementé ou non, des formateurs et d'autres personnes en charge de la transmission de savoirs et de savoir-faire (maître d'apprentissage tuteurs...), ni de mécanismes de contrôle a priori de l'activité de formation (agrément...) mis en place par l'administration. L'excès de ce type

de droit, comme le mauvais cholestérol, « nuit grave... », voire « tue » le droit. Le contrôle exercé par les financeurs sur l'affectation des ressources destinées à la formation, pour légitime qu'il soit, garantit simplement sa conformité au référentiel fixé par les financeurs, mais ne constitue pas une garantie de la qualité de la formation. Là encore, l'excès « nuit grave... ». La question de la qualité de la formation, au-delà de la conformité, pose celle de sa pertinence, de sa cohérence avec le projet de la personne, et de son efficacité, c'est-à-dire de l'adéquation entre la prestation délivrée et les ressources engagées. Elle renvoie également à des règles qui relèvent de l'ordre public et qui ne sont pas spécifiques au domaine particulier de la formation (notamment pour lutter contre les dérives sectaires).

Les réformes de la dernière période (loi du 5 mars 2014, loi du 5 septembre 2018) n'ont fort heureusement pas succombé à la dérive du formalisme juridique. Elles ouvrent au contraire des voies nouvelles de nature à approcher l'objectif de « garantir aux apprenants la qualité de la formation ». La première voie est celle du recentrage de la formation professionnelle sur l'objectif de qualification qui suppose la définition préalable d'un référentiel de certification dont le respect est de nature à garantir la pertinence, la cohérence et l'efficacité de la formation au regard du projet de la personne. La deuxième voie est celle de la mise à la charge des financeurs d'une obligation de « contrôle de la qualité de l'offre de formation » qui, à terme, engagera leur

responsabilité au plan juridique. La troisième voie pourrait bien se construire au fur et à mesure que se développe l'usage du CPF. On peut imaginer que la personne qui affectera des ressources dont elle a la pleine propriété au financement d'un projet de formation aura à cœur de contrôler la qualité de la prestation qui lui est offerte. Elle pourra alors s'appuyer sur le contrat de formation qui, nécessairement, la liera au prestataire, en s'appuyant notamment sur le droit de protection des consommateurs applicable en la matière.

L'unité d'œuvre d'une formation : le stage, l'action, le parcours

À l'origine était le *stage*, transposition dans l'univers du travail du modèle de la salle de classe caractérisé par l'unité de temps, de lieu et d'action, un programme prédéterminé identique pour tous, une durée de formation calculée « en heures stagiaires » – unité d'œuvre pour le financement et la gestion de toutes prestations de formation. Puis vint l'*action de formation*, qui englobe le stage mais prend également en compte le projet en amont et l'évaluation en aval. Depuis la loi du 5 septembre 2018, l'action de formation se définit comme un *parcours pédagogique* permettant d'atteindre un objectif professionnel. Elle peut être réalisée en tout ou partie à distance. Elle peut également être réalisée en situation de travail. L'introduction de la notion de parcours comme « unité d'œuvre conçue pour encadrer, financer et gérer des processus d'apprentissage », constitue

une rupture majeure avec le modèle scolaire et contribue à la déscolarisation de la formation tout au long de la vie. Si les lois de 2014, 2016 et 2018 ont ouvert les portes du droit au concept de parcours, le droit au parcours n'est pas comparable à un droit social fondamental comme le droit à l'éducation, au travail, à la qualification. C'est un droit procédural, dont la fonction est de contribuer à l'effectivité des droits sociaux fondamentaux. Mais il ne le pourra qu'à certaines conditions : que l'orientation et le conseil professionnel se développent ; que le continuum entre formation initiale et formation continue devienne une réalité ; qu'au financement de l'heure stagiaire se substitue le forfait parcours ; que les entreprises fassent vivre les procédures de gestion individuelle des compétences (entretien professionnel, bilan de parcours) et que, dans la perspective de l'équilibre des temps sociaux, parcours professionnel et parcours de vie deviennent compatibles. « La responsabilité est la vertu d'un être humain libre » (Kant). La dialectique de la liberté et de la responsabilité est au fondement de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », dont le concept de parcours est un instrument.

