



HAL
open science

Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec

Sylvie Monchatre, Michèle Tallard

► To cite this version:

Sylvie Monchatre, Michèle Tallard. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec. 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-01956384

HAL Id: hal-01956384

<https://hal.univ-lyon2.fr/hal-01956384>

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.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec

Sylvie Monchatre (Université de Strasbourg-SAGE) et Michèle Tallard (IRISSO-CNRS)

Introduction

Le Québec et la France n'ont pas qu'une langue en commun. Ils se retrouvent également sur le terrain de la formation professionnelle continue. Tous deux possèdent en effet une loi contraignant les entreprises à dépenser un pourcentage de leur masse salariale pour la formation des salariés, ainsi qu'un dispositif de partenariat institutionnel pour en assurer le pilotage. Rien, pourtant, ne les prédisposait à se retrouver sur ce terrain. Ils appartiennent à deux continents séparés non seulement sur un plan géographique mais également politique et culturel. De fait, le système anglo-saxon de relations professionnelles est marqué par la décentralisation de la négociation collective, au niveau de l'entreprise. Le système français est, en revanche, beaucoup plus centralisé, marqué par le rôle de l'État comme troisième acteur incontournable du système, et traditionnellement assis sur les branches professionnelles. Le mouvement de décentralisation de la négociation collective auquel on assiste depuis une vingtaine d'années a certes fragilisé cette prééminence de la branche, mais sans remettre totalement en cause son rôle institutionnel. Décentralisation et paritarisme ne renvoient donc pas aux mêmes réalités de part et d'autre de l'Atlantique.

Il reste que la perspective d'une comparaison franco-québécoise présente un grand intérêt car non seulement des dispositifs comparables régulent la formation professionnelle continue, mais l'acteur éducatif se trouve aussi traditionnellement, dans les deux cas, au centre des dispositifs de formation professionnelle. De fait, la France et le Québec partagent cet autre point commun qu'est la « scolarisation des apprentissages » et articulent étroitement logiques éducatives et professionnelles. Or ces configurations ont été déstabilisées, au début des années 1990, dans le sillage de la généralisation de politiques de « développement des compétences », par l'instauration de dispositifs plus spécifiques de certification des acquis, insérés dans des logiques de formation tout au long de la vie visant le maintien et le développement de l'employabilité des salariés.

Cet ensemble de convergences entre politiques, dispositifs et instruments nous invite donc à interroger les transformations à l'œuvre en matière de formation dans ces deux pays. Nous nous demanderons plus particulièrement ici, sur la base d'observations réalisées en France et au Québec (Tallard, 2001, 2004 ; Monchatre, 2008 a et b), comment la priorité donnée au développement des compétences a affecté les configurations d'acteurs instituées autour de la formation professionnelle des salariés et plus largement la dynamique des systèmes de relations professionnelles. Pour ce faire, nous présenterons, tout d'abord, la genèse de l'obligation de financement dans les deux États, afin d'analyser les enjeux sociétaux dans lesquels elle s'inscrit. Dans un second temps, nous analyserons le fonctionnement des dispositifs de régulation partagée qui en résultent pour cerner, dans chacun des cas, les médiations institutionnelles sur lesquels ils s'appuient. Nous nous interrogerons, pour conclure, sur les recompositions à l'œuvre dans les enjeux et les configurations d'acteurs dominant dans ces systèmes de relations professionnelles.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

1. Une même obligation de financement mais des contextes d'émergence différenciés

En France comme au Québec, l'obligation de financement a puisé sa légitimité dans une conception de la formation continue comme « bien public » (Tanguy, 1999), qui appelle à la mise en œuvre d'une régulation collective. Toutefois, au-delà de ce dénominateur commun, la formation s'inscrit dans des dynamiques sociétales profondément différentes. Si le développement de politiques de formation s'est trouvé, en France, au carrefour de multiples préoccupations tant politiques, économiques, qu'institutionnelles, il n'en va pas de même au Québec, où l'apparition d'une politique volontariste de formation continue s'inscrit essentiellement dans des enjeux économiques, en rupture avec une tradition humaniste. Il reste que, dans les deux cas, la formation est au cœur d'un partenariat institutionnel non seulement encouragé par l'État, mais au sein duquel ce dernier joue un rôle actif.

1.1 En France, l'obligation de financement s'insère dès 1970 dans de multiples logiques

Si, à la Libération, un consensus s'est établi autour de la formation professionnelle des adultes comme facteur de productivité nécessaire à la reconstruction, dès 1947, et dans les deux décennies suivantes, des visions contradictoires de cette formation sont apparues. Les préoccupations d'éducation permanente à orientation citoyenne et de promotion sociale côtoient celles liées à l'adaptation aux évolutions de l'organisation du travail et de l'emploi, portées par les acteurs sociaux et par les pouvoirs publics. Les lois de 1957 (éducation ouvrière), 1959 (promotion sociale) et 1966 (orientation sur la formation professionnelle qui contenait déjà le principe du droit au congé formation) reflètent bien l'imbrication de ces enjeux. Le titre même de la loi de 1971, « la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente », montre que cette loi se place sous ces multiples auspices.

