



HAL
open science

La gouvernance de la formation professionnelle

Pierre Iriart

► **To cite this version:**

| Pierre Iriart. La gouvernance de la formation professionnelle. 2006. <halshs-00128270>

HAL Id: halshs-00128270

<https://shs.hal.science/halshs-00128270v1>

Submitted on 15 Feb 2007

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

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



HAL Authorization

La gouvernance de la formation professionnelle.
Approches en droit communautaire et comparé

Pierre Iriart

Maître de conférences en droit privé

Comprasec UMR CNRS 5114, Université Montesquieu Bordeaux IV

Introduction

La formation professionnelle est de plus en plus fréquente dans des politiques européenne, comme but ou comme moyen. On pensera notamment à la Stratégie Européenne pour l'Emploi, ou à des programmes comme Education et formation 2010. Elle est aussi présente dans les dispositifs destinés à favoriser le marché intérieur, ou participe à l'accompagnement des restructurations. D'une mesure à l'autre, on constate un glissement de la notion de formation professionnelle vers celle de formation tout au long de la vie. Cette évolution se rencontre aussi dans différents Etats membres de l'Union.

L'utilisation de plus en plus fréquente de la formation dans les politiques nationales et communautaires conduit à s'interroger sur ce qu'elles représentent et sur les manières par lesquelles sont conduites ces actions. Le passage du concept de formation professionnelle à celui de formation tout au long de la vie renvoie-t-il à de nouvelles significations, ou n'est-ce qu'une amélioration de plus de termes courants ? Des acteurs de plus en plus nombreux concourent ensuite à la mise en œuvre des formations, avec des partages de compétences en évolution. L'intervention communautaire est de plus en plus fréquente, notamment pour développer la gouvernance, favoriser une intervention conjointe et harmonieuse des différents acteurs, mais aussi pour orienter les buts et les modalités de ces actions de formation.

L'Union apporte un cadre, dans lequel s'inscrivent les acteurs. La formation est inscrite dans des domaines précis, au service de politiques de l'Union. Ces politiques sont-elles compatibles entre elles, et réalisent-elles un cadre homogène ?

Quel est ensuite la mise en œuvre de ce cadre ? Il semble souple, donne des orientations sur les buts et les moyens de la formation professionnelle. Il peut inspirer directement les pratiques, ou cohabiter avec des pratiques nationales ou locales. Le cadre européen semble moins une norme qu'un système de référence au regard duquel les dispositifs et les pratiques se redéfinissent ou se maintiennent.

Pour répondre à ces questions, nous nous interrogerons sur la signification des concepts de formation et de gouvernance, puis ce que recouvre l'intervention de l'Union européenne en matière de formation, avant de nous consacrer à leur réception dans différents États membres de l'Union.

I- Les concepts

A- La notion de formation professionnelle

La notion de formation renvoie à des réalités et des utilisations différentes. La distinction entre éducation et formation est assez couramment réalisée, encore que le terme de formation puisse être utilisé à propos de dispositifs qui renvoient à l'éducation ou à ses confins (formation initiale). Les concepts de formation continue ou de formation professionnelle, que l'on trouve parfois injustement utilisés comme synonymes, sont de plus en plus couramment rapprochés par celui de formation tout au long de la vie, qui rapproche aussi celui d'éducation.

1- L'éducation et la formation continue

On opposera assez aisément l'éducation et la formation continue : la première concerne plutôt les enfants et les jeunes, donc des personnes hors de l'emploi, alors que la seconde vise plus directement les personnes dans l'emploi ou entre deux emplois. Le contenu des actions est moins utile à la distinction que la considération des publics et des acteurs.

L'article L 900-1 du code du travail français, dans sa rédaction issue de la loi du 4 mai 2004, oppose ainsi éducation et formation continue par l'exercice d'une activité professionnelle : « *la formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue* ». On laissera pour l'instant de côté le recours aux notions de formation professionnelle et de formation tout au long de la vie, pour constater que l'opposition entre formation continue est celle dont bénéficient les personnes déjà engagées dans la vie active, ce qui est entendu de la manière la plus large : personnes dans l'emploi ou non. Les acteurs sont aussi différents : l'éducation relève du service public, et est assumée par l'État et les collectivités territoriales, alors que la formation continue est principalement de la compétence des entreprises, des partenaires sociaux (organismes de mutualisation des fonds et assurance chômage), et de la région, l'État intervenant en principe de manière résiduelle.

La distinction de l'éducation et de la formation par les publics et les acteurs se retrouve dans différents États de l'Union.

Elle est particulièrement nette en Angleterre. Le système éducatif relève d'établissements privés et publics, alors que le système de formation continue est essentiellement à la charge des entreprises.

La formation continue, en Italie, correspond aux initiatives de formation destinées à des travailleurs salariés ou au chômage ; elle ne concerne pas les

adultes en âge de travail qui n'ont jamais travaillé ou qui sont depuis longtemps hors du marché du travail. La formation continue y est distincte de la formation permanente (actions en faveur d'adultes en âge de travailler, qu'ils travaillent effectivement ou non, qu'ils aient ou non travaillé), de la formation d'insertion (formation *on the job*, mesures d'insertion en faveur de publics spécifiques –jeunes, chômeurs ou femmes peu qualifiés- mais aussi apprentissage), de l'éducation scolaire ou de la formation professionnelle.

Le système allemand oppose aussi l'éducation scolaire, la formation professionnelle et la formation professionnelle continue. L'éducation scolaire apporte aux enfants et aux jeunes des connaissances générales ; elle dépend exclusivement des *Länder*. La formation professionnelle renvoie à l'acquisition d'une qualification définie par les professionnels en accord avec l'État, au travers du système dit dual : il y a alternance entre une pratique dans l'entreprise, définie par les partenaires sociaux et relevant de la responsabilité de l'entreprise, et d'enseignements dans des établissements publics ou privés, selon les modalités définies par les *Länder*. La formation professionnelle continue comprend enfin la formation des chômeurs, assurée par le service public de l'emploi, et la formation des salariés, réalisée par les entreprises et dans laquelle ni l'État, ni les branches professionnelles ne sont censés s'investir, d'un point de vue financier et encore moins comme régulateur.

Le système espagnol distingue l'éducation scolaire et le système de formation professionnelle. La première est essentiellement de la compétence de l'État. Le système de formation professionnelle est quant à lui partagé en trois sous système, s'adressant à des publics et des acteurs différents : la formation professionnelle initiale, la formation occupationnelle et la formation professionnelle continue. La formation professionnelle initiale, de niveau moyen ou supérieur, est une subdivision du système éducatif ; elle prépare les élèves à une activité professionnelle, et elle relève du Ministère de l'Éducation et de la Science, et dans une moindre mesure des Communautés Autonomes. La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, dite «occupationnelle» correspond à un ensemble d'actions menées hors du système éducatif, mise en œuvre principalement par le Ministère du Travail et des Affaires Sociales et les Communautés autonomes, éventuellement par l'intermédiaire des Écoles Atelier, des Maisons des Emplois et des Ateliers de l'emploi. La formation professionnelle continue, enfin, s'adresse aux travailleurs actifs ; elle est mise en œuvre conjointement par les entreprises, les partenaires sociaux , les Communautés autonomes et l'État.

La distinction entre éducation et formation se retrouve aussi en Pologne. L'éducation y renvoie aux apprentissages initiaux, et la formation est définie par la loi du 20 avril 2004, comme les activités éducatives extra scolaires, dont le but est d'acquérir ou de compléter les capacités et qualifications professionnelles et générales, y compris les capacités de recherche d'emploi. Mais une des particularités polonaises tient au nombre réduit des acteurs. L'effondrement des conglomérats mis en place à l'époque communiste a provoqué la disparition des écoles de formation qui en dépendaient.

La formation continue est de ce fait assurée largement par le système scolaire et universitaire, et dans une moindre mesure par des établissements privés de formation. Le règlement du Ministre d'Education Nationale et du Ministre du Travail et de la Politique Sociale du 12 octobre 1993, relatif aux principes et aux conditions de l'amélioration des qualifications professionnelles et de l'éducation générale des

adultes dispose que les salariés peuvent suivre, avec l'accord de leur entreprise ou grâce à un congé de formation, des actions de formation continue. Le texte distingue les formations sous forme scolaire et les formations extra-scolaires. Les formations scolaires sont assurées par les écoles primaires, secondaires et supérieures et conduisent à un diplôme public. Les formations extra-scolaires correspondent à des études post-universitaires, à des cours de formation ou à des séminaires, et ne débouchent pas nécessairement sur l'obtention d'un titre ou diplôme du système de formation public ; elles peuvent cependant être assurées par des établissements publics de formation ou des centres de recherche universitaire, ou dans une moindre mesure par des établissements privés (centres de formation continue, associations, fondations d'entreprises et autres personnes morales et physiques) répondant aux exigences réglementaires. Les frais de formation sont à la charge de l'entreprise, si elle a donné son accord à la formation, ou du travailleur à défaut.

La formation des chômeurs relève aussi d'une initiative publique, en raison de la faiblesse des partenaires sociaux. Le staroste peut accorder des aides financières aux chômeurs sollicitant le suivi d'une formation scolaire ou extra-scolaire ; les autorités publiques (maréchal de voïvodie ou le staroste) peuvent aussi demander à des structures publiques d'enseignement, ou à des organisations privées (organisations non-gouvernementales s'occupant de la problématique du marché du travail, syndicats, organisations d'employeurs, organismes de formation, agences de placement) de mettre en place des actions de promotion de l'emploi et d'activation professionnelle pour des groupes de chômeurs ou de personnes en danger de licenciement).

2- L'éducation, la formation professionnelle et la formation continue

La notion de formation professionnelle bouscule la distinction entre éducation et formation continue. Elle s'attache en effet plus à une finalité qu'au public ou aux acteurs.

a) La formation professionnelle

On a vu que dans certains États de l'Union, comme l'Allemagne, la notion de formation professionnelle renvoie depuis la fin du XIX^e siècle, à l'acquisition d'une qualification par des jeunes. Cette conception a été largement développée par la jurisprudence communautaire et l'action de la Commission Européenne, qui lui ont donné une signification très large.

La CJCE se réfère dans certains arrêts à la notion d'enseignement professionnel, et y rattache « *tout enseignement qui prépare à une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique ou confèrent l'aptitude particulière à exercer une telle profession à l'enseignement professionnel, non seulement lorsque l'examen de fin d'année confère la qualification requise pour exercer l'activité, mais plus généralement lorsque ces études confèrent une aptitude dont l'étudiant a besoin pour exercer la profession, le métier ou l'emploi* »¹, et ce même si le programme d'enseignement inclut une part d'enseignement général². Plusieurs arrêts détaillent ce point de vue. L'Etat Belge soutenait ainsi, dans l'affaire *Blaizot*, qu'il fallait opposer l'enseignement professionnel, limité en ce sens à l'apprentissage, et

¹ CJCE 2 février 1988, *Blaizot c/ Université de Liège*, Rec. 1988, p. 00379, JCP 1988, II, 21137, note M.-Ch. Boutard-Labarde (études vétérinaires).

² CJCE 13 février 1985, *Gravier c/ Ville de Liège*, aff. 293/83, Rec. p. 593, D. 1985, IR 299, obs. L. Cartrou (enseignement des bandes dessinées).

l'enseignement universitaire, qui comprend des cycles plus généraux et des cycles plus directement rattachés à l'exercice d'une profession. La CJCE rejeta cette argumentation, en précisant que dans la mesure où l'enseignement universitaire contribue à l'acquisition d'une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique ou d'une aptitude particulière à exercer une telle profession, il pouvait relever de l'enseignement professionnel ; seuls pourraient échapper à cette qualification certains cycles particuliers, qui, par leurs caractéristiques propres, s'adressent à des personnes désireuses d'approfondir leurs connaissances générales plutôt que d'accéder à la vie professionnelle³.

Le caractère professionnel renvoie aux différentes années composant une filière entière de formation, dès lors que cette filière possède une unité et qu'il n'est pas possible de distinguer des parties d'enseignement relevant de la formation professionnelle et d'autres n'en relevant pas⁴. Même si certains cycles sont directement orientés sur la délivrance d'un diplôme permettant l'accès à l'emploi, ils sont une étape nécessaire pour accéder à un cycle plus professionnel, et à ce titre, ne peuvent être dissociés les uns des autres⁵. Une année ne pourrait être isolément qualifiée, que si elle pouvait être distinguée de la filière, et représente par exemple une sortie spécifique.

Dans d'autres arrêts, la CJCE se réfère directement à la notion de formation professionnelle. Elle déclare ainsi que « *des études universitaires qui préparent à une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique ou confèrent l'aptitude particulière à exercer une telle profession relèvent de la formation professionnelle* »⁶, et elle rattache le programme Erasmus à la formation professionnelle⁷.

Il n'y a cependant pas lieu de distinguer les deux notions, enseignement professionnel et formation professionnelle, dès lors que l'on cherche à qualifier les actions elle-mêmes. Le critère est le même : la contribution des études à l'acquisition d'une qualification pour une profession, métier ou emploi spécifique ou d'une aptitude particulière à exercer une telle profession. Et l'enseignement professionnel concourt à la politique plus large de formation professionnelle.

La distinction sera en revanche utile pour ce qui concerne le statut des établissements qui concourent à la formation professionnelle. L'arrêt *Brown* précise que les universités qui délivrent des diplômes relevant de la formation professionnelle ne sont pas pour autant des « écoles professionnelles » au sens de l'article 7 § 3 du règlement 1612/68 relatif à la libre circulation des travailleurs, car ce concept ne désigne que les établissements qui ne dispensent qu'un enseignement intercalé dans une activité professionnelle ou étroitement lié à celui-ci (apprentissage...). Elle oppose en conséquence les établissements en fonction de leur participation partielle à la formation professionnelle, ou du caractère exclusivement professionnel de leur objet.

Des auteurs ont expliqué que cette conception extensive de la formation professionnelle tenait principalement à la volonté des instances communautaires d'élargir leur champ d'intervention. Les dispositions initiales du Traité ne

³ CJCE 2 février 1988, *Blaizot c/ Université de Liège*, précit.

⁴ CJCE 27 septembre 1988, *Etat belge c/ M. Humbel et Mme Edel*, aff. 263/86, Rec. p. 5365, JOCE 29 octobre 1988, C 279 p. 12.

⁵ CJCE 2 février 1988, *Blaizot c/ Université de Liège*, précit.

⁶ CJCE, 21 juin 1988, *Brown c Secretary of State of Scotland*, aff. 197/96, Rec. 1988 p. 3205.

⁷ CJCE 30 mai 1989, *Commission c/ Conseil*, aff. 242/87, Rec. 1989, p. 1425, D.1990, somm. 192, obs. L. Cartrou, RTDE 1991, p. 128, obs. J. Pertek.

mentionnaient en effet pas l'éducation, et la formation professionnelle y occupait une place marginale, d'ailleurs peu utilisée. Les dispositions de l'article 128 du Traité (numérotation avant l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht), relatives à la mise en œuvre d'une politique de formation étaient quasiment méconnues ; seules étaient réellement mobilisées les dispositions relatives au Fonds Social Européen. La reconnaissance des diplômes, la libre circulation des travailleurs et le principe d'égalité entre travailleurs pouvaient dans ce contexte être un fondement à l'intervention communautaire en matière de formation.

L'exigence de reconnaissance mutuelle de diplôme a pu exceptionnellement influencer sur les contenus nationaux de telle ou telle formation. On cite généralement la création par l'Italie d'une formation nouvelle et autonome lors de l'adoption de la directive relative aux activités de praticien dentaire⁸. Mais le développement de l'intervention des instances communautaires en matière de formation tient surtout à la mise en œuvre par la CJCE du principe d'égalité. La CJCE a estimé que la qualité de travailleur s'appliquait à ceux qui sont dans l'emploi et à ceux qui s'y préparent par une formation. Dès lors, le principe d'égalité entre travailleurs s'imposait en matière de formation à la formation professionnelle. L'enjeu de l'arrêt *Gravier* était l'obligation imposée aux étudiants étrangers (y compris communautaires) de verser des droits d'inscription supplémentaires, dans les universités belges comme dans la plupart des autres États membres. La CJCE permet l'implantation des instances communautaires dans le domaine de la formation, au moins universitaire, en affirmant : « *si l'organisation de l'éducation et la politique de l'enseignement ne font pas partie en tant que telles des domaines que le Traité a soumis à la compétence des institutions communautaires, l'accès et la participation aux cours d'enseignement et d'apprentissage, en particulier lorsqu'il s'agit de la formation professionnelle, ne sont pas étrangers au droit communautaire* »⁹. L'arrêt *Gravier* a contribué à la suppression des droits d'inscription supplémentaires demandés aux étudiants communautaires dans les universités européennes, mais aussi et surtout la création du programme *Erasmus*.

L'apport de la jurisprudence communautaire a été entériné par le traité de Maastricht. Désormais, l'Union conduit une politique de formation professionnelle et contribue au développement d'une éducation de qualité par des actions d'encouragement¹⁰. La définition de ces prérogatives, qui aurait pu conduire à une distinction claire entre éducation et formation professionnelle, n'a pas eu d'influence sur la notion même de formation professionnelle. Au contraire, éducation et formation professionnelle ont été rapprochés par le concept communautaire d'éducation et formation tout au long de la vie.

b) L'éducation et la formation tout au long de la vie

La notion d'éducation et formation tout au long de la vie part de constats et d'un projet.

Les constats portent sur la population européenne. Elle est globalement vieillissante, et le nombre de jeunes n'est pas suffisant pour remplacer les enfants du baby-boom qui vont partir à la retraite. Une part de cette population est par ailleurs insuffisamment qualifiée voire pas qualifiée du tout. On estime qu'un tiers environ de la main d'œuvre européenne (80 millions de personnes) est peu qualifiée,

⁸ Directive n°76/686 du 25 juillet 1978, *JOCE* L 233 du 24 août.

⁹ CJCE 13 février 1985, *Gravier c/ Ville de Liège*, précit., point 23

¹⁰ Art. 150 et 149 du Traité.

alors qu'une étude du Cedefop parue en 2004 conclut que d'ici 2010, 15% des nouveaux emplois seront adaptés à des personnes ayant suivi un cursus scolaire de base, et 50% de ces nouveaux emplois seront ouverts à des travailleurs hautement qualifiés. On peut donc craindre dans un avenir proche une pénurie de qualifications, des tensions sur le marché du travail et des salaires.

Le projet est de faire de l'Union Européenne l'économie de la connaissance la plus compétitive et la plus dynamique du monde, capable d'une croissance économique durable accompagnée d'une amélioration quantitative et qualitative de l'emploi, et d'une plus grande cohésion sociale. L'Union a décidé de traiter les problèmes d'emploi depuis les traités d'Amsterdam (1997) et de Lisbonne (2000), par la Stratégie Européenne pour l'Emploi (SEE), en dépassant l'opposition classique entre l'économique et le social.

Quatre *scenarii* étaient envisageables :

- l'allongement de la vie active,
- l'intégration plus rapide des jeunes dans le marché du travail,
- l'augmentation du taux d'activité (femmes, salariés peu qualifiés, et/ou âgés),
- ou les logiques de délocalisation/immigration.