Du travail prédateur au travail émancipateur

Dans la première phase de la société industrielle, au cours de laquelle la qualification de l'ouvrier de métier est jalousement protégée par les organisations syndicales, elles-mêmes organi-

sées selon une logique de métier (*closed shop* en Angleterre, ouvriers du livre en France...), le pouvoir sur la qualification repose non seulement sur le contrôle du processus de production mais aussi sur le processus d'acquisition et de transmission de savoir-faire qui reproduit ce pouvoir. En bonne logique, les ouvriers de métier sont hostiles au développement de la formation professionnelle au sens d'un enseignement délivré par des organismes de formation extérieurs au processus de production. Les grands penseurs socialistes sur l'éducation du XIX^e siècle, qu'ils soient d'inspiration proudhonienne ou marxiste (Dommanget, 1970), arrivent par des chemins différents à la même conclusion : c'est dans le travail que la personne humaine se réalise, c'est dans le travail que doit être organisé le processus de formation et de développement des hommes. Toute dissociation entre travail et formation reflète une idéologie bourgeoise. La combinaison entre l'éducation et la production matérielle est par conséquent incompatible avec le développement d'organismes autonomes de formation professionnelle extérieurs à l'entreprise. Le taylorisme fait voler en éclats cette conception du pouvoir des travailleurs sur leur qualification professionnelle.

La loi Delors est imprégnée de taylorisme. Le stage, produit de l'organisation taylorienne, est érigé par le Code du travail en « unité d'œuvre » de la formation professionnelle. Il sert de support aussi bien à l'ouverture de droits pour les salariés qu'au financement de la formation. Avec l'introduction de l'obli-

gation de financement à la charge des entreprises à partir de 1971, le stage deviendra marchandise. Pour le mouvement ouvrier, l'entreprise devient le lieu du pouvoir patronal sur la formation. Des espaces de liberté sont en dehors de l'entreprise. C'est d'ailleurs tout le sens du congé individuel de formation institué en 1971. Se former dans l'entreprise, c'est donner à l'employeur le pouvoir sur la formation qui vient doubler son pouvoir sur le travail (lien de subordination). Double aliénation. Dans le même temps, se développe l'idéologie de l'enseignement gratuit, laïque, obligatoire. Le corps enseignant convainc le mouvement ouvrier dans son ensemble que la voie du progrès de la formation, qu'elle soit générale ou professionnelle, est dans la constitution d'un système éducatif séparé de l'entreprise en ce qu'il serait la garantie de son indépendance et de son autonomie.

Le modèle « séparatiste » de relations entre le système de formation et le système de production, sur lequel est fondée la législation sur la formation de 1971, est né en France de la conjonction de trois facteurs : le taylorisme ; la stratégie « révolutionnaire » de la majorité du mouvement ouvrier français à cette époque ; les spécificités de notre système d'enseignement fondé sur le principe républicain d'égalité et sur celui de la centralisation. Si le modèle allemand n'a pas connu la même évolution, alors que le taylorisme était un facteur commun aux deux systèmes de production, la raison tient d'une part à l'orientation majoritairement réformiste du mouvement ouvrier allemand, après 1918 et

après 1945, qui a conduit à un partage du pouvoir sur la formation, et d'autre part au caractère décentralisé du système d'éducation et de formation liée à l'organisation fédérale de ce pays.

La volonté affichée par les pouvoirs publics français depuis des décennies de développer diverses formes de formation en alternance suppose au préalable de dépasser les causes profondes du modèle « séparatiste » sur lequel reposent les rapports entre système productif et système éducatif en France. Il aura fallu attendre la fin des années 1970 et le développement du chômage massif récurrent des jeunes pour que la formation professionnelle en alternance devienne un axe des politiques publiques et des partenaires sociaux. Il aura fallu attendre également que la gauche, arrivée au pouvoir en 1981, accepte avec beaucoup de mal à considérer que l'entreprise puisse être formatrice et non seulement prédatrice. Dès lors, toutes les réformes ont connu un volet formation en alternance (apprentissage, contrats de qualification et de professionnalisation, etc.). La loi du 5 septembre 2018 amplifie le mouvement par une libéralisation de l'apprentissage et par une reconnaissance de l'expérimentation engagée il y a quelques années dans le domaine des actions de formation en situation de travail (AFEST).

