

## Extension du domaine de la formation professionnelle

CAROLE TUCHSZIRER

Le début du XXI<sup>e</sup> siècle marque en France une extension progressive du domaine de la formation professionnelle, à de nouveaux publics, de nouveaux acteurs, de nouveaux outils juridiques et pédagogiques. Ce phénomène a connu une accélération sensible depuis les années 2010 et s'explique par le choix, aujourd'hui contesté, du véhicule juridique adopté par la loi de 1971. C'est en effet sur le droit du travail que fut adossé le droit de la formation professionnelle. Ce choix revenait, dès lors, à lier l'acte de se former à l'entreprise et au contrat de travail, réduisant ainsi l'espace d'influence du système de formation professionnelle aux seuls salariés. Condorcet, dans son rapport sur l'organisation générale de l'instruction publique présenté devant l'Assemblée nationale le 21 avril 1792, avait pourtant tracé les contours d'une voie plus large, inscrivant la formation professionnelle dans une dynamique d'éducation permanente au nom d'une vision plus universelle des droits sociaux. « Nous avons observé, enfin, que l'instruction ne devait pas abandonner les individus au moment où ils sortent de l'école ; qu'elle devait embrasser tous les âges ; qu'il n'y en avait aucun où il ne fût utile et possible d'apprendre, et que cette seconde instruction est d'autant plus nécessaire, que celle de l'enfance a été resserrée dans des bornes plus étroites » (Condorcet, 1792). Si le droit de la formation professionnelle avait été rattaché au champ de la protection sociale et au code de la sécurité sociale, il eût peut-être été possible de l'inscrire dans des bornes moins étroites que celles du salariat. Son arrimage au code du travail a conduit la plupart des observateurs à reconnaître que l'aspect « formation professionnelle » « l'a emporté au détriment de la dimension "éducation permanente" » (Batal, 2019). Au-delà de ce rendez-vous manqué avec l'histoire, le système français de formation est marqué par de multiples segmentations qui ont éloigné son référentiel de la perspective d'un régime universel. De nombreuses frontières viennent cisailer son paysage : frontière étanche entre éducation et formation, entre enseignement professionnel scolaire

et enseignement général, entre voie scolaire et alternance, entre enseignement supérieur et formation continue et barrière statutaire entre salarié et chômeur, chacun relevant de deux systèmes distincts de la formation professionnelle (Dayan, 2019). Les conséquences d'un tel émiettement ont été rendues visibles par la création de nombreuses situations de non-droit à la formation pour certaines franges de la population, celles situées aux marges du salariat ou à l'extérieur de celui-ci (Bureau & Tuchsirer, 2022). Ce sont celles-ci que nous désignons comme des « zones grises de l'emploi », au regard de la place longtemps subalterne qu'elles ont occupée dans l'appareil de formation professionnelle. Les découpages institutionnels successifs ont ainsi conduit ces catégories de personnes (chômeurs, saisonniers, indépendants, jeunes, femmes, etc.) à passer à travers les mailles de ce filet de l'État social. Le système de formation professionnelle cherche aujourd'hui, par de nombreux instruments, à infléchir sa trajectoire pour atteindre ces publics situés aux marges, et au-delà, de l'emploi.

