le cnam
ceet

Septembre 2017

Enjeux et usages de la formation professionnelle dans la sécurisation des trajectoires d'emploi : des initiatives territoriales aux réformes nationales

Carole Tuchszirer

194

Document de travail

Ceet - Centre d'études de l'emploi et du travail

« Le Descartes »
29, promenade Michel Simon
93166 Noisy-Le-Grand CEDEX
Téléphone : (33) 01 45 92 68 00
Télécopie : (33) 01 49 31 02 44
www.cee-recherche.fr

Enjeux et usages de la formation professionnelle dans la sécurisation des trajectoires d'emploi : des initiatives territoriales aux réformes nationales

CAROLE TUCHSZIRER
carole.tuchszirer@lecnam.net
Cnam, Lise, CEET

DOCUMENT DE TRAVAIL

N° 194

Septembre 2017

Directrice de publication : **Christine Erhel**

ISSN 1629-7997
ISBN 978-2-11-139602-9

ENJEUX ET USAGES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LA SÉCURISATION DES TRAJECTOIRES D'EMPLOI : DES INITIATIVES TERRITORIALES AUX RÉFORMES NATIONALES

Carole Tuchszirer

RÉSUMÉ

Le système de formation professionnelle (SFP) est régulièrement critiqué notamment pour sa faible capacité à offrir une seconde chance aux salariés et demandeurs d'emploi les plus vulnérables.

Ce document de travail, s'il ne remet pas en cause la validité de ce constat, veut également pointer l'apport des territoires et des acteurs locaux pour inverser la tendance. Depuis les années 2000, de nombreuses régions sont venues soutenir entreprises, salariés et demandeurs d'emploi en difficulté pour construire des parcours de formation et d'emploi plus sécurisés. Des formes de coordination locales entre les collectivités territoriales, les partenaires sociaux, et le service public de l'emploi (SPE) ont vu le jour pour pallier les déficiences du système né de la loi de 1971. Les réformes nationales du SFP adoptées en 2009 et 2014 s'inscrivent dans la continuité des actions engagées par les territoires avec ce paradoxe que la place réservée aux régions dans la gouvernance du SFP n'en sort pas forcément accrue.

Mots-clefs : formation professionnelle, acteurs locaux, territoires, partenaires sociaux, réformes, chômage, sécurisation des parcours d'emploi, crise.

Challenges and Uses of Vocational Training in Securing Employment Trajectories: From Territorial Initiatives to National Reforms

Abstract

The vocational training system (VTS) is regularly criticized for its weak capacity to offer a second chance to the most vulnerable employees and job seekers.

This document, while not calling into question the validity of this observation, also highlights the contribution of territories and local actors to reverse the trend. Since the 2000s, many regions have come to support companies, employees and job seekers in difficulty to build more secure training and employment paths. Forms of local coordination between local authorities, the social partners and the Public Employment Service PES have been created to overcome the deficiencies of the system resulting from the 1971 Act. The VTS reforms adopted in 2009 and 2014 are in line with the actions undertaken by the territories with this paradox that the place reserved for the regions in the governance of the VTS does not necessarily increase.

Keywords: vocational training policy, local actors, territories, social partners, reforms, unemployment, secure employment paths, crisis.

Le système de formation professionnelle s'est construit il y a près de cinquante ans dans un contexte de plein emploi et à une période où les trajectoires professionnelles des salariés étaient relativement linéaires. Les ruptures de contrat de travail étaient le plus souvent perçues en termes d'accident de parcours et le système de protection sociale dans son ensemble avait plus pour objectif de corriger les effets sociaux de ces ruptures que de les prévenir. La formation professionnelle, qui ne relève pas du champ de la protection sociale, fait partie de ces dispositifs visant à protéger les salariés contre les risques sociaux auxquels le marché du travail les exposait. Mais l'évolution de la relation d'emploi, l'extension du « halo » du chômage et surtout le caractère de plus en plus discontinu des trajectoires professionnelles des salariés ont mis en évidence les faibles prédispositions du système de formation professionnelle à relever les défis posés par les transformations du marché du travail. La multiplication des situations transitionnelles d'actifs alternant bien plus souvent que par le passé des états de chômage, d'emploi, d'inactivité a mis au jour les limites d'un droit de la formation professionnelle construit sur le contrat de travail et le statut salarial (Maggi-Germain *et al*., 2003). L'État puis aujourd'hui les régions sont venus compléter le dispositif pour organiser la formation professionnelle des demandeurs d'emploi, parallèlement à celui des salariés en se juxtaposant à lui.

L'architecture d'ensemble repose donc sur un modèle binaire qui tend à distinguer les actifs selon leur statut de salarié ou de chômeur, un statut pourtant de plus en plus contingent. Telle est encore actuellement la physionomie qu'offre le système français de formation professionnelle, celui d'un modèle éclaté, inégalitaire qui a privilégié le noyau dur du salariat et dont l'évolution est marquée par une multiplication d'acteurs (entreprises, Opca[1], État, Pôle emploi, Régions) aux interventions faiblement coordonnées dans un contexte qui en appellerait plutôt à l'unité des politiques de formation.

Cet article reviendra sur l'ensemble de ces évolutions en s'attachant à analyser les dynamiques de changement qui sont actuellement à l'œuvre pour modifier la trajectoire du système de formation professionnelle. Dans un premier temps, nous passerons en revue les principales critiques qui ont été adressées à la formation professionnelle continue (FPC) en insistant sur un point particulièrement sensible du débat, celui du statut salarial dans l'accès et le déroulement des parcours de la formation. Car, c'est sur la nécessité de dépasser ces statuts, actifs salariés *versus* demandeurs d'emploi, que l'idée de sécuriser les parcours professionnels s'est d'abord imposée, sur les territoires, à l'ensemble des acteurs locaux en charge de la FPC.

Dans un deuxième temps, nous nous attacherons à montrer la façon dont les acteurs publics et sociaux se sont organisés localement pour pallier les défaillances du système afin de répondre aux défis posés par les crises successives de 2002 et 2008 et cela, sans attendre les réformes. Localement, devant l'urgence des situations sociales à traiter, les territoires, les régions, les services déconcentrés de l'État, les partenaires sociaux se sont mobilisés pour tenter de sécuriser les trajectoires professionnelles de salariés plus exposés que d'autres au risque d'une exclusion durable du marché du travail. Des plateformes de services communs, des conférences de financeurs, des conventions dites « anti crise » ont ainsi cherché à mutualiser diverses sources de financement pour construire des parcours de formation à des salariés menacés par la non anticipation des restructurations industrielles et de leurs effets.

En lien avec ces outils, des formes de dialogue social multi-acteurs ont également vu le jour à l'échelle de la région ou sur des espaces plus localisés pour impulser, conforter et amplifier

[1] Se rapporter au glossaire en fin de document.

ces pratiques émergentes. La crise ouverte en 2008 a ainsi permis l'éclosion de nouvelles formes de mobilisation sur le terrain de la formation professionnelle. De ce point de vue, les réformes de 2009 et de 2014 viennent s'inscrire dans une dynamique portée avant elles par les régions, dynamiques qu'elles voudront conforter par la création d'un nouvel outil, le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), de nouveaux droits individuels (Compte personnel de formation-CPF) et des instances renouvelées de concertation (Crefop/Coparef[2]). La dernière partie de l'article s'attachera, sous forme d'hypothèse, à interroger la période actuelle, peut être marquée par une sensible tendance au repli institutionnel et à une forme de pause dans les dynamiques observées au cours du milieu des années 2000.

1. UNE FORMATION RÉGULIÈREMENT DÉCRIÉE : VERS UNE REFONTE À PAS LENTS DU SYSTÈME POUR SÉCURISER LES PARCOURS PROFESSIONNELS

Conçue dans une période de plein emploi par la loi de 1971, la FPC est apparue en faible capacité d'absorber les conséquences d'un chômage de masse car elle a d'abord concerné les actifs occupés (Dubar, 2005). Pendant plusieurs décennies, « à lire le code du travail, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi était l'un des objectifs possibles, mais plutôt secondaire » du système mis en place (Beauvois, 2014).

1.1. Une faible place faite aux salariés vulnérables et aux demandeurs d'emploi

Si la priorité est accordée aux salariés dans l'accès à la FPC, c'est en raison du choix qui a été fait en 1971 d'inscrire ce droit dans le code du travail, un choix qui revenait de fait à subordonner l'accès à la formation professionnelle à la détention d'un contrat de travail. Rappelons qu'il s'est agi là d'une décision émanant principalement des gouvernements de l'époque. Les organisations syndicales et patronales sont restées relativement en marge de ces débats. Leur faible capacité à émettre des propositions dans ce domaine et leur intérêt plus marqué pour la formation initiale ont contribué à laisser les pouvoirs publics décider des contours à donner au régime de formation professionnelle. La volonté d'en confier la responsabilité aux partenaires sociaux ne répondait donc pas à une forte demande des camps patronaux et syndicaux (Tanguy, 2007).