La loi de 1971 et l'accord interprofessionnel de 1970 – dénommés dans la suite du texte dispositif 1970-71 – ont instauré, tant dans le contenu que dans la forme, les principes de base du système de formation professionnelle continue. Ce dispositif pose le principe de l'obligation de financement par les entreprises – à hauteur alors de 1 % de la masse salariale – mais aussi celui de la liberté de décision par l'entreprise sur l'utilisation de cette dépense sous réserve de la présentation du plan de formation, pour avis, au comité d'entreprise. Il initie également un mécanisme – accord interprofessionnel suivi d'une loi reprenant plus ou moins largement les dispositions de l'accord – qui prévaudra en la matière jusqu'en 1993, puis sera repris une décennie plus tard.

Sous ce dernier aspect, ce dispositif s'inscrit dans une autre logique, présente aussi dès la Libération, qui vise à faire de la formation professionnelle un enjeu fort de la concertation sociale (Tanguy 2001) : autrement dit, un levier pour moderniser les relations sociales alors que ces dernières étaient traditionnellement, dans la configuration française, dominées par le conflit. Ainsi, l'engagement pris d'une négociation sur la formation professionnelle dans le constat de Grenelle issu du mouvement social de mai 1968 fait du dispositif de 1970-71 une retombée de mai 68 (Nallet, 1991) et fait entrer la formation professionnelle continue dans le champ de la négociation collective, et donc du droit du travail. La consultation du comité d'entreprise sur le plan de formation et la possibilité d'une gestion paritaire des fonds collectés inscrit la formation

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

dans les relations collectives de travail à travers des mécanismes de consultation-concertation et de contrôle conjoint sur la gestion du système.

Cette entrée en scène des partenaires sociaux est-elle synonyme de leur autonomie dans la régulation de ce champ ? Bien qu'ils l'aient largement revendiquée, leur autonomie est, en réalité, très encadrée, comme le montre la comparaison des dispositions de l'accord de 1970 et de la loi de 1971 (Vincent, 1997). La loi restreint l'autonomie des partenaires sociaux au profit d'une logique de contrôle par l'administration : s'inscrivant dans la continuité de l'accord sur la sécurité de l'emploi de 1969, l'accord interprofessionnel de 1970 prévoyait que les commissions paritaires de l'emploi – créées par l'accord de 1969 – établiraient la liste des stages accessibles par le congé-formation. La loi retire ce rôle à ces commissions, au profit de l'administration qui est alors chargée d'agrèer les stages pouvant donner lieu à une prise en charge du congé-formation. Le contenu du congé-formation échappe ainsi aux acteurs de branche et l'État garde le contrôle des fonds publics. La coupure est donc rendue plus nette entre les deux types de formation : une formation à finalité économique (le plan de formation) concrétisée par la création de l'obligation de financement et une formation à finalité sociale (le congé de formation) qui s'inscrit dans une logique spécifique d'éducation permanente ou de seconde chance. Étant donné le caractère diplômant et qualifiant du congé-formation, les pouvoirs publics signifiaient par cette mesure qu'ils entendaient garder la maîtrise de l'accès à la qualification. De plus, alors même que la négociation sur le mode de gestion des associations de formation avait échoué du fait de la division syndicale et du refus patronal de tout ce qui pouvait se rapprocher de la cogestion, la loi ouvre la possibilité d'une gestion paritaire des fonds dans une optique d'assurance contre les risques d'inadaptation professionnelle. C'est donc bien une régulation partagée qui se met en place dès l'instauration de l'obligation de financement.

1.2 Au Québec, l'obligation de financement, née dans les années 1990, répond d'abord à des objectifs économiques

Le Québec est la seule province canadienne à s'être dotée d'une loi contraignante en matière de formation continue de la main-d'œuvre. La loi 90, dite du 1 %, adoptée en 1995, oblige les entreprises à consacrer 1 % de leur masse salariale à la formation. Elle ne s'applique, depuis 2004, qu'aux grandes entreprises¹ - dont la masse salariale dépasse un million de dollars canadiens et celles qui n'effectuent pas cette dépense doivent verser le différentiel à un fonds national servant à financer une politique d'intervention sectorielle. Cette obligation de financement, qui est donc relativement récente, correspond à une évolution sensible du regard porté sur la formation des adultes ainsi que des dispositifs prévus à cet effet.

Au Québec, l'idée d'éducation des adultes avait pris forme aux lendemains de la Seconde Guerre mondiale. L'ICEA (Institut de coopération pour l'éducation des adultes) peut en être considéré comme le principal vecteur. Il a vu le jour en 1946 précisément dans le but de promouvoir l'accès des adultes au savoir dans un esprit d'éducation populaire. La déconfessionnalisation du système éducatif, issue de la « Révolution tranquille » et de la modernisation de l'État, avait conforté cet élan humaniste, qui visait davantage l'accès des plus défavorisés à l'éducation que la formation de la main-d'œuvre.