### **Un système clivé, clivant, source d'inégalités**

À y regarder de plus près, cette fragmentation s'insinue au cœur même du système de formation professionnelle (SFP) réservé aux salariés. L'obligation faite aux entreprises de consacrer un pourcentage de la masse salariale à l'effort de formation de leurs salariés s'est avérée, à l'usage, source de nombreuses inégalités. C'est la première critique adressée au système : la formation « a été à la formation », pour reprendre une formule répandue, car les entreprises et leurs intermédiaires, les OPCO, ont privilégié la formation de salariés déjà privilégiés par leur parcours de formation antérieure (Théry, 2003). Vincent Merle, l'inventeur de la valorisation des acquis de l'expérience (VAE) en France en 2002, ne dit pas autre chose, à propos de la loi de 1971 : « l'accès au plan de formation, qui concentre l'essentiel des moyens des entreprises, reste inégalitaire (→ Inégalités). Environ 80 % des salariés peu qualifiés n'ont pas accès à la formation. Les femmes, les salariés des petites entreprises accèdent difficilement à la formation. Les formations conduites dans le cadre du plan de formation débouchent rarement sur une certification reconnue » (Merle, 2004). En règle générale, les diplômes acquis dans le système scolaire conservent leur rôle de classement sur le marché du travail, les plus hauts diplômes permettent d'accéder aux meilleurs emplois et offrent un large accès

à la formation continue, réduisant ainsi la probabilité de connaître un épisode de chômage. À l'inverse, de plus faibles niveaux de diplômes acquis en formation initiale procurent de moins bons emplois. Leurs détenteurs, exposés aux risques de ruptures professionnelles, n'ont qu'un accès limité à la formation continue. Celle-ci a d'abord profité au noyau dur du salariat, aux salariés ayant une bonne formation, disposant d'un emploi à temps plein et en CDI, c'est-à-dire déjà bien insérés dans des entreprises de taille importante et dans des secteurs d'activité en développement.

Pour les salariés en CDD, les intérimaires, les personnes à temps partiel, celles faiblement qualifiées et employées dans de petites ou moyennes entreprises, l'accès à la formation est resté marginal, contribuant à nourrir les critiques d'un système de FPC qui, loin de réduire les inégalités salariales, tendrait à les perpétuer. La seconde critique adressée au système de formation professionnelle tient à la nature des formations dispensées par les entreprises. De courte durée, elles visent davantage à répondre aux nécessités de l'emploi occupé qu'à développer l'employabilité des salariés pour assurer leur mobilité professionnelle dans et hors de l'entreprise.

Si la référence à la formation tout au long de la vie, mise en avant dans les préambules des diverses réformes adoptées depuis 1971, a pu, à certains égards, rester lettre morte, c'est qu'elle n'a eu que peu d'incidence sur les trajectoires professionnelles des salariés en général, et des plus vulnérables d'entre eux en particulier. Pour ces derniers, les épisodes de chômage sont plus fréquents et faiblement contrebalancés par les programmes de formation professionnelle que les politiques publiques leur destinent selon l'état de la conjoncture économique et les priorités de la politique de l'emploi. Car le statut de chômeur, c'est-à-dire celui d'un actif privé d'emploi, prive souvent les personnes concernées de la protection que confère, depuis 1971, le code du travail en matière de formation professionnelle. Pendant plusieurs décennies, « à lire le code du travail, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi était l'un des objectifs possibles, mais plutôt secondaires, du système mis en place (Beauvois, 2014). La faible place faite aux demandeurs d'emploi dans le code du travail a reporté sur l'État, puis les régions dans le cadre des diverses lois de décentralisation (Berthet, 2020), la conception de programmes de formation spécifiquement réservés aux seuls demandeurs d'emploi, jeunes et adultes.

Le système de formation, en donnant accès à des régimes différenciés de formation selon le statut des personnes, était donc peu enclin à s'attaquer aux zones grises de l'emploi, à ces emplois dits atypiques de plus en plus nombreux et aux situations interstitielles

qui font alterner des périodes d'emploi et de chômage. Ces trajectoires jalonnées de diverses transitions et bifurcations ont généré de nombreuses ruptures de formation du fait des changements de statut. Pour exemple, un salarié menacé par une restructuration qui entame une formation de reconversion sous ce statut doit, quand il devient chômeur, changer de dispositif, d'interlocuteurs, de financeurs. Ce parcours du combattant a découragé plus d'un demandeur d'emploi de poursuivre l'action de formation engagée. La formation, comme d'autres champs des politiques publiques, a donc été vivement critiquée pour son caractère illisible. La métaphore du millefeuille est venue illustrer la complexité du système de formation dans son ensemble et le faible engouement qu'il suscite auprès des publics en difficulté, ou mis en difficulté par les institutions.