Le temps de formation : 1971, une valse à trois temps, 2018, cinquante nuances du temps

L'enjeu de la définition du temps de formation est certes économique du fait

que, dans le système français de formation professionnelle, la rémunération représente près de la moitié du coût. Mais il est également culturel en ce qu'il renvoie à l'équilibre des temps sociaux (travail, loisirs, vie privée) ainsi « qu'à la liberté de toute personne de disposer de son temps⁵ ».

La définition juridique du temps échappe à la métaphysique, alors même que saint Augustin reconnaît son incapacité à donner une définition du temps : « Qu'est-ce que le temps ? Qui saurait en donner avec aisance et brièveté les explications ? Si personne ne me pose la question, je le sais ; si quelqu'un pose la question et que je veuille expliquer, je ne sais plus » (*Confessions* XL, 14,17).

En 1971, à l'instar de la valse, la formation obéissait à trois temps :

- la formation prescrite par l'employeur s'analyse comme une mission professionnelle, elle est assimilée à un temps de travail effectif rémunéré comme tel ;
- le congé individuel de formation s'analyse comme une suspension du contrat de travail qui libère provisoirement le salarié de l'obligation de travailler pour suivre une formation librement choisie, et lui garantit de retrouver son emploi ;
- toute personne physique, indépendamment de son statut, peut, sur son temps personnel et sur ses fonds propres, suivre une action de formation en application des articles L. 6353 – 3 et suivants du Code du travail (les « cours du soir » du CNAM par exemple). Ce texte est applicable à toute personne qui suit une formation en dehors de tout

statut particulier. À défaut des garanties et des protections résultant du régime juridique du travail effectif, celui du contrat de travail, « l'apprenant » lié au prestataire de formation par une convention de formation bénéficie d'un régime juridique spécifique inspiré du droit de protection des consommateurs. Le législateur de 2018 s'est lancé, à sa manière, « à la recherche du temps [de formation] perdu » en en réduisant le volume et en invitant au partage du coût entre les financeurs et les apprenants, notamment sous la forme du « co-investissement » entre l'employeur et le salarié par la place accordée au CPF.

La nouvelle définition de l'action de formation, qui valorise les formations en situation de travail, ouvertes, à distance et asynchrones, qui se développent dans le domaine du numérique, devrait également avoir pour effet de réduire la durée des formations et, partant, leur coût. Il en va de même de la possibilité offerte par cette loi d'organiser les certifications en blocs de compétences, en les inscrivant dans un parcours d'évolution professionnelle, et de permettre la rémunération au forfait en lieu et place de l'heure stagiaire.

Classée dans la catégorie des actions de formation, la VAE mérite une mention particulière. En effet les « acquis de l'expérience », faisant l'objet d'une procédure de validation, résultent au moins pour partie d'un travail effectif, rémunéré comme tel, qui a permis l'acquisition de cette expérience. Ce qui est pris en compte peut s'analyser comme du temps de travail effectif amorti au