Encadré 1. Une mobilisation de ressources largement issue de travaux d'évaluation

Cet article se fonde sur un matériau empirique accumulé depuis une vingtaine d'années et issu de divers travaux d'évaluation réalisés à la demande des services et opérateurs du ministère du Travail (Dares, DGEFP, Pôle emploi). Des interventions ont également été effectuées au niveau de différents conseils régionaux soit dans le cadre des travaux d'évaluation pré-cités (Poitou-Charentes[3], Paca, Picardie, Pays de la Loire, Nord-Pas-de-Calais) soit à la demande des régions pour tenter d'initier de nouvelles formes de dialogue social territorial (Île-de-France, Franche-Comté/Bourgogne). Parmi les différentes sources mobilisées dans cet article, nous pouvons mentionner :

[2] Se rapporter au glossaire en fin de document.

[3] Anciennes appellations des régions administratives avant le redécoupage de 2016.

. La participation (fin des années 1990 et début des années 2000) à l'évaluation des politiques régionales de formation professionnelle pour le compte du comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue (régions Pays de la Loire-1998 et Picardie-2002).

. L'évaluation du processus de mise en œuvre de l'offre de formation de l'Unedic dans le cadre du Pare (région Bourgogne/Franche-Comté) (Dares, 2004).

. L'analyse des cellules de reclassement des salariés licenciés pour cause économique par l'examen des jeux d'acteurs (région Nord-Pas-de-Calais) (DGEFP, 2004).

. L'analyse des dynamiques patronales dans le système de formation professionnelle continue en région Poitou-Charentes (Dares, 2012)

. La participation à des commissions d'expertise en région Île-de-France et Franche-Comté Bourgogne en vue d'y installer des instances de dialogue social multipartites (Île-de-France 2013 et Franche-Comté/Bourgogne 2016).

. L'évaluation du partenariat entre les Opca et Pôle emploi en région Île-de-France (Pôle emploi 2014)

. L'impact des réformes de la formation professionnelle sur l'offre de services des Opca (étude en cours réalisée avec le Céreq pour la DGEFP sur trois régions : Paca, Bretagne, Île-de-France)

L'objectif visait dès l'origine à améliorer la qualification des salariés en référence notamment à la formule de la deuxième chance, celle devant être accordée aux victimes des inégalités sociales. Les salariés ayant précocement quitté le système scolaire sans qualification ni diplôme constituaient donc une des cibles privilégiées par le système mis en place. Sur le papier, force est donc de constater que le législateur, en lien avec les partenaires sociaux, souhaitait orienter la FPC vers la fraction du salariat la plus exposée au risque d'une éviction du marché du travail. Mais le fait d'avoir favorisé un arrimage de la formation professionnelle au contrat de travail et donc au pouvoir de décision de l'employeur n'a guère permis de remplir cet objectif. La régulation paritaire dont fait l'objet la FPC par le biais des Opca, héritiers des fonds d'assurance formation, n'a pas permis de redresser la barre dans le sens attendu et peu d'effets de redistribution ont été observés au bénéfice des salariés les plus précaires.

Ainsi, sans même parler des demandeurs d'emploi déjà exclus du marché du travail, le système de FPC n'est pas parvenu, au sein même du salariat, à protéger les salariés les plus fragiles du point de vue de leur statut, de leur emploi et de leur perspective de s'y maintenir. C'est la première critique adressée au système, une critique interne liée aux pratiques des acteurs. La formation « a été à la formation », pour reprendre une formule convenue, car les entreprises, les Opca, ont privilégié la formation de salariés déjà privilégiés par leur parcours de formation antérieure (Théry, 2003). Globalement, 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. Exposés aux risques de ruptures professionnelles, ils ne permettent qu'un accès limité à la formation continue. La formation continue 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[4]. Pour les salariés en CDD, à temps partiel, faiblement qualifiés et employés dans des

[4] Sur ces pratiques de formation des employeurs, on peut se référer aux différentes études réalisées par le Céreq.

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, tend à les perpétuer.

En second lieu, la nature des formations offertes par les entreprises a constitué un axe important des défaillances pointées à l'égard de la FPC. 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 les plus vulnérables. Dans la plupart des cas, les actions de formations inscrites dans les plans de formation ont une faible dimension stratégique en termes de gestion des ressources humaines (Seiler, 2014). Ces formations, de courte durée, sont avant tout inscrites dans l'objectif d'adapter la main-d'œuvre aux postes de travail et ne débouchent que très partiellement pour les salariés concernés sur l'obtention d'un diplôme, ou d'un titre professionnel susceptibles d'enclencher des mobilités professionnelles ascendantes. De ces constats, il ressort que la formation s'apparente plus à un instrument d'élévation de la productivité du travail, qu'à un moyen d'acquisition d'une qualification pour ceux qui en sont dépourvus (Quenson, 2012).

Si l'on porte le regard sur les actifs demandeurs d'emploi dont l'accès à la formation fait pourtant intervenir d'autres acteurs – les conseils régionaux, Pôle emploi et l'État pour une faible part – le constat est encore plus sombre[5]. Il est ainsi établi que l'accès des demandeurs d'emploi à la formation est quantitativement moindre que celui des actifs en emploi. L'enquête sur la formation des adultes réalisée en 2012 par l'Insee (Gossiaux, Pommier, 2013) met ainsi en évidence (en retenant une définition large de la formation) que 49 % des actifs en emploi à la date de l'enquête avaient bénéficié d'une formation pour raisons professionnelles au cours de l'année précédente, contre seulement 27 % des personnes se déclarant au chômage. Il est néanmoins à noter que les formations suivies par les demandeurs d'emploi sont globalement plus longues que celles destinées aux actifs en emploi : 60 % des formations de demandeurs d'emploi durent plus de vingt heures contre seulement 26 % des formations des actifs en emploi.

Cette enquête a aussi mis au jour l'importance des critères d'âge et de niveau de diplôme dans le taux d'accès à la formation : ce sont les personnes les plus diplômées qui accèdent le plus à la formation pour raisons professionnelles (68 % des cadres avaient accédé à au moins une formation au cours de l'année précédente contre 37 % des ouvriers et 43 % des employés) ; par ailleurs, ce taux d'accès à la formation professionnelle n'était que de 20 % pour les 55-64 ans.

Il est à noter que d'autres approches mettent en évidence des niveaux d'accès à la formation bien moindres pour les personnes en recherche d'emploi : le taux d'accès à la formation des personnes en recherche d'emploi est évalué à 9,5 % en 2013, avec des écarts variant du simple au triple selon l'âge (16,1 % pour les moins de 26 ans, de 8,7 % pour les 26-44 ans et de 5,4 % pour les 45 ans ou plus) (Cavan, 2015).

[5] D'après le jaune budgétaire de la formation professionnelle annexé au projet de loi de finance pour 2016, 31,4 milliards d'euros ont été consacrés à ce domaine. Après les entreprises qui ont près de 14 milliards pour la formation continue des salariés et des apprentis, ce sont les régions qui dépensent 4,6 milliards d'euros pour la formation des demandeurs d'emploi et des apprentis. L'État de son côté a investi 4 milliards d'euros contre 1,6 milliard d'euros pour la formation des demandeurs d'emploi relevant de Pôle emploi et de l'Unedic.

1.2. Un système d'acteurs qui fige l'accès à la formation dans le statut salarial

Ces difficultés manifestes d'accès à la formation professionnelle pour les demandeurs d'emploi ont été pour partie expliquées par la complexité du système d'acteurs auquel sont confrontés les chômeurs. Jusqu'en 2008, date de création de Pôle emploi qui fusionne le réseau des Assédic et l'ANPE, l'accès à la formation professionnelle des demandeurs d'emploi dépendait très largement du statut indemnitaire du demandeur d'emploi : s'il était indemnisé par le régime de l'assurance chômage, le demandeur d'emploi avait le choix entre l'offre de formation de l'Unedic, exclusivement réservée aux chômeurs relevant du régime d'assurance, et celles financées par les conseils régionaux et l'État. Pour les près de 50 % des demandeurs d'emploi exclus du régime d'assurance chômage, relevant ou non des minimas sociaux, seule l'offre de formation émanant des régions et de l'État leur était accessible. On mesure ainsi le caractère inégalitaire d'un régime de formation professionnelle qui n'offre pas le même droit à l'ensemble des demandeurs d'emploi et qui opère une distinction dans l'accès à ce droit non pas en fonction des besoins en formation du chômeur mais uniquement à partir de son statut indemnitaire lui-même dépendant de sa proximité au marché du travail (Tuchszirer, 2003).

Peu de recherches ont souligné la rupture majeure qu'a constituée de ce point de vue la création de Pôle emploi en 2008 dans l'accès à la formation professionnelle des chômeurs. Car, depuis cette date, l'Unedic a recentré ses interventions sur la seule détermination des conditions d'indemnisation des chômeurs et c'est désormais Pôle emploi qui dispose de financements spécifiques pour organiser la formation professionnelle de l'ensemble des chômeurs sans distinction indemnitaire (Tuchszirer, 2008). Aujourd'hui, deux acteurs principaux financent la formation professionnelle des demandeurs d'emploi : Pôle emploi et les conseils régionaux dans une répartition des tâches qui varie fortement selon les régions, puisque certaines d'entre elles ont décidé de fusionner leur offre de formation à destination de l'ensemble de chômeurs.