La SEE tente d'assurer le développement économique et social de l'Union en s'appuyant sur l'éducation et la formation notamment, car elles peuvent apporter aux entreprises des salariés capables de s'adapter aux évolutions, et permettre aux travailleurs (en tant que tel ou potentiels) de s'insérer sur le marché du travail. Les logiques d'inclusion sociales, de création d'entreprise, de qualité du travail et d'adaptation aux mutations technologiques sont donc totalement mêlées, et se retrouvent dans le développement de l'éducation et de la formation. Toutes ces logiques se retrouvent dans l'affirmation de la nécessité d'investir dans le capital humain¹¹. Précisons au passage que cette problématique n'est pas propre au cadre européen, et qu'on la retrouve à peu près à la même période traitée dans une institution comme le Bureau International du Travail¹².

La démarche a été lancée par le *Mémorandum sur l'éducation et la formation tout au long de la vie*, document présenté en octobre 2000 par la Commission Européenne¹³. Le *Memorandum* proposait les objectifs suivant :

- 1) garantir un accès universel et permanent à l'éducation et la formation, pour permettre l'acquisition et le renouvellement des compétences nécessaires à une participation durable à la société de la connaissance ;
- 2) parvenir à l'accroissement visible de l'investissement dans les ressources humaines afin de placer la priorité sur la population, définie comme atout majeur de l'Europe ;
- 3) élaborer des méthodes efficaces d'enseignement et d'apprentissage pour l'offre ininterrompue d'éducation et de formation tout au long de la vie ;
- 4) valoriser la formation, notamment dans le cadre de l'éducation non formelle et informelle ;

¹¹ Voir notamment la Résolution du 15 juillet 2003, sur la constitution d'un capital social et humain dans la société de la connaissance : éducation et formation, travail, cohésion sociale et égalité des sexes, JOCE 24 juillet 2003, C 175/3.

¹² Cf : *Apprendre et se former pour travailler dans la société du savoir*, Rapport IV, 91^e session de la Conférence internationale du travail, Genève, BIT, 2003.

¹³ Commission Européenne, SEC (2000) 1832

- 5) veiller à ce que chacun ait facilement accès à l'information et à des conseils de qualité sur l'offre de formation dans toute l'Europe, tout au long de la vie ;
- 6) rapprocher la formation et l'éducation du niveau local, aussi près que possible des apprenants, notamment avec l'appui des TIC.

Le *Memorandum* a été suivi notamment par le *Rapport* du Conseil « Education » au Conseil Européen *sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation*¹⁴, puis l'adoption par la Commission de la communication *Réaliser un espace européen de l'éducation et de la formation tout au long de la vie*¹⁵, l'adoption en février 2002 du programme de travail visant à réaliser ces orientations pour 2010. Le programme est en conséquence appelé Education et formation 2010, et il est nettement rattaché à la Stratégie Européenne pour l'Emploi.

Les buts assignés à l'éducation et la formation tout au long de la vie sont très larges. La *Résolution* du 27 juin 2002 *sur l'éducation et la formation tout au long de la vie* relève qu'elle doit être développée « *que ce soit dans une perspective personnelle, citoyenne, sociale ou en vue d'un emploi* ». Le lien avec la Stratégie Européenne pour l'Emploi ne doit pas réduire l'éducation et la formation aux apprentissages strictement professionnels. Et les fins qui leur sont assignées sont identiques.

Le *Rapport* du Conseil « Education » au Conseil Européen *sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation*¹⁶ introduisait toutefois une légère distinction entre éducation et formation, en relevant trois finalités globales identiques aux deux notions, et une spécifique à l'éducation. L'éducation et la formation contribuent, relève le rapport :

- d'abord à l'épanouissement de la personne, qui doit ainsi pouvoir réaliser tout son potentiel et vivre pleinement sa vie ;
- ensuite au développement de la société, qui suppose que l'on stimule la démocratie, que l'on réduise les disparités et les injustices entre les personnes et les groupes et que l'on favorise la diversité culturelle ;
- enfin à l'essor de l'économie, qui suppose que la main d'œuvre soit dotée de compétences adaptées à l'évolution économique et technologique.

Mais parallèlement, le Conseil relevait que l'éducation a aussi « *pour mission de promouvoir les valeurs humanistes communes à nos sociétés* ». Cette distinction – légère- entre éducation et formation semble écartée par la *Résolution* de 2002, les perspectives citoyenne et sociale assignées tant à la formation qu'à l'éducation pouvant recouvrir la promotion des valeurs humanistes.

Le contenu de l'éducation et la formation tout au long de la vie est aussi très largement entendu. L'éducation et la formation tout au long de la vie est définie comme « *toutes les activités d'apprentissage menées au cours de la vie dans le but d'améliorer ses connaissances, ses qualifications, et ses compétences* »¹⁷. Il s'agit à la fois de développer ces actions, de telle manière qu'elles couvrent « *la vie entière, depuis la période préscolaire jusqu'après la retraite* »¹⁸ ; la définition de différentes

¹⁴ 14 février 2001, n° 5680/01 EDUC 18, disponible sur <http://www.europa.eu.int>

¹⁵ 21 novembre 2001, COM(2001) 678 final, disponible sur <http://www.europa.eu.int>

¹⁶ 14 février 2001, n° 5680/01 EDUC 18, précit.

¹⁷ Résolution du 27 juin 2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, JOCE 9 juillet 2002, C 163/1

¹⁸ Résolution du 27 juin 2002 sur l'éducation et la formation tout au long de la vie, précit.

étapes de la vie, comprenant la formation, puis l'emploi, puis la retraite, et totalement étanches les unes des autres est rejetée. Il s'agit au contraire de multiplier les allers et retours entre l'emploi et la formation.

Education et formation sont rapprochés par l'objectif de faire apparaître et valider tous les temps de formation.

Le *Memorandum* a défini trois grandes catégories de modes d'apprentissage : l'éducation formelle, l'éducation non formelle et l'éducation informelle. La première, souligne le *Memorandum*, se déroule dans des établissements d'enseignement et de formation et débouche sur l'obtention de diplômes et de qualifications reconnus. L'éducation non formelle intervient hors des structures d'enseignement et de formation, et n'aboutit pas habituellement à l'obtention de certificats officiels ; elle peut s'acquérir sur le lieu de travail, dans des groupes de la société civile (associations, syndicats, partis politiques) ou dans des services complétant les systèmes formels (enseignements artistiques, musical, sportif...). L'éducation informelle est enfin présentée comme la conséquence naturelle de la vie quotidienne, apprentissage non intentionnel et de ce fait rarement reconnue même par les individus eux-mêmes comme un apport de connaissance ou de compétences.

On notera au passage le recours au terme générique d'éducation pour qualifier ce qui résulte de l'éducation ou de la formation, et ce même si les deux termes sont régulièrement employés. Le rapprochement des deux notions est réalisée par l'emploi du terme éducation, de préférence à d'autres comme celui d'apprentissage.

Le *Memorandum* s'adresse aux individus, aux entreprises et aux organismes de formation pour leur faire prendre conscience de la cohabitation fréquente des trois modes d'éducation et de leur importance d'un point de vue personnel et collectif (sociétal, économique...), et développer la formalisation de l'éducation informelle et non formelle, par des dispositifs comme la Validation des Acquis de l'Expérience (VAE).

Le développement du concept de formation tout au long de la vie représente un élargissement de la notion de formation professionnelle. On passe de la référence à une finalité professionnelle au souci d'une finalité culturelle, sociale et professionnelle. Cela pourrait sembler un changement fondamental, mais il nous semble plus approprié de parler d'évolution et d'adaptation. L'Union, pas plus que les États membres, n'a fait le choix d'un domaine économique sur lequel fonder le développement. Il n'y a pas réellement de préférence pour les activités industrielles, financières ou de services. Le programme de Lisbonne vise à favoriser l'emploi et le développement partout où ce sera possible. Il n'y donc pas de contenu possible que l'on puisse assigner à la formation. Il est possible de définir un socle minimal de connaissances nécessaires à l'insertion sociale et professionnelle, et d'en promouvoir le respect par les systèmes éducatifs¹⁹. Mais il n'est pas possible de définir concrètement les savoirs que peut apporter la formation, car elle pourra correspondre à ces savoirs de base, comme à des gestes techniques indispensables dans tel secteur ou à des savoirs être que l'on peut rencontrer au quotidien et qui sont indispensables pour tel métier (ou apportent au moins une réelle valeur ajoutée). On aboutit en conséquence à une définition aussi large de la formation

¹⁹ Conseil « Education », *Rapport sur les objectifs concrets futurs des systèmes d'éducation et de formation*, op. cit. ; *Compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*, proposition de Recommandation du Parlement européen et du Conseil, novembre 2005 ; art. L 122-1-1 du code de l'éducation.

que celle à laquelle était parvenue le droit français²⁰, pour des motivations un peu différentes²¹.

Tout peut en définitive entrer dans la formation tout au long de la vie, ce qui lui donne des contours incertains. La formation tout au long de la vie se caractérise par deux aspects.

Elle est en premier lieu une démarche : une pratique et une ouverture que l'on souhaite permanente de la part de l'entreprise, de la collectivité et des travailleurs. C'est ce qui explique que le droit français puisse rattacher à la formation le bilan de compétences²² ou les congés d'enseignement ou de recherche et d'innovation²³.

Elle est en second lieu ce que les uns et les autres reconnaissent comme utile. D'une manière classique, la formation correspondait à un contenu défini à l'avance, par l'entreprise (plan de formation) ou par le salarié (congé de formation). Le contenu peut éventuellement déterminer d'ailleurs le droit de l'un des protagonistes à s'opposer à l'action proposée : on pensera ainsi au droit du salarié de refuser un bilan de compétence inscrit dans le plan de formation²⁴, ou une action dont le rattachement avec la formation peut être discutée (stages de survie, saut à l'élastique)²⁵. Le cadre extrêmement large de ce que peut recouvrir la formation tout au long de la vie, la volonté de faire valoir l'éducation non formelle ou informelle, font qu'en définitive un des aspects essentiels de la formation est sa reconnaissance. Il y a eu formation lorsque le travailleur a acquis d'une manière ou d'une autre quelque chose qui lui permet d'exercer son activité, de s'ouvrir à ce qui lui permettra d'évoluer dans ses connaissances, peut être de contribuer au succès de l'entreprise ou d'évoluer professionnellement. D'où l'effort en faveur de la validation des acquis, du développement des certifications officielles ou même de la formalisation des apports informels (europass, passeport formation ...)²⁶.

De ce point de vue d'ailleurs, la formation tout au long de la vie pourra se distinguer de l'éducation, qui suppose la transmission d'un ensemble de connaissances *a priori* formalisés.

²⁰ Voir notamment les dispositions des articles L 900-1 et L 900-2 du code du travail, qui rattachent à la formation professionnelle des actions qui vont de la préformation des travailleurs et la lutte contre l'illettrisme à l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois, et même au développement de leurs acquis culturels, ceci dans la perspective de leur vie personnelle et associative.

²¹ Les auteurs s'accordent généralement pour constater la rencontre de l'éducation permanente et de la volonté de formation professionnelle dans l'ANI de 1970 et la loi de 1971.

²² Art. L 900-2 du code du travail.

²³ Art. L 931-28 du code du travail.

²⁴ Art. L 900-4-1 du code du travail.

²⁵ Les stages dits « de survie » ou « de motivation » ont été considérés comme ne constituant pas, pour le ministère du Travail, de véritables actions de formation professionnelle ; le refus d'un salarié de participer à ce type de stage, ou la faiblesse des performances obtenues ne pouvaient de ce fait constituer une cause réelle et sérieuse de licenciement ni un agissement fautif susceptible de sanction : Rep. Min. à Q n°4026, JO Sénat, 12 avril 1990, p. 828. Cette appréciation peut-elle être considérée comme définitive ?

²⁶ Voir notamment *Vers un cadre européen de qualification pour l'éducation et la formation tout au long de la vie*, Document de travail de la Commission, juillet 2005 ; *Validation de l'éducation et de la formation non-formelles et informelles*, Conclusion du Conseil et des représentants des gouvernements des États membres, mai 2004.

B- La notion de gouvernance

Il est peu de termes dont le sens se soit aussi profondément et rapidement infléchi au cours des toutes dernières années que celui de gouvernance.

Le mot lui-même est pourtant loin d'être récent²⁷. La paternité du terme est fréquemment attribuée à Platon, qui aurait employé le terme de *kubernân* (piloter un navire ou un char) pour désigner le gouvernement des hommes²⁸ ; le terme aurait été traduit par *gubernare* en latin, et serait à l'origine de différents termes en français, anglais, italien, espagnol, portugais. Sa première apparition en langue française est signalée au plus tard dans la seconde moitié du XV^{ème} siècle²⁹ et, plus près de nous, il figure au XIX^{ème} siècle dans le Littré. Dans son édition mise à jour de juin 2000 encore, le *Petit Robert* commence par rappeler son sens ancien et vieilli, qui désignait les bailliages de l'Artois et de la Flandre³⁰. Puis il livre son sens moderne, qui se réfère au Sénégal à l'ensemble des services administratifs d'une région avec, pour exemple, la gouvernance de Casamance³¹. Il ajoute que le terme s'emploie aussi, toujours au Sénégal et par métonymie, quand on se réfère à l'édifice où ces services administratifs se trouvent et à la résidence du gouverneur. Rien, on le voit, qui corresponde à ce qu'aujourd'hui l'expression de gouvernance évoque aussitôt dans les esprits³².

Ce sens contemporain apparaît en revanche dans l'édition 2006 du même *Petit Robert*. Il est du reste signalé comme tel. Quant au Dictionnaire culturel en langue française publié en 2006 sous la direction d'Alain Rey, il note que, dans son sens le plus récent, il s'agit d'un anglicisme, emprunté à l'anglais des Etats-Unis *governance*³³, qui désigne la gestion politique puis, par extension, l'action ou la manière d'organiser, de gérer. Ce même ouvrage ne manque pas d'observer, en dissimulant à peine son ironie, qu'il s'est agi d'abord d'un jargon institutionnel des organisations internationales, puis que le mot est devenu à la mode après 2002. On sent en réalité que le terme se prête aujourd'hui à toutes sortes de connotations qu'il n'est pas sans intérêt de tenter de discerner de plus près.

Le thème de la gouvernance évoque aussitôt l'espoir – ou la prétention – d'une bonne gouvernance, au point peut-être que l'on peut se demander si la notion elle-même ne porte pas désormais avec elle une connotation nécessairement positive. On ne pourrait en somme se référer à la gouvernance que pour évoquer une gouvernance correcte.

Tel est assurément le cas lorsque l'on s'interroge sur les conditions de la gouvernance ou, plus largement, chaque fois que, sur quelque terrain que ce soit,

²⁷ Il ne figure cependant pas dans le *Dictionnaire étymologique de la langue française* de O. Bloch et W. von Wartburg.

²⁸ Voir en ce sens, C. Huynh-Quan-Suu, *Etymologie du terme « gouvernance »*, europa.eu.int/comm/gouvernance/prepa-lb-fr.htm.

²⁹ Plus précisément, le *Dictionnaire Historique de la Langue Française Robert*, dans son édition de 1992, le signale dès le XIII^e siècle comme équivalent de gouvernement, puis en 1478 comme terme de droit et en 1679 pour le sens de charge de gouvernante.

³⁰ C'est du reste l'un des deux sens que donne déjà le Littré, en ajoutant celui de *place de gouvernante*. En revanche les exemples historiques fournis par le même ouvrage renvoient plutôt, paradoxalement, au sens plus moderne de *conduite*.

³¹ Le *Dictionnaire Historique de la Langue Française Robert*, déjà cité, observe en 1992 que le terme « s'emploie aujourd'hui au Sénégal, par l'action philologique et politique du président Senghor, pour désigner les services administratifs d'une région ».

³² C. Huynh-Quan-Suu estime au contraire que le terme aurait pu prendre au XIII^e siècle en France une signification voisine de celle qu'on lui donne aujourd'hui.

³³ Le Dictionnaire culturel précise que *governance* peut être traduit par contrôle, direction, gestion.

on pose le problème de la gouvernance. Il est clair que chacun est alors en quête d'une bonne gouvernance.

Certes l'expression de bonne gouvernance n'est pas encore véritablement ressentie comme un pur et simple pléonasme. Pour autant, les liens de la gouvernance avec la mise en oeuvre d'une bonne procédure sont tels que le terme lui-même n'est pas loin d'exprimer aujourd'hui un jugement de valeur, sur ce qu'il convient de faire ou (il est vrai aussi) de ne pas faire. C'est précisément tout son versant procédural qui apparaît ici en première ligne.

La gouvernance a partie liée aussi bien avec le concept de procédure qu'avec celui de régulation.

Au premier titre, il est tout à fait clair que la bonne gouvernance passe par une procédure précise et adéquate. Autrement dit, il ne peut y avoir gouvernance sans procédure, dans la mesure où la gouvernance s'inscrit sans aucun doute dans une vision procédurale du gouvernement des hommes et des choses. On est ici très près des analyses de Niklas Luhmann et de la légitimation par la procédure³⁴.

En même temps cependant, la gouvernance ne peut pas se réduire à la procédure car, loin de n'être qu'un processus qui pourrait se suffire à lui-même, elle finit toujours par basculer au contraire du côté de la décision. Elle est en quelque sorte le moyen et la voie qui conduisent aux décisions appropriées. Et l'on peut sans doute ajouter que la qualité de la gouvernance ne peut être appréciée tout à fait indépendamment de la qualité des décisions auxquelles elle mène.

C'est dire, au second titre, que la gouvernance ne se limite pas à l'idée de régulation, même si elle en est fort proche.

Assurément la gouvernance et la régulation ont plus que des affinités entre elles. L'une et l'autre se refusent à donner la première place à un projet politique, qu'il s'inscrive dans la continuité des précédents ou en rupture avec eux. Il ne s'agit pas par exemple de remettre en cause ni même peut-être de modifier substantiellement les rapports de forces, d'intérêts et de droits dans une société ou, pour prendre un exemple plus concret et plus proche, de faire de la formation professionnelle le levier d'une transformation réelle de la condition salariale. Et si certes elles ne s'inscrivent nullement en faux contre une telle perspective ni ne l'interdisent, elles ne peuvent pas l'avoir en point de mire. Il n'est même pas interdit d'imaginer que gouvernance et régulation soient mises au service d'un projet purement conservateur, auquel il s'agirait de donner plus de chances de continuer à s'imposer. Au fond, disons le tout net, la gouvernance et la régulation appartiennent beaucoup plus au registre de l'ordonnancement qu'à celui de la réforme et encore moins du bouleversement. C'est en ce sens qu'elle est définie par A. Bagnasco et P. Le Gales : « *un processus de coordination d'acteurs, de groupes sociaux, d'institutions pour atteindre des buts propres discutés et définis collectivement dans des environnements fragmentés et incertains* »³⁵.

Les thèmes de la gouvernance³⁶ et du conflit entretiennent des rapports fort intéressants mais aussi particulièrement difficiles à analyser. Au départ, il ne fait guère de doute que l'idée de gouvernance, sans être absolument opposée à celle de conflit, est avancée notamment dans un souci de prévention des conflits. On peut toutefois se demander si aujourd'hui la problématique d'une gouvernance des conflits eux-mêmes n'est pas en train d'émerger.

³⁴ Niklas Luhmann, *Legitimation durch Verfahren*, 1983.

³⁵ A. Bagnasco, P. Le Gales, (Dir.), *Villes en Europe*, Paris, La Découverte, 1997.

³⁶ On a d'ailleurs naturellement tendance à associer mauvaise gouvernance et accroissement des risques de conflit.

