

## HISTOIRE DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE

### 5. 2012 et après ? l'introuvable gouvernance de la formation professionnelle

*La réforme introduite par la loi de 2009 n'aura pas permis de clarifier la gouvernance du système de formation professionnelle. Entre l'Etat, les conseils régionaux et les partenaires sociaux, les rapports demeurent plus conflictuels que collaboratifs. Si des actions communes sont conduites, des rapports de force subsistent et le rôle de chacun n'est pas clairement arrêté.*

*Ces relations difficiles contrastent avec des évolutions très rapides des pratiques de formation, notamment sous l'influence de la diversification des modes d'accès à la connaissance. Les nouvelles technologies, les apprentissages informels, les compétences comportementales, la capacité utiliser de manière pertinente la connaissance plutôt que la maîtrise des savoirs, autant d'évolutions qui nécessiteront une réforme continue du système de formation professionnelle.*

Après 40 ans de fonctionnement du système de formation professionnelle, force est de constater que la gouvernance du système demeure mal établie. Trois acteurs principaux se débattent dans des luttes de prééminence et de territoire davantage qu'ils n'établissent de coopérations fructueuses, et les instances de régulation peinent à jouer leur rôle. Il y aurait urgence à ce que la formation professionnelle continue ne soit pas le champ de théâtre d'un conflit de légitimités de nature différentes certes, mais dont aucune n'est contestable et entre lesquelles il devrait moins s'agir d'établir une hiérarchie que de créer les conditions d'une action commune efficace. Avant 2012, voici les parties en présence :

#### 1. L'Etat

Les dernières années ressemblent à s'y méprendre au milieu des années 90. Le désengagement financier de l'Etat s'accompagne d'un interventionnisme beaucoup plus important, qui trouve sa source dans la culture traditionnelle française : jacobinisme, légitimité politique supérieure à toutes les autres, régulation par l'argent et non par les fins, réglementation conçue non comme une manière de fixer un cadre à l'intérieur duquel peut s'exercer l'autonomie des acteurs mais comme une manière de prescrire, etc.

Malgré la loi Fillon de 2004 et la priorité reconnue au dialogue social, l'Etat peine à reconnaître la pleine autonomie des partenaires sociaux...sauf quand elle correspond très précisément à ses propres projets.

N'ayant plus d'administration pour mettre en œuvre des politiques de formation (les missions des DIRECCTE dans le champ de la formation professionnelle ne cessent de reculer), ayant abandonné certains leviers traditionnels tels l'AFPA, l'Etat dans un contexte de restriction budgétaire n'a qu'un moyen puissant d'intervention : intervenir dans les choix de ceux qui gèrent les enveloppes financières les plus importantes, à savoir les OPCA et les Conseils régionaux. La loi du 24 novembre 2009 pose les bases d'un conventionnement obligé entre les OPCA et l'Etat et entre les conseils régionaux et l'Etat pour que les politiques paritaires et régionales puissent être mises en œuvre. A qui s'émeut de cette reprise en main, est immanquablement opposée une légitimité politique qui ne saurait être discutée.

Cette politique jacobine, centralisatrice, directive et descendante, que l'on retrouve tant à droite qu'à gauche, est sans doute l'exact inverse de ce que nécessite aujourd'hui notre système de formation professionnelle pour gagner en efficacité, à savoir des initiatives multiples, de l'innovation à différents niveaux, des coopérations opérationnelles et une articulation intelligente entre le niveau national et territorial.

## **2. Les Conseils régionaux**

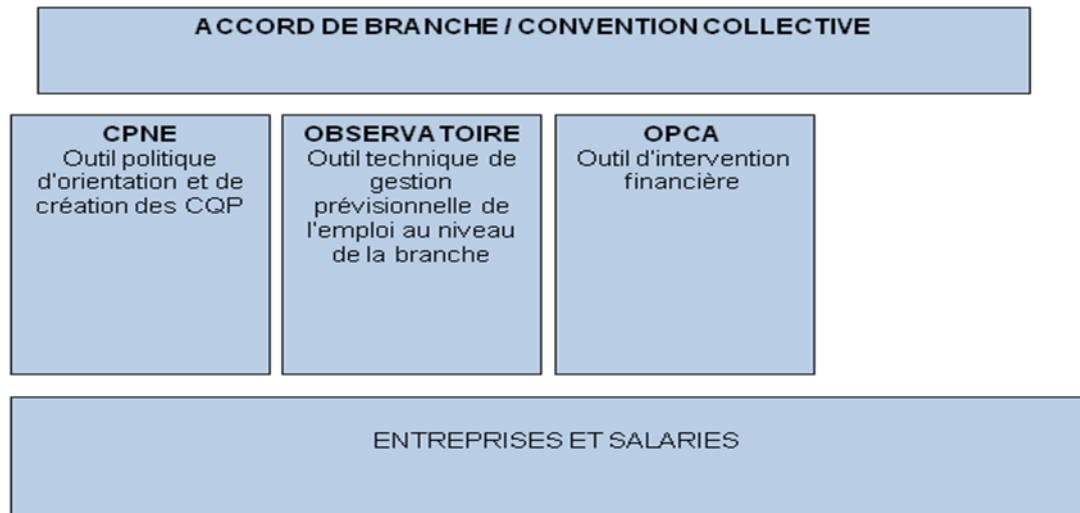
Alors qu'ils disposent d'une compétence de principe dans le champ de la formation professionnelle depuis 1982, les Conseils régionaux souffrent toujours de leur incapacité à produire de la norme. Dépourvus, contrairement aux partenaires sociaux et au législateur, de la capacité de créer des règles, ils interviennent dans un cadre défini par d'autres et principalement par le moyen financier. Si les initiatives innovantes des régions sont nombreuses, leur modalité d'action demeure largement univoque : subventionner ou financer des projets, des actions, des initiatives.