Le caractère polycentrique et inégalitaire du dispositif public de formation s'est donc atténué depuis une décennie sans toutefois offrir un panorama clair et lisible pour les demandeurs d'emploi. Pour l'ensemble des actifs, salariés ou chômeurs, le système actuel conserve encore la marque de cette vision segmentée du marché du travail. C'est l'état de chômeurs ou de salariés qui détermine encore en partie la nature des financements et l'identité des acteurs à mobiliser : l'entreprise et son Opca de rattachement pour les salariés en activité, Pôle emploi et les régions pour les demandeurs d'emploi. Cette structuration du jeu d'acteurs en deux blocs de compétence distincts a également eu un effet similaire sur le marché de la formation professionnelle, lui-même organisé selon le statut des actifs. Les organismes de formation dédient le plus souvent leur action de formation aux demandeurs d'emploi ou aux salariés, mais ils ne couvrent que rarement les deux publics à la fois (Del Fabbro, Rivet, 2017).

1.3. Vers un dépassement des statuts

Reste qu'au fil du temps, la progression d'un chômage de masse et la multiplication des formes de sous-emploi ont conduit à relativiser cette vision binaire d'un marché du travail devenu de plus en plus « métissé » du point de vue des statuts d'emploi. La progression des zones grises de l'emploi, l'extension du « halo » du chômage ont rendu compte de la nécessité de dépasser ce clivage pour organiser la protection sociale des actifs au-delà de

l'emploi (Supiot, 1999). L'érosion de l'état salarial et la discontinuité croissante des trajectoires professionnelles qui voient se succéder sur un horizon rapproché des épisodes d'emploi, de chômage, d'inactivité conduisent la plupart des acteurs économiques et sociaux à envisager les mécanismes de protection sociale sous un nouvel angle tant le diagnostic ne fait plus débat. Nombreuses sont les mises en évidence d'une précarisation croissante de l'emploi. Un travail statistique réalisé en 2014 a montré une augmentation spectaculaire du taux de rotation entre emplois, un quintuplement en l'espace de trente ans qui affecte diversement les franges du salariat (Picard, 2014). Si l'emploi stable en CDI résiste à cette érosion salariale, le constat est à une polarisation croissante entre un noyau de salariés stables et la progression du volume de salariés précaires touchant en particulier les femmes, les personnes faiblement qualifiées et les seniors.

Tout l'enjeu de la montée en puissance du débat sur la sécurisation des parcours professionnel consiste à promouvoir de nouvelles modalités de protection visant moins à sécuriser l'emploi que les personnes en les dotant de droits nouveaux et de nouvelles formes d'accompagnement (Gazier, Tuchszirer, 2015).

Bien qu'étant juridiquement extérieure au champ de la protection sociale et du service public de l'emploi, la formation professionnelle n'est pas restée en marge de ce mouvement initié dès le début des années 2000. Largement construit sur l'emploi et le code du travail, le système de FPC s'est révélé peu en capacité de répondre aux défis posés par la multiplication de situations transitionnelles. L'emploi subordonné à un CDI correspond à un état professionnel qui a perdu de sa centralité dans la trajectoire de personnes conduites à changer plus fréquemment d'emploi que par le passé. Dans ce contexte, la formation professionnelle apparaît comme un des leviers à mobiliser pour renforcer la qualification des personnes les plus exposées au risque d'un chômage récurrent. Penser la formation tout au long de la vie active, pour reprendre la formule qui a guidé l'ensemble des reformes de la FPC depuis 2003, consistera également à rapprocher les deux mondes de la formation professionnelle : les entreprises et les Opca pour les salariés, les conseils régionaux et Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi.

Les territoires, confrontés à l'urgence d'atténuer les conséquences sociales des fermetures de sites, ont été les précurseurs de cette dynamique de rapprochement entre les différents acteurs de la formation professionnelle mais également de l'emploi. Car, dans cette tentative de mieux sécuriser les parcours professionnels des salariés menacés par des licenciements économiques, la FPC ne joue pas en solitaire, elle ne constitue pas une fin en soi mais elle vient appuyer un projet de reclassement professionnel centré sur le retour au marché du travail.

2. LE TEMPS VENU DES « BRICOLAGES LOCAUX » ET DES RÉFORMES INSTITUTIONNELLES

Si les diverses réformes de la FPC se sont employées à rendre plus poreuses les frontières organisant la formation professionnelle des actifs, c'est, d'une certaine façon, les territoires qui ont initié le mouvement. Les réformes sont venues dans un second temps, inspirées par des « bricolages » locaux visant à organiser l'agencement des différents dispositifs

existants en recourant parfois à de nouvelles formes de dialogue social territorial (DST) pour y parvenir[6].

2.1. Une multiplication d'actions publiques territorialisées

À l'initiative des territoires, on a pu assister en divers lieux à la volonté de construire une offre de services plus intégrée à travers différents montages conçus à chaud pour faire face aux crises économiques, celle de 2001 puis de 2008. Les restructurations industrielles ont en quelque sorte servi de laboratoire d'essai pour expérimenter de nouvelles formes d'actions publiques partagées (Duclos, 2010), fondées sur la co-production de ressources en termes de formations, d'orientation, d'accompagnement (Zimmermann, 2005).

Si l'on revient en 2001, la récession économique enregistrée à l'époque provoque une vague de restructurations mettant en péril non seulement le destin des salariés issus des entreprises concernées mais également le sort de territoires sur lesquels elles sont implantées. Une étude réalisée par l'Ires[7] et le cabinet Syndex, à la demande de la DGEFP, sur l'efficacité des cellules de reclassement a pu mettre en évidence l'éclosion de dynamiques territoriales notamment dans la région Nord-Pas-de-Calais particulièrement touchée par la crise (Bruggeman *et al*., 2005). L'installation d'une plateforme de reclassement mise en place au sein de l'entreprise Métaleurop, au lendemain de la décision de liquidation de l'entreprise prononcée en 2003, illustre l'émergence de ces nouvelles formes d'actions publiques partagées entre plusieurs acteurs habituellement fortement contraints par leur cadre d'intervention institutionnel.

La mise en place de la plateforme de services, placée sous le pilotage de la DDTEFP (direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle) a permis de coordonner les services rendus par les différentes parties prenantes au reclassement (l'Afpa, les Assédics, le conseil régional, les Opca, l'ANPE pour les dispositifs d'emploi). La question de la formation professionnelle a été centrale dans le processus de reclassement car la plupart des 800 salariés de Métaleurop disposaient d'un faible niveau de qualification et peu d'entre eux avaient pu accéder à des actions de formation dans le cadre de l'entreprise. L'accompagnement offert par cette plateforme consistait à préciser les modalités d'indemnisation des salariés aux statuts divers, de définir ensuite un bilan de compétences, d'établir un projet professionnel puis de construire un programme de formation. Sans trop s'attarder sur le bilan quantitatif de cette action, relevons toutefois que plus de huit salariés sur dix ont adhéré, à l'époque, à cette plateforme de service dont le fonctionnement a eu pour principe d'emblée de neutraliser la question statutaire évoquée précédemment. Les personnes fréquentant la plateforme étaient soit en congés de conversion, et donc statutairement encore salariés, soit en Plan d'aide au retour à l'emploi (Pare), relevant donc du statut de demandeurs d'emploi. Mais d'emblée la plateforme de service a souhaité évacuer la question du statut juridique des personnes, le principe retenu étant d'affirmer que la délivrance d'un service ne devait être guidée que par la nature du projet professionnel de la personne et non par son statut salarial. Le traitement des demandes de formation a fait l'objet d'une forte coopération institutionnelle à travers la mise en œuvre d'une conférence des financeurs visant

[6] Parmi les différentes définitions données au DST nous retiendrons celle donnée par Annette Jobert lors d'une audition à l'assemblée nationale sur l'état du paritarisme : « le dialogue social territorial est celui qui permet d'aller au-delà du face à face entre les employeurs et les salariés en prenant en compte les bassins d'emploi et les lieux ou s'exercent les compétences des collectivités territoriales ».

[7] *Cf.* glossaire en fin de document.

à fournir aux salariés de Métaleurop un guichet unique de la formation pour déclencher des actions de formation dans les plus brefs délais. Elle était composée de l'ensemble des acteurs ayant en charge le financement de la formation : Assédic, conseil régional, DDTEFP, Opca. En l'espace d'une année, près de 330 salariés ont pu bénéficier d'une action de formation pour faciliter leur reconversion professionnelle, un taux d'accès et une rapidité d'exécution rarement à l'œuvre dans le fonctionnement quotidien du système de FPC.

