



Formation professionnelle

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Formation professionnelle. Presses de Sciences Po. Romain Pasquier, Sébastien Guigner et Alistair Cole, Dictionnaire des politiques territoriales, Presses de Sciences Po, 2020, Dictionnaire des politiques territoriales, 978-2-7246-2600-1. halshs-03040742

HAL Id: halshs-03040742

<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-03040742>

Submitted on 15 Dec 2020

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.

T. BERTHET

Formation professionnelle

In R. Pasquier, S. Guigner, A. Cole, *Dictionnaire des Politiques Territoriales*, Paris, Presses de Sciences Po, 2011.

La formation professionnelle constitue un domaine d'action publique assez mal connu alors qu'il concerne un large public et constitue un outil majeur de sécurisation des trajectoires professionnelles. Elle englobe la formation professionnelle initiale des élèves et continue des jeunes de moins de 26 ans ainsi que celle des adultes salariés ou demandeurs d'emploi. En dépit d'une référence récurrente à la notion de formation tout au long de la vie qui suppose une continuité du dispositif de formation, le système français demeure caractérisé par une série de clivages. Un premier clivage oppose formation générale et professionnelle au détriment de cette dernière qui demeure largement une voie de relégation. Une seconde césure isole formation initiale et continue. La formation initiale relève du secteur scolaire et de l'apprentissage, la formation continue s'inscrit elle dans l'univers du travail. C'est de cette dernière dont il sera surtout question dans ce chapitre parce qu'elle constitue le segment principal des politiques régionales. Enfin, le système français est clivé entre différents publics en fonction de leur statut (élèves, salariés, demandeurs d'emploi principalement). Il constitue aussi un domaine d'activité économique important auquel la France consacre un peu plus de 1% de son PIB soit 24,9 milliards d'euros en 2015. En 2012, cette politique publique a concerné un peu plus d'un français sur deux au sein d'un marché constitué de 19.500 organismes de formation exerçant à titre principal. De fortes inégalités liées aux conditions d'accès à la formation (âge, niveau de formation, statut des bénéficiaires, taille de l'entreprise, etc.) caractérisent le système de formation professionnelle continue.

UNE TERRITORIALISATION PROGRESSIVE ET TOUJOURS FRAGILE

La formation professionnelle fait partie des compétences plénières déléguées en 1982 aux collectivités territoriales par l'Etat central et qui fait l'objet d'actualisations régulières. Ainsi, dix ans plus tard, la loi quinquennale du 20 décembre 1993 est venue renforcer et préciser la compétence régionale sur la formation professionnelle des jeunes. Une autre décennie plus tard, la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux collectivités locales a étendu cette compétence à la programmation et la coordination des actions de formation professionnelle destinées à l'ensemble

des publics jeunes comme adultes. En plus de ces textes de principes, une série d'actes législatifs et réglementaires encadrent et modifient régulièrement les frontières des compétences dévolues aux régions (financement de la formation, validation des acquis de l'expérience, droit individuel à la formation, etc.). Si l'on rajoute les nombreux dispositifs d'Etat en matière de politique d'emploi ou d'éducation qui mobilisent ou déstabilisent les compétences régionales sur le champ de la formation (emplois-jeunes, maisons de l'emploi, réformes de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage par exemple), on conçoit aisément que cette territorialisation soit en France instable et sans cesse en chantier. Cette instabilité s'explique notamment par le caractère cyclique des enjeux liés à la lutte contre le chômage ainsi que par les alternances politiques qui entraînent des périodes d'accélération et de freinage de la décentralisation au gré des polarisations nationales et régionales. La territorialisation de la politique de formation professionnelle est ainsi l'objet de *stop and go* incessants. Durant les seules cinq dernières années, deux réformes ambitieuses illustrent ce phénomène. La réforme de la formation professionnelle continue adoptée le 5 mars 2014 reprend pour une large part les termes de l'accord national interprofessionnel signé entre les partenaires sociaux le 14 décembre 2013. Outre la création du compte personnel de formation, la réforme du financement notamment de l'apprentissage et le remaniement des instances de gouvernance, elle accroît significativement le rôle des régions en leur conférant de nouvelles compétences en matière d'orientation, de lutte contre le décrochage scolaire et d'animation du nouveau conseil en évolution professionnelle. Portée par une forme de « négociation administrée » (Guitton, 2019, p.52) où la négociation sociale est fortement encadrée, la loi « avenir professionnel » du 5 septembre 2018 introduit une série de réformes relatives au compte personnel formation désormais monétisé, à la collecte des fonds de la formation centralisée par l'URSSAF, et redistribuée par de nouveaux opérateurs de compétences et aux instances de gouvernance centralisées elles autour d'une nouvelle entité France compétences. Mais surtout, cette réforme déleste les régions françaises d'une part importante de leur rôle dans la régulation de l'apprentissage transféré aux branches professionnelles les privant ainsi d'une compétence assumée depuis plus de trois décennies. Les rapports complexes entre Etat, régions et partenaires sociaux signalent ainsi que le domaine de la formation professionnelle est fortement sensible au développement de logiques de gouvernance où les Conseils régionaux jouent en premier lieu un rôle de coordination et d'ensemblage territorial d'acteurs multiples. C'est également un domaine d'action publique où la régulation se construit dans une tension permanente entre logiques territoriale et de branche professionnelle.