Soumis à une pression budgétaire croissante compte tenu des importants transferts de compétences réalisés au cours des années 2000 et qui doivent être financés par les collectivités régionales puisque l'Etat compense ces transferts selon leur valeur au jour du transfert et sans tenir compte de leurs évolutions, les Conseils régionaux sont souvent aux limites des actions qu'ils peuvent conduire sur le champ de la formation professionnelle. Si leur action de terrain est extrêmement importante, leur poids politique demeure donc très restreint.

## **3. Les partenaires sociaux**

Leurs leviers d'action sont multiples : la négociation collective leur permet de créer de la norme, les Commission paritaires nationales de l'emploi et de la formation professionnelle (CPNEFP) définissent les politiques de branche, les OPCA financent les priorités de la branche et apportent des services aux entreprises et aux salariés, le FPSPP joue son rôle de régulateur entre les OPCA, les Observatoires de branche permettent d'avoir une vision prospective des métiers et qualifications. Une branche professionnelle dispose donc de tous les outils pour piloter et financer une politique de formation professionnelle spécifique.

## Les outils de régulation d'une politique de formation de branche

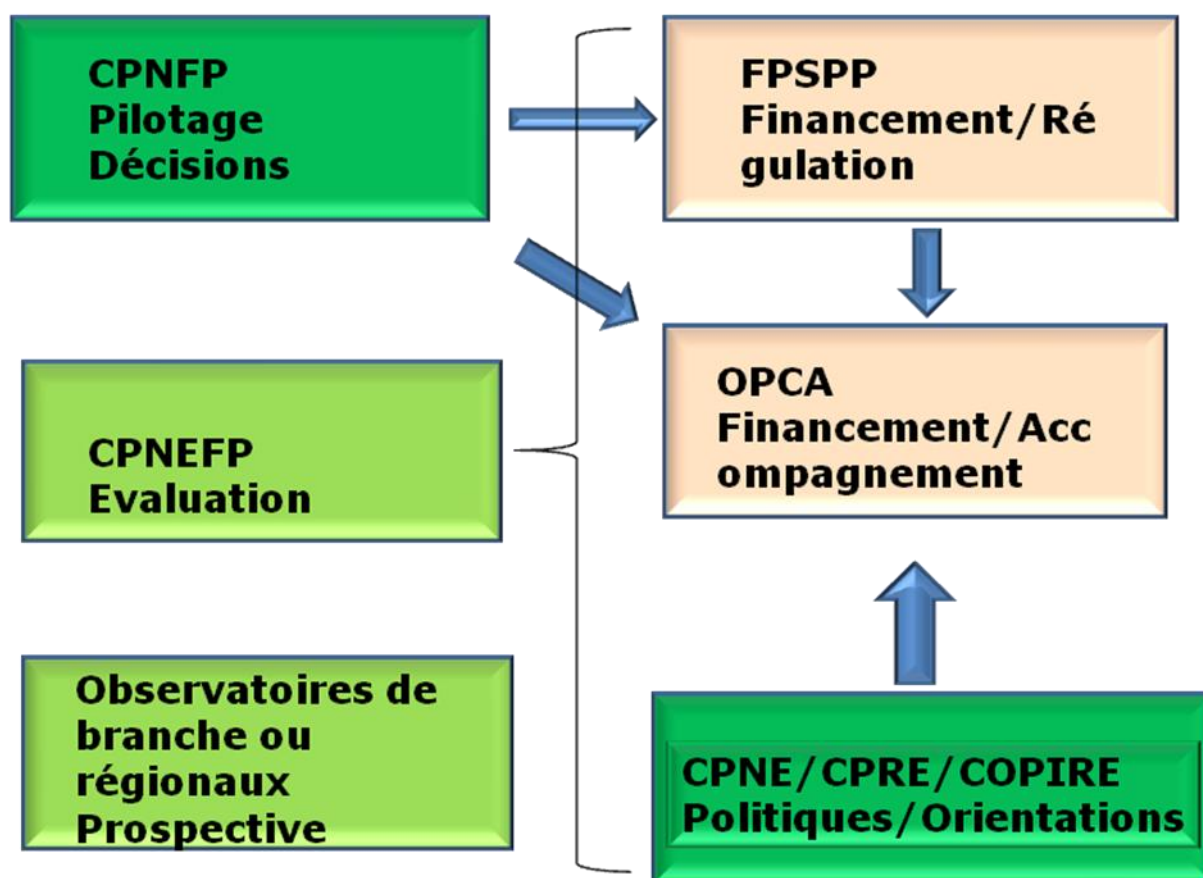


De même, au niveau de l'assurance formation, les partenaires sociaux ont créé un système qui pourrait fonctionner en toute autonomie et n'a plus guère besoin de l'obligation fiscale de financement de la formation professionnelle sur laquelle il reste adossée.

Dans ce système conventionnel, le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP) est l'instance politique de régulation. Il peut s'appuyer sur le nouveau Comité paritaire national d'évaluation de la formation professionnelle (CPNEFP). Il peut orienter l'action du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPFPP) et celle des OPCA. Il peut également veiller au bon fonctionnement des politiques de formation de branche. On notera toutefois qu'il n'a pas vraiment joué son rôle dans la réforme des OPCA puisqu'il n'a pris position que tardivement et n'a pas été un interlocuteur déterminant auprès de l'administration.

Tant que les partenaires sociaux n'assumeront pas pleinement l'autonomie conventionnelle qu'ils ont mis en place et ne la détacheront pas de l'obligation fiscale, le problème de la relation avec l'Etat demeurera persistante : la nature fiscale des financements justifie la régulation par l'Etat, qui par définition a du mal à s'en tenir à un rôle de régulateur et revêt volontiers les habits du prescripteur, et la gestion par les partenaires sociaux les conduit à revendiquer une autonomie qui n'est pas totalement assumée puisqu'il n'y a pas de demande consensuelle des organisations patronales et syndicales en faveur de la création d'un véritable régime conventionnelle d'assurance formation.