Cette conférence des financeurs préfigure largement ce que les réformes de la formation professionnelle s'emploieront à mettre en place dès 2009 à travers d'autres outils. L'objectif recherché ne varie plus ni dans les pratiques locales, ni dans les textes : faire en sorte que les parcours de formation puissent traverser, sans risque de rupture, les espaces juridiques successifs du travail salarié, de l'assurance chômage et de l'assurance formation (Opca) (Luttringer, Willems, 2008).

C'est précisément ce à quoi on a assisté dans le cadre de Métaleurop : le conseil régional (Nord-Pas-de-Calais à l'époque) a accepté d'ouvrir son catalogue de formations aux salariés de Métaleurop qui avaient encore, pour quelques mois seulement, le statut de salariés et non de demandeurs d'emploi. Ce fut également le cas pour les Assédics qui ont, en outre, uniformisé leurs pratiques d'homologation des formations, lesquelles pouvaient varier sur les deux départements dont relevaient les salariés de Métaleurop. Les Opca, quant à eux, ont accepté de financer des formations à des salariés qui avaient pourtant choisi le statut de demandeurs d'emploi en entrant dans le dispositif Pare de l'ANPE. Tous ces acteurs ont donc accepté de déroger au cadre institutionnel qui était le leur à l'époque pour sécuriser les situations professionnelles de personnes en situation de précarité. Ils ont été, à l'échelle locale, les préfigurateurs d'un nouveau système de protection des parcours de vie visant moins à sécuriser les emplois, dans le cas présent destinés à la suppression, qu'à protéger les personnes par le biais de la formation professionnelle.

Bien d'autres initiatives, inspirées du même principe de co-construction de parcours d'insertion par des formes de coordination inter institutionnelle, ont vu le jour au cours de cette période. Dans cette même région, mais cette fois sur le département voisin du Nord, une plateforme de services multi acteurs s'est mise en place en 2003 pour venir en soutien des salariés issus du secteur textile massivement touché par la crise du début des années 2000. Là encore, ce sont les situations de restructurations industrielles et plus particulièrement les entreprises en liquidation judiciaire qui vont être la cible des interventions conjointes de la DDTEFP, de l'ANPE, de l'Afpa et des Opca pour sécuriser les trajectoires professionnelles des salariés menacés. Ce dispositif ARRMEL (Appui Reconversion Reclassement sur la Métropole Lilloise) repose sur une coordination étroite des acteurs en charge des politiques de la formation professionnelle et des politiques d'emploi pour suivre les individus dans leur parcours de ré insertion.

Parmi les nombreux points communs à l'ensemble de ces dispositifs locaux, le plus significatif renvoie à la capacité de faire le lien entre les problématiques d'emploi et de formation professionnelle, deux champs de l'action publique rarement partagés au niveau national, puisque le premier relève des prérogatives de l'État quand le second relève des compétences de la Région (Dayan, 2010). Dans la plupart des cas, sécuriser les transitions professionnelles a exigé en effet le maillage de différents pans de l'action publique et devant l'urgence de certaines situations locales (délocalisation, liquidations judiciaires) le territoire parvient ainsi à faire ce que l'espace national, voire régional, peine à réaliser.

Toutefois, les régions ne sont pas restées inertes face à l'impératif de déployer des stratégies de sécurisation des parcours professionnels. C'est à l'occasion d'une autre crise, celle de 2008, que l'on voit se structurer dans diverses régions des initiatives reposant sur les mêmes

principes que ceux évoqués précédemment quelques années plus tôt à des échelles plus réduites. La formation a souvent été au cœur des stratégies impulsées par les conseils régionaux dès les premiers effets de la crise. Quelques illustrations régionales issues de travaux réalisés pour la DGEFP peuvent aider à comprendre l'enjeu et la nature des dispositifs introduits par les conseils régionaux.

En Île-de-France, la prise en compte d'un impératif de sécurisation des parcours professionnels remonte à 2004 avec l'arrivée d'un nouvel exécutif sensible aux remontées du terrain quant à la fréquence des ruptures de projets de formation liées pour partie aux changements de statuts des salariés lors de leur transition vers l'état de chômeur. L'autre préoccupation, émanant toujours des territoires, était relative au sort de salariés menacés à terme dans leur emploi en raison des mutations économiques affectant leur entreprise, des salariés souvent faiblement qualifiés et vers lesquels la formation professionnelle n'avait pas été orientée.

Face à ces difficultés, le conseil régional d'Île-de-France (Crif) cherche à mettre autour de la table l'ensemble des acteurs concernés par la question de la sécurisation de l'emploi de salariés en difficulté. C'est au niveau des entreprises que va s'effectuer dans un premier temps ce rapprochement par le biais des Opca dont elles relèvent. Même si le terme de « conférence de financeurs » n'est jamais évoqué à l'époque pour caractériser l'enjeu de ce rapprochement, c'est finalement un peu de cela dont il est néanmoins question. La Région va, dès 2004/2005, engager une démarche de conventionnement avec dix-sept Opca. Les entreprises ciblées sont celles de moins de 250 salariés n'appartenant pas à des groupes et les salariés les moins qualifiés. Il revient aux Opca d'identifier les entreprises susceptibles de bénéficier des flux financiers de la région, en complément des leurs, pour déclencher des actions de formation sur ces publics vulnérables.

La crise de 2008 va conduire le Crif à passer à la vitesse supérieure en cherchant à mettre en place une stratégie globale à l'échelle de la région, non plus avec les seuls Opca mais avec des acteurs plus décisionnaires que sont les instances régionales (Direccte, DR-Pôle emploi/partenaires sociaux/Crif). L'enjeu est de parvenir à la signature d'une convention portant sur la SPP.

Encadré 2. « Actions concertées pour la sécurisation des parcours professionnels et la consolidation de l'emploi en Île-de-France. Convention 2009/2011. État-Région-Île-de-France-Partenaires sociaux

Esprit de la convention : identifier les situations pour lesquelles les outils de chaque financeur sont insuffisants s'ils sont utilisés seuls : organiser l'articulation et la complémentarité des outils des financeurs afin de multiplier et « sécuriser » les projets des bénéficiaires

Objet de la convention : anticiper les mutations économiques (TPE/PME, artisanat en priorité), maintien en emploi des salariés d'entreprises confrontées aux mutations économiques, sociales et technologiques (bijouterie, industrie graphique, BTP), mobilité professionnelle vers les secteurs en développement (ex : salariés de l'industrie cinématographique vers les secteurs de la chimie, du pétrole, etc.), accompagnement des demandeurs d'emploi dans leur évolution professionnelle.

Animation : mise en place d'un lieu de dialogue tripartite orienté vers l'opérationnalité, meilleure connaissance réciproque des partenaires de la convention facilitant la mise en œuvre opérationnelle, articulation recherchée entre les dispositifs et les moyens financiers des partenaires pour la co-intervention dans les dossiers ».

Source : conseil régional d'Île-de-France (Crif).

L'objectif de cette convention tripartite, qui voit le jour en 2009, est de réunir les différents financeurs de la formation professionnelle et de l'emploi pour soutenir les salariés des secteurs en difficulté. Aujourd'hui, cette convention tripartite est venue se fondre dans les nouvelles instances créées par la réforme de 2014. L'installation du Crefop est en quelque sorte venue se substituer à cette pratique, encore balbutiante en 2009, du dialogue social territorial. Nous reviendrons ultérieurement sur cet effet de substitution.

La région Paca s'est également inscrite dans cette dynamique de SPP avec le même point de départ et les mêmes principes d'action. La crise de 2008 révèle la plus forte exposition au chômage d'un certain profil de salariés. Le conseil régional décide en conséquence de créer un fonds d'urgence, doté de cinq millions d'euros et baptisé Iris (Intervention régionale pour l'investissement social). Les actions de formations ouvertes ont pour priorité les personnes de bas niveau de qualification et/ou ne disposant que de droits à la formation très limités du fait de leur statut en CDD ou en temps partiel. Les entreprises ciblées sont celles comptant moins de 250 salariés qui le plus souvent ne disposent pas de ressources en interne pour mettre en place des dispositifs de reclassement à la hauteur des besoins de reconversion de la main-d'œuvre[8].

Comme en Île-de-France, la Région accepte d'ouvrir son catalogue de formations à des actifs salariés dérogeant ainsi à son cadre d'intervention habituel réservé aux seuls chômeurs. L'accès aux entreprises en difficulté est recherché à travers la mobilisation des Opca, dans le cas présent Agefos PME et Opcalia pour prendre en charge les coûts pédagogiques et une partie des rémunérations des salariés en formation. C'est du reste ces deux Opca interprofessionnels et le conseil régional qui assurent le pilotage du dispositif Iris au départ déployé sur trois secteurs d'activité : la santé, les services à la personne et l'agro-alimentaire. À l'instar de la région Île-de-France, l'ambition du conseil régional est de créer les conditions opérationnelles permettant d'instaurer des dispositifs spécifiques, parfois dérogatoires au droit commun, pour sécuriser les trajectoires professionnelles des salariés issus de ces trois secteurs d'activités. Pôle emploi et le réseau des missions locales ont également été associés au développement de ce dispositif Iris par une mise à disposition de leur offre de services. Si ce fonds avait initialement vocation à déployer en urgence des réponses à la crise, il s'est par la suite maintenu en un fonds pérenne reposant sur le principe d'une forme de mutualisation d'une partie des financements de la formation entre les Opca et le conseil régional.

