



HAL
open science

Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi

Sylvie Monchatre

► **To cite this version:**

Sylvie Monchatre. Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi. Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?, Octarès, 2014. hal-01956382

HAL Id: hal-01956382

<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-01956382v1>

Submitted on 15 Dec 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi

Sylvie Monchatre

Former n'est pas éduquer. S'il va de soi que l'éducation relève de l'action publique, il n'en va pas de même pour la formation professionnelle, qui relève a priori de la responsabilité des acteurs économiques. En réalité, le développement industriel et l'avènement du salariat ont fait perdre à la formation professionnelle son caractère d'évidence. Formation et production ne font plus bon ménage, l'une pouvant faire obstacle à la performance de l'autre. Les rationalisations organisationnelles peuvent, à ce titre, être considérées comme autant de leviers permettant d'utiliser une main d'œuvre prête à l'emploi ainsi que de réduire toute dépendance envers des savoirs exogènes (Rolle, 1988). Le développement de l'instruction publique a, par ailleurs, permis de mettre au travail une population sans qualité professionnelle particulière mais préparée à une discipline d'apprentissage proche de la discipline d'usine, permettant en cela de prévenir les pénuries de main-d'œuvre. Enfin, si l'éducation facilite la mobilisation salariale, la formation développe la qualification, ce que l'employeur n'a pas toujours intérêt à encourager avec des travailleurs libres, en mesure de le quitter pour valoriser leurs acquis auprès d'un concurrent. Elle tend donc à être plus importante sur les segments du marché du travail où le risque de défection est réduit. La formation représente, de fait, un investissement toujours risqué pour les employeurs mais elle est une source de développement des qualifications qui pose la question de leur valorisation. Au regard de ces contradictions intrinsèques, il n'est pas surprenant qu'elle soit devenue un domaine à part entière de l'action publique.

Une action publique présente et prégnante...

Dans les trois pays dont il sera question dans cette partie, Algérie, Québec et France, c'est principalement l'Etat qui a joué un rôle moteur dans le développement d'un système de formation professionnelle, tant initiale que continue. Les modalités de son intervention varient cependant selon des configurations sociétales. Outre que celles-ci s'accommodent inégalement de la séparation entre formation et emploi induite par le développement du salariat, elles sont le théâtre d'usages sociaux multiformes de la formation.

En Algérie, la formation professionnelle hors emploi demeure en quête de légitimité. A l'instar de ce qui s'observe dans les différents pays du Maghreb, elle reste concurrencée par une mise au travail précoce (Verdier, 2010), liée à la prédominance d'une activité commerciale et artisanale propice à la formation sur le tas.

La contribution de Madjid Ben Yaou montre ainsi que le chômage touche plus fortement les jeunes diplômés que les jeunes sans instruction, dans une économie où les entraves au développement industriel ont favorisé le développement d'une « économie de bazar ». En outre, la crainte de l'instabilité politique conduit l'Etat algérien à recourir à la formation pour contenir la « chambre magmatique » que représente la jeunesse, exposée à un chômage d'insertion de

Monchatre S., 2014, Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi, in Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (Coord.), *Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?*, Toulouse, Octarès, pp. 207-213

longue durée. Cette stratégie, coûteuse, de régulation quantitative des flux de jeunes en formation, est tributaire de l'abondance de la rente tirée de l'exportation des hydrocarbures. La formation professionnelle s'inscrit donc ici dans une « stratégie étatique » qui vise avant tout la cohésion sociale. Conçue « en surplomb » au service d'une logique politique, elle entretient des liens ténus avec une économie par ailleurs peu demandeuse. De fait, les employeurs se montrent peu enclins à l'ingérence de tiers dans un développement des compétences qui reste soumis aux conventions domestiques qui régissent leurs relations avec les salariés.

En France, la formation professionnelle initiale est également fortement investie par l'Etat. Mais sa légitimité se trouve fragilisée, non en raison de l'absence de besoins exprimés par les acteurs économiques, mais, au contraire, au nom de l'inadéquation des contenus des formations avec les besoins des emplois. Rappelons que le principe d'une formation ouvrière hors lieu de travail a mis du temps à s'imposer, avant d'être institué avec loi Astier de 1919, puis de se généraliser principalement après la seconde guerre mondiale, sous la forme d'une « scolarisation des apprentissages » (Prost, 1982). Si le ministère de l'Education nationale a joué un rôle moteur dans l'outillage d'une relation « adéquate » entre formation et emploi, doublée d'une pédagogie par compétences ayant servi de terrain d'expérimentation à sa généralisation dans les filières d'enseignement général (Tanguy, 1994), ce sont progressivement les Régions qui ont été désignées pour mettre en œuvre ces principes adéquationnistes dans le cadre d'une gestion de proximité.