On l'a déjà dit, gouvernance et régulation ont partie liée. De plus, à la différence sans doute de ce que connote le terme gouvernement, celui de gouvernance n'évoque pas un arbitrage ou un choix entre des intérêts différents mais plutôt une procédure adaptée soit pour maintenir des arbitrages ou des choix déjà faits soit pour se préparer mais seulement dans un avenir relativement lointain à les trancher. Autant dire que la gouvernance, surtout si elle est bonne, est d'abord conçue pour prévenir ou éviter le conflit.

Plus profondément, il se peut que le recours au thème de la gouvernance soit une façon sinon à proprement parler de nier les conflits du moins d'en contester les possibles vertus. A ce titre il est clair que la notion de gouvernance ne se situe pas véritablement dans l'esprit du droit social, tout au moins particulièrement du droit du travail³⁷, qui repose au contraire, tout au moins dans les systèmes démocratiques, sur la reconnaissance d'un conflit d'intérêts et de droits.

Il n'est cependant pas impossible que la perspective soit en train de se modifier tout au moins dans la mesure où le thème de la gouvernance pourrait bien se révéler extrêmement souple, et susceptible d'occuper tous les terrains imaginables y compris en apparence les plus éloignés de son sol d'origine. De ce point de vue, rien ne permet d'exclure une possible gouvernance des conflits, qui ne serait qu'une autre façon de procéduraliser et de réguler les conflits eux-mêmes. De nombreux signes se manifestent déjà en ce sens et notamment l'intérêt que soulèvent aujourd'hui les modes alternatifs de règlement des litiges et l'importance donnée à ce titre à la médiation.

Il reste bien sûr que même ainsi assouplie l'idée de gouvernance demeure au fond éloignée de celle du conflit et que la sortie du conflit par une bonne gouvernance ne ressemble évidemment pas à la sortie que l'on pourrait appeler conflictuelle du conflit, quand il s'agit surtout de trouver, sur la base d'une analyse réaliste du rapport des forces, un compromis temporaire entre intérêts profondément divergents. En définitive l'ordre de la conduite, dont relève la gouvernance, et celui du combat, dont relève le conflit, ne sont pas appelés à se rejoindre véritablement, même à l'infini.

Les relations de la gouvernance avec les droits fondamentaux peuvent laisser perplexe et elles sont en effet assez difficiles à analyser. Il est cependant possible de les approcher en empruntant deux pistes différentes.

Il est vraisemblance en premier lieu que la gouvernance ou, à tout le moins la bonne gouvernance, suppose au moins en principe le respect des droits fondamentaux des gouvernés. Selon la façon dont elle est comprise, elle peut du reste aussi bien s'appuyer sur les droits fondamentaux pour permettre la mise en oeuvre de nouvelles prérogatives, dans le cadre de ce que l'on pourrait appeler une gouvernance de progrès, que se cantonner au strict respect des seuls droits fondamentaux, dans une sorte de gouvernance de pure gestion sans autre objectif que la régulation pure et simple. Mais ici c'est moins l'ambiguïté de la gouvernance que celle de la notion de droits fondamentaux qui est en cause.

Il est vrai que, d'un autre point de vue, qui ouvre peut-être des perspectives plus riches, il est sans doute permis de se demander si, à tout le moins dans une société démocratique, le droit à une bonne gouvernance n'est pas en train de devenir, bel et bien, un droit fondamental. Un examen fin de la jurisprudence constitutionnelle française pourrait donner ici pas mal de fruits, par exemple en

³⁷ Il en est sans doute autrement du domaine de la protection sociale, plus sensible sans doute au souci de régulation et donc de gouvernance. La retour récurrent du thème de la rationalisation du système de sécurité sociale s'inscrit bien sûr dans cette veine.

tout ce qui touche l'intelligibilité de la loi. Et dans le même esprit le droit communautaire peut aussi offrir à une telle démarche de grandes ressources, notamment sur le terrain des principes de subsidiarité et de proportionnalité. Plus largement, les questions qui font aujourd'hui débat, par exemple celle dite de la rétroactivité des revirements de jurisprudence, pourrait bien relever de cette thématique d'un droit à la bonne gouvernance (ici en quelque sorte d'un droit à la bonne gouvernance juridictionnelle). Touchant ici la diversité des sources du droit, on est évidemment conduit à s'intéresser aux rapports de la gouvernance et de la notion ou de l'idée de réseau.

La référence à la gouvernance ne peut également se comprendre que dans son rapport actuel avec la notion de réseau. On sait que, dans le langage contemporain, le réseau tend à se substituer à l'organisation ou à la structure. Il évoque toujours un jeu combiné d'acteurs divers, en position différente. Dès lors le fonctionnement d'un tel réseau requiert dextérité et adresse dans la conduite d'agents dont de surcroît les intérêts et les souhaits peuvent être fort différents. C'est en d'autres termes et en effet une question de gouvernance dans la mesure où celle-ci évoque toujours l'art de faire avancer de concert des acteurs multiples. Et l'insistance sur la gouvernance peut alors apparaître comme révélatrice d'« *une intensification des formes de coproduction entre des acteurs reconnus dans leur diversité* »³⁸.

Bien entendu, cette approche est particulièrement significative en matière de formation permanente ou, plus largement encore, de formation tout au long de la vie, qui requiert l'intervention d'une pluralité d'instances et d'organismes, à tous les niveaux – international, européen, national, régional, local – de l'action publique et privée. C'est la question que soulevait en 2001 Philippe Méhaut : « *les nouveaux modes de pilotages du système de formation (décentralisation coordination multiacteurs), expriment-ils un glissement significatif de l'action publique ?* »³⁹

Au delà du cas de la formation professionnelle, la démarche de gouvernance est largement caractéristique d'une évolution du fonctionnement des institutions occidentales.

Rappelons brièvement que le terme de gouvernance a largement été popularisé, sous sa forme britannique, pour désigner un rééquilibrage des pouvoirs dans les sociétés commerciale, visant à donner un poids plus fort aux actionnaires, notamment pour contrôler les dirigeants, et à favoriser plus de transparence dans la stratégie et la gestion de l'entreprise (*corporate governance*). On soulignera sans la citer l'importance de la littérature relative à ce mouvement, dans des ouvrages et revues juridique, économique et de gestion, dans les travaux de différents clubs et dans des rapports officiels.

La réflexion sur la gouvernance a aussi été directement abordée par les institutions communautaires. Lors de sa prise de fonction, la Commission Prodi avait fixé, parmi 4 objectifs principaux, l'amélioration de la gouvernance

³⁸ *Le Dictionnaire des Sciences Humaines*, sous la direction de J.-F. Dortier, Sciences Humaines Editions, diffusion PUF, 2004, *verbo* Gouvernance, pages 284 et 285.

³⁹ Philippe Méhaut, « Gouverner les systèmes de formation professionnelle : planification, marché, coordination ? », *Formation Emploi* n° 76, 2001, pp. 225 et s., sp. P. 225.

européenne. Cette préoccupation s'est traduite par l'élaboration du Livre blanc sur la gouvernance européenne, en 2000, adopté par la Commission le 25 juillet 2001⁴⁰.

A l'origine du livre blanc, il y avait le constat d'une inquiétante distance entre les institutions européennes et les citoyens de l'Union. Les citoyens attendaient des actions de l'Union dans un certain nombre de domaines, tout en exprimant des doutes sérieux sur la volonté et la capacité des instances publiques, et notamment européennes, de répondre à ces attentes. Ce qui suscitait un désintérêt manifeste pour les institutions publiques nationales et européennes. C'est dans le fond une situation analogue à celle que rencontrent les sociétés commerciales, mais avec la différence majeure que la désaffection des citoyens remet en cause la démocratie représentative dans son principe même. Et ceci fait apparaître une dernière dimension de la gouvernance, qui devient alors un instrument de légitimation des actions.

Le livre blanc proposait en conséquence 4 principaux orientations, et un examen régulier des résultats opérés.

La première orientation était de renforcer la participation et l'ouverture sur les actions de l'Union : il s'agissait de donner aux citoyens et aux acteurs une meilleure information sur les politiques communautaire, et de prendre en compte plus effectivement l'opinion des différents acteurs, et notamment les collectivités locales, lors de l'élaboration et la mise en œuvre des politiques.

La deuxième orientation conduisait à s'interroger désormais sur l'opportunité des actions envisagés, et à rechercher les moyens les plus appropriés, combinant harmonisation lorsqu'elle est nécessaire, adaptations locales lorsqu'elle sont justifiées et prise en compte des expertises.

Les deux dernières orientations s'attachaient plutôt aux effets de ces orientations : la mise en œuvre du livre blanc pouvait être une contribution à la réflexion mondiale sur la gouvernance, et elle devait mener à redéfinir une stratégie globale de l'Union et à des politiques cohérentes.

Les rapports de suivi, adoptés le 11 décembre 2002 et le 29 septembre 2004⁴¹, soulignent notamment la réflexion engagée sur la législation européenne, le recentrage de ses politiques, l'ouverture, inscrite dans de nombreux textes, au dialogue avec la société civile et le développement de dispositifs favorisant la coopération entre acteurs publics de différents niveaux.

La réflexion communautaire sur la gouvernance fait apparaître un dernier défi. L'action publique n'est plus qu'exceptionnellement l'action d'un seul acteur. Différents acteurs, publics mais pas toujours, disposent de compétences identiques, ou de compétences conjointes voire imbriquées. La mise en œuvre d'une politique, et ce sera tout particulièrement le cas de la formation professionnelle, nécessite en conséquence de trouver des compromis et des équilibres entre acteurs. La formation a été longtemps un domaine dans lequel l'autarcie pouvait fonctionner. Il « suffisait » de définir des domaines de compétence pour chacun des acteurs : opposer par exemple formation initiale et continue, et au sein de cette dernière catégorie formation des chômeurs et formation dans l'emploi. Cette distinction n'est plus vraiment de mise. L'évolution de la jurisprudence communautaire a rendu impossible, on l'a vu, l'opposition entre formation initiale et formation continue dès lors que l'une et l'autre étaient professionnelle. Le souci d'économie comme la réflexion sur les besoins des personnes et des entreprises mènent pour leur part à

⁴⁰ COM (2001) 428 final

⁴¹ Rapports sur la gouvernance européenne, 2001-2002 (SEC (2002) 705 final, 11 décembre 2002) et 2203-2004 (SEC (2004) 1153, 22 septembre 2004).

refuser l'opposition stricte entre formation des chômeurs et dans l'emploi. La conduite de politiques autarciques n'est plus concevable, ni juridiquement, ni même, dans un contexte de réduction ou de stagnation budgétaire, financièrement. Comme il faut faire autant voire mieux, avec moins, et (donc ? en outre ?) à plusieurs, le pilotage et la gouvernance deviennent des questions fondamentales. Si chacun agit seul, il n'y a pas vraiment de politique ni d'action efficace ; ensemble, dans une construction équilibrée, l'action devient possible.

Reste une question : où et comment se met en place le pilotage. Y a-t-il réellement accord entre les partenaires concernés, entraînement par l'un des autres, ou un ensemble d'impulsions et d'entraînements qui conduisent à un fonctionnement cohérent ?

II- L'intervention communautaire dans la formation professionnelle

L'intervention communautaire est de plus en plus fréquente, notamment pour développer la gouvernance, favoriser une intervention conjointe et harmonieuse des différents acteurs, mais aussi pour orienter les buts et les modalités de ces actions de formation. Les compétences communautaires sont en principe assez réduites en matière de formation professionnelle, et cette intervention se fait principalement à travers des politiques comme la Stratégie Européenne pour l'Emploi, Education et formation 2010, ou le développement du marché intérieur (A). L'action communautaire est cependant rendue peu lisible par l'action éclatée des directions de la Commission (B).

A- Des fondements voilés d'une gouvernance communautaire

La définition et la mise en œuvre d'une politique d'éducation et de formation professionnelle au niveau communautaire ne sont pas évidentes au premier abord. Il existe certes des compétences, mais en principe marginales et surtout subsidiaires. Le développement de l'action communautaire s'est réalisée par l'intermédiaire de la libre circulation des travailleurs puis par la Stratégie Européenne pour l'Emploi et la politique d'éducation et de formation professionnelle.

1- Textes mobilisables

Les compétences communautaires en matière d'éducation et de formation sont inscrites dans différentes dispositions du Traité. Mais la cohérence est surtout le fait des politiques communautaires.

a) Les dispositions du Traité

- Les missions générales de la Communauté

L'article 2 du Traité assigne à la Communauté des objectifs généraux, qui correspondent à ce que l'on peut appeler le triangle magique de Lisbonne : le développement de la compétitivité économique, du bien être social et de la cohésion de la société. Les domaines dans lesquels sont mis en œuvre ces principes généraux sont arrêtés par l'article 3 ; parmi eux figure (point q) « *une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres* ».

Les conditions de mise en œuvre de ces dispositions sont encadrées. Les objectifs de l'article doivent inspirer les actions concrètes, mais celles-ci seront définies par le Traité lui-même : « *aux fins énoncées à l'article 2, commence l'article 3, l'action de la Communauté comporte, dans les conditions et selon les rythmes prévus par le présent traité...* » ; suit l'énumération des 21 domaines donnant lieu à des politiques communes. Comme il est assez courant en matière de traités

internationaux, les objectifs généraux ne peuvent en principe justifier l'interprétation ou la mise en œuvre des politiques : celles-ci dépendent de leur inscription dans des dispositions précises du traité. Il n'y a donc pas *a priori* d'espace pour l'appréciation du juge communautaire, ou d'une autre instance.

- La libre circulation des travailleurs

Comme on l'a déjà mentionné, la libre circulation des travailleurs a été la base juridique de l'une des premières interventions communautaires en matière de formation professionnelle. Les étudiants suivant un cycle de formation professionnelle ont pu être considérés comme devant bénéficier des dispositions des Traités relatives à la libre circulation des travailleurs⁴².

La formation professionnelle n'occupe dans ce cadre qu'un rôle extrêmement réduit. L'essentiel se situe dans l'affirmation du principe de libre circulation des travailleurs et dans la prohibition des dispositions susceptibles de limiter l'exercice de ce droit. L'article 47, qui mentionne la formation, s'inscrit dans cette orientation. « *Afin de faciliter l'accès aux activités non salariées et à leur exercice* », il dispose que le Conseil arrête des directives visant à la reconnaissance des diplômes, certificats et autres titres et à la coordination des dispositions des États membres concernant l'accès et l'exercice des professions non salariées et leur exercice.

La mission du Conseil se limite aux conditions d'accès et d'exercice des professions. La formation est clairement inscrite comme relevant de la totale souveraineté des États membres : le Conseil statue en principe à la majorité qualifiée, mais devra adopter la directive à la majorité dès lors qu'elle peut modifier un régime législatif existant, sur les aspects relatifs à la formation et les conditions d'accès des personnes physiques.

- La politique de l'emploi

La Stratégie Européenne pour l'Emploi est issue du Traité de Lisbonne. Son objectif, faire en 2010 de l'économie de la Communauté l'économie la plus dynamique et la plus compétitive du monde, est largement connue et a suscité de nombreuses observations y compris critiques. Elle est en tout cas à l'origine des dispositions des articles 125 et suivants du Traité, dans lesquelles la formation professionnelle occupe une place non négligeable.

Les États membres s'engagent en effet « *à promouvoir une stratégie coordonnée pour l'emploi, et en particulier à promouvoir une main d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie...* » (art. 125). L'article définit clairement un objectif général et les moyens principaux d'y parvenir. La formation relève des deux moyens, évidemment lorsqu'il s'agit de promouvoir une main d'œuvre qualifiée, mais aussi pour contribuer à façonner des marchés du travail capable d'adaptations.

Dans ce contexte, le Conseil définit les objectifs (à la majorité qualifiée) et arrête les instruments d'évaluation (monitoring et benchmarking). Les États membres contribuent à la réalisation des objectifs, et coordonnent leurs actions avec les partenaires sociaux (art. 126).

⁴² Voir sur ce point CJCE 2 février 1988, *Blaizot c/ Université de Liège*, (Rec. 1988, p. 00379, JCP 1988, II, 21137, note M.-Ch. Boutard-Labarde) et nos observations préliminaires.

C'est à première vue un partage de compétences de type décision / mise en œuvre. Les États inscrivent leurs actions dans le cadre des grandes orientations de politique économique, définies au niveau communautaire (art. 126). Ils élaborent ensuite un rapport annuel exposant les mesures prises ; le Conseil, sur proposition de la Commission, peut adresser des recommandations (art. 128). Les orientations communes des États membres sont définies au niveau communautaire ; mais l'action de l'État peut être soutenue et complétée par l'intervention des instances communautaires : « *la Communauté contribue à la réalisation d'un niveau d'emploi élevé en encourageant la coopération entre les États membres et en soutenant, et au besoin en complétant leur action* ». (art. 129).

Le partage des compétences est cependant plus complexe. On relèvera d'abord que les États contribuent à définir les orientations ; ils ne sont pas les simples exécutants de dispositifs venus « d'en haut ». En fonction de la volonté des États, les orientations seront d'ailleurs plus ou moins ambitieuses. Le principe de subsidiarité limite ensuite l'intervention des instances communautaires. Il se traduit par deux dispositions de l'article 129 : la Communauté « *respecte pleinement les compétences des États membres en la matière* » ; et les « *mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». Enfin, les États ne sont pas les seuls à mettre en œuvre les orientations communes : l'article 126. 2 relève l'existence éventuelle de responsabilités des partenaires sociaux dans un cadre national, même s'il insiste sur le rôle des États et du Conseil.

La lecture des textes permet en définitive des situations très variables. En fonction de leur capacité de peser ou d'éviter les décisions et du contexte, les États membres peuvent être fort contraints ou quasiment libres. Ils peuvent être responsables de quelque chose qu'ils n'ont pas réellement désiré, qu'ils ne maîtrisent pas réellement, et qui ne leur appartient pas en propre (puisque les partenaires sociaux et des instances communautaires sont censés intervenir). Ils peuvent inversement être libres de leurs décisions si les orientations sont générales et les instruments d'appréciations souples. Le Conseil, statuant à la majorité qualifiée, pourra pour sa part jouer un rôle d'accompagnement à la géométrie variable : indifférence totale si une majorité des États ne souhaitent rien d'autre, définition d'objectifs précis et de critères d'appréciation contraignants, ou encore insistance (assorties de plus ou moins d'exigences pratiques) à ce que les États développent une politique.

- La politique sociale, l'éducation, la formation professionnelle et la jeunesse

Le titre XI du livre III du Traité ressemble à première vue à une énumération à la Prévert : plusieurs questions sont à première vue traitées dans des chapitres différents, et semblent n'avoir que peu de lien entre elles. L'examen plus approfondi des textes donne ensuite l'impression que des questions déjà traitées sont reprises et répétées.

On peut par exemple s'étonner de la présence d'un article 136 après l'article 125. L'article 136 rappelle l'existence de droits sociaux fondamentaux, et conforte le poids de textes comme la Charte sociale européenne et la charte communautaire des droits sociaux fondamentaux. Mais il mentionne aussi des objectifs tels que la promotion de l'emploi ou le développement des ressources humaines permettant un niveau d'emploi élevé et durable. La lutte contre les exclusions, qui figure aussi parmi les objectifs de l'article 136 peut même sembler redondante après l'objectif, affirmé à l'article 127, d'atteindre un niveau d'emploi élevé.

L'apport du titre XI est cependant non négligeable à deux points de vue. Il détermine d'abord des compétences propres aux instances communautaires ; il élargit ensuite les domaines d'action commune (amélioration des conditions de vie et de travail, égalisation dans le progrès, protection sociale...), et dans le domaine de l'éducation et de la formation, les actions susceptibles d'être menées.