À partir du milieu des années 2000, la plupart des régions ont emprunté une voie similaire à celle que nous venons de décrire. Par rapport à la négociation nationale interprofessionnelle, ces dispositifs locaux, plus ou moins liés à de nouvelles formes de dialogue social territorial, présentent plusieurs particularités (Tallard, Tuchszirer, 2012). Ils se déploient de façon continue dans le temps au grès des difficultés présentes qui engagent le territoire considéré, parfois sous des formes dérogatoires au droit commun et souvent sur des questions peu traitées, tout du moins jusqu'en 2009, dans le cadre de la négociation collective nationale (sécurisation des parcours professionnels et accès à la formation des seniors, des femmes, des salariés en CDD, temps partiel). On peut voir dans ces montages locaux une préfiguration des changements institutionnels survenus dans le champ de la formation professionnelle au niveau national à partir de 2009.

[8] AEF du 20/04/2009, n° 299247,

2.2. Une réforme de la formation professionnelle qui veut parachever les mutations en cours

Les partenaires sociaux au niveau national ne sont pas restés insensibles aux remises en cause périodiques du système de FPC. On peut supposer qu'il en a été de même à l'égard des initiatives prises par les territoires en matière de formation pour amoindrir les effets de la crise sur la situation des actifs. La période est par ailleurs marquée depuis les années 2000 par la montée en puissance, à l'échelle nationale, de la thématique de la sécurisation des parcours professionnels portée initialement par de nombreux travaux d'experts qui viendront ensuite nourrir les réflexions syndicales sur ce sujet[9].

Si la formation professionnelle ne se confond pas avec l'enjeu de la sécurisation des trajectoires d'emploi dont le champ est plus large, ces deux sujets vont néanmoins avoir partie liée dans la stratégie adoptée par les partenaires sociaux. Ainsi, l'accord interprofessionnel de 2008 sur la modernisation du marché du travail s'inscrit dans cette conjoncture politique et synthétise une bonne partie des préoccupations sociales qui se font jour dans la période. Bien que n'étant pas directement centré sur la question de la formation professionnelle, cet accord constitue un pas en avant significatif vers une négociation multidimensionnelle sur l'emploi (Freyssinet, 2010). L'avis rendu par le Conseil économique et social (CES) une année plus tôt sur la sécurisation des parcours professionnels et signé par l'ensemble des organisations syndicales et patronales, dans la perspective d'une meilleure sécurisation des parcours professionnels, servira de fil directeur à l'accord de 2008.

Les négociations de 2008 intègrent divers pans de la relation salariale et couvrent le champ du contrat de travail, de l'assurance chômage et de la formation professionnelle. Bien que l'accord de 2008 contienne finalement peu de dispositions sur la formation professionnelle, il en appelle néanmoins à une ouverture prochaine des négociations pour réformer le système de la FPC et le rendre plus accessible aux salariés faiblement qualifiés et aux demandeurs d'emploi. Est-ce à dire que ce sera chose faite une année plus tard lorsque les partenaires sociaux ouvriront ce chantier ? Le débat reste ouvert mais l'accord national interprofessionnel (ANI) sur « le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels » puis la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui le concrétise, marquent une inflexion majeure du point de vue de la contribution de la formation professionnelle à la sécurisation des parcours professionnels. Ainsi en est-il du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) créé en 2009, du Compte personnel de formation (CPF) et du Conseil en évolution professionnelle (CEP) instaurés par la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale suite à la négociation sociale. Ces nouvelles dispositions, adoptées par la majorité des partenaires sociaux, viennent synthétiser les mutations en cours, toutes traversées par l'impératif de sécurisation des parcours qui invite à repenser conjointement le financement de la formation, le profil du public qui y accède, la nature des droits accordés aux actifs et le champ des acteurs impliqués par le système de FPC. Tous les outils introduits depuis 2009 ne remplissent pas par eux-mêmes l'ensemble de ces conditions, mais l'addition

[9] Il est toujours difficile d'appréhender les dynamiques de changement à l'aune des jeux d'acteurs qui les soutiennent. Les éléments d'imputabilité ne se donnent pas à voir spontanément dans la façon dont se construisent les compromis sociaux donnant lieu aux réformes adoptées.

des changements opérés souligne le caractère convergent des orientations prises dans le cadre des réformes adoptées notamment pour améliorer la prise en charge des publics les plus fragilisés par les mutations de l'emploi.

La mise en place du FPSPP s'inscrit dans cette dynamique. Comme son nom le suggère, ses missions vont bien au-delà de celle qui était assignée à son prédécesseur, le Fonds unique de péréquation (FUP), dont l'objet unique visait à redistribuer aux Opca les excédents financiers issus de leur collecte. Si cette mission demeure, le FPSPP géré et piloté par les partenaires sociaux, voit ses prérogatives s'étendre à de nouveaux champs, puisqu'il entend ré-orienter et redistribuer les flux de la formation professionnelle au bénéfice d'actifs, salariés ou chômeurs, qui en sont le plus souvent exclus. Son financement repose en grande partie sur une contribution obligatoire dont doivent s'acquitter les entreprises de plus de dix personnes. Les ressources ainsi collectées sont mutualisées puis reversées aux seuls Opca qui répondent aux appels d'offre lancés par le fonds, appels visant « à accroître l'effort national de formation en faveur de publics prioritaires ». Doté d'un budget de près d'un milliard d'euros en 2010, le FPSPP doit faire accéder à la formation, chaque année, 500 000 salariés supplémentaires et 200 000 demandeurs d'emploi de plus, ce qui constitue un saut quantitatif non négligeable. Parmi les actifs salariés, le public visé appartient à des franges précaires du salariat : les salariés les plus exposés au risque de rupture de leurs parcours professionnels qui alternent fréquemment des périodes de chômage et d'emploi ; les salariés des premiers niveaux de qualification ; les salariés à temps partiel ou encore ceux n'ayant pas bénéficié d'une action de formation au cours des cinq dernières années.

Au-delà des publics, on notera que les interventions du fonds couvrent un large spectre de transitions possibles sur le marché du travail. Pour l'insertion des chômeurs, le FPSPP dispose de mesures centrées sur l'accès à l'emploi (la préparation opérationnelle à l'emploi [POE], les contrats en alternance). Le maintien dans l'emploi des salariés s'opère par le biais de la période dite de professionnalisation ainsi que par la participation financière du FPSPP au plan de formation des TPE, autre cible privilégiée du fonds. Enfin, en cas de ruptures du contrat de travail, c'est le contrat de sécurisation professionnelle qui est mobilisé pour les salariés licenciés devant se former avant de réintégrer le marché du travail.

La dimension territoriale que nous avons évoquée plus haut fait également partie de la feuille de route du FPSPP. En 2010, un appel à projets fut ainsi lancé pour financer des projets territoriaux interprofessionnels ou sectoriels. C'est du reste dans ce cadre que le dispositif Iris de la région Paca put trouver des ressources additionnelles pour financer les actions de formation du programme. Toutefois, l'abondement de ce projet par le fonds fut porté par les deux Opca interprofessionnels (Opcalia et Agefos PME) du programme Iris, car les appels à projet du FPSPP, d'origine paritaire, sont exclusivement réservés aux « paritaires », en l'occurrence les Opca.

À côté du FPSPP, et non sans lien avec lui, d'autres innovations majeures ont caractérisé la réforme intervenue en 2014. Parmi celles-ci on mentionnera l'introduction d'un Compte personnel de formation en lieu et place du Dif (Droit individuel à la formation). Comme il est dit dans la loi, « le compte personnel de formation (CPF) permet à toute personne active, dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à sa retraite, d'acquérir des droits à la formation mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. L'ambition du CPF est de contribuer, à l'initiative de la personne elle-même, au maintien de l'employabilité et à la sécurisation du parcours professionnel ». Ce nouvel outil confirme l'évolution du système de formation professionnelle vers une certaine forme d'individualisation des droits. Par rapport à la loi de 1971, les droits accordés aux salariés tendent de plus en plus à se détacher de l'entreprise pour se rattacher à la personne.