¹ Elle n'assujettit par conséquent que 4 % des entreprises (Bernier, 2011).

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

De fait, les entreprises canadiennes, en général, et québécoises, en particulier, ont longtemps été marquées par une absence de « culture » en matière de formation (Charest, 1999). Ce phénomène a commencé à être considéré comme problématique par les niveaux de gouvernement fédéral et provinciaux à partir des années 1980. Jusque-là, l'appareil productif québécois, dominé par les secteurs primaire et secondaire et marqué par une forte taylorisation de l'organisation du travail, semblait s'accommoder d'un faible niveau de qualification de la main d'œuvre, les pratiques de formation ayant lieu essentiellement sur le tas (Bernier, 1993). Mais la globalisation de l'économie et le virage technologique de la fin des années 1970 ont changé la donne.

En effet, non seulement la formation a été reconnue comme facteur de compétitivité, mais elle a acquis le statut de « bien semi-public », dans le cadre d'un diagnostic de type institutionnaliste (Charest, 2006) relayé à la fois par les gouvernements canadiens, québécois et par les partenaires sociaux. Le niveau fédéral s'est impliqué sur ce point dans la mesure où les politiques de gestion de la main-d'œuvre ont été de son ressort jusqu'en 1997. On notera que jusqu'aux années 1980, il avait surtout privilégié les mesures curatives : l'accès à la formation visait essentiellement le maintien du revenu et de l'accès aux prestations sociales pour les demandeurs d'emploi (Paquet, 1993). Mais le défi de la compétitivité des entreprises dans un contexte de globalisation de l'économie l'a conduit à promouvoir un interventionnisme plus important en matière de formation des salariés. L'idée d'un partenariat structuré dans le cadre de comités sectoriels et d'une meilleure harmonisation des normes de formation et d'emploi se trouvait dans plusieurs rapports gouvernementaux.

Au Québec, dès 1991, un rapport intitulé : « Partenaires pour un Québec compétent et compétitif » appelait à l'instauration d'un partenariat autour de la formation qui a vu le jour en 1993 (Charest, 1999). C'est à cette date qu'a été créée la Société québécoise de développement de la main-d'œuvre (SQDM), chargée de définir une « politique d'intervention sectorielle » concertée sur un mode incitatif (crédit d'impôt). Mais l'incitation a été transformée en obligation en 1995, dans le sillage de l'arrivée au pouvoir d'un gouvernement péquiste². Le partenariat a également changé de forme en 1997 : la SQDM a été transformée en une division (« Emploi Québec ») du ministère de l'Emploi et de la Solidarité (MESS) nouvellement créé et la Commission des partenaires du marché du travail (CPMT) a été instituée, avec un rôle de conseil et d'orientation des politiques d'utilisation des fonds de la formation recueillis dans le cadre du 1 %.

Ce faisant, l'État québécois a repris la main sur la gestion des fonds de la formation. En effet, le rapatriement des mesures pour l'emploi du niveau fédéral en 1997 l'a conduit à en confier la gestion à Emploi-Québec, tandis que la CPMT se voyait dotée d'un mandat consultatif, plus réduit que celui de la SQDM³. Comme pour le cas français, l'autonomie des partenaires sociaux est toute relative. Le dispositif institué leur permet d'orienter les politiques de formation professionnelle, sachant que la gestion revient au ministère de l'Emploi.

² Le PQ (Parti Québécois) est un parti souverainiste et social-démocrate ayant vu le jour en 1968.

³ En contrepartie, la CPMT a été dotée d'un champ d'intervention plus large qui intègre les publics demandeurs d'emploi.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

On observe ainsi que, dans les deux cas, la même obligation de financement, mise en place à deux décennies de distance, ne part pas des mêmes objectifs. En France, au-delà de celui d'adaptation à l'emploi qui s'affirme sans être encore dominant en 1971, la régulation partagée s'inscrit dans une volonté de changement de la dynamique même du système de relations professionnelles, tandis qu'au Québec, elle s'inscrit clairement, dès 1995, dans une volonté partagée d'intervenir sur l'emploi sous une forme partenariale jugée plus efficace. Toutefois, la montée de l'enjeu de l'emploi en France, dans les années 1990, accentue la convergence des dispositifs d'autant qu'ils s'appuient sur des acteurs similaires.