Au regard des compétences des instances communautaires, l'article 137 définit les domaines dans lesquels la Communauté soutient et complète l'action des États membres, et l'article 140 précise les questions sur lesquelles l'action de la Communauté se limite à encourager la coopération des États membres et à faciliter la coordination de leur action.

Dans tous les cas, le Conseil pourra prendre des mesures visant à encourager la coopération entre États membres, développer des échanges d'information et de meilleures pratiques, promouvoir des approches novatrices et évaluer les expériences. Autrement dit jouer un rôle d'accompagnement à géométrie variable, selon qu'un consensus se développe ou pas entre États, ou que le contexte ou la demande des citoyens ne deviennent effectivement contraignants.

Mais dans les domaines mentionnés à l'article 137, le Conseil peut imposer des prescriptions minimales. Plus que l'harmonisation des dispositifs, qui restera sans doute longtemps de l'ordre du rêve, la mise en œuvre d'une réglementation communautaire permet la création pure et simple de nouveaux mécanismes, même dans les États considérés comme socialement avancés. Limite non négligeable en pratique, ces dispositions ne devront pas entraver le développement des petites et moyennes entreprises.

L'éducation et la formation relèvent du domaine de l'article 140. La Communauté encourage la coopération entre États membres et facilite la coordination de leur action. Il s'agit donc d'une moindre possibilité d'intervention. Mais celle-ci est rapidement démentie : Les structures communautaires se voient en définitive investies d'instruments d'intervention directe, en application des dispositions du chapitre 3 intitulé « éducation, formation professionnelle et jeunesse » ou d'autres textes du Traité.

L'article 149 du Traité, relatif à l'éducation dispose que « *la Communauté contribue au développement d'une éducation de qualité en encourageant la coopération entre États membres et, si nécessaire, en appuyant et en complétant leur action* ». Il y a bien sur des limites : la Communauté doit respecter pleinement la responsabilité des États membres, et l'article exclut par principe l'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres. Mais cette mission de coordination va se traduire, continue le texte, par un certain nombre d'actions qui dépassent en fait la simple coordination des politiques : développer la dimension européenne dans l'éducation, favoriser la mobilité des étudiants et des enseignants, développer l'échange d'informations et d'expériences entre États, favoriser le développement des échanges de jeunes et d'animateurs socio-éducatifs... L'encouragement du développement des actions de formation à distance ou la promotion de la coopération entre établissements d'enseignement relèvent de la coordination des actions et de la coopération entre États, mais les autres objectifs assignés installent la Communauté comme acteur dans un certain nombre de domaines du système éducatif. Et, au regard des implications que peuvent avoir ces actions, il sera difficile de distinguer appui aux actions des États et politique commune spécifique... ou d'harmonisation. Celle-ci est exclue, mais le droit d'adopter des recommandations (à la majorité qualifiée) entraîne celui de peser sur l'organisation retenue par les États membres.

L'article 150 place aussi la Communauté dans un rôle d'acteur : elle « *met en œuvre une politique de formation professionnelle* ». Cette politique, certes, « *appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle* ». Ici encore, le soutien qu'organise les textes confine à l'organisation. La Communauté assure la coopération, entre établissements d'enseignement ou de formation et entreprises, ou entre États par l'échange d'informations et d'expériences. Mais elle peut aussi avoir un rôle beaucoup plus déterminant : son action vise en effet à faciliter l'adaptation des mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelle, à améliorer la formation professionnelle initiale et la formation continue afin de faciliter l'insertion et la réinsertion professionnelle sur le marché du travail, à faciliter l'accès à la formation professionnelle et à favoriser la mobilité des formateurs et des personnes en formation. L'appui des États dans ces domaines, et tel qu'est formulé le texte, permet une intervention directe dans un cadre national, ou la définition de dispositifs applicables par tous les États membres, même si l'exclusion de toute mesure conduisant à l'harmonisation des dispositifs législatifs et réglementaires est affirmée.

Aussi bien en matière d'éducation que de formation, les textes permettent l'élaboration d'une politique commune, voire des possibilités d'intervention directe dans les pratiques et dispositifs nationaux. Comme dans le cadre de la politique de l'emploi cependant, l'intervention de la Communauté dépend de l'absence d'opposition des États, puisqu'ils contribuent à la définition des orientations communes, et ne peut avoir pour effet, en principe, l'harmonisation des dispositifs. Le droit et les pouvoirs des États sont affirmés, mais il existe un cadre potentiellement contraignant.

L'intervention directe de la Communauté est par ailleurs prévue et organisée, dans un certain nombre de domaines précis. On pensera tout naturellement à l'intervention du Fonds Social Européen, chargé entre autres de faciliter les mutations industrielles, notamment par la formation et la reconversion professionnelles⁴³. Mais aussi aux dispositions de l'article 137, qui autorise l'élaboration de normes communautaires en faveur de l'intégration des personnes exclues du marché du travail (art. 137, 1, h), et luttant contre l'exclusion sociale (art. 137, 1, g). La formation professionnelle peut figurer parmi les mesures retenues et instaurées dans ces cadres.

L'intervention de la Communauté est cependant limitée par les conditions d'intervention et par les domaines concernés. Les actions en faveur de l'inclusion sociale représentent des sommes bien moins importantes que celles consacrées à la formation professionnelle des autres publics, notamment dans l'emploi. Et le Fonds Social Européen n'intervient pas seul, mais en soutien de l'action de plusieurs autres partenaires.

Il résulte des textes du Traité des possibilités d'intervention, mais réduites. La Communauté joue essentiellement un rôle de soutien des actions nationales et de coordination de leurs politiques ou réglementations. Mais cette intervention ne peut en principe conduire à l'harmonisation des dispositifs nationaux. Les politiques mises en œuvre dépassent cependant ces limites.

⁴³ Art. 146 du Traité.

b) Les politiques communautaires

La définition et la mise en œuvre de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et du programme Education et Formation 2010 et leur rassemblement dans une stratégie globale, qui cherche à réconcilier l'économique et le social et promouvoir développements collectif et individuel, ont contribué à une intervention des instances communautaires, beaucoup plus forte que celle que permettaient *a priori* les textes.

Ceci s'appuie sur des procédures conformes au droit communautaire. La Stratégie de Lisbonne résulte d'un traité, le programme Education et Formation 2010 découle de déclarations communes prises par des États (déclarations de Bologne et de Copenhague), et auxquelles se rallient les autres États membres. Le développement de l'action communautaire dépend donc bien de la volonté commune des États membres, et non d'un détournement des textes par la Commission ou le Conseil.

On oscille dans ce contexte entre la coordination des politiques et l'harmonisation des textes.

La mise en œuvre d'Education et Formation 2010 penche souvent du côté de l'harmonisation. C'est par exemple le cas lorsque les États membres se mettent d'accord sur l'organisation de l'enseignement supérieur ou de l'enseignement professionnel. C'est aussi le cas lorsque sont adoptés des cadres précis en matière de qualifications, d'orientation ou de validation des acquis. Ceci accompagne des dispositifs juridiquement plus classiques, comme l'adoption d'indicateurs de qualité en matière de formation professionnelle, qui relèvent de la coordination des politiques.

La Stratégie Européenne pour l'Emploi semble aussi techniquement plus classique. On est en présence de dispositifs de soutien aux politiques des États membres, et leurs prérogatives, en matière de politique de l'emploi notamment, sont largement rappelées. Pour autant, un véritable pilotage communautaire est organisé. Il résulte des modes de fonctionnement, et de la multiplication d'objectifs très précis. Comment affirmer que les États sont totalement libres de leurs actions, lorsqu'ils échangent régulièrement entre eux sur les bonnes pratiques ?

De même, des recommandations pouvaient être adressées à chaque État, jusqu'en 2005, ce qui rapprochait fortement le soutien aux actions du pilotage quasi direct. Les recommandations adoptées par le Conseil en octobre 2004⁴⁴ incitaient ainsi l'ensemble des États et des partenaires sociaux à :

- améliorer la capacité d'adaptation des travailleurs et des entreprises, notamment en promouvant la flexibilité et la sécurité du marché du travail, en modernisant et en élargissant le concept de sécurité de l'emploi ;
- inciter d'avantage de personnes à entrer et rester sur le marché du travail, notamment en définissant des stratégies de vieillissement actif, en développant des politiques visant à améliorer la participation sur le marché du travail, en garantissant des services personnalisés à tous les demandeurs d'emploi, en poursuivant des politiques consolidant l'attrait financier du travail ;
- investir davantage et plus efficacement dans le capital humain et la formation tout au long de la vie, notamment en partageant les coûts et

⁴⁴ Conseil, 14 octobre 2004, JOCE 29 octobre 2004, L 326/47

responsabilités entre les pouvoirs publics, les entreprises et les individus, en élargissant l'offre de formation, en particulier pour les travailleurs âgés ou faiblement qualifiés ;

- assurer la mise en œuvre des réformes par une meilleure gouvernance, notamment en bâtissant des partenariats pour la réforme afin de mobiliser le soutien et la participation des partenaires sociaux et des différentes parties prenantes, le cas échéant en définissant des objectifs quantifiés reflétant ceux fixés au niveau européen et en garantissant une utilisation efficace des fonds publics, en promouvant le rôle des plans d'action nationaux et en augmentant leur visibilité, en renforçant le rôle des recommandations adressées à chaque pays en en développant un processus d'apprentissage mutuel...

Des recommandations spécifiques étaient adressées à chaque État, combinant propositions générales et plus directement concrètes. On relève ainsi pour la France des demandes comme mettre en place un système plus efficace d'anticipation et de gestion des restructurations, promouvoir un environnement favorable à la création de PME, élaborer une stratégie globale de vieillissement actif, à côté de dispositions plus spécifiques comme l'amélioration de la coordination entre services de l'emploi pour consolider l'offre de mesures personnalisées ou l'encouragement à un accès plus simple et plus large à l'apprentissage.

On reviendra sur la disparition de ces recommandations, mais on ne peut que constater à la lecture qu'elles pouvaient ressembler fortement au pilotage des politiques nationales et conduire au rapprochement voire l'harmonisation des dispositifs.

Le développement d'objectifs précis oriente encore fortement l'action des États en matière de politique de l'emploi. Des objectifs et jalons ont par exemple été arrêtés en 2003, et prévoyant qu'à l'objectif 2010 : tous les chômeurs se verront offrir un nouveau départ avant le 6^e mois de chômage pour les jeunes, le 12^e mois pour les autres ; 25% des chômeurs de longue durée participeront à une mesure active sous forme de formation, de reconversion, d'expérience professionnelle ou autre de nature à favoriser l'insertion professionnelle ; l'âge moyen effectif de partir à la retraite (59,9 ans en 2001) sera accru de 5 années au niveau communautaire ; des services de garde d'enfants seront développés de manière à accueillir au moins 33% des enfants de moins de 3 ans et 90% des enfants ayant entre 3 ans et l'âge d'entrée à l'école ; les jeunes quittant l'école prématurément ne seront pas plus de 10% en moyenne dans l'Union Européenne ; 85% des jeunes de 22 ans auront terminé l'enseignement secondaire supérieur ; 12,5 % des personnes de 25 à 64 ans participeront à l'éducation et la formation tout au long de la vie. Elles s'ajoutent aux lignes directrices adoptés précédemment, prévoyant par exemple un taux de travail féminin ou de travail des jeunes.

En définitive, la formation est considérée comme un instrument de la politique de l'emploi, et la politique de l'emploi n'est pas complètement une politique communautaire. Dans certains domaines, il existe une politique commune ; c'est le cas en matière monétaire, ou de compétitivité, ou de marché intérieur. La Commission se voit alors confier des responsabilités, et il existe un cadre européen. Dans d'autres domaines, comme l'emploi, la règle est la responsabilité nationale et l'existence de politiques nationales, mais la présence de défis communs en Europe justifie la mise en œuvre d'une politique commune. C'est sans doute ce qui explique la relative ambiguïté des textes et des politiques. Il existe quelque chose de commun, et on n'est plus vraiment, dans ce contexte, « simplement » en présence

d'un soutien et d'une coordination des politiques nationales. L'adoption et la mise en œuvre de la Stratégie Européenne de l'Emploi et d'Education et Formation 2010 s'inscrivent dans un mouvement conduisant à un pilotage européen. Mais le pas d'une politique commune n'est pas non plus franchi, pour des raisons politiques et symboliques. On en reste donc à des potentialités de pilotage, éventuellement limité par des jeux d'acteurs.

2- Jeux d'acteurs

Trois éléments limitent l'aptitude à une gouvernance européenne : l'absence de contrainte, la subsidiarité de l'action communautaire, et la faible implication des partenaires. Les deux premiers contribuent à faire de l'Union un acteur faible, le troisième limite l'ampleur des politiques initiées.

a) Absence de sanctions

Les politiques communautaires ne sont pas assorties de sanctions directes. Elles fonctionnent sur la base de recommandations, d'engagements et de résolution. Les États membres se mettent d'accord pour prendre telle orientation, et essayer de les réaliser.

On peut ainsi citer la décision du 12 juillet 2005, relative aux lignes directrices pour les politiques de l'emploi des États membres⁴⁵ : article 2 : « *les États membres élaborent leurs politiques de l'emploi en prenant compte des lignes directrices et présentent un rapport à ce sujet dans le cadre des programmes de réforme nationaux* ». La seule contrainte est alors de rendre compte de l'action ou de l'inaction, et d'expliquer sa position. Mais il n'est pas prévu de mesures particulières de sanction.

On ne peut donc envisager que le recours pour inexécution des obligations communautaires, mais l'action n'a rien d'inquiétante. Elle ne pourrait en premier lieu aboutir qu'en l'absence totale de toute action en matière d'emploi ou de formation, ce qui semble assez étonnant, ou si l'État membre ne se référait pas du tout aux orientations communautaires. Quant aux sanctions, en second lieu, elles auront une portée réduite : elle pourraient consister à une injonction, ou au versement de dommages et intérêts ; le principal dommage que l'État concerné risque subir est une atteinte à son image...

La question devient alors politique. Les États sont contraints parce qu'il n'est pas politiquement supportable de ne pas participer aux actions de l'Union favorables à l'emploi ou à la libre circulation des actifs. Mais ils disposent aussi, pour ce motif, d'une certaine souplesse : le développement de la formation s'inscrit principalement dans une démarche en faveur de l'emploi ; s'ils développent par d'autres moyens une action en faveur de l'emploi, ils pourront éventuellement empêcher les sanctions ou au moins se justifier face à leur opinion.

⁴⁵ JOCE 6 aout 2005, L 205/21

b) Subsidiarité

La subsidiarité de l'action communautaire constitue la deuxième limite à ses actions.

Les textes ne donnent pas une compétence à l'Union en tant que telle, pour développer des actions, en matière de formation, s'imposant aux États. Comme nous l'avons mentionné, l'article 3 (point q) du Traité assigne à l'Union « *une contribution à une éducation et à une formation de qualité ainsi qu'à l'épanouissement des cultures des États membres* ». La politique en faveur de l'emploi n'est pas une politique européenne mais la coordination des politiques nationales. Les États membres s'engagent « *à promouvoir une stratégie coordonnée pour l'emploi, et en particulier à promouvoir une main d'œuvre qualifiée, formée et susceptible de s'adapter ainsi que des marchés du travail aptes à réagir rapidement à l'évolution de l'économie...* » (art. 125). La Communauté, dispose l'article 129, « *respecte pleinement les compétences des États membres en la matière* » et les « *mesures ne comportent pas d'harmonisation des dispositions législatives et réglementaires des États membres* ». En matière de formation professionnelle, encore, la Communauté « *met en œuvre une politique de formation professionnelle* », mais cette politique « *appuie et complète les actions des États membres, tout en respectant pleinement la responsabilité des États membres pour le contenu et l'organisation de la formation professionnelle* » (art. 150). Le Fonds Social Européen lui aussi s'inscrit dans une logique de subsidiarité, puisqu'il est par principe un instrument de co-financement ; la communauté apporte des concours à des actions engagées en partenariat dans un cadre national ou régional.

En définitive, le seul domaine dans lequel il peut y avoir action communautaire s'imposant aux États est le domaine de la libre circulation des personnes. Des directives organisant la reconnaissance des titres et qualifications peuvent être adoptées. On notera toutefois que l'instrument retenu, la directive, porte en lui-même une limite : il est possible à un ou plusieurs États, en fonction de leur poids ou de leur capacité à s'opposer ou négocier, de s'opposer au principe ou au contenu du texte.

La subsidiarité de l'action communautaire limite fortement l'impact des politiques engagées, et ce même si l'ensemble des États y adhèrent pleinement. L'action communautaire se partage alors entre animation et contrôle.

La Communauté anime les politiques nationales, tente de donner une impulsion aux actions, recommande, essaie de faire développer des orientations ou des actions éprouvées. Puis elle vérifie les actions engagées, en utilisant les données fournies par les États.

Le contrôle même des instances communautaires est réputé contraignant, certains acteurs emploient parfois le terme tatillon, mais il reste en tant que tel limité puisqu'il se fonde sur les données fournies par les États membres ou les collectivités.

Les fonds structurels, et notamment le FSE, sont utiles comme instrument d'action. Mais ils ne sont pas des instruments d'intervention, car le cofinancement qu'ils apportent doit être demandé par les États ou les collectivités. Les politiques communautaires et les fonds structurels prendraient sans doute une toute autre importance si ces derniers pouvaient s'auto-saisir et agir dans un cadre national ou transnational.

c) Participation en demi teinte des partenaires

Une des limites de l'action communautaire est aussi la participation en demi-teinte des partenaires. Les instances communautaires ont en définitive, on l'a vu, assez réduit. Le rôle des États reste important, quoique leur implication ne soit pas totale, alors que celui des partenaires sociaux est marginal.

- Les partenaires sociaux

Quant aux partenaires sociaux, qui peuvent jouer un rôle important en matière de formation et/ou d'emploi au niveau national, ils sont assez faiblement présents dans les actions communautaires.

Leur place est assez réduite, à la lecture du Traité. Outre leur association à l'administration du FSE (art. 147), le Traité prévoit leur information et consultation sur les questions liées à la politique sociale (art. 138) ou à la protection sociale (art. 144). Le dialogue social et la négociation collective sont aussi possibles (art. 139) ; l'article 138 autorise même les partenaires sociaux, consultés par la Commission sur un projet dans le domaine de la politique sociale, à se saisir de la question et engager une négociation. Le dialogue social et surtout la négociation collective restent cependant encore réduits en pratique.

La Méthode Ouverte de Coordination, et son application à la Stratégie Européenne de l'Emploi visait à impliquer largement les partenaires sociaux. La méthode ouverte de coordination signifie que les actions mises en œuvre ne sont pas limitées par les disciplines universitaires ou les domaines couverts par les politiques traditionnelles de l'emploi. La Stratégie Européenne pour l'Emploi concerne des domaines tels que l'éducation, le système fiscal, les entreprises et les politiques sociales et régionales. Elle est par ailleurs un appel à la mobilisation de l'ensemble des acteurs, et notamment des partenaires sociaux et des entreprises. L'appel à l'intervention des partenaires sociaux et des entreprises, que l'on trouve largement dans les textes communautaires, a conduit au développement du dialogue social.