Cette face cachée, et plus sombre, des politiques de sécurisation des parcours professionnels des actifs, qui fait reposer sur l'individu l'activation de droits nouveaux pour gérer sa trajectoire d'emploi, a été mise au jour à l'occasion des difficultés de déploiement du Dif. Son usage limité par les salariés les moins autonomes a trouvé une explication dans le défaut d'accompagnement dont il a fait l'objet par le Service public de l'emploi (Dole, 2010). C'est la raison pour laquelle les partenaires sociaux ont souhaité dans le cadre de la négociation ouverte en 2013, transposée par la loi sur la formation professionnelle, assortir le CPF d'un autre droit, à vocation tout aussi universelle, celui d'un Conseil en évolution professionnelle délivré par des opérateurs publics[10]. Ce conseil est gratuit et accessible à tout actif quels que soient son statut, son temps de travail, qu'il relève du secteur public ou privé, qu'il soit salarié ou indépendant, artisan, etc. Il s'agit ainsi d'accompagner les personnes dans l'usage de leurs droits, de les outiller dans leur projet de transition professionnelle et d'éviter, au final, les dérives d'un droit à la formation qui deviendrait de plus en plus individuel « et, à l'usage, extrêmement peu démocratique » (Supiot, 2003).

Toutes ces évolutions, dans le montage des financements, dans la recherche de formes de coordinations multipartites, dans l'apparition de nouvelles catégories de droits sociaux, ont eu pour conséquence de modifier également les responsabilités confiées aux acteurs du système de FPC. Car, à l'évidence, le champ de la négociation paritaire, dont les partenaires sociaux ont l'exclusivité, se montre à l'usage trop étroit pour réguler à lui seul ces nouveaux espaces où se joue l'essentiel des transitions professionnelles.

Comme nous l'avons vu, c'est surtout à l'échelle des territoires que la formation vient s'inscrire dans une démarche de parcours et de gestion des différentes transitions professionnelles au cours d'une « carrière ». Ce rapport au territoire est plus ou moins étroit selon la position socio-professionnelle des salariés. Des travaux de recherche récents ont montré que l'espace de mobilité des salariés faiblement qualifiés se limitait souvent à l'échelle du bassin d'emploi, voire de la commune, quand celui des plus qualifiés s'organisait au niveau national (Fretel *et al*., 2016). Or, le système des relations professionnelles en France s'est structuré, pour des raisons historiques, d'abord et avant tout au niveau des branches professionnelles et sur l'espace national. La représentation syndicale et patronale est faible à l'échelle régionale et reste dominée par des considérations politiques et des priorités d'action définies au niveau national. Il s'agit là d'un espace de régulation sans doute propice à la prise en charge des salariés les mieux placés sur le marché du travail, mais pour les autres, il apparaît nécessaire de le compléter par des instances de gouvernance situées au niveau régional.

Le nouveau cadre institutionnel issu de la loi de 2014 a cherché à tirer les conclusions de la montée en puissance des régions en matière de formation professionnelle. Deux nouvelles instances ont vu le jour : le Coparef[11], où siègent uniquement les représentants régionaux des organisations syndicales et patronales, l'objectif étant de renforcer le poids des partenaires sociaux en région et le Crefop[12] dont l'ambition vise à inscrire la formation professionnelle

[10] Cinq opérateurs au minimum ont été retenus pour délivrer ce conseil : Pôle emploi, les Cap emploi (travailleurs handicapés), l'Apec (cadres), les missions locales (jeunes) et les Opacif (organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation.

[11] Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation. Cette structure est l'émanation régionale du Copanef, comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation. Le Copanef est l'instance de gouvernance du FPSPP et les Coparef sont également les représentants du FPSPP dans les régions.

[12] Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle, c'est une instance de concertation qui est l'émanation régionale du Cnefop.

dans un cadre de régulation quadripartite associant la région, l'État et les partenaires sociaux. Il est, bien sûr, trop tôt pour se prononcer sur la capacité qu'auront ces nouvelles instances d'amorcer un processus d'apprentissage politique susceptible de représenter l'intérêt général régional en lieu et place de la défense des prés carrés de chacun des acteurs en présence (branche vs interprofessionnel/ national vs régional).

Au-delà de ce processus de réformes qui a pris au sérieux les critiques émises à l'encontre du système de FPC ainsi que les acquis des expériences issues des territoires, nombreuses sont les questions qui subsistent. Si l'on ne peut à ce stade trop précoce de la mise en œuvre des réformes apporter un jugement évaluatif sur la contribution de la formation professionnelle à la sécurisation des parcours professionnels nous pouvons néanmoins esquisser, sous forme d'hypothèses, les points de tension qui pourraient ralentir les dynamiques à l'œuvre. Nous nous appuierons sur des observations de terrain issues de travaux d'évaluation pour indiquer les quelques points sensibles déjà perceptibles.

3. DES RÉFORMES ET ENCORE QUELQUES QUESTIONS EN SUSPENS

Sans préjuger de l'avenir, certains éléments relatifs au contenu même de ces réformes posent question par rapport à l'objectif qu'elles se fixent, celui de sécuriser les parcours professionnels.

3.1. L'éviction des régions du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

Il en est ainsi, par exemple, de la place faite aux régions dans la réforme de 2009 qui semble privilégier les branches professionnelles aux territoires. Dans un article de *Droit social*, Jean-Marie Luttringer et J-P Willems ne consacrent, et peut être à raison, pas plus de cinq lignes à la question des conseils régionaux et des territoires dans cette réforme : « *Pour la logique territoriale, à défaut d'acteurs mandatés et d'enjeux identifiés, elle restera marginale ou se développera dans des formes souples de dialogue social territorial multipartite, autour de projets ponctuels. Cette question cependant ne fait pas l'objet de la loi* » (Luttringer, Willems, 2010). On ne saurait mieux exprimer la place secondaire, voire résiduelle et exotique, qu'occupe, sous la plume de ces deux spécialistes de la formation professionnelle, l'espace régional dans la réforme de 2009, alors même que les régions, et les conseils régionaux en particulier, ont été parmi les premières à tester des dispositifs de sécurisation des parcours pour les salariés précaires et à expérimenter des mesures visant à former plutôt qu'à licencier (régions Rhône-Alpes, Franche-Comté, Poitou-Charentes, Île-de-France…) (Gazier, Bruggeman, 2016).

Pour illustrer cette éviction il n'est que de souligner l'absence des régions dans le dispositif phare instauré en 2009, le FPSPP. Pour des raisons qui sont hors du champ de notre article, les conseils régionaux ne font pas partie de la gouvernance de ce fonds. Celle-ci relève d'une organisation que l'on peut qualifier de tripartite entre syndicats/patronats/État, alors même que les Régions ont la responsabilité de la formation professionnelle des chômeurs depuis les différentes lois de décentralisation.

Gérard Cherpion et Jean-Patrick Gille, co-auteurs d'un rapport parlementaire sur la mise en application de la loi orientation/formation du 24 novembre 2009, ont ainsi fait observer que pour de nombreuses personnes auditionnées « *c'est au niveau régional, plutôt qu'au niveau*

national, qu'il aurait fallu placer un instrument financier de réorientation des fonds de la formation professionnelle en vue de sécuriser les parcours professionnels ». Tel était également le point de vue de Pierre Ferracci chargé par le gouvernement de l'époque, en 2009, d'animer un groupe de travail multipartite (État/patronats/syndicats/Régions) sur les grands enjeux de la réforme de la formation professionnelle. Interrogé par l'AEF sur le bilan de la loi de 2009, il estimait que « *L'État avec les partenaires sociaux, au travers du FPSPP, sera beaucoup plus présent sur la formation des demandeurs d'emploi, périmètre traditionnel des régions depuis les lois de décentralisation alors même que les régions mettent aujourd'hui en place, sous des formes diverses, des fonds de sécurisation régionaux en passant des accords avec Pôle emploi, les partenaires sociaux et les Opca* ».

Si peu d'espace est en effet laissé aux régions dans la régulation politique du FPSPP, il en va de même sur des aspects plus opérationnels liés aux opérations financées par le fonds, puisque les Régions, tout comme Pôle emploi, ne peuvent pas répondre directement aux appels d'offres lancés par le FPSPP. Ceux-ci sont réservés principalement aux Opca[13]. Si les régions peuvent être associées aux initiatives prises par les Opca, elles ne peuvent être désignées comme chef de file des projets s'inscrivant dans ce cadre. Le plus souvent, c'est donc par la voie conventionnelle et en lien avec les Opca que les régions participent éventuellement aux activités d'un fonds pourtant dédié en partie à un public dont elle en la charge. Rappelons en effet qu'en 2015, plus de la moitié des engagements du FPSPP est allée au financement d'actions destinées à des personnes en recherche d'emploi[14]. Quant à la nature des opérations programmées par le FPSPP dans le cadre de son appel à projet « mutations économiques et technologiques », un des rares ciblés en partie sur les territoires, les opérations sectorielles représentaient, en 2014, 77 % des interventions contre 23 % pour les opérations à dimension territoriale ; un résultat qui semble traduire la prédominance des branches professionnelles par rapport aux territoires.

C'est un constat qui mériterait sans doute d'être nuancé selon les régions. Il n'en demeure pas moins que l'absence de représentation des régions dans ce fonds constitue une sorte de vice de forme institutionnel tant l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels est adossé aux territoires et aux régions.