5. Sur la problématique du temps choisi, voir notamment Jacques Delors (1992).

sens comptable du terme. Il faut souhaiter que les partenaires sociaux se saisissent de ce dispositif dans le cadre de futures négociations de branche et d'entreprise, plus qu'ils ne l'ont fait jusqu'à présent. On peut en effet attendre de leur part qu'ils s'attaquent à plusieurs obstacles culturels au développement de la VAE. Le premier réside dans l'intérêt économique des prestataires de formation aussi bien publics que privés à promouvoir des cycles de formation longue débouchant sur des titres et diplômes, plus lucratifs que la VAE. Le deuxième obstacle est celui de la grande réticence des titulaires de ces mêmes titres et diplômes à reconnaître une valeur identique à ceux acquis par la voie de la VAE. Quant à l'entreprise, la VAE renvoie à la question de la reconnaissance de la qualification, et par conséquent à la question salariale, qui sont bien les thèmes centraux de la négociation collective d'entreprise et de branche que les récentes réformes de droit du travail entendent promouvoir. La réflexion sur « la révolution du temps choisi », engagée en 1990 par Jacques Delors, mériterait d'être réactualisée dans le prolongement de la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel ». Au plan juridique, cette réflexion pourrait aisément déboucher sur une adaptation du compte épargne temps (CET), en orientant les ressources épargnées, notamment par des incitations fiscales, vers le financement du revenu de remplacement et des frais de formation. Ce dispositif à la main des salariés compléterait utilement le dispositif du CPF de transition profession-

nelle et celui de la *Pro-A* qui échappent tous les deux au droit d'initiative du salarié, le premier étant fondé sur une prescription paritaire en fonction des besoins du marché du travail régional, le deuxième sur une prescription délivrée par l'employeur en fonction des besoins de l'entreprise.

Diplômes, titres, certifications

« L'objectif premier de la formation continue est de permettre le développement personnel et de faciliter ainsi l'adaptation des hommes dans un monde en changement qui exige plus de chacun d'entre nous. C'est un humanisme. Il ne faudrait pas que la finalité de la formation ne soit réduite à la conquête de titres et de diplômes. » Cet extrait d'un article publié en 1971 par Guy Métails, l'un des conseillers de Jacques Delors avant de devenir directeur de l'Agence pour le développement de l'éducation permanente, traduit la philosophie qui inspirait le législateur en 1971. De fait, la grande majorité des formations d'adaptation à l'emploi ou d'entretien et de perfectionnement des connaissances n'exigeait pas de reconnaissance officielle.

Toutefois, dans la mesure où la loi de 1971 prévoyait des stages de promotion professionnelle permettant d'accéder à une qualification plus élevée et des stages de conversion permettant de changer de qualification ou de métier, une reconnaissance officielle devenait nécessaire. Cette exigence devint encore plus pressante avec le développement des formations professionnelles

en alternance, sous la forme du contrat de qualification accessible aux jeunes sortis du système scolaire sans qualification reconnue. Peu à peu, la vision « humaniste » d'une formation non validée par référence aux besoins du marché du travail va laisser place à différentes modalités de reconnaissance de la qualification acquise dans le cadre d'une formation professionnelle.

Cette préoccupation fut notamment prise en compte par une autre loi du 16 juillet 1971 relative à l'enseignement technologique, qui introduit une procédure d'homologation. Selon cette loi, « les titres ou diplômes de l'enseignement technologique sont acquis par les voies scolaires et universitaires, par l'apprentissage ou la formation professionnelle continue. La pédagogie et le contrôle des aptitudes et de l'acquisition des connaissances peuvent différer selon les caractéristiques spécifiques de chacune de ces voies [...] Ces titres ou diplômes sont inscrits sur une liste d'homologation ». En dépit de son caractère interministériel, cette procédure publique d'homologation reconnaît une place déterminante au ministère de l'Éducation nationale ainsi qu'à d'autres ministères certificateurs, et par conséquent, aux titres et diplômes acquis dans la logique de la formation initiale.

Certaines branches professionnelles qui souhaitaient développer les contrats de qualification (en premier lieu le secteur de la métallurgie) ont pris l'initiative de créer, par la voie de la négociation collective, des certificats de qualification professionnelle (CQP). Cette initiative a

été suivie par d'autres branches professionnelles de sorte que notre système de certification professionnelle, désormais partagé entre les partenaires sociaux et plusieurs ministères certificateurs, est devenu de plus en plus illisible.

