

## Avancer pour consolider

Michel Theyry

---



### Édition électronique

URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1340>

DOI : [10.4000/formationemploi.1340](https://doi.org/10.4000/formationemploi.1340)

ISSN : 2107-0946

### Éditeur

La Documentation française

### Édition imprimée

Date de publication : 1 octobre 2008

Pagination : 13-17

ISSN : 0759-6340

### Référence électronique

Michel Theyry, « Avancer pour consolider », *Formation emploi* [En ligne], 104 | octobre-décembre 2008, mis en ligne le 01 octobre 2010, consulté le 30 octobre 2020. URL : <http://journals.openedition.org/formationemploi/1340> ; DOI : <https://doi.org/10.4000/formationemploi.1340>

---

## Avancer pour consolider

Michel Théry\*

*Michel Théry commente l'entretien de Pierre Ferracci, réalisé dans ce numéro, suite au rapport sur la réforme de la formation professionnelle, présenté au gouvernement le 10 juillet 2008.*

Pierre Ferracci a eu bien du mérite à conduire les travaux d'un groupe qui s'est longtemps interrogé sur sa dénomination quadri-partite ou multipartite ? En réalité, aucun des partenaires autour de la table ne ressentait le besoin pressant de remettre sur l'ouvrage une réforme dont les premières applications commençaient à voir le jour. Le rapport de la commission sénatoriale, fort bien documenté, discuté sur maintes tribunes, ne pouvait pas disparaître des esprits et de l'actualité politique, surtout après une campagne présidentielle de 2007 marquée par un discours semblable des deux candidats présents au second tour sur l'inefficacité supposée des dépenses de formation continue.

Un climat d'inquiétude ou de méfiance avait vu le jour et ne prédisposait pas les principaux acteurs à reprendre ensemble ou séparément les débats qui avaient alimenté les réformes de 2004 et de 2005.

Il a donc bien fallu toute la diplomatie de Pierre Ferracci pour que la discussion puisse avoir lieu, au-delà des méfiances et des procès d'intention auxquels les partenaires se livrent si volontiers.

Pourtant, les motifs d'une révision de la réforme ne manquaient pas. Mais le diagnostic est sans doute le premier point sur lequel la clarté ne règne pas encore totalement et notamment sur la manière dont la

formation s'inscrit dans les transformations des relations de travail.

Un second concerne une vieille question de politique publique : la conduite d'actions de discrimination positive.

### SOUS QUEL ANGLE POURSUIVRE LA RÉFORME ?

Le Conseil d'orientation de l'emploi saisi par le gouvernement, initialement sur la question des jeunes et des publics en difficulté, a élargi ses

\* **Michel Théry**, économiste, est directeur du travail en poste comme chef du département « production et usages de la formation continue » (DFC) au Céreq. Ses travaux portent sur la formation continue. Il a publié, notamment : « Vers une ouverture des frontières de la formation continue », *Céreq-Bref*, novembre 2006, n° 235, 8 p. « Diversité, inégalité et formation. Conclusion générale », in *Diversité et inégalités : quelles pratiques de formation ?*, Paris, L'Harmattan, 2006, Collection « La Librairie des Humanités ».

investigations<sup>1</sup> à l'ensemble des situations de formations. Il s'intéresse « aux trous de la raquette », c'est-à-dire à tous ceux qui ne sont que peu ou pas couverts par une mesure et propose en conséquence des aménagements sous forme de coordination pour les laissés-pour-compte. Il constate que les politiques de formation sont organisées selon des dispositifs attachés au statut des personnes. Le Sénat (Carle J.-C., Seillier B., 2007) en avait fait son cheval de bataille et désigné le mal dont souffrait le système français : « *Au bout de six mois d'une vaste série d'auditions et de déplacements... la mission commune d'information sur le fonctionnement des dispositifs de formation professionnelle dresse un tableau relativement pessimiste d'un système marqué par la complexité, les cloisonnements et les corporatismes : les trois maux de la formation professionnelle ?* »

Il y a pourtant d'autres raisons de poursuivre la réforme. Ces raisons ne constituent pas une critique de l'ANI de 2003 et de la loi de 2004, mais un prolongement des intuitions qui les motivent et des dispositions adoptées au regard de quelques premiers éléments de bilan.