2. Des dispositifs de régulation partagée centrés autour de médiations institutionnelles sectorielles

Ces partenariats autour de la formation continue des adultes s'inscrivent, dans les deux pays, dans le prolongement de régulations préalablement instaurées pour la formation initiale. Si l'État joue un rôle moteur dans les régulations de la formation professionnelle des jeunes, les partenaires sociaux ne sont pas en reste. En France, ils montraient déjà un grand intérêt, dans les années 1960, pour la formation professionnelle, en particulier ouvrière (Tanguy, 2001), et dans une optique de reconnaissance de la qualification, la CGT avait fait de la défense du CAP un de ses axes revendicatifs dès 1962 (Jobert, Tallard 2001). Parallèlement, au Québec, un dispositif de dialogue social avait vu le jour, sur impulsion gouvernementale, à la fin des années 1960, avec la mise en place de commissions de formation professionnelle (CFP) destinées à recenser les besoins régionaux, quantitatifs et qualitatifs, de main-d'œuvre par secteur (Paquet, 1993). Des comités d'adaptation de la main-d'œuvre s'étaient par ailleurs constitués sous impulsion fédérale, dans les années 1970, pour la formation et le reclassement de salariés de secteurs en crise, allant parfois jusqu'à se pérenniser (Bernier, 2011). Ces réseaux paritaires ont été réactivés et étoffés dans les années 1980, pour la gestion de fonds fédéraux de formation de la main-d'œuvre, avant d'être intégrés au sein de la SQDM en 1993.

La formation continue des adultes a ainsi conduit à institutionnaliser des formes antérieures de partenariat. Dans les deux cas, elle s'adosse sur la montée en puissance de médiations institutionnelles et s'accompagne du développement de certifications parallèles aux diplômes délivrés par le système public d'éducation. Il reste que ce mouvement en faveur d'une régulation partagée de la formation de la main-d'œuvre s'inscrit dans des dynamiques de relations professionnelles radicalement hétérogènes.

2.1. En France : action publique et rôle croissant des branches professionnelles

L'État français intervient traditionnellement dans la régulation de l'offre de formation professionnelle des adultes sous l'angle de la politique d'emploi et de lutte contre le chômage. Mais dans la période des Trente glorieuses, ponctuée notamment par la loi de 1966 sur la promotion sociale, les syndicats s'étaient également prononcés sur la formation des salariés en activité. Ils revendiquaient notamment la possibilité de formation et de perfectionnement professionnel pendant les heures de travail, et donc rémunérés, afin que chacun puisse acquérir un meilleur positionnement dans la hiérarchie professionnelle. Or, les premières restructurations apparues dès le début des années 1960 ont conduit, à la fin de la décennie, à des tensions sur le marché du travail, qui ont fait de l'enjeu « emploi » une composante essentielle de l'intervention des acteurs dans le domaine de la formation professionnelle.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

2.1.1. L'émergence du rôle des branches professionnelles dès le tournant des années 1970

Dans une conjoncture de restructuration de l'appareil productif et alors que s'ouvrent les marchés avec le renforcement de la Communauté européenne, les pouvoirs publics mettent en place, dès 1963, le Fonds national de l'emploi qui vise notamment à organiser des formations d'adaptation professionnelle et la loi de 1966 généralise la politique de conventionnement avec des organismes de formation publics ou privés afin d'orienter leur action. Dans la même période (février 1967), les organisations syndicales CGT et CFDT demandent, sans succès, l'ouverture de négociations sur les salaires, le droit syndical et l'emploi. L'ampleur du mouvement social de mai 1968 donne une accélération à ces demandes. Le constat de Grenelle enjoint les partenaires sociaux à négocier dans un court délai sur la sécurité de l'emploi et prend acte de la nécessité « d'étudier les moyens permettant d'assurer avec le concours de l'État, la formation et le perfectionnement professionnel ».

L'accord interprofessionnel de 1969 sur la sécurité de l'emploi et celui de 1970 sur la formation professionnelle créent et confortent les commissions paritaires de l'emploi des branches professionnelles (CPNE) (cf. *supra*). Même si elles peineront alors à se mettre en place et ne connaîtront un véritable essor que dans les années 1980, les CPNE, dans leur principe, témoignent de la volonté des partenaires sociaux de mettre en place, au niveau des branches professionnelles, un outil de suivi des évolutions de l'emploi et de définition d'actions de formation susceptibles d'accompagner l'adaptation et la mobilité de la main-d'œuvre. Se manifeste ainsi leur revendication d'une place pour les acteurs de chacun des champs conventionnels, aux côtés des pouvoirs publics, dans la régulation de la formation professionnelle, qui ne fera que s'amplifier dans la décennie suivante.

2.1.2. 1983-2009 : renforcement et institutionnalisation de la branche à travers la formation

Au début des années 1980, dans un contexte de crise économique, de forte augmentation du chômage et de restructuration profonde de l'appareil productif, les difficultés croissantes d'insertion professionnelle des jeunes non qualifiés et les difficultés simultanées de recrutement de personnel qualifié dans de nombreux secteurs réinterrogent les modes d'accès à la qualification et les responsabilités respectives de l'État, des entreprises, des acteurs sociaux et des régions dans ces processus. Pour les pouvoirs publics, une meilleure qualification des jeunes, destinée à favoriser leur insertion, passe par l'augmentation et la diversification des voies d'accès au diplôme. Pour concrétiser cette option, une ordonnance de mars 1982 prévoit que les jeunes suivant une formation alternée pourront obtenir leurs diplômes par unités capitalisables ou partiellement par validation des acquis.