## Un régime d'assurance formation qui pourrait être autonome



### 4. Les instances de concertation

Des instances de concertation ont été mises en place par le législateur pour coordonner l'action des différents acteurs dans le champ de la formation professionnelle. Or ces instances ne jouent pas exactement le rôle qui leur est dévolu.

#### 4.1 Le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV)

Instance réunissant l'Etat, les partenaires sociaux, les régions et des personnalités qualifiées, le CNFPTLV a vu ses missions élargies par la loi du 24 novembre 2009. Il aura fallu deux ans pour que le décret fixant sa composition soit publiée et une saisine du Conseil d'Etat pour que l'administration lui présente tous les textes relatifs à la formation. Et surtout, ses avis ne sont quasiment jamais pris en compte par l'Etat, ce qui confère à cette instance un rôle purement formel, loin des compétences qui lui sont reconnues par la loi.

#### 4.2 Les comités de coordination régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle

Avec une composition calquée sur celle du CNFPTLV, ils devaient jouer au niveau régional le même rôle. En pratique, il ne s'agit guère d'un lieu de décision ou d'élaboration des politiques de formation, mais plutôt d'un lieu d'information.

Au final, aucune instance de concertation ne joue véritablement son rôle. La faute en est moins à leur domaine de compétence ou à leur composition qu'aux comportements des acteurs au sein d'instances auxquelles les parties ne reconnaissent guère de légitimité. Un exemple supplémentaire d'une gouvernance bancale car polluée par des enjeux de pouvoir posés sous forme de principes qui ne laissent guère de place à la véritable négociation. L'efficacité de la formation professionnelle dépend aussi largement d'une gouvernance qui ne soit plus basée sur la défiance mais sur la confiance.

#### **Deux personnalités qui ont influencé profondément le système de formation professionnelle**

**Jacques DELORS.** Conseiller social de Jacques Chaban-Delmas, il est un des pères de la loi du 16 juillet 1971. On lui doit notamment la large place laissée à la négociation sociale et au paritarisme. Son action ne s'arrête pas aux origines. A partir de 1986, en tant que Président de la Commission Européenne il favorisera toutes les initiatives de l'Europe en matière d'éducation et de formation.

**Philippe WACQUET.** Il a été Président de la Cour de cassation pendant de nombreuses années, et a imprimé sa marque par un retour au contrat et une grande attention portée aux droits des salariés. C'est à lui que l'on doit la reconnaissance d'une obligation d'adaptation à la charge de l'employeur. Toute la jurisprudence relative aux obligations découlant du pouvoir de direction (gestion de la santé des salariés, gestion de leurs compétences et de leur employabilité) s'est bâtie sous son active présidence et continue de se développer après lui.