

La formation professionnelle des adultes : plus d'immobilité que de dérive

Pierre Le Douaron



Édition électronique

URL : <http://formationemploi.revues.org/1642>
ISSN : 2107-0946

Éditeur

La Documentation française

Édition imprimée

Date de publication : 1 avril 2007
Pagination : 157-161
ISSN : 0759-6340

Référence électronique

Pierre Le Douaron, « La formation professionnelle des adultes : plus d'immobilité que de dérive », *Formation emploi* [En ligne], 98 | avril-juin 2007, mis en ligne le 30 juin 2009, consulté le 04 octobre 2016. URL : <http://formationemploi.revues.org/1642>

Ce document est un fac-similé de l'édition imprimée.

© Tous droits réservés

La formation professionnelle des adultes : plus d'immobilité que de dérive

Pierre Le Douaron*

L'auteur commente ici les conclusions de quelques récents rapports sur la formation professionnelle des adultes, et notamment celui de Pierre Cahuc et André Zylberberg.

Le système français de formation professionnelle des adultes fait l'objet, depuis plusieurs années, de profondes réformes¹. Mais ces réformes n'ont pas fait taire les critiques qui lui sont adressées et qui s'expriment dans de nombreux articles ou rapports. Elles n'ont pas fait disparaître non plus les doutes sur son efficacité qui donnent lieu à plusieurs missions d'enquête ou d'inspection. Pourquoi semble-t-il si difficile de faire émerger une évaluation partagée en matière de formation professionnelle ? Pourquoi semble-t-il si difficile de réformer le système de formation professionnelle alors même que l'analyse de ses dysfonctionnements fait l'objet d'un diagnostic réitéré ? Cette note apporte quelques éléments de réponse à ces questions en contrepoint de certains rapports récents². Il propose aussi une ligne directrice pour construire un nouveau système de formation sur

une base autre que celle servant de support depuis 1971, à savoir l'obligation pour les entreprises de participer à la formation de leurs salariés.

VERS UNE ÉVALUATION PARTAGÉE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

Une idée couramment répandue consiste à penser que les sommes investies dans la formation professionnelle, qu'il s'agisse de la formation des salariés en entreprise ou de la formation des demandeurs d'emploi, ne font pas l'objet d'une évaluation. Cette critique ne porte pas sur l'évaluation de l'impact de l'action de formation elle-même : depuis longtemps,

¹ Notamment la loi de modernisation sociale (2002), la loi relative à la formation professionnelle tout au long de la vie (2004) qui transpose les termes de l'Accord national interprofessionnel signé unanimement par les partenaires sociaux en 2003, et la loi de responsabilité locale (2004).

² En particulier : *La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive*, Pierre Cahuc et André Zylberberg, Centre d'observation économique de la chambre de commerce et d'industrie de Paris, juillet 2006, 73 p. *La France en transition : 1993 – 2005*, CERC, 2006, Rapport annuel de la Cour des Comptes, novembre.

* **Pierre Le Douaron** est professeur associé à l'université de Rouen, Département des sciences de l'éducation.

Il a publié récemment : « Mettre l'individu au centre du système de formation professionnelle : oui, mais comment ? », actes du séminaire DARES 2002 sur le droit de la formation professionnelle, La Documentation française, et est le co-auteur de deux numéros spéciaux de la revue *Éducation Permanente* sur la qualité de la formation (1996 et 2001).

les responsables de l'ingénierie de la formation ont développé des travaux et des techniques permettant de mesurer l'impact des actions de formation en fonction des objectifs ayant conduit à leur mise en œuvre. La critique formulée se situe en amont : elle porte sur la difficulté à évaluer la pertinence, l'efficacité et l'efficience du recours à la formation pour résoudre un problème relevant du développement des compétences et plus généralement de la gestion des ressources humaines. Autrement dit, ce qui est contesté, ce n'est pas l'action de formation et la réalité de ses effets mais l'adéquation entre l'objectif, souvent exprimé de façon confuse, et l'action de formation mise en œuvre.

Les économistes, soucieux de pouvoir quantifier le lien entre formation professionnelle et situation professionnelle, mettent souvent en avant, pour les salariés, la corrélation entre le déroulement de l'action de formation et l'évolution du salaire. Pour les demandeurs d'emploi, ils analysent les effets d'un passage par la formation sur le retour à l'emploi. Ils en tirent la conclusion que « *l'impact de la formation professionnelle sur le salaire et la pérennité de l'emploi est très incertain et vraisemblablement nul dans de nombreux cas*³ ». Ils se concentrent par ailleurs sur les inégalités dans l'accès à la formation et son caractère anti-redistributif. Ils soulignent que la formation va à la formation, c'est-à-dire que les personnes qui bénéficient le plus souvent des actions de formation sont celles-là même qui ont fait les études les plus longues ou qui occupent les postes les plus qualifiés.