### **Dépassement et reconstruction par les marges du salariat**

Depuis plus d'une dizaine d'années, les acteurs de la formation professionnelle – l'État, les partenaires sociaux et les régions – tentent de repenser les règles et le fonctionnement du système à partir des marges de l'emploi, de ces zones grises qualifiées également d'angles morts ou de point aveugle des interventions publiques. Autant de dénominations pour traduire le désajustement croissant entre certaines catégories statistiques/administratives, institutions, instruments de la politique publique et certains publics qui « passeraient sous les radars », invisibilisés par les outils de l'État social. Sur le champ de la formation professionnelle, les réformes et programmes mis en place ont clairement cherché à rompre avec cette tendance en « allant vers » des publics jusque-là écartés de leurs interventions : les jeunes ni en emploi ni en formation (→ Jeunes), les chômeurs et les salariés faiblement qualifiés, les travailleurs saisonniers (→ Saisonniers agricoles), intérimaires, indépendants (→ Travail indépendant), les destinataires des minima sociaux, les réfugiés, les personnes en situation de handicap, etc. Ce changement, initié timidement par la réforme de 2003, a été par la suite largement amplifié. Plusieurs leviers ont été actionnés pour rapprocher la formation de ces zones grises de l'emploi :

- Un levier juridique consistant à faire migrer le droit de la formation professionnelle du code du travail vers des droits plus individualisés. Ce processus a débuté en 2003 avec la création

du droit individuel à la formation (DIF), confirmé par la loi de 2014 avec la création du compte personnel de formation, et amplifié en 2018 avec la loi « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », qui autorise, via le CPF (compte personnel de formation) désormais monétisable, l'accès direct à la formation de tous les actifs (salariés, demandeurs d'emploi, fonctionnaires, travailleurs indépendants) sans passer par la prescription obligatoire d'un opérateur du service public de l'emploi. Cette évolution juridique de la formation professionnelle vers des droits de tirage individuels, quel que soit le statut des personnes, s'inscrit également dans un cadre européen à travers la priorité donnée, au tournant du siècle dernier, aux personnes pour soutenir financièrement leur accès individuel à la formation (Dayan, 2019).

- Un levier financier pour réorienter les flux de la formation professionnelle de l'entreprise, libérée aujourd'hui de la plupart de ses obligations de formation, vers les marges de l'emploi (demandeurs d'emploi, jeunes, salariés des petites entreprises). C'est par la création du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels obtenue dans le cadre de la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de vie » en 2009 que va s'opérer ce mouvement de bascule financier de l'entreprise vers des publics en difficulté. Parallèlement à cette loi, un programme public d'ampleur va se mettre en place pour ces mêmes publics. Tel est le sens du Plan d'investissement dans les compétences, le PIC, adopté en 2018 et doté de 15 milliards d'euros sur la durée du présent quinquennat. Son ambition vise à former un million de chômeurs en difficulté et un million de jeunes en situation d'exclusion à travers des programmes et expérimentations tournés vers l'innovation pédagogique et la transition numérique.
- Un levier pédagogique pour rendre attractifs les parcours de formation destinés à des publics peu enclins à se former par des voies marquées par le système scolaire. La loi de 2018 a elle-même contribué à ce desserrement en redéfinissant l'action de formation comme « parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel ». En mettant l'accent sur le parcours et non sur la formation, celle-ci prend une dimension nouvelle qui déborde le strict cadre du stage de formation. Cette évolution va placer au cœur de ces parcours l'accompagnement – ou la formation accompagnée – qui viendra se loger au centre des processus d'apprentissage. L'idée est

aussi d'adapter les contenus et les pratiques pédagogiques aux attentes et moyens des personnes. C'est dans cet esprit que la loi de 2018 a reconnu l'activité de travail dans sa contribution au développement des connaissances et compétences des salariés.