Le concept de certification professionnelle s'est progressivement imposé à partir de 2002. Il traduit le passage d'une validation de la formation, basée sur un programme et des connaissances, à une certification des compétences, au sens de capacité à exercer une activité professionnelle. Le changement de terminologie renvoie à un changement de nature et de finalité : là où le diplôme sanctionnait un niveau d'étude et un niveau de connaissances, la certification professionnelle a pour objectif de garantir la capacité à exercer une activité. Les titres et diplômes, historiquement ancrés dans le monde de l'éducation, se trouvent entraînés vers le monde du travail. La loi du 5 septembre 2018 a entériné cette évolution en transposant l'essentiel du droit de la certification professionnelle du Code de l'éducation au Code du travail.

À vrai dire, par son ambition et sa technicité, la certification professionnelle est une réforme dans la réforme de la formation tout au long de la vie. Elle traduit la volonté du législateur de mettre chaque personne en capacité de construire son parcours professionnel, grâce au repère que constitue une certification professionnelle souple, évolutive, accessible tout au long de la vie et monnayable sur le marché du travail...

Personnalisation, judiciarisation : le regard des juges sur la formation

Au cours des cinq dernières décennies, le regard des juges, à l'occasion de litiges qui leur étaient soumis, a mis en lumière la question de la responsabilité contractuelle des différents acteurs du système de formation professionnelle : employeurs, salariés et prestataires de services de formation.

Dans les années 1970, la Cour de cassation considérait qu'un contrat de travail, dès lors qu'il ne s'agissait pas d'un contrat d'apprentissage, ne mettait aucune obligation de formation à la charge de l'employeur. Dans le même temps les premières décisions de conseils de prud'hommes mettaient à sa charge une obligation d'adaptation du salarié à l'emploi, dès lors que cette adaptation était rendue nécessaire en raison d'une décision d'organisation du travail relevant du seul pouvoir de direction de l'employeur. Au fil du temps, cette jurisprudence prud'homale a prospéré. Depuis les années 1990, la Cour de cassation l'a adoptée. Elle a fondé ses arrêts sur le principe civiliste de « la bonne foi contractuelle », applicable à tous les contrats, y compris le contrat de travail. Cette jurisprudence, qui aurait pu se suffire à elle-même, a été confirmée par la loi du 5 mars 2014 qui la prolonge par l'institution d'un entretien professionnel. Celui-ci s'analyse au plan juridique comme un droit procédural de nature à permettre à l'employeur de favoriser l'adaptation du salarié à l'emploi « et de veiller à la capacité à occuper un emploi ». Le non-

respect de ces procédures (obligation de moyens) et le non-respect de la capacité à occuper un emploi (obligation de résultat) relèvent de la compétence du juge judiciaire et peuvent déboucher sur diverses sanctions : « abondement correctif » du CPF (qui est en réalité une pénalité) afin de permettre au salarié de prendre en charge la prévenance du risque d'inemployabilité ; indemnité liée à un licenciement sans cause réelle et sérieuse ; le cas échéant, dommages et intérêts pour « perte d'une chance », celle de rester employable en conservant sa qualification.

Dans le même temps, en instituant le CPF, la loi, tout en dotant le salarié de ressources pour sa formation, lui signifie qu'il est coresponsable du maintien de son employabilité. D'ailleurs, l'architecture du CPF, constituée d'un socle de ressources apportées de plein droit par l'entreprise et d'abondements issus de la négociation mais également d'une possible contribution directe de l'employeur et du salarié lui-même, ouvre la voie au co-investissement. Alors que, par principe, la subordination juridique exclut la responsabilité du salarié qui exécute un travail prescrit, sa responsabilité demeure entière dans la relation pédagogique qui ne saurait se déployer que dans un espace de liberté, à la différence du travail prescrit. En effet, le « contrat de formation » n'est pas assimilable à un contrat de travail, y compris pour les salariés envoyés en formation par l'employeur. Le prestataire de formation n'est pas un employeur. C'est tout le paradoxe et l'ambiguïté du droit de la formation profes-

sionnelle, ancré dans le droit du travail protecteur du salarié, mais consubstantiel à la notion de liberté et d'émancipation personnelle.