On observe un mouvement du même ordre *au Québec*. La formation professionnelle est passée, avec la Révolution tranquille du début des années 60, d'une gestion corporative placée sous le contrôle des acteurs du travail à un dispositif de « scolarisation des apprentissages » sous couvert du ministère de l'Education. La gestion des « inadéquations » entre formation et emploi s'est ici traduite par le rapprochement institutionnel des acteurs éducatifs et économiques (Doray, Maroy, 1995), le développement de l'alternance et d'approches par compétence dans la conception des programmes de formation professionnelle et technique (Monchatre, 2008a, 2009), dans le cadre d'une longue tradition de concertation avec les acteurs du marché du travail à l'échelle régionale (Paquet, 1993).

Cet enjeu de rapprochement entre formation et emploi se retrouve en formation professionnelle continue. Si elle a pu être conçue, en France, dans l'après seconde guerre mondiale, comme un instrument de formation du citoyen, elle a été placée sous la double référence du travail et de l'éducation avec la loi de 1971, avant de se voir entièrement dévolue au service de l'emploi et du développement des compétences (Tallard, 2011). Elle a suivi un chemin du même ordre au Québec, où les enjeux d'éducation populaire et de promotion sociale qui lui étaient associés tendent à faire place à des enjeux de développement des compétences et de renforcement de l'employabilité (Bernier, 2011). Les transformations des enjeux associés à la formation professionnelle s'inscrivent ainsi dans un resserrement des objectifs qui lui sont assignés.

De fait, en dépit de la différence des contextes sociétaux, la formation tend à devenir un instrument de gestion de l'emploi (Tanguy, 2005), dans le cadre d'un renouveau des politiques sociales. Si, en Algérie, elle fait office de sas pour prévenir le risque d'instabilité politique, elle

Monchatre S., 2014, Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi, in Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (Coord.), *Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?*, Toulouse, Octarès, pp. 207-213

se place, en France et au Québec, au service de politiques visant l'accroissement des taux d'emploi à l'aide de dispositifs publics marqués par le référentiel de l'activation (Ehrel, 2010 ; Divay et Perez 2010). Elle constitue ainsi, en France, un instrument privilégié de gestion sociale du chômage des jeunes et des adultes en même temps qu'elle se prête, au Québec, à des politiques de *workfare* au service de projets de développement territorial (Bernier, 2011). Convertie en instrument de gestion des risques de chômage et d'exclusion, la formation est placée au service des exigences du marché du travail, au risque de contribuer à des politiques d'insertion ou de reconversion d'autant plus coercitives qu'elles font l'impasse sur les conditions de travail et d'emploi.

La question est alors de savoir si les régulations institutionnelles mises en place pour le pilotage de la formation professionnelle sont en mesure de lui préserver une autonomie susceptible de l'affranchir d'injonctions exogènes et court-termistes, au profit d'un développement davantage négociable des qualifications et des compétences. Se trouve plus globalement posée ici la question des politiques en mesure de gérer la contradiction structurelle entre la fluidité des qualifications requises par les emplois et la cristallisation des qualifications acquises par les individus (Naville, 1956). Si l'action publique dans ce domaine a été caractérisée au cours des Trente Glorieuses par le développement centralisé d'une ingénierie visant, dans une logique de projection, à fournir à l'économie les qualifications dont elle avait besoin, elle a progressivement fait place à des modes de gouvernance privilégiant la proximité, la concertation et les partenariats (Jobert, 2002). Cette recherche de proximité s'est notamment traduite par la mise en place d'une régulation partagée de l'offre de formation professionnelle, inscrite dans des jeux d'acteurs pluriels et multi-niveaux, qui peinent à faire vivre une véritable régulation conjointe.

De la régulation partagée au partage de la régulation ?