L'attention portée aux catégories de personnes longtemps tenues à l'écart du système de formation va être l'occasion d'élargir le profil des professionnels de la formation à de nouveaux acteurs situés eux-mêmes aux marges du système productif. Ainsi, la réhabilitation de la formation par l'activité de travail et le « faire » voit des fablabs, des tiers-lieux et le mouvement maker dans son ensemble participer à des degrés divers à l'effort de formation (→ Hacker). Leur implication dans les programmes publics a permis d'ouvrir le monde de la formation à de nouveaux espaces, de nouvelles conceptions et pratiques qui transforment la vision même de ce que former veut dire. Cette nouvelle physionomie du paysage de la formation professionnelle ne va pas sans faire débat parmi les nombreux experts du champ. Pour certains, la multiplication des réformes s'inscrit dans un continuum sans véritable rupture : « plus qu'un big bang, la loi de 2018 marque une nouvelle étape dans un processus entamé en France avec beaucoup de continuité d'une réforme à l'autre, dès le tournant du siècle » (Dayan, 2019). Sans être en rupture radicale avec cette vision du changement, d'autres auteurs soulignent qu'au fil des réformes, on assisterait néanmoins à un changement de paradigme du système de formation professionnelle dont la recomposition s'opérerait à partir des publics qui s'en étaient tenus jusqu'à présent à bonne distance (Rey, Chabbert & Tuchsirer, 2022). Le débat reste ouvert.

### **Tournant libéral ou retour au « libérer et protéger »**

C'est autour de ces deux pôles que peut s'analyser le débat sur les réformes du système de formation professionnelle. Pour la plupart des chercheurs, l'accent est mis sur le tournant libéral, social-libéral, néolibéral (Pinte, 2019) pris par l'appareil de formation depuis le début des années 2000. Quelle que soit la dénomination, la place accordée à l'individu, invité à devenir acteur de son propre parcours de formation, constitue le principal signal de cette inflexion libérale. Cette thèse s'appuie sur le constat que les acteurs collectifs, les entreprises et leurs organismes paritaires

collecteurs, les partenaires sociaux, se sont vus au fil du temps dessaisir de leurs prérogatives dans la régulation du système de formation au profit d'un seul face-à-face entre l'individu et l'État. « Au quadripartisme problématique qui prévalait depuis les années 2000 succède une configuration duale où les deux principaux acteurs sont désormais l'État régulateur [à travers l'instauration de France compétences en 2019] et les personnes porteuses de projets de formation » (Dayan, 2019). La mise en place d'un compte de formation professionnelle, totalement désintermédié par la loi de 2018 et à portée de main des individus qui souhaiteraient en faire usage, constitue l'acmé de ce processus d'individualisation ; un processus qui par ailleurs s'inscrirait, selon certains, dans un mouvement plus large de marchandisation de l'espace de la formation professionnelle. Des interrogations se font jour quant à la capacité réelle des individus à pouvoir se saisir de ce droit, opposant ainsi le droit formel auquel la loi donne un accès théorique au droit réel qui renvoie à l'usage effectif que les personnes peuvent en faire, en particulier pour celles situées sur les segments défavorisés de l'échelle sociale. En matière de formation, le pouvoir d'achat que donne le CPF à toutes et tous ne pourrait pour autant valoir pouvoir d'action pour tout le monde. Pour les opposants au CPF monétisé, le droit ainsi créé ne pourra que renforcer les critiques émises à l'encontre du système de formation où la formation va aux plus formés, aux mieux dotés et aux plus qualifiés, aux dépens des publics situés dans les marges de l'emploi et du salariat. L'égalité d'accès à la formation que veut encourager le CPF serait ainsi un leurre. « Bien que la dotation en capital soit plus élevée pour les travailleurs les moins qualifiés, il n'a jamais été établi empiriquement que ce type d'instrument permettrait de favoriser l'accès à la formation de ces travailleurs » (Perez, 2019). Une autre critique d'ordre plus structurel met l'accent sur le risque que le CPF pourrait faire peser sur le marché de la formation. L'alignement des cursus et parcours de formation à partir des dotations en capital disponibles sur les comptes individuels (limités à 5 000 ou 8 000 euros selon les publics) pourrait être synonyme d'un marché de la formation *low cost*, incitant les organismes de formation à rationaliser leurs activités par la digitalisation et la standardisation de leur offre. Pour les actifs, l'usage du CPF se heurterait alors à la difficulté de pouvoir financer des parcours qualifiants au coût bien plus élevé. Y parvenir supposerait de recourir aux abondements de Pôle emploi, des régions et des entreprises pour trouver les compléments de ressources nécessaires. Cet élément du débat conduit