## ■ Les intuitions

Vincent Merle, dans un des premiers commentaires de l'ANI de 2003<sup>2</sup>, avait à juste titre souligné que cette réforme laissait à peu près à l'identique les grands piliers issus de la loi de 1971 : « *le plan de formation, assorti d'une obligation de dépenses basée sur la masse salariale, et le congé individuel de formation financé par une contribution des entreprises à des fonds mutualisés... L'accord national interprofessionnel du 20 septembre, loin de remettre en cause ce socle, considéré à juste titre comme une singularité française, s'inscrit délibérément dans son prolongement. De même, le rôle conféré aux branches professionnelles à travers la mutualisation des fonds consacrés aux formations en alternance et au plan de formation, se trouve confirmé par l'accord et sa transposition législative.* » Quantitativement, cela donne encore aujourd'hui environ neuf millions de

travailleurs qui se forment annuellement grâce aux fonds de leur employeur<sup>3</sup> (dans le cadre d'un plan de formation, c'est-à-dire dans des formations organisées et décidées par leur employeur), pour environ quarante-cinq mille congés individuels de formation. Pour la première partie, la plus nombreuse, la formation représente environ trente heures annuelles de formation sans à peu près aucune forme de certification alors que la seconde poursuit des formations de près d'un an, système généralement proche de celui d'une reprise d'études.

Les partenaires sociaux, dans les motivations de leur accord, avaient cependant mentionné ce qu'ils n'auraient probablement pas écrit en 1970 : « *Les parties signataires du présent accord se donnent pour objectif : de permettre à chaque salarié d'être acteur de son évolution professionnelle grâce aux entretiens professionnels dont il bénéficie..., d'être en mesure d'élaborer et de mettre en œuvre son projet professionnel.* » Sauf à ce que ce parcours professionnel, tel celui du fonctionnaire, s'apparente à l'emploi à vie, les éléments de discontinuité ou de rupture sont supposés le jalonner. Comment la formation peut-elle constituer un élément de sécurité ou de protection dans cette « flexicurité » (alliant mobilité professionnelle et droits sociaux) à laquelle l'Europe nous convie ? Peut-on considérer que le nouveau droit individuel à la formation est l'expression concrète des nouvelles possibilités qui s'offrent aux individus pour se prémunir ou remédier aux risques de discontinuité ?

Le rapport du Sénat l'entendait bien de la sorte en transformant les comptes de DIF (droit individuel à la formation) en autant de comptes épargne-formation, faisant ainsi confluer DIF et CIF (congé individuel de formation) dans des mécanismes complémentaires et probablement, à terme, unifiés.

## ■ Le bilan de la réforme

La réalité cependant est tout autre : pour les entreprises, encore peu nombreuses, qui développent le DIF (Marion, Théry et *alii*, 2008), l'usage du DIF par

<sup>1</sup> Rapport du 8 avril 2008 du Conseil d'orientation de l'emploi sur la formation professionnelle.

<sup>2</sup> « Un accord historique ? », *Droit Social* n° 5, mai 2004.

<sup>3</sup> Source enquête FC 2006 (enquête complémentaire à l'enquête emploi), publication Céreq en cours ; il s'agit de l'ensemble des actifs en emploi (privé et public) qui, au cours de l'année 2005, ont suivi au moins une formation.

les salariés et les entreprises correspond à des formations brèves qui ne se séparent pas des autres formations, notamment de celles qui, par leur durée, relèvent habituellement du plan de formation. Ainsi le DIF peut-il être un élément favorable à la mobilité interne, mais il n'est pour l'instant aucunement une protection des transitions externes à l'entreprise. Sa durée, à peu près stable autour de vingt heures, quels que soient les droits ouverts, vient attester du fait qu'il s'agit probablement d'un choix de l'employeur proposé à la délibération du salarié *via* la hiérarchie intermédiaire.

Les usages actuels du DIF n'évoquent pas la construction progressive d'un compte épargne-formation<sup>4</sup> comme l'avait évoqué le rapport du Sénat. Ils montrent simplement que les entreprises qui en font un usage autre que marginal réduisent fortement les inégalités d'accès à la formation de leurs salariés (5 % des salariés ont réalisé un DIF en 2007). Ces premiers éléments de bilan plaident en faveur d'un DIF plus largement répandu pour des raisons d'égalité des chances d'accès à la formation des salariés dans leur entreprise, égalité d'accès garantie par des procédures internes incitatives. Mais la question du rôle de la formation dans la protection des transitions reste posée.