Les autres acteurs sociaux considèrent ce moyen comme insuffisant. Pour parvenir à une plus grande implication des entreprises et rapprocher l'offre de formation des différents niveaux où se définissent les besoins en qualification, il leur paraît nécessaire de reconnaître d'autres voies d'accès à la qualification professionnelle que le diplôme, en ouvrant de nouveaux modes de certification, dans lesquels l'autorité compétente ne serait plus l'État mais une instance paritaire de la profession. L'accord interprofessionnel de 1983 définit à cette fin plusieurs dispositifs d'insertion des jeunes - dont les contrats de qualification pour lesquels « *les commissions paritaires nationales de l'emploi pourront indiquer les qualifications professionnelles ou les préparations au diplôme de l'enseignement technologique qui leur paraissent devoir être développées* ». Innovation essentielle de cet accord : il ouvre une première brèche dans le

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

monopole de l'Éducation nationale en reconnaissant, à côté des diplômes nationaux, l'existence de qualifications professionnelles validées uniquement par les CPNE. La possibilité leur est ainsi ouverte de mettre en place des certifications spécifiques préparées dans le cadre des contrats de qualification.

Cet accord marque donc le début d'un nouveau partage des rôles entre l'Éducation nationale et les branches. Par ailleurs, il renforce les moyens des branches professionnelles en instituant une contribution obligatoire des entreprises au financement de l'alternance et en leur ouvrant la possibilité d'instaurer des collecteurs pour cette taxe. Bien que la loi de 1984, qui reprend l'essentiel de cet accord, ne mentionne pas le rôle des CPNE, et donc écarte la possibilité pour les branches de définir des certifications, elle conforte leur rôle de niveau pertinent de régulation en créant une obligation de négocier, annuellement, sur « les objectifs et les moyens de la formation professionnelle », sur la base d'orientations couvrant à la fois le champ de la formation initiale, de la formation en alternance et de la formation continue. Deux ans plus tard, à la faveur d'une alternance politique, le rôle des CPNE en matière de définition des qualifications est reconnu par ordonnance mais ne sera explicité dans le détail que dans l'accord interprofessionnel de 1989. Six ans auront donc été nécessaires pour réduire l'opposition du ministère de l'Éducation nationale et asseoir définitivement cette nouvelle voie de validation et, hormis quelques branches initiatrices, ce n'est effectivement qu'au tournant des années 1990 que les certificats de qualification professionnelle (CQP) commenceront réellement à se diffuser. Dans un contexte de plus grande flexibilité du modèle productif et de politiques d'entreprise axées sur le développement des compétences, cette diffusion se fait lors des négociations de branche sur les hiérarchies professionnelles et salariales mettant en jeu des procédures d'évaluation et de reconnaissance des compétences. Les référentiels des certifications deviennent alors, de par leur caractère paritaire, des points d'appui légitimes à des négociations de plus en plus procédurales.

Toutefois dès le début des années 2000, cette diffusion sera encadrée, à la faveur de l'adoption de la loi sur la validation des acquis de l'expérience (17 janvier 2002), par la mise en place d'une commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), commission tripartite chargée d'établir un répertoire national de la certification professionnelle. Ce répertoire permet d'interclasser les certifications de branche en référence à un outil public, la grille des niveaux de l'Éducation Nationale, dans lequel sont placés automatiquement les diplômes et les certifications du ministère du Travail. Certes, cet enregistrement des certifications de branche n'est pas obligatoire. Mais étant donné le poids du diplôme dans la convention sociétale française (Verdier, 2000) et l'utilisation de ces certifications dans une logique de parcours professionnel et d'employabilité, le répertoire a acquis une légitimité certaine, encore consolidée par la loi de 2009.

Tout au long des années 1990 et 2000, un ensemble de dispositifs (1991, 1994, 2004, 2009) contribueront à poser la branche comme un acteur incontournable dans le champ de la formation professionnelle continue en élargissant l'obligation de négocier, en confortant les organismes de collecte ou encore en les dotant de capacités d'expertise à travers l'obligation de créer des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, amplifiant ainsi leur tendance à devenir un centre de ressources pour les entreprises.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

Les pouvoirs publics ont joué un grand rôle dans ce renforcement du poids institutionnel des branches : les observatoires sont issus de dispositifs d'aide publique à l'élaboration d'études sectorielles de prospective des qualifications ; la plupart des négociations ont été précédées d'un intense travail d'élaboration au sein desquels les rapports gouvernementaux ainsi que les expérimentations ou les groupes d'études ont permis d'accroître la capacité d'expertise et la légitimité des acteurs de branche à intervenir dans ce domaine. Ils ont contribué à la construction du langage commun sur lequel se sont appuyées les négociations.