Au-delà de ce « défaut de fabrication » dans la gouvernance du FPSPP, il conviendrait également de s'interroger, dans un cadre d'évaluatif, sur l'impact des interventions du fonds auprès des publics, des entreprises et des territoires concernés. Le FPSPP dispose de nombreux outils pour équiper les personnes et le marché du travail. Une question demeure quant à la nature de son activité davantage tournée, pour certains acteurs de la formation professionnelle rencontrés, vers la redistribution de ressources dans une logique, à distance, de mutualisation financière que vers la construction située de réponses à des problématiques locales dans une logique d'ingénierie de projet. Le FPSPP reste perçu à ce jour comme un organisme plus à dominante gestionnaire que stratégique. Pour nombre d'acteurs locaux, la question du rapport au projet est au centre des interrogations qui entourent les réformes adoptées depuis 2009 dans un contexte où nombre d'entre eux ont construit leur légitimité sur des actions localisées sous-tendues par des préoccupations peu traitées à d'autres échelles.

[13] Toutefois, certains appels d'offres récents du FPSPP concernant les métiers rares notamment autorisent des réponses des conseils régionaux.

[14] FPSPP, rapport au Parlement, 2016.

3.2. De nouvelles instances de gouvernance : effet de levier ou d'éviction des projets locaux ?

On doit aux multiples initiatives locales d'avoir joué le rôle d'aiguillon dans les réformes engagées. Certains auteurs s'autorisent à voir dans ces dispositifs locaux, ce qui aurait conduit les pouvoirs publics à institutionnaliser le dialogue social territorial à l'échelle de la région. Si nous partageons cette intuition, ce constat peut à l'usage se révéler problématique. Rappelons en effet que la loi du 5 mars 2014 instaure de nouvelles instances de coordination au niveau de la Région, dont la nature rejoint les formes de mobilisation multi-acteurs introduites à cette échelle. Il en est ainsi de la création du Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle (Crefop) qui réunit la Région, l'État, le patronat et les syndicats et de celle du Coparef, instance paritaire qui vise à doter les régions d'une meilleure représentation des partenaires sociaux à ce niveau.

Toute la question sera de savoir quelles seront les missions effectives de ces nouvelles instances dans lesquelles finalement pourraient venir se fondre les actions entreprises dans le cadre du dialogue social territorial. Seront-elles des instances de projection des politiques nationales servant de relais locaux pour développer en Région des plans d'actions définis au niveau national ou viendront-elles également renforcer les actions déployées par les acteurs locaux à partir de leurs propres préoccupations et projets. En Île-de-France par exemple, la convention multipartite introduite par le Crif pour consolider les pratiques visant à sécuriser les parcours professionnels de salariés fragiles est venue se fondre dans le Crefop où les Opca ne sont pas présents, alors même qu'ils étaient au cœur de ses dispositifs de sécurisation régionaux. D'autres régions se font l'écho des mêmes préoccupations au regard de la période présente. Ainsi, le plan 500 000 formations introduit par les pouvoirs publics dans l'urgence de la crise ou bien encore la définition des listes de formation éligibles au CPF constituent deux illustrations possibles du risque qu'il y aurait à rabattre le quadri-partisme et le paritarisme régional sur des enjeux purement nationaux, où l'espace territorial ne servirait finalement que de diffuseur des politiques publiques, moyennant bien sûr quelques aménagements locaux pour en optimiser le déploiement.

Si c'est sur cette voie principale que s'engage le travail de ces nouvelles instances de gouvernance, il est à craindre que ce mode de régionalisation du dialogue social s'avère au final contreproductif au regard de ces laboratoires d'innovations qu'ont été les territoires à l'occasion des crises ouvertes de 2002 et 2008. Il est bien sûr trop tôt pour évaluer l'apport de ces nouvelles instances de gouvernance à la montée en généralisation de ces pratiques locales, puisque tel nous semble en être aussi l'enjeu. Viendront-elles les soutenir ou au contraire les neutraliser ? Tout dépendra des postures adoptées en région par les différents acteurs présents dans ces instances, du degré de formalisme dans lequel évolueront les échanges et de la capacité de ces mêmes acteurs de s'affranchir des contraintes institu-tionnelles pour faire prévaloir l'intérêt commun régional. D'une région à l'autre, on assiste déjà à des configurations variées en fonction des relations de travail anciennement nouées entre ces différents acteurs depuis l'adoption des lois de décentralisation et la multiplication d'instances *ad hoc* qui les ont réunis.

Sur cet enjeu, il nous paraîtrait important à terme d'évaluer la qualité de ces nouveaux dispositifs de coordination à l'aune de leur capacité à dynamiser les initiatives portées par des acteurs situés à des niveaux infrarégionaux en évitant de reproduire une forme de jacobinisme régional qui reviendrait à les marginaliser (Bartoli, Meriaux, 2007).

3.3. L'impact des changements politiques sur les dynamiques à l'œuvre : le temps du repli ?

Les rapprochements opérés entre les différents acteurs de la relation emploi/formation au sein des Régions constituent le changement majeur intervenu ces dernières années sous l'influence des politiques de SPP. Les dispositifs adoptés par les régions les ont, comme on l'a vu, conduites à intervenir aux marges de leur cadre d'intervention institutionnel. Par ailleurs, dans un souci d'optimisation des politiques nationales, les régions ont souvent accepté de relayer à leur échelle, en y contribuant financièrement, les différents plans de formation adoptés au niveau national. Mais les changements de mandature observés lors des dernières élections régionales et les contraintes budgétaires ont modifié quelque peu l'orientation sur certaines Régions.

En Île-de-France, le travail effectué par le Crif pour anticiper les restructurations dans les PME de moins de 250 personnes connait actuellement une phase de repli sensible. Les subventions apportées par le Crif pour soutenir les actions de formation des Opca en direction des salariés fragilisés dans leur emploi ont baissé dans des proportions considérables. Porté à neuf millions d'euros en 2005, le budget dévolu à ces opérations serait passé à 500 000 euros en 2016. Le nouvel exécutif estime en effet qu'il n'a pas à financer les actions de formation relevant des Opca, puisqu'il s'agit de personnes sous statut salarié. Actuellement, ce budget n'est utilisé que dans le cadre de plans de sauvegarde de l'emploi déjà prononcés, et non plus pour une approche préventive et anticipée des licenciements. Dans la région Paca, le cas de figure est similaire. La poursuite du dispositif Iris introduit par la Région en 2008 sous l'ancienne mandature, en lien avec les Opca, semblerait suspendue à la décision du nouvel exécutif régional. En attendant, le conseil régional a décidé de recentrer ses missions sur le seul public des demandeurs d'emploi et la suppression de la mission « continuité des parcours professionnels » qui portait le dispositif Iris illustre la tendance au repli évoquée précédemment.

Seul l'avenir permettra de dire dans quelles mesures les régions, sous la pression de la crise, ne seront pas conduites à ré-introduire des mécanismes préventifs visant à « former des salariés plutôt qu'à licencier ».

CONCLUSION

Les critiques récurrentes dont a fait l'objet le système de formation professionnelle ont pu faire passer au second plan, voire occulter, les acquis et apprentissages locaux de ces vingt dernières années. Le paysage s'est en effet redessiné en lien avec la montée en puissance des territoires dont les initiatives prises ont pu servir de fil rouge aux réformes nationales. La formation professionnelle a constitué un enjeu d'importance dans la volonté des territoires de sécuriser les parcours d'emploi de salariés directement menacés par les crises qui se sont succédé depuis les années 2000. Des rapprochements, opérés dans l'urgence et parfois difficiles à faire émerger, se sont structurés à ce niveau entre les deux mondes de la formation professionnelle, celui des partenaires sociaux représentants des salariés, de l'entreprise et des branches professionnelles et celui des acteurs publics et régionaux dédiés aux demandeurs d'emploi et aux territoires. Au terme de cette analyse, nous voudrions conclure sur un des éléments problématiques qui ressort de ces évolutions : le positionnement actuel de la formation dans le champ des relations professionnelles.

En effet, au regard des transformations observées, on peut s'interroger sur les modalités de construction des politiques de formation professionnelle dont on a coutume de dire qu'elles relèvent du principe de la loi négociée associant les partenaires sociaux et les pouvoirs publics dans l'élaboration de la norme publique. Mais la thématique de la SPP semble avoir déplacé l'enjeu de la formation au niveau des territoires et les acteurs locaux ont été, dans ce domaine, souvent en avance sur les négociations et les textes législatifs qui les ont suivis sur la voie tracée. Si le quadripartisme tente de se faire une place dans les régions sur la relation emploi/formation, on devrait également s'interroger sur celle qu'il pourrait occuper au niveau national lors des négociations interprofessionnelles. Une initiative en ce sens a bien été prise en 2009 par l'installation, au niveau national, d'un groupe de travail quadripartite censé préparer la négociation à venir. Mais, dans les faits, l'ANI de 2009 n'a réservé qu'une place bien modeste aux régions et la formation est restée dans le jardin des partenaires sociaux avec l'accord tacite de l'État pour marginaliser les Régions (Freyssinet, 2013). Si l'on avait véritablement voulu peser sur le contenu de l'accord et mieux prendre en compte les régions, sans doute aurait-il fallu maintenir ce groupe de travail tout au long de la négociation et non uniquement l'installer en amont de celle-ci. Mais, au-delà de cette initiative inaboutie, la question de la place des régions dans la régulation du système de la formation professionnelle posée à cette occasion ne manquera pas de resurgir dans les débats qui entoureront les réformes à venir. L'État comme les partenaires sociaux ne sont peut-être plus en mesure de réguler seuls l'avenir de ce système.