La démarche a donné quelques résultats, comme le *Cadre d'action pour le développement des compétences et des qualifications tout au long de la vie*, adopté le 28 février 2002 par les partenaires sociaux. Ce n'est pas un accord collectif, mais il organise l'implication des partenaires sociaux en matière de formation, en fixant trois priorités : identifier et anticiper les besoins de compétences ; développer les modalités de reconnaissance et de validation des compétences, y compris en établissant un système de qualifications transférables, et en identifiant les articulations et les complémentarités avec les diplômes reconnus ; faciliter l'accès à l'information, notamment pour les salariés et les PME, en organisant par exemple la création d'un guichet unique recensant les offres de formation tout au long de la vie et les possibilités d'évaluation professionnelle. Il définit la formation comme un intérêt partagé entre l'employeur et le salarié, et affirme la co-responsabilité des acteurs (salariés, entreprises, pouvoirs publics) dans la mise en œuvre des priorités, et prévoit un rapport annuel de suivi des actions mises en œuvre État par État.

Mais le *Cadre d'action* invoque en même temps la subsidiarité en matière de formation. Il renvoie de ce fait aux différents niveaux d'intervention possible, et conforte de ce fait le cadre national comme cadre type d'intervention, et la faiblesse des liens qui peuvent exister, au niveau national et européen, entre les

représentants des mêmes organisations. Chaque niveau peut avoir sa logique, des stratégies sont mises en œuvre sans beaucoup de liens d'un niveau à l'autre. Il y a certes quelques exceptions notables, qui peuvent tenir à la structuration professionnelle et économique de certains secteurs, ou à des stratégies très circonscrites de telle organisation. Le *Cadre d'action* est encore fortement lié au processus de Lisbonne, et donc largement dépendant de la faiblesse des avancées dudit processus. Ceci explique que le rapport annuel lui rattache des actions menées dans un cadre national, selon une logique nationale en fait assez lointaine de celle du *Cadre d'action*. Mais il reste présent comme instrument de référence.

On relève par ailleurs de fréquentes divergences sur les objectifs et les moyens des politiques communautaires. Les organisations patronales soulignent ainsi que les enjeux sont économiques et démographiques plus que la formation en elle-même. La question est avant tout la construction d'un marché, et elles attendent en conséquence des instances communautaires la mise en place de la lisibilité des titres et diplômes, et leur professionnalisation. Il y a aussi nécessité de prendre en compte les évolutions démographiques, et assurer la croissance avec à des salariés moins nombreux, mieux formés et plus productifs. Les organisations syndicales relèvent aussi les aspects démographiques, souhaitent que la formation puisse favoriser une évolution professionnelle ou au moins le maintien dans l'emploi de certains. Elles manifestent cependant entre elles des différences importantes, sur les demandes et ce qu'elles mettent sous les termes. Divergences qui s'expliquent notamment par le fait que l'enjeu est ailleurs.

On est en conséquence plus dans un partenariat social que dans le cadre d'un dialogue ou d'une négociation. C'est un espace en construction, qui peut avoir sa logique propre ou qui peut inversement être utilisé dans un but strictement national, mais aurait sans doute plus de sens s'il y avait des discussions par secteurs économiques.

L'implication en demi-teinte des partenaires sociaux est une des justifications avancées, en 2005, pour replacer les États au cœur de la démarche. Les limites de la MOC ont semble-t-il été atteintes lorsque l'on a attendu que tous, partenaires sociaux, collectivités, États agissent librement dans le cadre défini au niveau communautaire. La place centrale des États, comme animateurs dans leur cadre, est réaffirmée.

- Les États

Dans le mouvement en faveur d'une politique commune, les États semblent à la fois présent et réticents. Leur présence et leur adhésion à la politique est essentielle. Les principales orientations sont définies par le Conseil ; il ne peut donc y avoir de politique sans les États. Mais l'implication des États n'est pas non plus totale, pour des raisons psychologiques, politiques, ou de tradition d'organisation.

Des questions comme la politique de l'emploi sont essentielles, sinon pour les États du moins pour les dirigeants, parce qu'elles renvoient à de véritables attentes d'action (même s'il s'agit d'assouplissements ou de limitations de l'intervention publique) des citoyens. Il est donc possible d'invoquer l'apport communautaire lorsqu'il est considéré comme favorable, mais il est difficile de s'en remettre plus généralement à l'action communautaire. On peut aussi souligner la réticence forte des services administratifs nationaux, lorsqu'ils ont une tradition d'intervention, à

perdre ce qui fait leur raison d'être. Enfin, dans certains des États membres, comme l'Allemagne, les politiques de l'emploi s'appuient traditionnellement sur une intervention des partenaires sociaux, moindre dans un cadre européen.

Il en est de même en matière d'éducation, perçues selon les États membres comme domaine fondamental de l'État, élément fondateur du pacte social par exemple en France, ou au moins très important dans les États que nous avons étudiés. Il est en revanche un domaine de moindre implication directe de l'État, même si son soutien est important, dans un pays comme l'Angleterre. On retrouvera aussi dans ce domaine de fortes réticences des administrations concernées.

La formation professionnelle suscite, semble-t-il, des réticences moindre, car il s'agit d'un domaine dans lequel il y a plus couramment partage de compétences et d'implications. Mais il en existe cependant, ne serait-ce que parce que le domaine de la formation est difficilement dissociables de l'emploi et de l'éducation.

Malgré ces réticences, les États sont replacés depuis 2005 au cœur du processus. Le rapport Kok mentionnait clairement les échecs de la Stratégie de Lisbonne et manifestait un doute fort sur l'implication effective des acteurs. L'implication des États a été en conséquence renforcée. La commission ne donne plus d'instructions ou de jugement, mais essaie de faire en sorte que les États assument leurs responsabilités : ils sont chargés de prendre plus directement en main la Stratégie de Lisbonne et d'organiser le partenariat des différents acteurs, partenaires sociaux et collectivités.

B- L'action éclatée des directions de la commission

1- Acteurs

La formation professionnelle est un des points de rencontre des compétences de plusieurs des instances de la Commission. 3 Directions Générales (DG) de la Commission Européenne sont impliquées dans la formation professionnelle : Education, Emploi et Marché intérieur.

La DG Education et Culture a pour mission de contribuer aux échanges culturels et aux échanges, sinon aux rapprochements des systèmes d'enseignement. La DG Emploi, Affaires sociales et Egalité des chances est plus particulièrement chargée de promouvoir un modèle social européen, créateur d'emplois plus nombreux et de meilleure qualité dans une société ; son action s'oriente aussi vers l'intégration sociale (inclusion) et l'égalité des chances, notamment entre hommes et femmes. La DG Marché intérieur et services contribue enfin à faciliter la circulation des entreprises et des capitaux et organiser la constitution d'un marché intégré. Les missions des unes et des autres se rencontrent en conséquence, qu'il s'agisse de placer la formation au service de l'emploi et du développement, de favoriser le rapprochement et les échanges des programmes éducatifs, ou de faciliter l'activité des travailleurs et des entreprises en assurant la reconnaissance mutuelle des qualifications.

La présence de ces compétences conjointes pourrait conduire au rapprochement des directions générales, si la question de la formation était considérée comme centrale ; leur persistance pourrait inversement indiquer peu de cohérence dans les décisions prises. On assiste à l'un et l'autre des phénomènes.

Les DG Emploi et Education semblent avoir trouvé une réelle complémentarité, et avoir développé en pratique un grand nombre de relations. Ne serait-ce que parce que les programmes qu'elles sont chargées de piloter sont liés : Education et formation 2010 s'inscrit clairement dans la perspective ouverte par le processus de Lisbonne. D'un point de vue pratique, la DG Emploi s'intéresse aux conséquences de la formation et de l'éducation sur l'emploi et l'inclusion sociale ; elle essaie de favoriser leur développement dans les systèmes publics et privés et dans les pratiques des entreprises. La DG éducation a tenté de donner un contenu et une existence à la notion de formation tout au long de la vie. Elle a pris la formation tout au long de la vie à bras le corps, l'aborde au travers du capital humain, de la formation initiale et surtout les compétences clés (sur la base de la Stratégie de Lisbonne). Elle conclut de la Stratégie de Lisbonne qu'il faut développer les compétences de base pour disposer d'un socle. Elle se soucie aussi de l'enseignement professionnel et de la formation des adultes, et cherche à identifier puis faire reconnaître des outils et des concepts permettant de faciliter un balisage (apprentissage formels / informels). De nombreuses concertations semblent exister entre les deux DG, autour notamment de la notion d'éducation et de formation tout au long de la vie et sa mise en oeuvre. L'ampleur et la qualité de ces échanges sont tels que certains pronostiquent une fusion à terme des deux directions.

L'intervention de la DG Marché intérieur est directement liée à la reconnaissance des qualifications des professions réglementées. La reconnaissance réciproques des titres et diplômes entre États membres est un des moyens de développer le marché. C'est dans ce cadre que la DG Marché intérieur a préparé et fait adopter de nombreuses directives facilitant la reconnaissance des titres et l'installation dans d'autres États membres de professionnels libéraux notamment. Son approche est assez différente de celle des DG Emploi et Education, et il semble n'y avoir au mieux qu'une concertation minimale entre les différentes directions. C'est sans doute ce qui explique que des textes de nature et de contenu assez divergents aient pu être adoptés.

2- De l'orientation à la formalisation

Des logiques contradictoires semblent à l'origine des textes récents adoptés en matière de reconnaissance des qualifications.

a) La directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.

La directive 2005/36/CE, relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles⁴⁶, remplace 15 directives précédentes, régissant le système général de reconnaissance des qualifications professionnelles et l'exercice de professions d'infirmier responsables des soins généraux, de praticiens de l'art dentaire, de vétérinaire, de sage femme, d'architecte, de pharmacien et de médecin, et les regroupe dans un seul texte. Elle entrera en vigueur le 20 octobre 2007.

Elle répond à deux objectifs :

- faciliter l'installation de ressortissants communautaire dans un autre État membre : l'article 4 de la directive dispose en ce sens que « *la reconnaissance des qualifications professionnelles par l'État membre d'accueil permet au bénéficiaire d'accéder dans cet État membre à la même profession que celle pour laquelle il est qualifié dans l'État membre d'origine et de l'y exercer dans les mêmes conditions que les nationaux* » ;
- favoriser l'émergence d'un marché intérieur dans lequel des ressortissants communautaires pourraient exercer des prestations de services occasionnelles et temporaires dans un autre État membre, comme l'indique l'article 5 : « *sans préjudice des dispositions du droit communautaire... les États membres ne peuvent restreindre, pour des raisons relatives aux qualifications professionnelles, la libre prestation de services dans un autre État membre :*
 - a) *si le prestataire est légalement établi dans un État membre pour y exercer la même profession et*
 - b) *en cas de déplacement du prestataire, s'il a exercé cette profession dans l'État membre d'établissement pendant deux années au cours des deux années qui précèdent la prestation lorsque la profession n'y est pas réglementée. La condition exigeant l'exercice de la profession pendant deux ans n'est pas d'application si soit la profession soit la formation conduisant à la profession est réglementée».*

Un des aspects remarquables de la directive est de ne pas se limiter aux seules professions libérales. Elle est un instrument destinée à favoriser la prestation de services et la circulation de professionnels. Elle concerne en conséquence certains professionnels libéraux, mais plus généralement les professions industrielles, commerciales ou artisanales dès lors qu'elles sont réglementées dans les États membres, c'est-à-dire que leur exercice dépend d'une qualification précise. L'article 3 § 2 de la directive définit comme profession réglementée : « *une activité ou un ensemble d'activités professionnelles dont l'accès, l'exercice ou une des modalités d'exercice est subordonnée directement ou indirectement, en vertu de dispositions législatives ou réglementaires ou administratives, à la possession de qualifications*

⁴⁶ Directive 2005/36/CE du 7 septembre 2005, JOCE du 30 septembre 2005, L 255/22 et s. Voir la proposition de la Commission (JOCE du 30 juillet 2002, p. 183), l'avis de Conseil Economique et Social (JOCE du 14 mars 2003, p. 67), l'avis du Parlement (JOCE du 22 avril 2004, p. 230) et la position commune du Conseil et du Parlement (JOCE du 8 mars 2005, p. 1).

professionnelles déterminées ; l'utilisation d'un titre professionnel limitée par des dispositions législatives, réglementaires ou administratives aux détenteurs d'une qualification professionnelle donnée constitue notamment une modalité d'exercice ». La profession est aussi considérée comme réglementée lorsqu'elle est exercée par les membres d'une association chargée de promouvoir la qualité d'exercice et la déontologie (art. 3 § 2 de la directive), situation qui se rencontre en Angleterre et en Irlande.

Cette approche extensive de la notion de profession réglementée conduit à une énumération impressionnante de secteurs économiques concernés (annexe 4 de la directive). Il y a en réalité 3 listes d'activités, distinctes en raison de durées d'exercice et de conditions de diplômes différentes⁴⁷.

⁴⁷ Liste I : Industrie textile ; Fabrication de chaussures, d'articles d'habillement et de literie ; Sciage et préparation industrielle du bois, Fabrication de produits demi-finis en bois, Charpente, menuiserie, parquets (fabrication en série), Fabrication d'emballages en bois, Fabrication d'autres ouvrages en bois (à l'exclusion des meubles) ; Fabrication d'articles en paille, liège, vannerie et rotin de brosse ; Industrie du meuble en bois ; Industrie du papier et fabrication des articles en papier ; Imprimerie, édition et industries annexes ; Industrie du cuir ; Industrie du caoutchouc, des matières plastiques, des fibres artificielles ou synthétiques et des produits amylacés ; Industrie chimique ; Industrie du pétrole ; Industrie des produits minéraux non métalliques ; Production et première transformation des métaux ferreux et non ferreux, Sidérurgie, Fabrication de tubes d'acier, Fonderies de métaux ferreux et non ferreux, Fabrication d'ouvrages en métaux (à l'exclusion des machines et du matériel de transport), Construction métallique, Chaudronnerie, construction de réservoirs et d'autres pièces de tôlerie, Fabrication d'outillage et d'articles finis en métaux, à l'exclusion du matériel électrique, Activités auxiliaires des industries mécaniques ; Construction de machines non électriques (machines et de tracteurs agricoles, machines de bureau, machines-outils pour le travail des métaux, d'outillage et d'outils pour machines, machines textiles et de leurs accessoires, fabrication de machines à coudre, machines et d'appareils pour les industries alimentaires, chimiques et connexes) ; Construction de matériel pour les mines, la sidérurgie et les fonderies, pour le génie civil et le bâtiment ; construction de matériel de levage et de manutention ; Construction de machines et de fournitures électriques (câbles électriques, matériel électrique d'équipement (moteurs, générateurs, transformateurs, interrupteurs, appareillage industriel, etc.), matériel de télécommunication, de compteurs, d'appareils de mesure et de matériel électromédical, d'appareils électroniques, radio, télévision, électroacoustique, électrodomestiques, de lampes et de matériel d'éclairage, de piles et d'accumulateurs, Réparation, montage, travaux d'installation technique (installation de machines électriques) ; Construction de matériel de transport (automobiles et pièces détachées, Construction de motocycles, de cycles et de leurs pièces détachées, de matériel de transport n.d.a.) ; Fabrication d'instruments de précision, d'appareils de mesure et de contrôle, de matériel médico-chirurgical et d'appareils orthopédiques (à l'exclusion des chaussures orthopédiques), d'instruments d'optique et de matériel photographique, de montres et d'horloges, Bijouterie, orfèvrerie, joaillerie et taille de pierres précieuses, Fabrication et réparation d'instruments de musique, de jeux, de jouets et d'articles de sport ; Bâtiment et génie civil ; Industries des corps gras végétaux et animaux (Industries alimentaires , Abattage du bétail, préparation et mise en conserve de viande, Industrie du lai, Fabrication de conserves de fruits et légumes, de conserves de poisson et d'autres produits de la mer, Travail des grains, Boulangerie, pâtisserie, biscotterie, biscuiterie, Industrie du sucre, Industrie du cacao, du chocolat et de la confiserie de sucre) ; Fabrication des boissons (alcools et spiritueux, vin et boissons alcooliques similaires, Brasserie et malterie, boissons hygiéniques et eaux gazeuses) ; Salons de coiffure (à l'exclusion des activités de pédicure et des écoles professionnelles de soins de beauté).

Liste II : Pêche ; Construction de matériel de transport (Construction navale et réparation des navires, Construction de matériel ferroviaire, d'avions et matériel spatial) ; Activités auxiliaires des transports et activités autres que transport (Exploitation de wagons-lits et de wagons-restaurants ; entretien du matériel ferroviaire dans les ateliers de réparation ; nettoyage des wagons, Entretien des matériels de transport urbain, suburbain et interurbain de voyageurs, des autres matériels de transport routier de voyageurs (tels qu'automobiles, autocars, taxis) ; Exploitation et entretien d'ouvrages auxiliaires des transports routiers (tels que routes, tunnels et ponts routiers à péage, gares routières, parkings, dépôts d'autobus et de tramways) ; Activités auxiliaires relatives à la navigation intérieure ; Communications : postes et télécommunications ; Services personnels (Blanchisseries, nettoyage à sec, teintureries, Studios photographiques : portraits et photographie commerciale, à l'exception de l'activité de reporter-photographe, Services personnels non classés ailleurs (uniquement entretien et nettoyage d'immeubles ou de locaux) ; Exercice ambulancier de l'achat et vente de marchandises ; Organisation et vente des éléments d'un voyage ou d'un séjour, prestations de services à des transporteurs de personnes ou de marchandises.

La portée de la directive est accrue par son application non seulement à des travailleurs indépendant, mais aussi aux cadres et dirigeants d'entreprise intervenant dans ces professions réglementées. La notion de dirigeant d'entreprise est assez largement entendue, plus largement en tout cas que de manière courante en droit français. Elle est en effet accordée à toute personne ayant exercé la fonction de dirigeant d'une entreprise ou d'une succursale, d'adjoint du propriétaire ou du dirigeant si la fonction implique une responsabilité correspondante à celle du propriétaire ou du dirigeant, de cadre supérieur chargé de tâches commerciales et/ou techniques et responsable d'un ou de plusieurs services de l'entreprise. La qualité de dirigeant d'entreprise confère des droits identiques à ceux accordés aux travailleurs indépendants : par exemple lorsque qu'une expérience professionnelle dispense de la détention d'un titre ou d'une qualification⁴⁸.