Ces analyses sont étayées par de nombreuses études et statistiques. Mais, comme toujours, la réalité est plus complexe. Le lien causal entre la formation professionnelle et l'évolution de la situation professionnelle n'est pas établi. Dans de nombreux cas, la formation n'est pas antérieure à l'évolution professionnelle mais simultanée. L'évolution de salaire n'est pas la conséquence de la formation mais celle d'une promotion dont la formation n'est pas la cause mais l'accompagnement. Chez les demandeurs d'emploi, le recours à la formation relève d'une temporalité qui n'est pas celle de l'attente des individus, qui est le plus souvent de retrouver un travail

dans les meilleurs délais. La formation apparaît alors comme un pis-aller, une manière dynamique d'attendre une opportunité d'emploi. Cette formation est abandonnée dès lors que cette opportunité se présente, quand bien même elle n'aurait aucun rapport avec la formation entreprise.

Mais surtout, la formation professionnelle ne constitue pas un ensemble homogène. Un stage de trois jours pour apprendre à mieux animer une réunion et une formation de six mois pour acquérir les compétences nécessaires au métier de couvreur sont deux choses différentes. De nombreuses classifications sont opérées selon les modalités qui permettent de décrire une action de formation. La classification la plus usuelle distingue les actions d'adaptation et les actions qualifiantes. Selon les auteurs, cette distinction se fonde sur l'objectif poursuivi, sur la durée de l'action, sur la présence ou non d'une certification, sur la référence ou non à un référentiel métier, sur l'initiative de l'engagement de l'action, sur le cadre institutionnel où l'action se déroule, sur les modalités de financement...

Faute d'une classification faisant consensus, les études font en général l'impasse sur cette distinction et considèrent la formation professionnelle comme un ensemble homogène. Elles analysent les conséquences d'une action de formation, quelle qu'en soit la nature, sur l'évolution du salaire, ou mesurent qui y accède et qui n'y accède pas. Or, on peut reconnaître, dans le recours à la formation, deux dimensions distinctes : la première, centrée sur la bonne exécution du travail dans un contexte donné, la seconde, sur les potentialités ouvertes en termes d'emploi. Ces deux dimensions conduisent à identifier deux univers différents : le premier, dans lequel la formation professionnelle est référée au travail, le second, où elle est articulée à l'emploi. Il est à noter que la formation initiale est toute entière incluse dans ce deuxième univers, alors que la formation des adultes couvre les deux. Chacun de ces deux univers devrait donner lieu à des outils d'évaluation différents. L'impact d'une action de formation dans le premier peut se mesurer par le sentiment de gêne, ou au contraire son absence, dans la maîtrise du poste de travail. Pour ces actions, le but de la formation n'est pas de changer de situation professionnelle et donc l'examen des

³ Pierre Cahuc et André Zylberberg, *op. cit.*

conditions salariales a peu de sens. En revanche, l'égle répartition dans l'accès à la formation entre toutes les catégories de travailleurs est un objectif logique. Dans l'autre cas, l'évaluation s'appuie sur la référence à la prospective des métiers et des qualifications. La traduction en termes de salaires est un indicateur utile, mais sans doute pas le seul. En revanche, un égal accès pour tous n'a aucun sens si l'analyse porte exclusivement sur la formation continue, et il conviendrait de raisonner alors sur l'ensemble constitué par la formation initiale et la formation continue.

LES DYSFONCTIONNEMENTS RÉCURRENTS DU SYSTÈME DE FORMATION

Le système de formation professionnelle continue fait l'objet aujourd'hui de sévères critiques. « *Nous avons souligné à maintes reprises le contraste frappant entre les moyens financiers colossaux mobilisés pour la formation professionnelle en France et le peu, pour ne pas dire l'absence, de connaissances sur l'efficacité des milliers de dispositifs existants. La cause principale de ce divorce se trouve dans l'excessive complexité de notre système de formation professionnelle continue, caractérisé par un maquis de dispositifs plongés dans une réglementation contraignante et une multiplicité de sources de financement, d'organismes et d'intervenants mal coordonnés »⁴.*

Ces critiques sont parfois justes mais elles ne sont pas neuves. À titre d'exemple, en novembre 1995, une mission était confiée à Michel de Virville par le ministre Jacques Barrot sur la base d'un diagnostic exprimé dans la lettre de mission en ces termes : « [...], j'observe que notre dispositif de formation professionnelle est souvent contesté, notamment en raison de sa complexité et d'une insuffisance de coordination. Au cours des dernières années, plusieurs remises en cause ont été symptomatiques de cette fragilisation : gestion des organismes de

collecte, qualité des formations dispensées, adéquation de la formation des demandeurs d'emploi. Leur caractère récurrent montre que les palliatifs trouvés n'ont pas permis d'assainir en profondeur la situation ». La question est donc de savoir pourquoi, malgré des critiques récurrentes, le système de formation professionnelle semble résister aux volontés réformatrices.