2.2. Au Québec, la construction d'un partenariat sectoriel appuyé par les pouvoirs publics

Au Québec, la régulation partagée autour de la formation n'aurait pu voir le jour sans une volonté d'implication des centrales syndicales québécoises (FTQ, CSN, CSQ, UPA). Le rôle de ces dernières ne se limite pas au syndicalisme d'affaire, caractéristique des pratiques nord-américaines, mais passe par un engagement sociopolitique dont témoigne leur soutien au projet nationaliste de la province⁴. À ce titre, la FTQ (Fédération des travailleurs québécois, premier syndicat de travailleurs en effectifs syndiqués), qui soutient ouvertement le Parti québécois, avait, à partir des années 1980, centré son action sur le développement de l'emploi dans le cadre du « fonds de solidarité » qu'elle a créé. Mais au nom des difficultés de reconversion de la main-d'œuvre, structurellement peu éduquée, du secteur manufacturier où elle est implantée, elle s'est ralliée, avec les autres centrales, à l'idée de promouvoir une politique concertée de formation professionnelle. Cette convergence d'intérêts a donc permis l'institutionnalisation d'une concertation autour de la formation, au nom de la sauvegarde de l'employabilité.

2.2.1. L'émergence des comités sectoriels

La CPMT peut être considérée comme le lieu où s'est exprimé un consensus entre syndicats et patronat sur le principe d'un développement de la formation en faveur d'une meilleure compétitivité des entreprises. Dans le cadre de son rôle d'orientation des politiques de formation, elle a défini un « cadre général de développement des compétences », adopté en 2001. Cet énoncé propose de définir des « normes professionnelles », liée à des objectifs de performance sectorielle dans une perspective de compétitivité accrue. Les comités sectoriels de main-d'œuvre (CSMO), qui ont vu le jour au début des années 1990, ont précisément été chargés de définir ces normes de qualification, ainsi que les formations pour y parvenir.

La politique québécoise d'intervention sectorielle a permis d'instituer trente CSMO, définis conformément au système de classification des industries de l'Amérique du Nord. Financés par Emploi-Québec, et donc soutenus par les pouvoirs publics, ils avaient produit en 2009 trente et une normes professionnelles. Ils ont pris une importance nouvelle lorsque la loi de 1995 sur le 1 % a été modifiée en 2007. Désormais baptisée « Loi sur les compétences », elle maintient la même obligation de dépense pour les entreprises mais cherche davantage à en orienter le contenu, en fonction des normes de qualification existantes. Elle consacre ainsi le rôle normalisateur des CSMO pour une meilleure adéquation qualitative des formations aux emplois. Sachant que la recherche d'adéquation quantitative est prise en charge au niveau de « conseils régionaux », dans le cadre d'un dialogue social territorial (Bernier, 2011).

⁴ A l'exception de la CSD (Centrale des syndicats démocratiques), attachée au niveau fédéral.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

Face à ces nouvelles exigences, et en l'absence d'accord avec le MEQ sur la formation des adultes, la CPMT s'est dotée de son propre dispositif de formation. Elle propose désormais des « programmes d'apprentissage en milieu de travail » (PAMT) qui mènent à une certification d'État, le « certificat de qualification professionnelle » (CQP) délivrée par le ministère de l'Emploi. Les PAMT sont présentés par Emploi-Québec comme une des stratégies que le Cadre de développement des compétences de 2001 permet de déployer pour amener des travailleurs et des travailleuses à se qualifier. Sachant que lorsqu'un PAMT n'a pas pu être achevé, une « attestation de compétences » peut être délivrée, toujours par le ministère de l'Emploi. Autrement dit, le ministère de l'Éducation n'est plus le seul ministère certificateur.

2.2.2. Le développement de certifications « emploi » et une reconfiguration des rôles des ministères de l'Éducation et de l'Emploi

Cette montée en puissance du ministère de l'Emploi sur les certifications s'inscrit dans un net renforcement de son rôle dans la formation des adultes. En effet, jusqu'ici, la formation professionnelle des jeunes et des adultes était exclusivement aux mains du ministère de l'Éducation du Québec (MEQ) - et les politiques fédérales de gestion de la main-d'œuvre allaient dans ce sens. Mais cette dynamique a été interrompue et le ministère de la Main-d'œuvre, de la Sécurité du revenu et de la Formation professionnelle (MMSRFP) a été désigné comme le principal maître d'œuvre des politiques de formation professionnelle et d'aide à l'emploi, y compris pour négocier des accords avec Ottawa. Le MEQ a alors perdu son leadership sur la formation professionnelle des adultes en se voyant attribuer une mission de service et ce choix n'a fait que se clarifier au fil du temps. La priorité du gouvernement québécois a donc été donnée à l'adaptation aux besoins du marché du travail, ce qui a conduit à reléguer au second plan d'autres volets, plus éducatifs notamment, de la formation des adultes (Paquet, 1993).

Les acteurs du marché du travail ont ainsi acquis une position de donneurs d'ordre faisant passer la formation d'une logique d'offre, en provenance du système éducatif, à une logique de demande. Leur montée en puissance a eu lieu sur la base d'un consensus autour de l'idée d'instituer des voies non scolaires de développement des compétences. La construction d'une dynamique de formation alternative s'est traduite par les PAMT, qui se fondent sur un principe d'apprentissage en situation de travail sous forme de compagnonnage. C'est donc clairement sur la base d'une critique de la forme scolaire que les partenaires du marché du travail ont été amenés à proposer leur propre voie de formation - les CQP sont d'ailleurs accessibles par une procédure de reconnaissance des acquis et des compétences⁵ (RAC).