La directive définit 5 niveaux de qualification, susceptibles de donner accès à une profession réglementée :

- 1) Attestation de compétence : sur la base soit d'une formation ne correspondant pas aux niveaux suivant, soit d'un examen sans formation préalable ou de l'exercice d'une profession pendant 3 années, soit encore d'une formation générale du niveau de l'enseignement primaire ou secondaire attestant que son titulaire possède des connaissances générales.
- 2) Certificat sanctionnant un cycle d'études secondaires : soit général, puis complété par un cycle d'études ou de formation professionnelle ou le stage requis en plus de ce cycle, soit technique ou professionnel complété éventuellement par un cycle d'études ou de formation professionnelle et/ou le stage ou la pratique requis par le cycle .
- 3) Diplôme sanctionnant soit une formation de l'enseignement post secondaire d'une durée minimale d'une année, dont les conditions d'accès sont celles

Liste III : Activités non salariées relevant du commerce de gros, à l'exception de celui des médicaments et des produits pharmaceutiques, de celui des produits toxiques et des agents pathogènes et de celui du charbon ; Activités d'intermédiaire chargé, en vertu d'un ou de plusieurs mandats, de préparer ou de conclure des opérations commerciales au nom et pour le compte d'autrui, ou met en rapport des personnes désirant contracter directement, ou conclut en son propre nom des opérations commerciales pour le compte d'autrui, Activités d'intermédiaire qui effectue pour le compte d'autrui des ventes, aux enchères en gros, ou fait du porte-à-porte en vue de recueillir des commandes ; Activités de prestations de service effectuées à titre professionnel par un intermédiaire salarié qui est au service d'une ou de plusieurs entreprises, commerciales, industrielles ou artisanales ; Commerce de détail (sauf location de machines agricoles, Affaires immobilières, location d'automobiles, de voitures et de chevaux, wagons de chemin de fer, de machines pour maisons de commerce, de places de cinéma et de films cinématographiques, de places et de matériel de théâtre, de bateaux, de bicyclettes et de machines à sous, de chambres meublées, de linge blanchi, de vêtements) ; Restaurants et débits de boissons , Hôtels meublés et établissements analogues, terrains de camping ; Banques et autres établissements financiers, Agences en brevets et entreprises de distribution des redevances ; Transports (routier de voyageurs -à l'exclusion des transports effectués au moyen de véhicules automobiles- exploitation de conduites destinées au transport d'hydrocarbures liquides et d'autres produits chimiques liquides) ; Services fournis à la collectivité (Bibliothèques, musées, jardins botaniques et zoologiques) ; Services récréatifs (activités sportives, à l'exception des activités de moniteur de sports, activités de jeux , cirques, parcs d'attraction, autres divertissements, etc.) ; Services à la personne (services domestiques, instituts de beauté et activités de manucure, à l'exclusion des activités de pédicure, des écoles professionnelles de soins de beauté et de coiffure, désinfection et lutte contre les animaux nuisibles, location de vêtements et garde d'objets, agences matrimoniales et services analogues, activités à caractère divinatoire et conjectural, services hygiéniques et activités annexes, pompes funèbres et entretien des cimetières, guides accompagnateurs et interprètes touristiques) ; Activités non salariées relevant du commerce de gros du charbon et des activités d'intermédiaires en matière de charbon.

⁴⁸ Art. 17, 18 et 19 de la directive.

requis pour intégrer une formation universitaire ou supérieure, soit une formation délivrée dans le cadre d'une profession réglementée et reconnue à un niveau équivalent.

- 4) Diplôme sanctionnant une formation générale ou professionnelle comprise entre 3 et 4 années, et délivré par un établissement d'enseignement supérieur ou universitaire, ainsi que la formation professionnelle éventuellement requise en plus du cycle d'études post-secondaires.
- 5) Diplôme certifiant que le titulaire a subi avec succès un cycle d'études post secondaires (général ou professionnel) d'une durée d'au moins 4 ans et éventuellement qu'il a suivi avec succès la formation professionnelle requise en plus du cycle d'études post-secondaires.

Ces différents niveaux sont assez proches de ceux reconnus traditionnellement en France par le Ministère du Travail, et s'adaptent assez aisément à l'organisation de l'enseignement secondaire et supérieur. Même s'ils constituent une base juridique incontestable, ce découpage et cette logique semblent contestés par un document plus récent.

b) Le Cadre Européen des Certifications Professionnelles pour la formation tout au long de la vie

Le Cadre Européen des Certifications Professionnelles pour la formation tout au long de la vie (CECP) a été adopté par la Commission Européenne le 5 septembre 2006.

Il a été élaboré à la demande des chefs d'État, réunis en mars 2005, par un groupe de 13 experts, issus du groupe de Bologne, d'instances gouvernementales, de l'Unice, de la CES, des étudiants ... Bref, un groupe plutôt représentatif des utilisateurs et des différents courants, strictement sélectionné par la DG Education et culture (certaines organisations professionnelles semblent avoir fortement insisté, en vain, pour y envoyer un représentant). Le document de travail élaboré, mis à disposition sur le site de la Commission Européenne⁴⁹, a donné lieu à une consultation des 32 États membres ou candidats de l'Union Européenne et des organisations professionnelles.

Le CECP s'inscrit dans le cadre juridique donné par la directive 2005/36/CE relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ; mais on peut relever de réelles différences entre les documents.

Le CECP se définit d'abord comme un meta cadre. Un meta cadre correspond à une structure commune de niveaux de référence des résultats d'apprentissage, qui n'a pas la fonction de donner des équivalences détaillées entre certifications spécifiques ni de jouer un rôle dans les fonctions réglementaires, légales, dans les négociations salariales ou l'assurance de la qualité, souvent considérées comme nécessaires au niveau national ou sectoriel. La notion de meta cadre est ainsi définie par le groupe d'experts : « *un moyen de permettre à un cadre de certifications de se mettre en relation avec d'autres et, en conséquence, à une certification d'être*

⁴⁹ Document de travail de la Commission : vers un Cadre Européen des Certifications professionnelles pour la formation tout au long de la vie , 8 juillet 2005, SEC (2005) 957

liée à d'autres provenant d'ordinaire d'un autre cadre. Le meta-cadre a pour but de créer une relation de confiance dans la mise en relation des certifications à travers les pays et les secteurs professionnels en définissant des principes opérationnels pour l'assurance qualité, l'orientation, les informations et les mécanismes pour le transfert et l'accumulation des crédits afin d'arriver à rendre la transparence, nécessaire au niveau national et sectoriel, également mise en oeuvre au plan international. » C'est une clef de correspondance, plus qu'une norme ; aussi, le document de travail appelle les États membres et les secteurs professionnels à se doter d'un cadre de certifications. Mais sans imposer de descriptions détaillées de certifications spécifiques, de parcours d'accès, ni de processus visant à définir de nouvelles certifications, il entend influencer sur les différents cadres existants ou à venir, qui ne pourraient se construire ou évoluer qu'en référence au meta cadre. Le meta cadre n'est pas une norme au sens classique du terme, mais il tend à remplir une fonction de pilotage autant que de compréhension des cadres nationaux ou sectoriels.

Le meta cadre s'adapte ensuite à la formation initiale autant qu'à la formation continue. Il propose 8 niveaux, définis en référence à des niveaux scolaires et universitaires, mais dans lesquels les acquis formatifs que les personnes doivent avoir acquis à tel ou tel niveau jouent un rôle essentiel. Cette approche s'adapte effectivement aux adultes, car ils mettent en évidence autonomie et responsabilité, sans pour autant remettre en cause l'organisation scolaire et universitaire.

L'important, dans le CEEP, est de retenir une approche large de la dans la compétence. « *La compétence comprend, définit le document de travail, 1) la compétence cognitive, qui implique l'utilisation de théories et de concepts, ainsi que des connaissances informelles et tacites acquises par la voie de l'expérience. 2) la compétence fonctionnelle (savoir-faire), les choses que l'on devrait savoir faire quand elles se situent dans un cadre professionnel, d'apprentissage ou d'activité sociale donné 3) la compétence personnelle qui implique de savoir comment se comporter dans une situation spécifique et 4) la compétence éthique qui implique de posséder certaines valeurs personnelles et professionnelles* ». Le rôle d'un cadre de certification est de prendre en compte ces différentes dimensions et de favoriser leur appréciation.

Aussi les 8 niveaux se rattachent à des parcours scolaires ou universitaires validés, mais identifient des connaissances, un savoir faire, et des compétences.

Tableau 1. Les huit niveaux de référence du Cadre Européen des Certifications Professionnelles

NIVEAU	Connaissances	Savoir faire	Compétences personnelles et professionnelles			
			1 Autonomie et responsabilité	2 Capacité à apprendre	3 Compétence à communiquer et gérer des relations interpersonnelles	4 Compétence à l'exercice de l'activité professionnelle
Niveau 1	Avoir mémorisé les connaissances générales de base.	Utiliser des savoir-faire de base pour effectuer des tâches simples.	Accomplir des tâches au travail ou dans les études sous contrôle direct et savoir faire preuve d'efficacité personnelle dans des contextes simples et stables.	Accepter des conseils sur le développement de son apprentissage.	Répondre à un message écrit et oral simple. Assumer son rôle social.	Prendre en compte les procédures dans la résolution des problèmes.
Niveau 2	Avoir retenu les connaissances générales propres à un champ. L'étendue des connaissances concernées est limitée à des faits et des idées principales	Utiliser des savoir-faire et des compétences clés ⁽⁵⁰⁾ pour accomplir des tâches où l'action est déterminée par des règles qui définissent des routines et des stratégies. Sélectionner et appliquer des méthodes, outils et matériaux de base.	Prendre des responsabilités limitées pour l'amélioration de la performance au travail, ou dans les études dans des contextes stables et simples et au sein d'un groupe familial et homogène.	Chercher des conseils pour le développement de son apprentissage.	Répondre à un message écrit et oral simple mais détaillé S'adapter à des contextes sociaux différents.	Résoudre des problèmes en utilisant l'information fournie.
Niveau 3	Appliquer les connaissances d'un champ incluant des processus, des techniques, des matériaux, des instruments, de l'équipement, de la terminologie et quelques idées théoriques.	Utiliser une gamme de savoir-faire spécifiques au champ considéré pour effectuer des tâches et être capable d'interprétation personnelle à travers la sélection et l'adaptation de méthodes, d'outils et de matériaux Évaluer des approches différentes des tâches entreprises.	Prendre la responsabilité de l'exécution de tâches et manifester une certaine indépendance dans son travail ou dans les études dans le cadre de contextes généralement stables mais dans lesquels certains facteurs peuvent changer.	Prendre des responsabilités dans le développement de son apprentissage.	Émettre un message écrit et oral détaillé, et y répondre. Intégrer la connaissance de soi et de son comportement personnel.	Résoudre des problèmes en utilisant des sources d'information courantes intégrant certaines problématiques sociales.

⁽⁵⁰⁾ <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/basic2004.pdf>

NIVEAU	Connaissances	Savoir faire	Compétences personnelles et professionnelles			
			1 Autonomie et responsabilité	2 Capacité à apprendre	3 Compétence à communiquer et gérer des relations interpersonnelles	4 Compétence à l'exercice de l'activité professionnelle
Niveau 4	Utiliser une large gamme de connaissances pratiques et théoriques du champ considéré.	Développer une approche stratégique des tâches susceptibles de se présenter en situation de travail ou d'études, en appliquant des connaissances spécialisés et en utilisant des sources d'information spécialisées. Évaluer les résultats au regard de l'approche stratégique utilisée.	Accomplir une activité encadrée, dans un contexte de travail ou d'études généralement prévisible, mais avec de nombreux facteurs de changement dont certains se trouvent en interrelation. Faire des propositions visant à améliorer les résultats. Contrôler le travail de routine et prendre des responsabilités dans la formation de ceux qui le réalisent.	Gérer le développement de son propre apprentissage.	Émettre un message écrit et oral détaillé, et y répondre dans des situations inhabituelles. Faire évoluer son comportement par une meilleure connaissance de soi.	Résoudre des problèmes en traitant de l'information issues de sources spécialisées, en prenant en compte les problématiques sociales et éthiques pertinentes.
Niveau 5	Utiliser des connaissances théoriques et pratiques diversifiées, souvent spécialisées dans un champ donné et se montrer conscient des limites de ses connaissances.	Développer des réponses stratégiques et créatives dans la recherche de solutions à des problèmes concrets et abstraits bien définis. Démontrer la capacité à transférer des connaissances théoriques et pratiques pour apporter de nouvelles solutions aux problèmes.	Faire preuve d'indépendance dans la gestion de projets qui demandent la résolution de problèmes incluant de nombreux facteurs, dont certains interagissent et sont sources de changements imprévisibles. Faire preuve de créativité dans le développement de projets. Gérer des collaborateurs et veiller à sa propre performance et à la leur. Former les collaborateurs et développer la performance d'équipe.	Évaluer son propre apprentissage et identifier les besoins d'apprentissage nécessaire à la poursuite de son parcours de formation.	Transmettre des idées de façon structurée et cohérente à ses pairs, aux supérieurs hiérarchiques et aux autres destinataires en utilisant des informations qualitatives et quantitatives. Exprimer et avoir assimilé une vision complète du monde qui reflète un engagement vis-à-vis d'autrui.	Formuler des réponses à des problèmes abstraits et concrets. Montrer son expérience des relations interpersonnelles à un niveau opérationnel dans le champ en question. Émettre un avis basé sur la connaissance des problématiques sociales et éthiques pertinentes.

NIVEAU	connaissances	Savoir faire	Compétences personnelles et professionnelles			
			1 Autonomie et responsabilité	2 Capacité à apprendre	3 Compétence à communiquer et gérer des relations interpersonnelles	4 Compétence à l'exercice de l'activité professionnelle
Niveau 6	Utiliser des connaissances théoriques et pratiques détaillées dans un champ donné. Une partie de ces connaissances sont des connaissances de pointe, ce qui implique la capacité à produire une analyse critique des théories et des principes.	Faire preuve de la maîtrise des méthodes et des outils dans un champ spécialisé et complexe et faire preuve d'innovation dans les méthodes utilisées. Créer et tenir des raisonnements susceptibles de résoudre des problèmes.	Prendre des responsabilités dans l'organisation administrative, dans la gestion des ressources et des équipes, dans des contextes professionnels ou d'études incertains, et qui demandent de résoudre des problèmes complexes, alors que de nombreux facteurs interagissent. Faire preuve de créativité dans le développement de projets et le développement d'initiative dans les processus managériaux incluant la formation de collaborateurs afin d'améliorer la performance des équipes.	Évaluer régulièrement son propre apprentissage et identifier ses besoins.	Communiquer des idées, poser des problèmes et proposer des solutions à des publics spécialistes et non-spécialistes en utilisant une gamme de techniques impliquant des informations de nature qualitative et quantitative. Exprimer et avoir assimilé une vision complète du monde qui reflète de la solidarité avec autrui.	Rassembler et interpréter des données pertinentes dans un champ donné afin de résoudre des problèmes. Faire preuve de son expérience des relations interpersonnelles à un niveau opérationnel au sein d'un environnement complexe. Émettre un avis sur des problématiques éthiques et sociales qui se présentent dans un contexte professionnel ou d'études.

NIVEAU	connaissances	Savoir faire	Compétences personnelles et professionnelles			
			1 Autonomie et responsabilité	2 Capacité à apprendre	3 Compétence à communiquer et gérer des relations interpersonnelles	4 Compétence à l'exercice de l'activité professionnelle
Niveau 7	Utiliser des connaissances théoriques et pratiques spécialisées dans un champ donné, qui comprend les connaissances de pointe du champ en question. Ces connaissances servent au développement et à l'application d'idées originales Faire preuve de capacités analytiques dans l'approche des problématiques du champ et de l'interface entre différents champs.	Diagnostiquer des problèmes, sur la base de recherches, en intégrant des connaissances issues de champs nouveaux ou interdisciplinaires et émettre un avis à partir d'informations partielles ou limitées. Développer des nouveaux savoir-faire en réponse à des connaissances et des techniques émergentes.	Faire preuve de qualités de dirigeant et d'esprit d'innovation, dans des contextes professionnels et d'études inconnus, complexes et imprévisibles et exigeant la résolution de problèmes, dans lesquels de nombreux facteurs interagissent Suivre et évaluer la performance stratégique des équipes.	Faire preuve d'autonomie dans son parcours d'apprentissage et d'un niveau élevé de compréhension des processus d'apprentissage.	Communiquer des résultats, des méthodes utilisées et des principes de base à des publics spécialistes et non-spécialistes en utilisant les techniques appropriées. Analyser finement les normes sociales et les relations interpersonnelles, réfléchir et agir pour les faire évoluer.	Résoudre des problèmes en intégrant des sources d'informations complexes, parfois incomplètes, dans des contextes nouveaux et peu familiers. Gérer le changement dans un environnement complexe, en utilisant l'expérience d'un contexte interactif de travail Répondre à des problématiques sociales, scientifiques et éthiques rencontrées au travail ou pendant les études.
Niveau 8	Utiliser des connaissances spécialisées pour faire une analyse critique, une évaluation et une synthèse d'idées nouvelles et complexes, dans le champ concerné. Étendre ou redéfinir des connaissances existantes et/ou des pratiques professionnelles dans un champ ou à l'interface entre des champs différents.	Rechercher, concevoir, créer, mettre en œuvre et adapter des projets qui mènent à de nouvelles connaissances et à des solutions procédurales.	Faire preuve de grandes qualités de dirigeant, d'esprit d'innovation et d'autonomie dans des contextes professionnels et d'études originaux, et exigeant la résolution de problèmes dans lesquels de nombreux facteurs interagissent	Faire preuve de capacité à s'engager durablement dans le développement de nouvelles idées ou de nouveaux processus et avoir un niveau élevé de compréhension des processus d'apprentissage.	Communiquer avec autorité à ses pairs dans une communauté de spécialistes, en engageant un dialogue critique. Analyser finement les normes sociales et les relations interpersonnelles, réfléchir et diriger l'action destinée à les faire évoluer.	Faire une analyse critique, une évaluation et une synthèse d'idées nouvelles et complexes et prendre des décisions stratégiques basées sur ces processus. Faire la preuve de son expérience des relations interpersonnelles à un niveau opérationnel, avec une capacité à prendre des décisions stratégiques au sein d'un environnement complexe. Agir pour le progrès social et la promotion de l'éthique.

Un deuxième tableau permet de situer plus clairement le lien avec les niveaux de formation, et les moyens de mise en œuvre.