ainsi à nuancer l'appel à la liberté de choisir que la réforme de 2018 promeut en soulignant la nécessité de conditionner l'exercice de ce droit à la réelle capacité d'agir des individus. Convertir le CPF en ressource pour l'action nécessiterait ainsi de concevoir des financements collectifs et surtout des formes d'accompagnement institutionnel qui permettent de concilier liberté de choix et sécurisation des parcours de formation (Zimmermann, 2020).

On retrouve derrière cette dialectique des droits individuels et des devoirs collectifs un élément du programme présidentiel d'Emmanuel Macron de 2017 visant à rechercher un équilibre entre ces deux impératifs, équilibre que la formule de campagne « libérer et protéger » voulait mettre en exergue. Pour la plupart des observateurs, la réforme de 2018 a davantage privilégié la liberté individuelle, la libéralisation du marché de la formation que la protection effective des personnes. Sur le volet « liberté de choix », la plupart d'entre eux s'accordent à douter de l'apport effectif du CPF dans l'accès à la formation des personnes les plus fragiles. Ce diagnostic semble toutefois faire passer au second plan le vaste programme de formation professionnelle introduit en 2018 avec le PIC. Ce plan dit d'investissement dans les compétences vise précisément à renforcer le volet « protection des personnes » par l'accès privilégié à la formation des « oubliés » de la formation. Ce programme quinquennal est exclusivement ciblé sur les populations situées dans les zones grises de l'emploi, en particulier les jeunes et les chômeurs faiblement qualifiés. Il repose sur un investissement massif dans l'accompagnement des personnes par le biais d'innovations diverses (implication de tiers-lieux, des fablabs, recours à la pédagogie inversée, aux technologies ludiques, etc.) L'expérimentation lancée dans le cadre du PIC et intitulée « 100 % inclusion, la fabrique de la mobilisation » illustre le fil rouge du programme. Sa cible se situe explicitement sur les zones grises de l'emploi visant les jeunes infra bac, les habitants des quartiers prioritaires de la politique de la ville et plus généralement toute personne en grande difficulté (mères isolées, réfugiés, personnes en situation de pauvreté, de handicap). L'accompagnement est au cœur de la démarche initiée puisqu'il s'agit d'expérimenter des parcours intégrés allant du repérage des personnes à leur remobilisation et jusqu'à leur retour à l'emploi.

## CPF et zones grises de l'emploi

Les premières évaluations issues de la mise en œuvre du CPF viennent quelque peu bousculer l'hypothèse selon laquelle les publics aux marges de l'emploi n'y accéderaient que peu, faute d'un accompagnement adéquat. Contre toute attente, l'autoprescription que le CPF autorise a en effet grandement profité aux personnes situées en lisière du marché du travail. En 2020, près d'un million d'actifs ont utilisé ce droit à la formation, et parmi eux, on compte près de 300 000 personnes aux profils situés précisément dans les marges ou les zones grises de l'emploi (Bismuth & Valéro, 2021). Le CPF a ainsi permis d'accroître le taux de recours à la formation des demandeurs d'emploi, des indépendants, des femmes (notamment celles à temps partiel), des jeunes, des seniors, des ouvriers et autres salariés faiblement qualifiés.