Ce sont précisément à ces modalités de coordination de l'action entre l'Etat et les Régions (Buisson-Fenet et Verdier), entre les Régions et les territoires (Simah), et enfin, entre l'Etat et les acteurs des relations professionnelles (Monchatre et Tallard) que s'intéressent les trois autres contributions de cette partie. Ces contributions soulignent combien le système d'acteurs reste marqué par le poids de l'Etat notamment en formation professionnelle initiale dans son rôle d'offreur de formation, mais également en formation continue où il a joué un rôle déterminant dans l'impulsion donnée à la formation comme objet de négociation collective. En formation continue, toutefois, force est de constater l'hégémonie de l'acteur patronal et plus globalement la montée en puissance des acteurs de l'emploi aux côtés de ceux de l'éducation.

La contribution d'Hélène Buisson-Fenet et d'Eric Verdier met ainsi en évidence l'étendue de l'expertise acquise par les Régions en matière d'outillage de la relation formation-emploi à l'échelle régionale, en même temps que les limites de cette ressource pour une action décentralisée et concertée. On sait que les Conseils régionaux sont devenus, avec la loi quinquennale du 20 décembre 1993, les « grands coordonnateurs » de l'action publique en matière de formation professionnelle des jeunes, qu'elle se réalise par apprentissage, sous statut

Monchatre S., 2014, Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi, in Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (Coord.), *Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?*, Toulouse, Octarès, pp. 207-213

scolaire ou, enfin, par alternance sous contrat de qualification ou de professionnalisation. Leurs objectifs sont le plus souvent de chercher à limiter le poids des logiques d'offre au profit d'une logique de demande des milieux professionnels, des territoires et des familles. L'expertise dont ils se sont dotés, notamment avec les OREF (Observatoires Régionaux Formation-Emploi), leur procure un outillage statistique visant à soutenir une action publique partagée. Les OREF sont, en effet, en mesure de produire des diagnostics des besoins en qualifications qui constituent de véritables aides à la décision dans la mesure où ils permettent de dégager des priorités sectorielles ou territoriales et de développer des partenariats avec des branches professionnelles.

Or cet outillage ne parvient pas à s'affirmer comme un levier de régulation conjointe de l'offre de formation. Les auteurs observent, dans les deux Régions qu'ils ont étudiées, PACA et Rhône-Alpes, un essoufflement du pilotage conjoint de la formation et le retour à des régulations autonomes. Deux sources de tensions leur semblent à l'œuvre dans ce recul de l'action publique partagée. D'une part, les tensions entre l'Etat et les Régions n'ont pas manqué de se développer dans un contexte de persistance du chômage des jeunes et d'initiatives étatiques qui, à l'image de l'« apprentissage Junior » instauré en 2006 par le plan de sauvetage pour l'Emploi, visent à utiliser, sans concertation, le levier de la formation dévolu aux Régions. Mais les auteurs relèvent que les tensions sont également endogènes, les PRDF (plans régionaux de développement de la formation) peinant à s'opérationnaliser et à mettre en cohérence la carte des formations professionnelles, malgré un renforcement de la concertation. De fait, la démultiplication des acteurs associés à la régulation partagée met à jour leur inégale capacité à s'engager dans des partenariats durables.

Dans ces conditions, l'Etat se montre prompt à exercer isolément ses prérogatives, dans un contexte de rationnement budgétaire qui le conduit à réviser les cartes scolaires de l'enseignement professionnel selon des critères de rationalisation de l'offre indépendamment des priorités territoriales défendues par les acteurs régionaux. La réforme du Bac pro en 3 ans illustre pleinement cette reprise en main de l'aménagement de l'offre de formation professionnelle par les autorités académiques. Outre que cette réforme a été imposée d'en haut, elle se met en place dans le cadre d'une « logique de gestion des places » indexée à l'attractivité des lycées professionnels, au risque de conduire les recteurs à rester sourds aux demandes d'acteurs régionaux désireux de soutenir des territoires fragilisés. La décentralisation de la régulation des cartes de formation professionnelle initiale se montre, à l'arrivée, faiblement articulée aux politiques de développement territorial, sinon à la marge. Les auteurs soulignent, en conclusion, que l'influence de l'expertise et des élus régionaux n'a, dans ces conditions, de chance de pouvoir s'affirmer que pour les ouvertures ou restructurations d'établissements.