## Les propositions des partenaires sociaux

Les partenaires sociaux, conséquents avec leur intuition initiale, n'avaient pas proposé que les employeurs, au-delà de l'actuel congé individuel de formation (CIF), prennent en charge une sorte d'assurance formation pour protéger les transitions. Ce rôle était dévolu à l'État auquel il était proposé, dans l'article 12 de l'ANI 2003, de financer un an de formation différée par abondement public du CIF pour tous ceux qui n'avaient pas atteint un niveau supérieur d'éducation. Dépourvue de réalisme financier, cette proposition indiquait cependant une voie, fort peu empruntée en France, l'accès d'adultes en cours de carrière professionnelle à la « *formation qualifiante différée* » (Möbus, 2007).

<sup>4</sup> Le compte épargne-formation renvoie à un système d'accumulation de droits personnels utilisables au gré de leur titulaire.

## La piste à explorer

La loi, dans son article 4<sup>5</sup>, répond positivement en apparence à la demande des partenaires sociaux qui avaient souhaité que l'État finance un an de formation pour les personnes qui n'avaient pas atteint un niveau supérieur d'éducation (Art. 12 de l'ANI 2003), mais son application risque fort d'être bien modeste en raison de l'absence de financements correspondants.

L'objet même du groupe Ferracci était, à mon avis, d'explorer cette piste et d'avancer quelques propositions tant sur le plan du financement que sur celui de la gouvernance. Cette inflexion aux politiques suivies jusqu'alors pouvait être modeste mais devait constituer un socle pour des développements ultérieurs déplaçant les centres de gravité des politiques de formation construites autour de références statutaires vers l'aide et la protection des parcours professionnels.

Cette piste, largement inexplorée à ce jour, pose nombre de questions sur lesquelles il serait utile de progresser : les certifications de formations initiales acquises en cours de vie active ont-elles une portée similaire à celle des titres et diplômes acquis en fin de formation initiale ? Sont-elles capables d'attester au-delà des savoirs de ceux qui les ont acquis des compétences mises en œuvre dans le travail ? Si ces formations s'avéraient utiles, comment les partenaires sociaux entendent-ils partager les responsabilités entre le futur service public de l'emploi – désormais chargé de l'orientation –, les organismes paritaires régionaux en charge de la gestion des congés individuels de formation qu'ils gèrent ? Et dans quelles relations avec les territoires et les conseils régionaux, lesquels ont en charge la formation des demandeurs d'emploi non indemnisés par l'Unedic et celle des jeunes en difficulté ?

Il y a pourtant de bonnes raisons de penser que le *Lifelong learning*<sup>6</sup> Européen nous invite à aller dans

<sup>5</sup> « L'État et la région contribuent à l'exercice du droit à la qualification, notamment pour les personnes n'ayant pas acquis de qualification reconnue dans le cadre de la formation initiale ».

<sup>6</sup> Traduit selon les cas par « Formation tout au long de la vie » ou même par « Éducation et formation tout au long de la vie » alors que le terme le plus proche serait « apprentissage tout au long de la vie » mais trop équivoque car désignant un dispositif particulier de formation initiale.

ce sens. Mais au-delà des vœux européens, les transformations à l'œuvre dans les rapports de travail incitent à repenser les piliers qui ont fondé, depuis 1971, les dispositifs de formation continue. Les rapports de travail se transforment d'inégales manières mais dans le sens décrit par J.-L. Dayan (2006) : « *Les formes classiques de subordination hiérarchique semblent céder le pas à une juxtaposition inédite de contraintes et d'initiative bien résumée par l'expression d'autonomie contrôlée* ». Dans le domaine de la formation, cette transformation s'exprime dans l'article premier de l'accord de 2003, à travers l'entretien professionnel, lieu du débat destiné à faire converger les intérêts individuels et ceux de l'entreprise. À côté des anciens piliers de 1971, les partenaires sociaux ont jeté quelques bases d'un renouvellement encore incertain de la manière de construire des parcours professionnels. Cette voie réclame d'être soutenue et confortée bien au-delà d'un complément pour les laissés-pour-compte des divers dispositifs.