Trois hypothèses peuvent être formulées. En premier lieu, les circuits financiers de la formation professionnelle créent aujourd'hui un handicap à sa réforme par la multiplicité des acteurs impliqués dans la gestion. Il est juste d'observer que la formation professionnelle brasse des sommes considérables, même si cette affirmation peut être nuancée. La formation professionnelle est évoquée souvent comme un « magot » de 24 milliards d'euros, sous entendu sur lequel de larges gains de productivité sont possibles. En fait, cette somme de 24 milliards regroupe des réalités diverses. L'apprentissage, sur lequel les gains potentiels sont faibles compte tenu de l'accroissement du nombre d'apprentis, représente 3,6 milliards d'euros. Sur les 20,4 milliards de la formation continue, les gains potentiels sur la rémunération des stagiaires et sur les charges sociales (8,2 milliards d'euros) sont faibles également, sauf à réduire de manière importante le nombre de personnes formées ou à accroître de manière significative la formation hors du temps de travail. Sur les 12,2 milliards de dépenses de fonctionnement des actions de formation, 3,4 milliards sont des dépenses internes des entreprises et des administrations. En définitive, la dépense sur laquelle il est possible d'agir (l'achat d'actions de formation) représente 8,8 milliards d'euros. L'importance des enjeux financiers a suscité la mise en place de mécanismes de gestion qui se sont complexifiés dans le temps, donnant souvent la priorité à la capacité de gestion au détriment de l'expression d'une réelle volonté politique. La loi du 4 mai 2004 a cherché à mettre en avant la dimension politique de l'intervention des branches professionnelles plus que leur rôle gestionnaire. Mais le choix de confier l'essentiel des responsabilités aux branches professionnelles faisait l'impasse sur l'accroissement de la complexité du système qui allait en découler du fait de l'émiettement des

⁴ Pierre Cahuc et André Zylberberg, *op. cit.* (Le soulignement est fait par l'auteur de la présente note).

acteurs professionnels en plus de 300 branches. Il supposait également que chacune de ces branches dispose d'une capacité avérée de pilotage politique. Il négligeait enfin le poids des questions qui ne peuvent pas trouver de réponse dans le strict cadre d'un découpage sectoriel, comme par exemple le développement des compétences transversales ou la nécessaire mutualisation interbranches. De ce fait, l'articulation avec l'action des collectivités régionales, dont les responsabilités se sont accrues parallèlement, devient délicate. De façon marginale, on peut observer également que le choix d'avoir lié pour partie le financement du paritarisme au financement de la formation professionnelle constitue lui aussi un frein à la réforme. En effet, un prélèvement pour le fonctionnement du paritarisme est assis sur le montant des sommes collectées par les OPCA. Ce montant demeure modeste (moins de 1 %) au regard de la masse des sommes collectées. Néanmoins, la création d'un mécanisme spécifique visant à assurer le financement du paritarisme, indépendamment de la collecte des fonds de la formation professionnelle, amoindrirait sans doute certaines suspensions vis-à-vis du financement de la formation et certaines frilosités quant à sa réforme.

En second lieu, le système français de formation professionnelle a été organisé autour d'un principe, celui de la participation de l'employeur à la formation de ses salariés. Une obligation légale matérialise ce principe : tout employeur doit justifier d'un certain niveau de dépenses pour la formation de son personnel, à défaut de quoi il est redevable d'un versement au Trésor Public. Ce choix, ou plutôt ce non-choix, dans la manière de concrétiser le droit à la formation dans les modes de prélèvement (taxe dédiée ou cotisation sociale) et dans les techniques d'usage (assurance ou mutualisation), a été institué par la loi de 1971 et jamais remis en cause depuis. Il a certainement conduit à une implication forte des chefs d'entreprise dans la formation. Aujourd'hui, les entreprises non formatrices représentent à peine un tiers des entreprises. Mais le contrôle du respect de cette obligation nécessite la capacité d'identifier de manière non contestable ce qui relève du périmètre des actions et des dépenses imputables sur cette obligation et ce qui n'en relève pas. Cette nécessité d'une définition à bords francs vient se

heurter à l'évolution des modalités de formation, et plus globalement des actions visant le développement des compétences, qui cherchent à s'écarter des modalités de la forme du stage. Il en résulte une rigidification du système autour d'une réglementation développée en fonction de la masse financière concernée et non en fonction de l'intérêt de l'action. Il est à noter que l'abandon de l'obligation légale au profit d'un système de subvention ne changerait rien à la nécessité de contrôler ce qui est subventionnable, et donc de définir avec rigueur ce qu'est la formation professionnelle d'un point de vue administratif.