Davantage qu'une concurrence entre les ministères de l'Emploi et de l'Éducation, ce choix politique conduit à une nouvelle division du travail dans la planification de la formation. Dans la mesure où le MEQ utilise une approche par compétence (APC), basée sur un diagnostic des besoins (portraits de secteurs, analyse de situation de travail, etc.), pour l'élaboration de ses programmes de formation professionnelle et technique, les deux ministères de l'Emploi et de l'Éducation se sont engagés dans l'harmonisation de leurs procédures de collecte d'informations, pour la construction de référentiels d'activité communs, en formation initiale et continue. Une sorte de « régulation conjointe » de la formation professionnelle et technique

⁵ Ceci à l'instar de la procédure de reconnaissance des acquis proposée par le ministère de l'Éducation.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

(Doray, Tremblay, 2001), inscrite dans un mode de pilotage partagé entre les acteurs de l'éducation et de l'emploi, semble ainsi se mettre en place, sachant que l'acteur éducatif se trouve écartelé entre un rôle politique de définition des cibles de formation et un rôle opérationnel de prestataire de formation pour lequel il a perdu le monopole.

Ainsi, les dispositifs de régulation partagée mis en place autour de la formation en France et au Québec conduisent, de toutes parts, à développer l'autonomie des acteurs de l'emploi par rapport à ceux de l'éducation. Cette autonomie s'appuie sur l'expertise d'organes intermédiaires intervenant comme centres de ressources, pour faciliter les investissements des entreprises en formation, par secteurs ou métiers. Ce rapprochement des acteurs de l'emploi (qu'ils soient partenaires sociaux ou pouvoirs publics) n'est pas sans susciter de nouvelles tensions, au sein de l'État comme au sein des systèmes de relations professionnelles, dans la mesure où les deux pays sont amenés à faire cohabiter les logiques diplômantes du monde de l'éducation et les logiques professionnelles revendiquées du côté de l'emploi.

Conclusion : Les dynamiques de régulation de la formation professionnelle continue en questions

Le développement d'une régulation partagée autour de la formation vient ainsi interroger la dynamique des systèmes de relations professionnelles mais de deux manières différentes. Au Québec, l'enjeu de la formation continue a favorisé une construction partenariale, conduisant à juxtaposer un niveau central de concertation et une dynamique décentralisée de négociation collective. À ce titre, la régulation partagée autour de la formation constitue la poursuite, sous une forme renouvelée, de l'action engagée sur le terrain de l'emploi. En France, en revanche, la dynamique partenariale autour de la formation ne constitue qu'une des manifestations de la transformation progressive du rôle des branches et du développement d'un mode procédural de négociation collective, cette évolution affectant l'ensemble des domaines relevant du champ du dialogue social (temps de travail, emploi, etc.) (Jobert 2007). La formation, dans les deux cas, n'a donc pas le même statut : dans l'un, elle institue une dynamique de fonctionnement jusqu'ici marginale ; dans l'autre, elle est insérée dans les reconfigurations du système de relations professionnelles.

Mais à chaque fois, l'enjeu de la formation constitue un révélateur privilégié des transformations de l'action publique et de ses relations avec les systèmes de relations professionnelles. Dans la nouvelle gouvernance de la formation continue qui se met en place, l'État joue un rôle croissant, à l'aide d'un nouveau style d'action publique. Son action s'inscrit dans le sillage d'un « nouveau management public », privilégiant des dispositifs de concertation basés sur des partenariats et une relative déconcentration des pouvoirs pour une meilleure mobilisation des ressources (Hamel et Jouve, 2006). C'est ainsi qu'en France et au Québec se démultiplient les niveaux de concertation tant à l'échelle territoriale que sectorielle, en même temps que se superposent les thématiques de dialogue social à chacun de ces niveaux. Il n'est alors pas certain que, dans cette vaste reconfiguration du champ de l'action publique, la formation professionnelle continue puisse continuer à représenter une problématique spécifique.

Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.

L'intense mobilisation des acteurs économiques et publics en sa faveur s'inscrit, dans les deux pays, dans la promotion de l'idée selon laquelle la formation serait le sésame de l'emploi et de la sécurisation des parcours professionnels. Dans un contexte de fragilisation de la relation d'emploi, l'institutionnalisation de la formation tout au long de la vie, qui s'effectue notamment sous la pression des instances européennes (Verdier, 2008), se place au service de l'employabilité. Elle constitue, de fait, un levier d'activation privilégié pour le renforcement des taux d'emploi dans les pays européens (Zajdela, 2009) ou en faveur de projets de développement régional en mal de main-d'œuvre (Bernier, 2011). Ces usages de la formation posent alors la question de son autonomie, de plus en plus problématique dans le champ de la négociation collective. Elle tend à se trouver absorbée dans des négociations sur l'emploi (Béthoux, Jobert, Surubaru, 2011 ; Tallard, 2011), au risque de perdre son rôle de monnaie d'échange pour la négociation des termes de l'échange salarial.