UN PILOTAGE AUX INSTRUMENTS COMPLEXE DANS UN ESPACE EUROPEEN CONTRASTE.

La compétence des Conseils régionaux et de manière plus globale la plus-value de la territorialisation en matière de formation professionnelle continue réside ainsi avant tout dans la capacité à coordonner les interventions de différents acteurs sur l'espace régional en fonction d'orientations politiques définies par la collectivité régionale. Ce travail politique soulève une série d'enjeux pratiques et théoriques liés à la capacité politique des régions et aux modalités d'exercice de leurs compétences.

Si la légitimité des régions dans ce domaine semble bien acquise, leur capacité politique à assumer cette mission de coordination constitue un premier axe d'interrogation. Les analyses conduites sur la décentralisation de la formation depuis 1993 soulignent l'importance de ce rôle d'ensemblier des régions mais aussi ses nombreuses limites liées principalement aux ambiguïtés politiques de la décentralisation et à la capacité à structurer les partenariats locaux (Mallet, 2006). La territorialisation s'incarne ainsi dans la diversification croissante des politiques de formation professionnelle continue (Verdier & Lamanthe, 1999) selon les régions ce qui ne manque pas de soulever la question des inégalités territoriales.

Un deuxième axe d'interrogation concerne les conditions de mise en œuvre des politiques territoriales de formation professionnelle continue. Les enjeux analysés ici sont divers et renvoient à une série de dimensions régulièrement convoquées par l'analyse des politiques territoriales telles que le rôle de l'expertise, les conditions du partenariat territorialisé, les faiblesses du dialogue social territorial ou le caractère structurant des instruments d'action publique notamment financiers tels que l'application du nouveau code des marchés publics au champ de la formation depuis 2002. Sur ce dernier point, le passage de logiques de subventionnement des organismes de formation à des pratiques d'achat de prestations en marchés publics offre l'opportunité aux régions de réguler davantage ce marché mais il est également porteur d'un risque important de fragilisation de ces organismes du fait de l'instabilité financière que ce système hautement concurrentiel entraîne (Berthet, 2010).

Enfin, la formation professionnelle est également un domaine où l'influence européenne se fait sentir. L'abondement des politiques régionales par le Fonds Social Européen, l'arrimage de la formation tout au long de la vie à la stratégie européenne pour l'emploi notamment au titre du développement de logiques de flexicurité constituent autant de marqueurs d'une européanisation en marche des politiques nationales et régionales de formation. Pour autant, elle n'est pas un champ de

recherche où la dimension comparative a été fortement investie en France. Des perspectives binationales particulièrement avec le système dual allemand et des monographies nationales constituent l'essentiel des travaux généralistes. C'est par contre sur la base d'éclairages plus spécifiques de la relation formation-emploi (cadre européen des certifications, modalités d'accès à la formation continue) que se sont développés les travaux appuyés sur des comparaisons européennes. Ils démontrent la persistance de singularités forte des pratiques nationales que la méthode ouverte de coordination communautaire peine à infléchir.

Thierry Berthet

RENOIS

Action publique territoriale, déconcentration, éducation, emploi, gouvernance territoriale, projet, région, territorialisation, Union européenne.

BIBLIOGRAPHIE

Berthet (Thierry) « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue Française de Socio-Economie*, n°6, novembre 2010, 131-148

Guillon (Christophe), « L'État social est-il soluble dans la flexicurité » in Berthet (Thierry) et Vanuls (Caroline), *Vers une flexicurité à la française ? Regards croisés sur les évolutions professionnelles au prisme des réformes du travail et de l'emploi*, Toulouse, Éditions Octares, Série Lest, 2019 (pp. 31-63).

Lamanthe (Annie), Verdier (Eric), « La décentralisation de la formation professionnelle des jeunes : la cohérence problématique de l'action publique », *Sociologie du travail* (1999) 41, 385-409.

Mallet (Louis), « Décentralisation de l'éducation et de la formation professionnelle compétences sans moyens, moyens sans compétences ? », *Formation-Emploi*, n°93, 2006, p. 99- 113.