Tableau 2. Éléments complémentaires d'information concernant les niveaux d'un CECF

Niveau	Éléments complémentaires d'information, caractéristiques et indicatifs de chaque niveau de certification
1	<p>Les contextes d'apprentissage sont simples et prédéterminés et centrés sur l'apprentissage général des savoir-faire de base.</p> <p>Normalement, l'apprentissage est mis en œuvre dans le cadre de l'enseignement obligatoire et contribue à l'enseignement général mais est également assuré au travers de programmes pour adultes (incluant l'éducation populaire) et de l'apprentissage non formel et informel.</p> <p>Quand l'enseignement formel est assuré auprès des jeunes, les connaissances de base et les savoir-faire sont enseignés en environnement encadré par des méthodes pédagogiques en face-à-face. L'enseignement est habituellement dispensé dans une école, un collège, un centre de formation, un programme de formation en dehors du milieu scolaire ou en entreprise. Le contenu de l'enseignement est souvent bien établi et contrôlé. Toutefois, le développement des savoir-faire de base est également étroitement associé à des contextes d'apprentissage informels sur le lieu de travail et dans des autres environnements sociaux.</p> <p>Les organismes de régulation de l'éducation et de l'apprentissage mettent en œuvre des systèmes d'assurance qualité pour les certifications reconnues de niveau 1.</p> <p>L'obtention de certifications au niveau 1 conduit à des possibilités d'accès à des formations plus élevées, et donne accès à des emplois non qualifiés qui peuvent donner lieu à une formation complémentaire. Ce niveau constitue souvent le point d'entrée à un parcours de formation tout au long de la vie pour des publics sans qualifications.</p>
2	<p>Les contextes d'apprentissage sont stables et centrés sur l'élargissement des savoir-faire de base (y compris les compétences-clés⁵¹).</p> <p>L'apprentissage à ce niveau est acquis formellement dans le cadre de l'enseignement obligatoire et peut inclure une période d'intégration professionnelle. L'enseignement s'effectue habituellement dans une école, dans un centre d'éducation pour adultes, un collège, un centre de formation ou une entreprise. Il peut également mettre en œuvre des méthodes d'apprentissage non formelles au travers d'un apprentissage sur le lieu de travail, ou l'éducation populaire dans des environnements sociaux.</p> <p>Les connaissances et les savoir-faire sont appris formellement dans un environnement encadré au travers d'une pédagogie en face-à-face et d'un suivi personnalisé. Le contenu de l'enseignement est bien établi et contrôlé. Toutefois, le développement des savoir-faire de base est souvent étroitement associé à des contextes d'apprentissage informels sur le lieu de travail et les autres environnements sociaux.</p> <p>Les organismes de régulation de l'éducation et de l'apprentissage établissent les règles de mise en œuvre de l'assurance qualité pour les certifications reconnues de niveau 2.</p> <p>L'obtention de certifications au niveau 2 donne accès à des programmes de formation complémentaires à la certification ainsi qu'à des emplois non-qualifiés qui peuvent donner lieu à une formation complémentaire. Ce niveau peut constituer le point d'entrée pour un parcours de formation tout au long de la vie.</p>
3	<p>Les contextes de l'apprentissage destiné à acquérir et mettre en œuvre la compétence à ce niveau sont généralement stables mais peuvent comprendre certains facteurs variables, laissant de temps en temps la possibilité d'une expression personnelle destinée à améliorer les méthodes utilisées. Les individus possédant une certification de ce niveau auront habituellement une première expérience du domaine de travail ou d'études concerné.</p> <p>L'obtention d'un niveau 3 renvoie à un apprentissage formel dans le second cycle de l'enseignement secondaire ou de l'enseignement pour adultes (incluant l'éducation populaire) dans des écoles, des centres de formation ou par l'apprentissage sur le lieu de travail. Il renvoie également à l'apprentissage non-formel dans un cadre de travail. Ces certifications de niveau 3 sont habituellement associées à une partie du</p>

⁵¹ <http://europa.eu.int/comm/education/policies/2010/doc/basic2004.pdf>

	<p>deuxième cycle de l'enseignement secondaire ou à une formation professionnelle de base dans le cadre d'un emploi. Elles sanctionnent l'enseignement général et des savoir-faire adaptés à un grand nombre d'activités professionnelles.</p> <p>Les caractéristiques principales des programmes d'apprentissage formels sont la pédagogie en face-à-face et un suivi individualisé. Le contenu de l'enseignement est bien établi et contrôlé. Il permet de proposer des possibilités d'apprentissage non formel, au travers de programmes sur le lieu de travail et les autres environnements sociaux.</p> <p>Les organismes régulateurs relevant de l'Éducation ou de secteurs professionnels établissent les règles de mise en œuvre de l'assurance qualité pour les certifications de niveau 3.</p> <p>L'obtention de certifications de niveau 3 caractérise l'accès à des emplois semi-qualifiés, des formations complémentaires et à l'enseignement supérieur. Ce niveau est susceptible de constituer une étape clé dans un parcours de formation tout au long de la vie.</p>
4	<p>Le contexte dans lequel s'acquiert et se met en œuvre la compétence à ce niveau est ordinairement prévisible. Parmi les facteurs impliqués, nombreux sont ceux qui peuvent modifier le contexte d'apprentissage, certains se trouvant en interrelation. Un individu possédant une certification de ce niveau aura habituellement l'expérience du domaine de travail ou d'études concerné.</p> <p>L'obtention d'un niveau 4 caractérise l'achèvement du deuxième cycle de l'enseignement secondaire ainsi que des éléments d'apprentissage formel en enseignement post-obligatoire, au travers de l'enseignement des adultes incluant des stages et de l'éducation populaire.</p> <p>L'enseignement s'effectue dans une gamme diverse d'institutions et prend également la forme de l'enseignement non formel sur le lieu de travail. Les certifications de niveau 4 servent également de passerelles à des possibilités d'études dans l'enseignement supérieur.</p> <p>Un suivi personnalisé caractérise le programme d'enseignement. Le contenu des programmes d'apprentissage formel est bien établi et contrôlé par les organismes compétents du champ considéré.</p> <p>L'assurance qualité au niveau 4 est largement assurée par le contrôle d'experts fondé sur des accords institutionnels ou relevant du secteur professionnel.</p> <p>Les individus ayant obtenu une certification de ce niveau ont normalement accès à des filières d'apprentissage plus avancé (incluant parfois des programmes d'enseignement supérieur) et à des emplois qualifiés. Ce niveau de certification donne également accès à une formation spécialisée pour ceux qui cherchent à progresser professionnellement. Les certifications de niveau 4 donnent également accès à des emplois spécialisés qui peuvent être exercés en autonomie et inclure des tâches d'encadrement et de coordination.</p>
5	<p>Les situations d'apprentissage typiques de ce niveau exigent que les problèmes soient résolus dans le cadre d'un processus d'apprentissage prédéterminé. Les facteurs mis en œuvre sont nombreux ; certains d'entre eux sont en interaction ; le changement dans un tel contexte est donc parfois imprévisible. L'apprentissage se fonde sur l'expérience d'un champ donné, souvent spécialisé.</p> <p>Des certifications de niveau 5 suivent de façon caractéristique l'achèvement d'un programme d'enseignement post-secondaire, tel par exemple une formation en apprentissage jumelée avec une expérience professionnelle complémentaire dans le champ considéré. Des techniciens supérieurs et des cadres obtiennent des certifications de ce type, qui font souvent le pont entre l'enseignement et la formation secondaire et la formation technique supérieure. Celles des certifications de ce niveau qui relèvent de l'enseignement supérieur font partie du « cycle court » (intégré à ou relié au premier cycle de l'enseignement supérieur) des certifications du cadre développé au sein du processus de Bologne ; elles font souvent l'objet de manuels scolaires de niveau élevé.</p> <p>L'apprentissage à ce niveau requiert impérativement une certaine autonomie et sa réalisation se caractérise par des connaissances précises et un suivi personnalisé mis en œuvre selon des procédures bien établies.</p> <p>L'assurance qualité est largement assurée par le contrôle d'experts, jumelé avec des exigences procédurales institutionnalisées.</p> <p>Le succès à une certification de niveau 5 donne accès à des programmes d'enseignement supérieur de niveau 6 (souvent moyennant des dispenses), à l'emploi dans un travail hautement qualifié et à une progression de carrière due à la reconnaissance des capacités professionnelles. Ces certifications peuvent également procurer un accès direct à des emplois impliquant une position managériale.</p>

6	<p>Les situations d'apprentissage au niveau 6 ne sont habituellement pas pré-déterminables et exigent la résolution de problèmes complexes dans le cours du processus d'apprentissage. De nombreux facteurs interagissent, ce qui implique que les changements de contexte soient imprévisibles. L'apprentissage est souvent hautement spécialisé.</p> <p>L'apprentissage, pour des certifications de niveau 6, s'effectue d'ordinaire dans des institutions d'enseignement supérieur. Toutefois, le cadre de travail fournit également un contexte suffisamment exigeant pour que les organisations sectorielles ou professionnelles proposent une reconnaissance de l'apprentissage réalisé selon cette voie. L'apprentissage au niveau 6 s'effectue sur la base de l'enseignement secondaire général et, tout en étant appuyé par des manuels scolaires de niveau avancé, inclut des aspects de premier plan du champ d'étude concerné. Des individus travaillant en tant que professionnels experts ou dans des positions managériales deviennent titulaires de ces certifications.</p> <p>Les certifications de niveau 6 sont associées au premier cycle des certifications de l'enseignement supérieur dans le cadre développé au sein du processus de Bologne.</p> <p>Des experts assurent habituellement l'apprentissage par un enseignement en face-à-face ou par un accompagnement sur les aspects pratiques. Les apprenants ont un contrôle réduit du contenu formel et des méthodes mises en œuvre, mais sont censés être autonomes dans leur travail de recherche et dans leurs réponses aux problèmes posés.</p> <p>L'assurance qualité est largement déterminée par une évaluation d'expert, jumelée avec des exigences procédurales institutionnalisées impliquant ordinairement le contrôle d'une tierce partie.</p> <p>Les certifications de niveau 6 donnent accès direct à une profession et constituent souvent le niveau d'entrée aux responsabilités managériales. Les certifications de niveau 6 donnent également accès à des poursuites d'études dans l'enseignement supérieur.</p>
7	<p>Les situations caractéristiques d'apprentissage sont non familières et requièrent la résolution de problèmes impliquant de nombreux facteurs qui interagissent, et dont tous ne sont pas évidents pour l'individu. De nombreux facteurs varient rendant le contexte d'apprentissage complexe et imprévisible. L'enseignement est souvent spécialisé.</p> <p>Les études formelles menant à des certifications de niveau 7 se déroulent habituellement dans des institutions spécialisées d'enseignement supérieur, et impliquent des connaissances et un niveau de compréhension fondé sur, ou en prolongement de, ou en progression sur des certifications de niveau 6. Des organismes sectoriels ou professionnels proposent de reconnaître l'apprentissage à ce niveau dans un cadre de travail. Des professionnels confirmés et des cadres ont accès à ces certifications.</p> <p>Les certifications de niveau 7 sont associées au second cycle des certifications de l'enseignement supérieur dans le cadre développé au sein du processus de Bologne.</p> <ul style="list-style-type: none"> • L'apprentissage est habituellement associé à un travail mené en autonomie au sein d'un groupe de même niveau ou de niveau supérieur. Il inclut la possibilité de travailler ou d'apprendre en fonction de ses intérêts personnels. Il implique normalement de la part de l'apprenant de conseiller des personnes travaillant à haut niveau dans le champ considéré. <p>L'assurance qualité à ce niveau repose grandement sur l'évaluation par les pairs jumelée avec des exigences procédurales institutionnalisées.</p> <p>Les certifications de niveau 7 donnent accès à l'emploi et à une progression de carrière dans le champ spécialisé considéré (ou en relation étroite avec ce champ). Elles donnent également accès à une poursuite d'études dans l'enseignement supérieur.</p>
8	<p>Les situations d'apprentissage pour des certifications de niveau 8 sont nouvelles, et requièrent la résolution de problèmes impliquant de nombreux facteurs qui interagissent, et dont certains sont changeants, non évidents, et donc impossibles à anticiper, rendant le contexte complexe et imprévisible. L'apprentissage se situe dans un champ hautement spécialisé.</p> <p>Les études menant à ces certifications s'effectuent principalement dans des institutions spécialisées d'enseignement supérieur. Les apprenants obtenant une certification de niveau 8 ont apporté systématiquement la preuve de la compréhension d'un champ d'études et de la maîtrise des savoir-faire et méthodes de recherche associés à ce champ.</p> <p>Les certifications de niveau 8 sont associées au troisième cycle des certifications de l'enseignement supérieur dans le cadre développé au sein du processus de Bologne.</p> <p>L'apprentissage à ce niveau est majoritairement indépendant des programmes d'apprentissage formel et s'effectue au travers d'actions auto-initiées, avec le conseil d'autres experts de haut niveau. Les individus</p>

	<p>travaillant à ce niveau en accompagnent souvent d'autres vers des niveaux élevés d'expertise.</p> <p>L'assurance qualité repose grandement sur l'évaluation par les pairs jumelée avec des exigences procédurales institutionnalisées.</p> <p>Les certifications de niveau 8 donnent accès à des offres d'emploi dans des champs spécialisés et de progressions de carrière dans des emplois requérant des savoir faire en termes de recherche, de travail scolaire et l'exercice du commandement.</p>
--	---

La directive et le CEEP se situent en définitive dans des perspectives différentes.

Le CEEP met en évidence des certifications, ce qui recouvre une réalité différente. Le document de travail définit ainsi la certification : *« une certification est obtenue quand un organisme compétent détermine que l'apprentissage d'un individu a atteint un niveau spécifique de connaissances, savoir-faire et compétences. Le niveau des résultats d'apprentissage est confirmé par une évaluation ou le fait d'avoir achevé un programme de formation donné. L'apprentissage et l'évaluation pour une certification peuvent prendre appui sur un programme de formation et/ou une expérience professionnelle. Une certification donne une reconnaissance officielle de valeur sur le marché du travail et pour la poursuite des études ou de la formation. Une certification peut donner le droit d'exercer une profession »*. Il résulte de cette définition que la certification peut être délivrée par des instances les plus diverses, privées ou publiques, structure d'enseignement ou émanant d'un secteur professionnel ou d'une entreprise. La certification dépend par ailleurs de l'appréciation de l'acquisition des compétences ; on est en présence d'un dispositif construit en référence à un programme d'apprentissage, et éprouvant effectivement la compétence. Ouvert à des publics de formation continue, le dispositif permet d'offrir à des travailleurs et/ou leurs employeurs les moyens d'une évaluation et d'une évolution professionnelle. Il permet aussi de dépasser quelques différences classiques entre les systèmes de formation ; par exemple un étudiant qui passe plusieurs années dans une structure post secondaire peut revendiquer en Angleterre, mais pas dans de nombreux autres États européens, un niveau universitaire malgré l'échec à des examens.

La directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles ne s'attache qu'à la reconnaissance et au transfert de titres et attestations délivrées par des États ou reconnue par ceux-ci. L'aptitude professionnelle n'est pas un élément retenu, ce qui peut sembler logique, au regard de l'objet du texte, mais soulève cependant quelques difficultés.

Assez curieusement, la directive semble ignorer toute la démarche que détermine la notion de formation tout au long de la vie. Seules compteront les durées d'études et/ou d'exercice de l'activité comme travailleur indépendant ou dirigeant d'entreprise (au sens de la directive). On est en présence d'un dispositif à cheval entre diplôme (mais pas toujours impératif) et certification personnelle (durée d'expérience comme travailleur indépendant, dirigeant d'entreprise –au sens large de la directive- ou salarié). Peu important en conséquence les acquis professionnels et les formations informelles.

Ceci est d'autant plus étonnant que la directive dispose que l'exercice des fonctions indépendantes ou de dirigeant d'entreprise peut dans un certain nombre de situations pallier l'absence de formation. Mais rien n'impose de porter une appréciation qualitative sur les conditions dans lesquelles se sont déroulées ces expériences professionnelles. On peut alors aboutir à un résultat contraire à l'objectif recherché, la protection du public et du consommateur.

Les deux textes semblent enfin plus concurrents que cohérents, bien que le CECP fasse un référence à la directive sur les qualifications. On relèvera ainsi une certaine inadéquation entre les niveaux. Le niveau 1 de la directive peut correspondre aux niveaux 1 et 2 du CECP ; le niveau 4 de la directive correspond aux niveaux 6 et 7 du CECP, le niveau 7 du CECP pouvant aussi s'adapter aux niveau 4 et 5 de la directive... Le dispositif mis en œuvre par la directive est aussi de nature à remettre en cause le fondement et les principes avancés dans le CECP : rien n'empêche d'utiliser cette grille pour certifier du personnel au delà des professions réglementées, ce qui rendrait inutile le maintien d'un dispositif d'enseignement et de formation organisé. De même qu'il existe aux Pays Bas un office qui détermine les conditions à remplir dans le métier des transports, il peut y avoir le même phénomène dans un autre secteur professionnel ; on peut imaginer un donneur d'ordre international qui exige de ses sous traitants des ISO ou un système de certification créé sur la base de la grille proposée par la directive. Il ne serait plus nécessaire alors de conserver les diplômes nationaux, ni d'ailleurs les autres grilles. Cela n'a rien d'inconcevable dans un contexte de réflexions sur la mise en place de grilles de référence et de compétences industrielles mondiales, notamment pour déterminer les niveaux requis pour conduire ou être associé à un projet. Ceci pourrait se fonder assez largement sur le cadre donné par la directive.

Ces divergences entre les textes pourront certes être dépassées, soit par des documents de mise en œuvre ultérieure ou par la jurisprudence communautaire. Elles contribuent toutefois à rendre l'action communautaire peu lisible, et donc à faire naître quelques doutes sur l'effectivité du pilotage des systèmes de formation .

III- La réception du cadre communautaire au niveau national

Malgré quelques imprécisions, on peut dégager quelques orientations de la réflexion commune des États membres, menée au niveau européen. La formation professionnelle est largement entendue comme un instrument de la politique de l'emploi, et à ce titre doit être mise en œuvre pour résoudre les besoins démographique des pays de l'Union, permettre le développement économique et l'épanouissement personnel et professionnel des citoyens. L'ensemble des acteurs (publics, privés et partenaires sociaux) doivent être mobilisés, les États jouent dans leurs frontières un rôle d'animateur d'ensemble, et l'Union intervient pour insuffler instruments et orientations, et veiller à la gouvernance.

Si les États ne sont en réalité pas toujours animateurs du système de formation professionnelle, le cadre communautaire ne constitue pas réellement une contrainte stricte. Les orientations se heurtent à des organisations nationales spécifiques, et on peut douter que l'intervention européenne influence toujours les acteurs.

Le cadre communautaire apparaît comme un système de référence que les acteurs adaptent en fonction de considérations propres. Ce n'est pas une influence normative, mais dans le fond plutôt un cadre de référence qui conduit les États et les autres acteurs à ré-interroger les système dont ils ont la charge.

A- Pilotage d'ensemble et spécificités nationales

L'examen des dispositifs nationaux fait apparaître souvent l'une ou l'autre des limites, voire les deux. Le pilotage de la formation peut être parfois incertain, et il manque parfois de cohérence entre les différents aspects de la formation professionnelle.

1) Les systèmes polonais et espagnol : le rôle encore central de l'État

Les systèmes polonais et espagnol de formation professionnelle sont très largement dépendants de l'action de l'État, et dans une moindre mesure, des collectivités territoriales. Ceci s'explique par des raisons historiques et économiques. La formation professionnelle s'est développée en Espagne de manière récente, sous l'influence de l'Union européenne ; l'Espagne est par ailleurs majoritairement composée de PME, traditionnellement réticentes aux absences des salariés et aux désirs d'évolution que suscite la formation. Les anciens conglomérats polonais étaient par ailleurs chargés d'assurer la formation des salariés et des jeunes ; leur effondrement après 1989 a entraîné la disparition de ces structures. Les deux systèmes ont donc été récemment construit ou reconstruit, en suivant les orientations européenne, avec une large intervention de l'État. Dans le cas espagnol, l'État essaie progressivement de transférer aux collectivités des compétences, et d'impliquer les partenaires sociaux.

- Le système espagnol de formation professionnelle

Le système espagnol se caractérise par une gestion essentiellement publique de la formation professionnelle. Le système de formation est découpé en trois sous-systèmes, la formation professionnelle initiale⁵², la formation professionnelle occupationnelle (en faveur des chômeurs), et la formation professionnelle continue (en faveur des salariés)⁵³.

Les sous-systèmes de formation dépendent largement de l'Etat, et dans une moindre mesure, des Collectivités autonomes. Les pouvoirs de ces dernières se correspondent en général à la mise en œuvre des actions ; ils dépendent de la conclusion d'un accord de transfert de compétences, ce qui concerne toutes les régions sauf le Pays Basque. Quant aux partenaires sociaux, ils sont progressivement intégrés.

La formation professionnelle initiale est structurée par le Catalogue National des Qualifications Professionnelles. Il a été élaboré par une instance nationale, l'*Instituto Nacional de Cualificaciones*, lui-même assisté d'un Observatoire des professions, en s'inspirant fortement des dispositions de l'Union européenne, de façon à permettre la reconnaissance des titres délivrés. Les actions de formation initiale sont ensuite mises en œuvre conjointement par l'État et les Régions. L'État accrédite les centres de formation, qui reçoivent le titre de *Centros integrados de FP* (qui peuvent assurer des actions de formation initiale, continue et/ou occupationnelle) ou de *Centros de Referencia Nacional* (spécialisés par public).

La formation occupationnelle reste une compétence de l'Etat⁵⁴, conduite par le Service Public de l'Emploi Etatique (SPEE, ex. INEM, équivalent au ministère du travail). Les actions s'inscrivent dans le cadre du *Plan Nacional de Formación e Inserción Profesional*⁵⁵. Le SPEE a une structure dans chaque Région, décentralisée à l'origine, et maintenant transférée (sauf au Pays Basque). Les Services Publics de l'Emploi Autonomes (des Collectivités Autonomes) déclinent les programmes du PNFIP dans les centres de formation publics ou privés (syndicats, entreprises), ou les structures qui dépendent d'eux (*casas de oficios, talleres de empleo...*), avec la collaboration des syndicats, associations, et corporations locales.