Cette contribution met ainsi en évidence l'importance de l'alliance entre savoir et pouvoir dans l'action publique. L'expertise statistique des acteurs de l'Education nationale n'est pas seulement antérieure et supérieure à celle des Conseils régionaux, elle est renforcée par une légitimité managériale sur les établissements que la Région n'est pas en mesure de lui disputer. La fragilité de l'acteur régional tient ainsi à sa difficulté à infléchir une offre de formation dont la tutelle lui échappe. Mais cette fragilité semble également tenir à ses difficultés à surmonter les cloisonnements de sa propre action publique. La contribution de Jules Simah met ainsi en

Monchatre S., 2014, Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi, in Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (Coord.), *Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?*, Toulouse, Octarès, pp. 207-213

évidence les difficultés que peut rencontrer une Région pour articuler une politique de formation professionnelle aux besoins des territoires infra-régionaux. L'enjeu est, pour elle, de ne pas reproduire la logique descendante de « l'Etat ingénieur » mais au contraire de favoriser l'émergence d'une logique ascendante de projet fondée sur des principes de transversalité.

L'évaluation d'un programme de formation territorialisé permet à l'auteur d'analyser les freins au décloisonnement de l'action régionale en matière d'emploi et de formation. La territorialisation suppose, en l'occurrence, d'inverser la « logique segmentée » jusqu'ici à l'œuvre, qui dissociait les interventions en matière de formation de celles relatives au développement économique et à l'emploi. Mais les clivages se manifestaient également dans le pilotage même de la formation professionnelle, conçue selon une logique sectorielle descendante, certes en concertation avec les acteurs économiques régionaux, mais sans lien avec les acteurs locaux. La territorialisation a été mise en œuvre à partir de 2007 dans le cadre d'un « pacte territorial » piloté par la direction du développement économique et de l'emploi (DDEE). En revanche, la direction de la formation professionnelle (DFP) est restée rétive à l'idée de territoire, même si les élus ont encouragé la mutualisation de moyens dans une logique transversale. La mise en œuvre du programme de formation territorialisé (PFT) s'est effectuée selon une démarche expérimentale, en marge des activités courantes et sans véritable emboîtement avec les pactes territoriaux. La présence de délégués territoriaux, rattachés à la direction du développement économique et de l'emploi et bien implantés, aurait pu favoriser, sur le terrain, des synergies qui n'ont, en réalité, pas vu le jour. Non seulement la légitimité des acteurs de la formation est faible au regard de celle des acteurs de l'emploi, mais ces derniers sont engagés dans un processus de contractualisation avec les territoires infra-régionaux dans des champs et des temporalités peu compatibles avec celles de la formation.

La direction de la formation professionnelle paye, d'une certaine manière, le prix de la logique descendante dans laquelle elle a traditionnellement conçu son offre de formation. Proposant un ensemble d'actions dont les acteurs locaux ont pris l'habitude de se saisir sur un mode opportuniste, elle peine à s'affranchir de son image de « guichet » et de « tiroir-caisse ». En témoignent les difficultés rencontrées pour l'élaboration d'un diagnostic territorialisé des besoins en préalable au plan de formation territorialisé. L'identification concertée des besoins de formation se heurte à l'absence de compétence des acteurs des territoires (communautés urbaines et/ou d'agglomération) en matière de formation professionnelle. Elle se heurte également aux contraintes de temporalité des programmes de formation qualifiants proposés par la DFP, là où les mesures proposées par la DDEE sont davantage adaptées aux exigences de court-terme des employeurs.

Les jeux d'acteurs multi-niveaux qui se donnent ainsi à voir à l'intérieur même de l'espace régional soulignent la fragilité de l'acteur-pivot qu'est censé représenter la Région. L'auteur conclut que la « dimension polycentriste » de la territorialisation observée ici conduit à une « logique mixte » d'action publique, qui ne se réduit ni à l'exercice d'un gouvernement régional, ni à la mise en place d'une gouvernance permettant la coordination de niveaux distincts. On peut ainsi noter que la mainmise conservée par la Région sur la conception des programmes de formation territorialisés s'inscrit dans la même asymétrie que celle observée

Monchatre S., 2014, Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi, in Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (Coord.), *Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?*, Toulouse, Octarès, pp. 207-213

entre la Région et les autorités académiques par Buisson-Fenet et Verdier. La persistance d'une logique d'offre tient à l'inégale disposition des acteurs économiques locaux à s'appuyer sur une expertise leur permettant d'anticiper leurs besoins au-delà de temporalités qui excèdent le court-terme. La demande n'a donc pas changé de camp : elle continue à émaner des individus et des familles pour la formation professionnelle initiale, ou des élus locaux pour les programmes qualifiants régionaux.