## COMMENT CONDUIRE UNE POLITIQUE DE DISCRIMINATION POSITIVE ?

Un second thème, de moindre importance, aurait gagné à figurer dans le diagnostic préalable aux propositions : la discrimination positive. La politique de l'emploi, en réservant certaines mesures à certains publics, met en œuvre depuis longtemps des politiques de discrimination positive plus ou moins réussies. Ces politiques sont en permanence dans un équilibre délicat entre un risque de dérapage « par le haut », en laissant des publics dépourvus d'un réel handicap en bénéficiaire, et un effet de stigmatisation lorsque sur un CV (*curriculum vitae*) le passage par l'une de ces mesures devient un instrument de repérage de l'ampleur des difficultés rencontrées par son bénéficiaire. Ainsi, réserver, par construction, une politique aux seules personnes totalement dépourvues de diplôme de formation initiale fait courir le risque d'une nouvelle mesure dont les bénéficiaires se verraient affublés d'un stigmate contraire à leurs intérêts. De surcroît, les aléas des choix budgétaires

menacent sans cesse ces politiques qui, pour se développer correctement, réclament une stabilité dans la durée, ce qui n'est à peu près jamais le cas. Il suffit pour s'en convaincre d'observer la fréquence des changements de nom des dispositifs d'emplois aidés en secteur marchand et surtout non marchand. Si bien que des politiques ciblées ou réservées « public en difficulté » deviennent rapidement des politiques elles-mêmes en difficulté (TUC, CES, CIVIS<sup>7</sup>) qui recouvrent des objectifs similaires et des réalités proches mais modifiées avec une grande fréquence au gré des vicissitudes des alternances gouvernementales.

Pourquoi ne pas laisser aux acteurs de terrain les marges de manœuvre leur permettant de faire les choix qui leur paraissent les plus judicieux dans les situations qu'ils connaissent, quitte à préserver une forme de transparence par une évaluation indépendante périodique ?

Ils peuvent, en effet, énoncer leurs priorités au motif des diagnostics des situations des territoires et utiliser les sommes dont ils disposent pour corriger ce qui leur paraît devoir l'être. Ils ont ainsi la latitude de conduire des réelles politiques de discrimination positive sans un affichage défavorable aux personnes que l'on veut aider. La condition est évidemment d'utiliser pleinement les diagnostics et les évaluations conduites par des organismes indépendants, obéissant à un cadre méthodologique rigoureux. Ces évaluations, rarement mises en œuvre, font désormais partie, plus fréquemment que par le passé, du discours politique et pourraient constituer un puissant facteur de régulation des politiques publiques et un progrès des mœurs démocratiques.

<sup>7</sup> Respectivement travail d'utilité collective, contrat emploi solidarité, contrat d'insertion dans la vie sociale.

---

## Bibliographie

---

Carle J.-C., Seillier B. (2007), *Formation professionnelle, le droit de savoir*, Rapport du Sénat n° 365.

Carrère-Gée M.-C., Ferracci P., Desplatz R. (2008), *Rapport du Conseil d'orientation de l'emploi sur la formation professionnelle*, 8 avril.

Dayan J.-L. (2006), « Le travail », in *Travail et emploi en France*, Freyssinet J. (dir.), La Documentation française.

Marion I., Théry M., Gauthier C., Sigot J.-C. (2008), « Le DIF, un outil pour réduire les inégalités d'accès à la formation continue », *Bref-Céreq* n° 255 août.

Merle V. (2004), « Un accord Historique ? », *Droit Social* n° 5, mai.

Möbus M. (2007), « Mesurer la formation tout au long de la vie : une enquête européenne réalisée en 2003 », *Net.doc*, n° 29, octobre, Céreq, ([www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-29.pdf](http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-29.pdf)).

Möbus M., Marion I., Sigot J.-C. (2008), « Formation professionnelle continue et changement de poste dans l'entreprise », *Net.doc*, n° 38, avril, Céreq, ([www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-38.pdf](http://www.cereq.fr/pdf/Net-Doc-38.pdf)).