Bibliographie

Bernier C. (1993). L'entreprise et le couple qualification/formation : une articulation de plus en plus étroite et névralgique ? in Dandurand P., *Enjeux actuels de la formation professionnelle*, Institut Québécois de la recherche sur la culture, Québec, pp. 177-198.

Bernier C. (2011). *Formation et employabilité. Regard critique sur l'évolution des politiques de formation de la main d'œuvre au Québec*, Québec, Presses universitaires de l'Université Laval.

Béthoux E., Jobert A., Surubaru A. (2011). *Quel renouvellement de l'action syndicale sur l'emploi ?*, Rapport de recherche pour la CFDT, Agence d'objectifs de l'IREES.

Charest J. (1999). Articulation institutionnelle et orientations du système de formation professionnelle au Québec, *Relations Industrielles*, 54, 3, 439-471.

Charest J. (2006). *La contribution des normes de travail à une stratégie relative au capital humain*, Rapport de recherche présenté à la commission sur l'examen des normes du travail fédérales, Février.

Doray P., Tremblay D.-G. (2001). *Les formes et les logiques organisationnelles des relations entre économie et éducation*, GIRFE, Montréal, novembre.

Hamel P., Jouve B. (2006). *Un modèle québécois ? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'université de Montréal.

Jobert A., Tallard M. (2001). Les débats sur la qualification dans les négociations collectives (1950-70), *Éducation permanente*, 149, « La formation permanente entre travail et citoyenneté », 113-134.

Jobert A. (2007). Transformation du salariat et nouveaux enjeux du dialogue social, in Vatin F. et Bernard S. (dir), *Le salariat, Théorie, histoire et formes*, Paris, La Dispute, 209-225.

Monchatre S. (2008-a). L'« approche par compétence » : technologie de rationalisation pédagogique. Le cas de la formation professionnelle au Québec, Montréal, Note de recherche 2008-1, UQAM, CIRST (Centre interuniversitaire pour la science et la technologie), 65 p., en ligne : http://www.cirst.uqam.ca/Portals/0/docs/note_rech/2008_01.pdf.

- Monchatre S., Tallard M., 2014. Action publique et régulation de la formation professionnelle continue : une comparaison France/Québec, 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. 229-240.
- Monchatre S. (2008-b). La normalisation des compétences au Québec : des effets contrastés sur les relations professionnelles dans le travail et l'enseignement, Communication au XVIIIème congrès de l' AISLF, Istanbul, 7-11 juillet 2008, CR 25 Relations professionnelles.
- Murray G., Verge P. (1994). Le syndicalisme au Québec : situation, mutations et perspectives, *Critique régionale*, 23-24, 31-53.
- Nallet J.-F. (1991). Le droit de la formation, une construction juridique fondatrice, *Formation Emploi*, 34, 5-13.
- Paquet P. (1993). L'évolution des politiques canadiennes et québécoises de formation des adultes depuis 1960, in Dandurand P., *Enjeux actuels de la formation professionnelle*, Institut Québécois de la recherche sur la culture, Québec, pp. 225-257.
- Tallard M. (2001). L'introduction de la notion de compétence dans les grilles de classification : genèse et évolution, *Sociétés contemporaines*, 41-42, 159-187.
- Tallard M. (2004). *Action publique et régulation salariale de la relation salariale*, Paris, L'Harmattan, collection Logiques Politiques.
- Tallard M. (2011). La formation professionnelle continue, une catégorie de la négociation interprofessionnelle encore pertinente, *Revue de l' IRES*, 69, 111-137
- Tanguy L. (1999). Les chantiers de la formation permanente (1945-1971), *Sociétés contemporaines*, 35, n° spécial, pp ?.
- Tanguy L. (2001). Un mouvement social pour la formation permanente en France, *Éducation permanente* « La formation permanente entre travail et citoyenneté », 149, 11-28.
- Verdier É. (2000). Analyse sociétale et changement institutionnel, le cas de l'éducation et de la formation professionnelle, in Tallard M., Théret B., Uri D. (dir), *Innovations institutionnelles et territoires*, L'Harmattan, collection logiques politiques, pp. 101-128
- Verdier É. (2008). L'usage politique des idées floues. L'éducation et la formation tout au long de la vie. In Giraud O., Warin P. (Dir.), *Politiques publiques et démocratie*, Paris, La Découverte / Pacte, Collection Recherches, pp. 109-135.
- Vincent C. (1997). De l'accord de juillet 1970 à la loi de 1971 : l'échec d'un paritarisme négocié dans la formation professionnelle continue, *La Revue de l'Ires*, n° spécial, *Le paritarisme, institutions et acteurs*, Printemps-Été, 153-173.
- Zajdela H. (2009). Comment et pourquoi activer les inactifs ? *Travail et emploi*, 118, 69-76.