Il en va tout autrement pour la formation continue des salariés. Les acteurs économiques se montrent ici capables d'initiatives beaucoup plus novatrices dans le cadre d'une régulation partagée avec l'Etat et, ceci, de part et d'autre de l'Atlantique. La contribution de Sylvie Monchatre et de Michèle Tallard présente les modalités de cette régulation autour de la formation continue en France et au Québec. En dépit de leurs systèmes de relations professionnelles traditionnellement fondés sur des logiques opposées – l'entreprise pour le Québec, la branche pour la France –, les deux nations disposent toutes deux de lois contraignantes envers les employeurs, passant par une obligation de dépense de formation continue, ainsi que par un dispositif de partenariat institutionnel pour en assurer le pilotage. Les auteures interrogent les effets de la montée en puissance de l'enjeu des compétences sur la dynamique des systèmes de relations professionnelles. Elles montrent que, bien que la formation s'inscrive dans des dynamiques sociétales très différentes, elle a suscité un partenariat institutionnel encouragé par l'État et dans lequel il se montre très présent. Les partenariats instaurés en formation continue prolongent, à chaque fois, des régulations préalablement instaurées pour la formation initiale mais ils se renforcent et s'accompagnent du développement de certifications parallèles (certificats de qualification professionnelle) aux diplômes délivrés par le système public d'éducation.

Ainsi, si les logiques d'offre peinent à reculer en formation professionnelle initiale, on assiste en formation continue au renforcement d'une logique de demande. De fait, les acteurs de l'emploi développent leur autonomie par rapport à ceux de l'éducation. Qu'il s'agisse des branches professionnelles en France ou des comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO) au Québec, ces structures intermédiaires développent une expertise sectorielle favorisant l'identification de leurs besoins en compétences, ce qui les conduit à se positionner en donneurs d'ordres en matière de formation continue. Ils disposent également de relais étatiques pour la certification des compétences acquises au sein de leurs organisations, dans le cadre du développement de voies non scolaires de formation (Programmes d'apprentissage en milieu de travail au Québec) mais également à l'aide de dispositifs de validation et de reconnaissance des acquis (VAE en France, RAC au Québec).

A l'arrivée, les transformations des régulations de la formation continue donnent à voir la puissance des alliances qui sont en mesure de se nouer entre les acteurs économiques et l'Etat autour du développement des compétences. Certes, ces modes de régulation partagée instaurent un jeu à trois entre syndicats, employeurs et Etat, qui ne manque pas de déstabiliser des systèmes de relations professionnelles régis, en France comme au Québec, par une certaine autonomie des partenaires sociaux dans les négociations collectives. De plus, comme le soulignent les auteures, le nouveau style d'action publique qui se met en place, s'il privilégie la

Monchatre S., 2014, Les régulations de la formation à l'épreuve de l'emploi, in Béthoux E., Koster J.-V., Monchatre S., Rey F., Tallard M., Vincent C. (Coord.), *Emploi, formation, compétences : vers de nouvelles dynamiques de régulation de la relation salariale ?*, Toulouse, Octarès, pp. 207-213

concertation partenariale ainsi qu'une relative déconcentration des pouvoirs, pourrait faire courir à la formation continue le risque de se voir dissoute dans des négociations collectives sur l'emploi.

De fait, la régulation conjointe mise en place autour du développement des compétences montre combien la limitation des durées de formation demeure un enjeu puissant au sein du système salarial. Le développement des compétences conduit à ainsi des compromis entre acteurs économiques au nom de l'emploi. A l'inverse, le développement des qualifications, inscrit dans des temporalités plus longues, se trouve externalisé, confié à des structures publiques dont la fragilité ne fait que s'accroître. Outre que les acteurs économiques s'appuient inégalement sur elles, elles sont en proie, avec la LOLF, à une importante cure d'amaigrissement, au risque de voir se développer un mouvement de privatisation de la formation professionnelle, à l'instar de ce qui s'observe dans l'enseignement supérieur. La question est alors de savoir dans quelle mesure les qualifications requises par l'économie doivent être considérées comme des biens publics ou des biens privés...