Enfin, la volonté de faire évoluer le système de formation professionnelle bute sur une relative indifférence de l'opinion publique. De fait, les seules volontés qui s'expriment avec force sont celles des personnes soucieuses de mettre en œuvre, à leur initiative, un projet professionnel nécessitant un parcours de formation, et qui éprouvent des difficultés soit pour faire valider la pertinence de leur projet soit pour coordonner les différentes sources de financement disponibles. Ces situations méritent évidemment de trouver des réponses adaptées. Néanmoins, elles ne peuvent pas servir de guide à la réforme du système de formation professionnelle. En effet, elles concernent un nombre relativement réduit de personnes, de l'ordre de 1 % de la population active, alors que le système de formation concerne dans son ensemble plus d'un salarié sur trois.

LE PARCOURS PROFESSIONNEL COMME PRINCIPE STRUCTURANT

Plus que de moyens financiers supplémentaires, le système de formation professionnelle nécessite aujourd'hui un principe structurant pour se mettre en mouvement. L'émergence de la notion de parcours offre une piste pour organiser le système de formation afin qu'il joue mieux son rôle dans la sécurisation des trajectoires, à la fois sur le court terme (éviter les accidents de parcours) et sur le long terme (permettre à chacun de dessiner son parcours). Le droit individuel à la formation (DIF) peut matérialiser cette organisation du système centrée sur l'individu et son projet.

Il est donc surprenant de proposer aujourd'hui de supprimer le DIF, comme le proposait le rapport de Cahuc et Zylberberg (*op. cit.*, paragraphe 4.3.2, p. 64). Sa naissance est trop récente pour tirer un bilan aussi définitif. Mais, surtout, la critique qui lui est adressée de ne pas être un facteur de promotion sociale et de ne pas permettre la réalisation d'actions de longue durée constitue un contresens sur les intentions même de la création de cet outil. Le DIF joue deux rôles : d'une part, il octroie à chaque personne un capital disponible et il suscite l'envie de le mobiliser, seul ou dans le cadre d'un abondement par l'employeur ou la collectivité publique. D'autre part,

par son caractère négocié, il implique le bénéficiaire de la formation dans le choix de l'action et, de ce fait, il crée les conditions favorables de son efficacité.

Pour pouvoir jouer ce double rôle, trois conditions doivent être réunies : le DIF doit être transférable pour exister comme capital cumulable. Il doit faire l'objet de campagnes de communication pour en faire partager par tous la connaissance. Enfin, il doit pouvoir s'adosser à un réseau coordonné de conseil et d'intermédiation pour permettre à chacun de réfléchir son projet de manière objective, c'est-à-dire de manière déconnectée d'une offre de formation. ■

L'ORIENTATION

SCOLAIRE ET PROFESSIONNELLE

revue trimestrielle de l'INETOP
Institut national d'étude du travail et d'orientation professionnelle

Numéro thématique :

Insertion, biographisation, éducation

C. Delory-Momberger et J. Biarnès (coord.)

Christine DELORY-MOMBERGER

Insertion, biographisation, éducation. Champs et problématiques de l'insertion

Christine DELORY-MOMBERGER

Biographisation des parcours entre projet de soi et cadrage institutionnel

Jean-Pierre BOUTINET

L'espace contradictoire des conduites à projet : entre le projet d'orientation du jeune et le parcours atypique de l'adulte

Jean BIARNÈS

« Maintenant je ne suis plus invisible, on me regarde » ou de la biographisation réciproque

Daniel FELDHENDLER

Médiations sociales et théâtre-récit

Michel DISPAGNE

L'accompagnement pédagogique : quels enjeux symboliques en contexte diglossique ?

Izabel GALVAO

Frontières du monde scolaire et reconnaissance de la diversité : réflexions à partir de la Guyane

Jean-Jacques SCHALLER

Un territoire apprenant : de l'habitus à l'historicité de l'action

Cahier Outils, méthodes et pratiques professionnelles en orientation

Joëlle MEZZA

La question de l'expertise dans le conseil en orientation avec les personnes handicapées

mars 2007, vol. 36, n° 1

ISSN : 0249 6739
CPPAP : 1211 B 07093

TARIFS 2007

abonnement pour l'année 2007 (4 numéros)	tarif normal	tarif étudiant*	vente au numéro
France	60 €	30 €	20 €
Étranger	72 €	36 €	20 €
Frais d'envoi	inclus		en supplément

*justificatif à fournir

Adressez directement commande et paiement à :
Régisseur des recettes de l'INETOP
41, rue Gay Lussac 75005 Paris

Tél. : 01 44 10 78 33 – Fax : 01 43 54 10 91 – Courriel : inetop-osp@cnam.fr
Site internet : <http://www.cnam.fr/instituts/inetop/>