Le contrat par lequel l'apprenant et le prestataire de formation sont liés s'analyse comme un contrat de prestation de service intellectuel. Le prestataire de formation peut s'engager sur la mobilisation de ressources pédagogiques (respectant des normes de qualité, y compris la mise à disposition de formateurs qualifiés), sur le respect d'une méthode d'apprentissage obéissant elle aussi à des critères de qualité, mais non sur un résultat, car ce dernier dépend de l'implication de l'apprenant dans le processus d'apprentissage, celui-ci étant partie au contrat (acteur de sa propre formation nous disent les spécialistes des sciences de l'éducation). Dit autrement par Bertrand Schwartz, « on ne forme pas une personne, elle se forme si elle y trouve un intérêt ». Le fait de ne pas obtenir un titre, un diplôme ou une certification, voire de ne pas bénéficier d'une évolution professionnelle à l'issue du processus de formation, ne pourra être opposé par l'apprenant au formateur, dès lors que celui-ci démontre avoir respecté « les obligations de moyens » stipulées au contrat, le cas échéant conformes à des normes de qualité. La nécessaire implication de l'apprenant dans ce processus représente un aléa qui constitue le critère distinctif entre l'obligation de moyens et l'obligation de résultats. Le glissement progressif de la responsabilité sans faute vers la responsabilité

contractuelle, imputable à l'employeur d'une part et au prestataire de formation d'autre part, pourrait conduire à un développement de la judiciarisation dans le domaine de la formation professionnelle tout au long de la vie.

Chômage et formation : stages parking, droit de l'insertion, droit de la transition professionnelle

La typologie des actions de formation de la loi du 16 juillet 1971 comportait des stages de préparation à l'emploi pour les jeunes sortis du système éducatif, des stages de prévention pour les salariés menacés de licenciement, et des stages de conversion pour les salariés ayant perdu leur emploi. De la même manière qu'un « joint de dilata-tion » intégré entre les composantes d'un pont d'une grande amplitude donne de la souplesse qui contribue à sa stabilité, la formation professionnelle organise la transition entre le système éducatif et le système productif pour les jeunes sortis du système scolaire et d'un emploi à un autre pour les salariés dont le contrat de travail est rompu.

Sur le plan juridique, cette transition est assurée grâce au statut de stagiaire de la formation professionnelle, intermédiaire entre le statut d'élève et d'étudiant et celui de travailleur salarié. Il a été inventé dans les années 1950 pour assurer aux stagiaires de l'AFPA une indemnisation et une protection sociale pendant la durée de la formation. Il est aujourd'hui régi par le Code du travail et donne accès à une rémunération et à la

protection sociale, ainsi qu'à l'organisation de relations entre le stagiaire et le prestataire de formation, qui n'est pas à confondre avec un employeur, comme les juges ont pu l'affirmer à de nombreuses reprises à l'occasion de litiges opposant des stagiaires aux prestataires de formation. Sa gestion est aujourd'hui assurée par les conseils régionaux.

En période de chômage frictionnel, ce statut est parfaitement adapté pour faciliter les transitions professionnelles. En revanche, en période de chômage structurel récurrent, il peut donner lieu à des difficultés et contribuer à la dévalorisation de la formation en multipliant des stages sans perspective d'emploi. Ce fut le cas lorsque les pouvoirs publics ont imaginé un foisonnement de dispositifs éphémères *ad hoc*, sans réelles perspectives d'emploi et souvent peu formateurs (SIVP, stages pratiques en entreprise, TUC, contrats aidés...). Ils ont néanmoins rempli une fonction non négligeable d'amortisseur social, en apportant des revenus de remplacement et une insertion sociale provisoire, sans pour autant construire ou renforcer le socle de connaissances de base des personnes concernées.

Au fil des décennies, ce statut intermédiaire a servi de support juridique à des dispositifs plus élaborés tels que le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), ainsi qu'à différents dispositifs conçus pour favoriser l'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Il représente l'un des outils dont disposent les missions locales dont l'architecture été construite par Bertrand Schwartz

dans son célèbre rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 1982. Il en a également assuré la mise en place opérationnelle.