Que ce soit à travers le CPF ou le PIC, de nombreux moyens ont été déployés pour ouvrir la formation professionnelle à de nouveaux publics. Les chemins empruntés ne se prêtent guère à une lecture simpliste. La désintermédiation voulue par le CPF monétisé, loin de n'intéresser que des salariés déjà formés, a rencontré un vif succès auprès de nouveaux venus à la formation. Dans le même temps, le programme d'investissement dans les compétences, centré sur une intermédiation forte auprès des publics dits vulnérables, peine à les faire accéder massivement à la formation. Autour du CPF, une sorte de motion de synthèse pourrait émerger de ces débats pour transformer l'essai et ancrer ces premières démarches de formation, souvent de courte durée, dans un projet professionnel sécurisé par des tiers mais à l'initiative des personnes.

De réformes en programmes, le système traditionnel de formation professionnelle est bousculé par ses marges. Toutes les catégories qui, par le passé, s'étaient retrouvées marginalisées dans le système salarial de formation semblent aujourd'hui le déborder. S'il est trop tôt pour considérer que le système de formation professionnelle tente une refondation à partir des zones grises de l'emploi, son noyau dur historique – les étages nobles du salariat – devra à l'avenir composer avec ces nouveaux publics par des voies plurielles, mêlant liberté éclairée de choisir sa formation et protection par un accompagnement professionnel adapté.

## Bibliographie

- Batal, C. (2019) 'Une libéralisation de la formation qui redistribue les responsabilités et soulève de multiples questions', *Savoirs*, 50 :9–19.
- Beauvois, C. (2014) 'La formation des demandeurs d'emploi : enjeu de la réforme de la formation professionnelle', *Droit social*, 12 :992–999.
- Berthet, T. (2020) 'Formation professionnelle' in R. Pasquier (ed) *Dictionnaire des politiques territoriales*, Paris: Presses de Sciences Po:255–259.
- Bismuth, J. & M. Valéro (2021) 'Le compte personnel de formation en 2020', *Dares Résultats*, 59.
- Bureau, M.-C. & C. Tuchsirer (2022) 'De nouveaux publics de la formation dans les zones grises de l'emploi ?', *Éducation Permanente*, 232:25–35.
- Condorcet (1792) *Rapport et projet de décret sur l'organisation générale de l'instruction publique*, 20 et 21 avril 1792, Assemblée nationale.
- Chabbert, E., F. Rey & C. Tuchsirer (2022) 'Éditorial : Du salariat aux marges de l'emploi : quel changement de paradigme pour le système de formation professionnelle ?', *Éducation Permanente*, 232 :5–14.
- Dayan, J. (2019) 'La réforme française de la formation professionnelle vue d'Europe : des progrès, mais peut mieux faire !', *Savoirs*, 50:21–36.
- Merle, V. (2004) 'De l'éducation permanente à la formation tout au long de la vie', *Travail et emploi*, 100: 129–137.
- Perez, C. (2019) 'Avec le Compte Personnel de Formation : l'avènement d'une logique marchande et désintermédiée', *Savoirs*, 50:87-100.
- Pinte, G. (2019) 'De réformes en réformes de la formation continue : le tropisme de l'individualisation', *Savoirs*, 50:37–54.
- Théry, M. (2003) 'Prémices d'une petite révolution dans les relations entre travail et formation à propos du projet de refondation sociale' in N. Maggi-Germain & A. Pélage (eds) *Les Évolutions de la formation professionnelle : regards croisés*, Paris: Dares:60-67.
- Zimmermann, B. (2020) 'Pas de liberté professionnelle sans responsabilités sociales garantissant à chacun une égale capacité d'agir', *Métis Europe*, 6 janvier.