BIBLIOGRAPHIE

BARTOLI J-R., MERIAUX O., 2007, « La Région, assembleur d'une approche intégrée de l'action publique pour l'emploi ? », *Pouvoirs locaux*, n° 70.

BEAUVOIS C., 2014, « La formation des demandeurs d'emploi, enjeu de la réforme de la formation professionnelle », *Droit social*, n° 12, Dalloz.

BRUGGEMAN F., PAUCARD D., TUCHSZIRER C., 2005, « Public-Privé : une analyse des cellules de reclassement par l'examen des jeux d'acteurs », *Document de travail*, Ires.

CAVAN N., 2015, « La formation professionnelle des personnes en recherche d'emploi en 2013 », *Dares Analyses*, n° 030.

DAYAN J.-L., 2010, « Comment gouverner la sécurité professionnelle », *Revue POUR*, n° 207.

DEL FABBRO A., RIVET P., 2017, « La sécurisation des parcours professionnels », mémoire de M2, analyse du travail, organisation et gestion de l'emploi (ATOGE), Université Paris Nanterre.

DOLE P., 2010, « Le conseil en évolution professionnelle, nouvel espace public de construction de projet », *Droit Social*, n° 12, décembre.

DUBAR CL., 2005, *La formation professionnelle continue*, Repères, La Découverte.

DUCLOS L., 2010, « Les modalités de la conférence des financeurs », *Pour*, vol 207, n° 4.

FRETEL A., PILLON J-M ., REMILLON D., TUCHSZIRER C., VIVES C., 2016, « Dynamiques territorialisées du champ de l'intermédiation », in *Diversité et dynamiques des intermédiaires du marché du travail, Rapport de recherche*, n° 100, CEET, novembre.

FREYSSINET J., 2010, *Négocier l'emploi, 50 ans de négociations interprofessionnelles sur l'emploi et la formation*, Editions Liaisons, Paris.

FREYSSINET J., 2013, « Historique : une accumulation de forces d'inertie », in *La formation continue : mettre les vraies questions sur la tables ?, Les cahiers Lasaire*, n° 49, novembre.

GAZIER B., BRUGGEMAN F., 2016, « Tripartisme et dialogue social territorial », *Rapport pour le BIT*.

GAZIER B., TUCHSZIRER C., 2015, *Sécuriser les parcours professionnels : initiatives et responsabilités*, Liaisons Sociales.

GOSSIAUX S., POMMIER P, 2013, « La formation des adultes », *Insee premières*, n° 1468.

LUTTRINGER J.-M., WILLEMS J-P., 2008, « L'accord et la réforme du système de formation professionnelle », *Droit social*, n° 3, mars.

LUTTRINGER J-M., WILLEMS J-P., 2010, « La loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie », *Droit Social*, n° 4, avril.

MAGGI-GERMAIN N., PELAGE A., 20003, « Questions en débat : poursuivre l'écriture de l'histoire de la formation professionnelle », in *les évolutions de la formation professionnelle : regards croisés*, Cahiers *Travail et emploi*, Dares.

PICARD C., 2014, « Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans. Plus qu'un essor des formes particulières d'emploi, un profond changement de leur usage », *Document de travail*, n°F1402, Insee.

QUENSON E., 2012, « La formation en entreprise : évolution des problématiques de recherche et des connaissances », *Savoirs* , n° 28.

SEILER C., 2014, « La négociation collective d'entreprise sur la formation : enjeux juridiques et stratégiques », *Droit Social*, n° 12.

SUPIOT A., 1999, *Au-delà de l'emploi*, Flammarion.

SUPIOT A., 2003, « Les évolutions de la formation professionnelle : regards croisés », préface de l'ouvrage collectif, *Cahier Travail et emploi*.

TALLARD M., TUCHSZIRER C., 2012, « Paritarisme dans la formation professionnelle continue et dynamique régionale du système de formation : de l'unité apparente à la fragmentation des figures patronales », *in* Amossé T., Flocco G., Lefèvre J. *et al., Les organisations patronales. Continuités et mutations des formes de représentation du patronat*, Centre d'études de l'emploi, *Rapport de recherche du CEE*, n° 70.

TANGUY L., 2007, « De la négociation entre interlocuteurs sociaux au dialogue social entre partenaires », in *Former pour réformer, retour sur la formation permanente (1945-2004)*, Recherches, La Découverte.

THERY M., 2003, « Prémices d'une petite révolution dans les relations entre travail et formation à propos du projet de refondation sociale », in "Les évolutions de la formation professionnelle : regards croisés", *Cahier Travail et emploi*, Dares.

TUCHSZIRER C., 2003, « la nouvelle offre de formation de l'Unedic dans le cadre du plan d'aide au retour à l'emploi (PARE) », *in* "Les évolutions de la formation professionnelle : regards croisés", *Cahier Travail et emploi*, Dares.

TUCHSZIRER C., 2008, « Indemnisation et accompagnement des chômeurs : une articulation à reconsidérer », *Connaissance de l'emploi*, CEE, n° 51.

ZIMMERMANN J-B., 2005, « Entreprises et territoires : entre nomadisme et ancrage territorial », *revue de l'Ires*, n°47.

GLOSSAIRE

Afpa : association pour la formation professionnelle des adultes

Agefos : association pour la gestion de la formation des salariés des PME

ANPE : agence nationale pour l'emploi

ANI : accord national interprofessionnel

ARRMEL : appui reconversion reclassement sur la métropole lilloise

CEP : conseil en évolution professionnelle

Cnefop : conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

Copanef : comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation

Coparef : comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation professionnelle

CPF : compte personnel de formation

Crefop : comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles

Crif : conseil régional d'Île-de-France

DDTEFP : direction départementale du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle

DGEFP : délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle

Dif : droit individuel à la formation

Direccte : direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi

FPC : formation professionnelle continue

FPSPP : fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels

FUP : fonds unique de péréquation

Ires : institut de recherches en sciences économiques et sociales

Iris : intervention régionale pour l'investissement social

Opca : organismes paritaires collecteurs agréés

Pare : plan d'aide au retour à l'emploi

POE : préparation opérationnelle à l'emploi

SFP : système de formation professionnelle

SPP : sécurisation des parcours professionnels

DERNIERS NUMÉROS PARUS :

téléchargeables à partir du site http://www.cee-recherche.fr

N° 193 *Measuring Vulnerability to Adverse Working Conditions: Evidence from European Countries /* Mesurer la vulnérabilité à la dégradation des conditions de travail dans les pays européens

NATHALIE GREENAN, MAJDA SEGHIR

septembre 2017

N°192 *Comparative Analysis of Apprenticeship Training in France and Germany /* Une analyse comparative de l'efficacité de l'apprentissage en France et en Allemagne

CLÉMENT BRÉBION

mai 2017

N° 191 *The Effects of Firm Size on Job Quality: A Comparative Study for Britain and France /* La qualité de l'emploi en France et en Grande-Bretagne : quels effets de la taille de l'entreprise ?

ALEX BRYSON, CHRISTINE ERHEL, ZINAÏDA SALIBEKYAN

avril 2017

N° 190 *L'évaluation randomisée dans la réforme du service public de l'emploi*

CLAIRE VIVÉS

avril 2017

N° 189 *Réforme des rythmes éducatifs à Paris : quelle politique d'emploi des animateurs ?*

GÉRALDINE RIEUCAU

février 2017

N° 188 *L'impact du diagnostic du cancer sur les transitions professionnelles en France. Une étude sur données de panel administratives*

BEN HALIMA BASSEM, BEN HALIMA MOHAMED ALI, LANFRANCHI JOSEPH, LE CLAINCHE CHRISTINE, REGAERT CAMILLE

décembre 2016

N° 187 *Relations sociales et ajustements à la crise : une analyse micro-statistique comparative franco-britannique*

THOMAS AMOSSÉ, PHILIPPE ASKENAZY, MARTIN CHEVALIER, CHRISTINE ERHEL, HÉLOÏSE PETIT, ANTOINE REBÉRIOUX

juin 2016

N° 186 *Trouver du travail par annonce : une porte étroite. Exploitation de l'enquête Emploi (2003-2012)*

GUILLEMETTE DE LARQUIER, GÉRALDINE RIEUCAU

septembre 2015

N° 185 *L'aide à la création d'entreprise : analyse de quatre cohortes d'entreprises créées par les chômeurs*

DOMINIQUE REDOR

août 2015