Le statut de stagiaire de la formation régi par le Code du travail ainsi que les missions locales sont aujourd'hui les supports juridiques d'un droit à l'insertion pour les jeunes et à la transition professionnelle pour les adultes. La loi du 5 septembre 2018 a repris à son compte ces deux dispositifs.

La problématique de l'insertion dans l'emploi et de la transition professionnelle demeure plus que jamais d'actualité, comme le montrent les initiatives développées par le Haut-Commissariat à l'investissement dans les compétences en partenariat avec les conseils régionaux. Vont dans le même sens les initiatives récentes prises par les partenaires sociaux en concertation avec le ministère du travail pour créer le dispositif des transitions collectives destiné à favoriser les reconversions lourdes rendues incontournables par les mutations économiques que nous connaissons.

Conclusions

L'architecture. Le système de formation professionnelle, fondé sur le concept d'obligation nationale à laquelle sont associés les acteurs économiques et sociaux concernés par la mise en œuvre de la formation professionnelle tout au long de la vie, a résisté à l'épreuve du temps. Le rôle respectif des acteurs impliqués a certes connu des adaptations au fil des réformes mais ils demeurent

rent tous parties prenantes du système. La dernière réforme s'est traduite par le renforcement du rôle de l'État dans la régulation du système de formation professionnelle confié à un établissement public administratif (*France compétences*) et par un recentrage les partenaires sociaux sur leur cœur de métier : la négociation collective, notamment au niveau des branches professionnelles. *La promesse.* La formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente était porteuse de la promesse d'une deuxième chance d'obtenir un diplôme et une qualification qui n'avaient pas été acquis en formation initiale, et la promesse d'une émancipation sociale et culturelle grâce à l'accès à l'éducation permanente. Ni l'une ni l'autre n'ont été tenues. Au fil des

décennies, la promesse a changé de nature : à la flexibilité croissante du marché du travail répond la sécurisation des parcours professionnels.

La dynamique. La dernière réforme a amplifié la place et le rôle des personnes concernées au premier titre par l'acquisition, l'entretien et le développement de leur qualification professionnelle grâce à la formation. La gestion, par la Caisse des dépôts et consignations, du compte personnel de formation peut sans doute être considérée comme le fait majeur enregistré par le système de formation professionnelle depuis la loi de juillet 1971. Elle rend crédible la perspective d'un droit universel effectif de la formation professionnelle tout au long de la vie. ◆

Bibliographie

- CNPF. 1998. *Objectif compétences*. Deauville, Journées internationales de la formation.
- DELORS, J. 1992. *La révolution du temps choisi*. Paris, Albin Michel.
- DOMMANGET, M. 1970. *Les grands socialistes et l'éducation*. Paris, Armand Colin.
- DUBAR, C. 2015. *La formation professionnelle continue*. Paris, La Découverte, 6^e édition.
- LUTTRINGER, J.-M. (dir. publ.). 2014. « La réforme de la formation professionnelle ». *Droit social*. N° 12.
- LUTTRINGER, J.-M. (dir. publ.). 2016. « Mutations de la formation professionnelle ». *Droit social*. N° 12.
- LUTTRINGER, J.-M. (dir. publ.). 2018. « Réforme de la formation professionnelle et de l'apprentissage ». *Droit social*. N° 12.
- MERLE, V. ; LICHTENBERGER, Y. 2001. « Formation et éducation tout au long de la vie. 1971-2001 : deux réformes, un même défi ». *Formation-emploi*. N° 76, p. 169-190.
- SCHWARTZ, B. 1981. *L'insertion professionnelle et sociale des jeunes. Rapport au Premier ministre*. Paris, La Documentation française.
- SECRETARIAT D'ÉTAT AUX DROITS DES FEMMES ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE. 1999. *La formation professionnelle : diagnostics, défis et enjeux*.
- TERROT, N. 1997. *Histoire de l'éducation des adultes en France : la part de l'éducation des adultes dans la formation des travailleurs : 1789-1971*. Paris, L'Harmattan.