La formation professionnelle continue a été un des vecteurs de l'évolution des rapports entre l'État, les Communautés Autonomes et les partenaires sociaux. Le Statut des Travailleurs accorde au salarié un droit subjectif à la formation continue dans le travail⁵⁶. La mise en œuvre de ce droit a longtemps été une compétence exclusive de l'État, jusqu'à ce que le Tribunal Constitutionnel espagnol déclare que cette prérogative devait échoir aux Communautés Autonomes, dans leurs territoires respectifs⁵⁷. L'Etat espagnol a été au même moment confronté aux orientations

⁵² Cf art.27 Constitution de 1978 (droit à l'éducation), la Loi Organique 5/2002 du 19 juin 2002, relative aux qualifications et)à la formation professionnelle (LFP), et la Loi de l'Education: L.O.2/2006 du 3 mai 2006 (LOE).

⁵³ La formation occupationnelle et la formation continue sont régies par les art.35,1° et 40,2 de la Constitution de 1978 (garantie institutionnelle à la réadaptation professionnelle), et la Loi d'Emploi 56/2003 du 16 décembre 2003 (LE).

⁵⁴ art. 2,c)LE.

⁵⁵ Approuvé par le RD631/1993 : il définit les modes d'insertion des demandeurs du premier emploi, et les action de formation des chômeurs qui ont déjà travaillé.

⁵⁶ Art.4.2b du Statut des Travailleurs.

⁵⁷ STC 95/2002 du 25 avril 2002 & STC 190/2002 du 17 octobre 2002.

européennes, exprimées dans les Lignes directrices intégrées pour la croissance et l'emploi 2005/2008. Le système espagnol avait intégré le droit à la formation et le développement de l'employabilité ; il lui fallait désormais ajouter le développement des formations anticipant sur les défis de la compétence, du marché, et du besoin d'améliorer la productivité des entreprises. Ceci a déterminé une nouvelle régulation de la formation professionnelle continue, organisée par le RD 1046/2003 du 1^{er} août 2003 et l'accord National Interprofessionnel du 7 février 2006.

L'État joue enfin un rôle important en percevant les contributions obligatoires des entreprises et des salariés pour la formation continue, et en la redistribuant aux Communautés Autonomes. Il participe aussi au financement de la formation occupationnelle et de la formation initiale, et reste l'organisme gestionnaire du FSE.

Dans ce contexte, l'implication des Communautés Autonomes consiste à mettre en œuvre les programmes nationaux dans leur propre cadre territorial, selon les modalités définies par l'accord de transfert de compétences. Elles arrêtent par exemple les formations professionnelles initiales qu'elles proposent effectivement, et les moyens par lesquels sont déclinés les programmes de formation occupationnelle.

N'ayant pas conclu d'accord de transfert, la Région basque a construit son propre système, très largement inspiré du système national.

En matière de formation initiale, la Région Basque a bâti une structure parallèle à celle de l'Etat, sans en avoir les compétences, puisqu'elle est la seule Région avec laquelle l'Etat n'a pas conclu d'accord organisant le transfert (divergences sur l'étendue de ce dernier). La Région a donc élaboré un *Plan Vasco para la Formación profesional*, destiné à développer l'objectif de la formation tout au long de la vie, et elle bâtit un système intégré, comme celui-ci de l'Espagne, avec ses mêmes instruments et dispositifs : le *Consejo Vasco de Formación Profesional* est l'organisme consultatif du Gouvernement basque⁵⁸, et l'*Instituto Vasco de Cualificaciones y Formación Profesional* propose le *Sistema de cualificaciones profesionales del país Vasco* et son *Catálogo Vasco de Cualificaciones Profesionales*. Ces efforts pour être effectivement autonomes connaissent évidemment une limite de taille : le *Catálogo Vasco de Cualificaciones Profesionales* doit, pour être mis en œuvre, coïncider avec le Catalogue national. La Région Basque a enfin instauré l'*Observatorio Vasco de Formación profesional*, et l'*Agencia Vasca para la Evaluación de la Competencia y la Calidad de la Formación profesional*⁵⁹, mécanisme d'évaluation de la qualité de l'offre des centres de formations et des toutes les initiatives autour la formation.

En matière de formation occupationnelle, la région Basque a aussi créé une structure spécifique. La LANBIDE (société publique), assure le rapprochement de l'offre et la demande de travail et des actions de formation en collaboration avec autres administrations basques (Diputaciones provinciales, ...) et avec des entreprises (à titre individuel ou regroupées pour offrir des activités combinant emploi et formation à des chômeurs, et notamment aux jeunes à la recherche d'un premier emploi. La Région a aussi adopté un Plan Basque pour l'emploi (2003/2006) qui attribue à LANBIDE les actions et dispositifs de formation occupationnelle.

Enfin en matière de formation continue, il existe une fondation chargée de coordonner les actions de formation continue. Elle a été mise en place par l'Accord Interprofessionnel basque de 1995. Ceci étant, le rôle de la HOBETUZ est plutôt

⁵⁸ Décret du GV.222/1998.

⁵⁹ Décret du GV 62/2001.

réduit car depuis quatre ans elle ne reçoit plus de financements du SPEE, à l'exception des actions cofinancées par le FSE.

L'implication des partenaires sociaux s'est longtemps limitée à la participation à des instances officielles. Ils composent par exemple, au côté des représentants des 17 Régions et les représentants de l'Administration de l'État, le *Consejo General de la Formación Profesional* (CGFP), instance consultée sur le Catalogue National des Qualifications Professionnelles et qui participe au contrôle de l'*Instituto Nacional de Cualificaciones*. Les partenaires sociaux participent aussi traditionnellement, et dans les mêmes conditions, aux travaux de la *Comisión Estatal de la Formación Continua*, organisme à caractère consultatif mais qui propose cependant la répartition des financements entre les actions programmées. Ils participent par ailleurs aux instances équivalentes au niveau des Communautés Autonomes.

L'implication des partenaires sociaux prend cependant une réelle ampleur depuis le RD 1046/2003 du 1^{er} août 2003. Ce dernier accorde aux entreprises, aux travailleurs, aux associations d'employeurs et aux syndicats, le droit à l'initiative en matière de formation continue. La négociation collective de branche se développe en matière de formation continue. Elle fait l'objet d'une coordination par les *Comisiones Paritarias Sectoriales* ; celles-ci assurent l'inscription dans la durée, le suivi et l'évaluation des actions entreprises dans les secteurs dans lesquels des accords ont pu être conclus.

Les syndicats et/ou les organisations patronales peuvent aussi conclure avec le SPEE ou un SPEA un accord. L'accord peut tendre au développement d'actions de formation au profit des travailleurs (inscrits ou pas au syndicat qui prend cette initiative). Il peut aussi, ce qui sera plus fréquent lorsqu'il est conclu par une organisation d'employeurs, fédérer autour d'actions de formation et d'insertion de travailleurs des entreprises du lieu, du territoire, ou du secteur.

Les partenaires sociaux peuvent enfin créer et gérer leurs propres centres de formation.

Une nouvelle étape a été franchie par l'accord National Interprofessionnel du 7 février 2006. Directement inspiré par les orientations européenne en matière de formation tout au long de la vie, il fusionne les actions de formation occupationnelle et de formation continue, et intègre les organismes de coordination dans un seul Conseil, la *Comisión Estatal de la Formación para el Empleo*. Les partenaires sociaux y siègent au côté des représentants des Communautés Autonomes et de l'État. La *Comisión* se substitue à l'ancienne *Fondation Tripartite pour la Formation pour l'emploi* et a 3 missions :

- la coordination des initiatives de formation continue des entreprises individuelles, en accordant des permis de formation sans coût pour l'entreprise, c'est-à-dire la possibilité de déduire de sa contribution obligatoire les sommes effectivement engagées pour la formation continue ;
- la coordination des contrats de programmes de formation occupationnelle et continue conclus entre le SPEE et les partenaires sociaux (ensemble ou séparément)
- la coordination des actions complémentaires de recherche et d'innovation dans le domaine de la FPC.

En l'absence d'études chiffrées et conduites de manière scientifique, les acteurs et observateurs du système espagnol estiment que l'on est sans doute encore dans un système de pilotage par l'État, susceptible de devenir un mécanisme de gouvernance de différents acteurs. En l'état actuel des choses, les

Communautés Autonomes souffrent d'un manque d'expérience et de reconnaissance par les autres acteurs ; les partenaires sociaux semblent plus actifs et ont développé une certaine expertise, mais essentiellement en matière de formation continue et dans une moindre mesure en matière de formation occupationnelle. Mais les actions engagées par les uns et les autres sont encore très fréquemment initiées par l'État. Si l'on prend en compte le caractère récent de l'attribution de leurs compétences, et les efforts engagés pour se saisir des enjeux, le dispositif devrait effectivement fonctionner avec des acteurs puissants et impliqués à terme.

- Le système polonais de formation professionnelle

Le système polonais de formation professionnelle semble organisé autour de deux pôles. La formation initiale et la formation des chômeurs relève de la responsabilité de l'État et des collectivités territoriales ; la formation des salariés est décidée par les entreprises et organisée par les accords collectifs. La rencontre des deux dispositifs s'effectue notamment par l'instauration de la formation professionnelle sous forme scolaire, qui permet de rapprocher les deux dispositifs et leur donne une cohérence.

Le système polonais est une réponse à la disparition des écoles professionnelles et des structures de formation des conglomerats, au changement de régime politique et économique et à la très forte baisse du nombre et de l'audience des organisations syndicales. Il s'inspire aussi des principes européens.

La formation professionnelle est en principe un complément du dispositif de formation initiale. La Constitution de la République de Pologne affirme le droit de chacun à l'éducation jusqu'à l'âge de dix-huit ans⁶⁰ ; les pouvoirs publics garantissent aux citoyens un accès général et égal à l'instruction, et mettent en oeuvre une politique visant le plein emploi productif par la réalisation de programmes de lutte contre le chômage, par l'organisation et le soutien d'activités de conseil, de formation professionnelle, de travaux d'intérêt public et de travaux subventionnés⁶¹.

C'est dans ce cadre que la formation professionnelle des demandeurs de l'emploi est confiée à l'État et l'autogestion territoriale⁶², chargés de réaliser le plein emploi, de développer les ressources humaines, de favoriser une haute qualité du travail, et de renforcer l'intégration et la solidarité sociale. L'État établit le *Plan National d'Activités en Faveur de l'Emploi*, en tenant compte des principes de la Stratégie Européenne pour l'Emploi et des initiatives communales, cantonales, des voïvodies. La mise en oeuvre des formations est confiée aux voïvodies et aux cantons (sous supervision du Voïvode). La voïvodie est plus directement chargée du contrôle des actions et de leur adaptation aux besoins locaux du marché du travail, alors que le canton a l'initiative, l'organisation et le financement de projets locaux et autres activités en faveur de l'activation des chômeurs et la mise en place de la coopération avec les communes (publication des offres de travail, information sur les services de conseil et de formation, organisation de travaux publics et d'emploi social, financement de la formation des travailleurs du bureau cantonal de placement). Le maréchal de voïvodie ou le staroste peuvent enfin ordonner la

⁶⁰ Art. 70.

⁶¹ Art. 65 al. 5.

⁶² Loi du 20 avril 2004, sur la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail.

réalisation d'actions de formation destinées à la promotion de l'emploi ou l'activation professionnelle des chômeurs, des demandeurs d'emploi et des personnes en danger de licenciement. Les organisations tenues de mettre en œuvre ces actions sont les unités d'autogestion territoriale, les organisations non-gouvernementales s'occupant de la problématique du marché du travail selon leur statuts, les syndicats, les organisations d'employeurs, les institutions de formation, et les agences de placement. Les organisations peuvent recevoir des moyens pour accomplir la mission, ou simplement des objectifs.

La formation des salariés est en revanche assez souplement organisée. Les entreprises sont tenues de contribuer financièrement à la formation professionnelle, mais pas de former les salariés. Elle peuvent le faire, si elles l'estiment nécessaire. Le code du travail pose en principe que l'employeur facilite l'amélioration des qualifications professionnelles des travailleurs⁶³. L'implication des entreprises est cependant le plus souvent strictement financière : les entreprises sont tenues de contribuer au financement de la formation, selon les modalités définies par la convention collective ou (le plus souvent) définies par le règlement du fonds de formation et avec un minimum de 0,25% de la masse salariale. Elles peuvent consacrer les sommes à la constitution d'un fonds de formation d'entreprise ou, si un accord le prévoit, commun à plusieurs entreprises. Les modalités, dans ce cas, sont définies par la convention collective ou le règlement du fonds de formation : création, fonctionnement et liquidation du fonds de formation.

L'utilisation du fonds de formation s'effectue sur la base d'un plan de formation. Celui-ci est défini par accord entre l'employeur et l'organisation syndicale (ou un travailleur choisi par le personnel pour représenter ses intérêts) ; en l'absence d'accord dans le délai défini par les parties (au maximum 30 jours), le plan de formation correspond aux propositions de l'employeur. Le plan de formation contient en principe le diagnostic des besoins de formation, le nombre de personnes prévues à suivre une formation, le cadre de la formation, le moyen de suivi des effets de la formation, et les dépenses prévues pour la réalisation de la formation. L'entreprise conclut un contrat avec le travailleur bénéficiaire de la formation, définissant la nature de la formation (dans un cadre scolaire ou extra-scolaire), le niveau des prestations pris en charge par l'entreprise et les obligations du salarié (remboursement des frais de formation en cas de départ anticipé).

La formation continue reste cependant structurée par un rattachement partiel au dispositif de formation professionnelle initiale. Pour les salariés dans l'emploi, le code du travail propose le suivi des formations dans un cadre scolaire ou extra-scolaire. La formation sous forme scolaire est réalisée dans les établissements d'enseignement (écoles primaires, secondaires et supérieures). Les formes extra-scolaires de formation correspondent aux études post-universitaires, aux cours de formation, aux séminaires, stages professionnels, stages de spécialisation, pratiques professionnelles, l'auto formation guidée... Elle peut être suivie autant dans des structures publiques que privées : centres de formation continue, écoles, centres de formation, centres de formation supplémentaire et de perfectionnement des cadres, centres scientifiques ou centres de recherche, des associations, fondations, entreprises et autres personnes morales et physiques agréées par l'État. Ainsi, même si la formation continue n'est pas automatiquement qualifiante, le

⁶³ Art. 103 du code du travail. Ceci dans la mesure et aux conditions fixées par le règlement du Ministre d'Éducation Nationale et du Ministre du Travail et de la Politique Sociale du 12 octobre 1993 sur les principes et les conditions de l'amélioration des qualifications professionnelles et de l'éducation générale des adultes

système de formation initiale est la référence, et l'organisation polonaise permet la validation de titres par le salarié.

2) Le système allemand : un pilotage globalement concerté

Le système allemand de formation professionnelle est considéré comme une référence, à la fois du point de vue du nombre de personnes qui en bénéficient et de l'organisation mise en place. Il s'agit en effet d'un dispositif qui vise à un pilotage d'ensemble de la formation. Il est cependant nécessaire de distinguer la formation professionnelle initiale, plus connue, de la formation professionnelle continue et à l'attention des chômeurs.

La formation professionnelle initiale est un point de rencontre de différents acteurs. L'organisation nationale mise en place en 1945 s'est traduite par la réduction du poids de l'État sur l'éducation et la formation professionnelle.

La politique culturelle, et notamment l'éducation, est une compétence des *Länder* ; ces derniers sont expressément chargés de leur conception (« souveraineté culturelle des *Länder* »). C'est dans ce cadre que la réglementation des *Länder* définit l'organisation et le contenu des enseignements délivrés dans le cadre des écoles professionnelles. Apparues après la première guerre mondiale, les écoles professionnelles ont pour vocation d'apporter aux jeunes des compléments théoriques à la formation pratique reçue en entreprise. Elles accueillent les jeunes 1 à 2 jours par semaine.

L'État assure une régulation minimale en définissant le cadre législatif du contrat de travail et de la formation professionnelle, et l'orientation des activités. Dans le partage de compétence entre l'État et les *Länder*, ces derniers assument les tâches et fonctions étatiques, sauf disposition contraire de la Constitution ou pouvoir accordé à l'État. On distingue par suite les domaines de compétence législative exclusive de l'État et les domaines de législation parallèle. Lorsque la Constitution accorde à l'État une compétence de principe (législation exclusive), les *Länder* ne pourront émettre des normes que s'ils y sont expressément autorisés. Dans le cadre de la législation parallèle, à l'inverse, les *Länder* disposent d'une compétence législative tant que l'État ne fait pas usage de son droit de légiférer ; l'État exerce ces prérogatives notamment lorsque la réglementation régionale peut porter préjudice aux intérêts des autres *Länder* ou lorsque le respect de l'égalité juridique ou économique (et particulièrement l'égalité des conditions de vie) le requiert. La formation professionnelle est régie par des normes d'État. Le droit du travail relève du domaine de la législation parallèle, mais l'égalité juridique et économique explique le cadre donné par l'État ; quant à la formation continue et la reconversion professionnelle, elles relèvent de la compétence législative exclusive de l'État.

L'intervention des partenaires sociaux est aussi fondamentale. Les corporations, les organismes consulaires (chambres des métiers, chambres de commerce et d'industrie) et les entreprises prennent en charge la formation des jeunes, dans les écoles professionnelles et dans le cadre de travail. La volonté des entreprises de recruter, former et assumer la totalité des coûts de la formation de jeunes apprentis constitue le soubassement du système allemand de formation professionnelle dans son ensemble.

L'apprenti est soumis au statut régulier d'élève de l'enseignement partiel obligatoire vis-à-vis de l'État jusqu'à l'âge de 18 ans pour ce qui concerne l'enseignement scolaire. Pour ce qui touche à la formation en entreprise, il est

soumis à un contrat de droit privé avec l'entreprise qui le recrute en apprentissage. Ce contrat est enregistré auprès de l'administration publique de l'emploi, mais son cadre général est négocié par la voie de conventions collectives régulières qui fixent notamment le montant des rémunérations versées par les entreprises et de la loi de protection des jeunes travailleurs. L'apprenti est exclusivement évalué sur la base des connaissances accumulées sur le terrain de l'entreprise ; les connaissances scolaires ne sont pas décisives dans l'obtention du titre professionnel. Les titres professionnels sont délivrés par les chambres consulaires. Ces dernières sont également les principales organisatrices des commissions d'examen ouvertes à des représentants salariés et à des enseignants des écoles professionnelles. Elles ont peu à peu développé un système national d'évaluation -PAL- qui garantit l'homogénéité territoriale des niveaux de qualification. De manière générale, la formation professionnelle et son financement restent "*l'affaire des entreprises*", selon la formule consacrée en Allemagne et reprise par la Loi de 1969⁶⁴.

Les entreprises, en fonction de la nature de leur activité, mais sans doute aussi des représentations des fonctions de l'entreprise que véhiculent leurs dirigeants font intervenir un plus ou moins grand nombre de critères dans la détermination de leur politique de recrutement d'apprentis. Certaines s'en remettent à de simples calculs coûts / bénéfiques de court terme, alors que d'autres songent à la fois au prestige régional, voire national, que confère l'entretien d'un centre de formation valorisé, à la cohésion et à l'adhésion des employés que procure le recrutement d'apprentis formés sur place, à l'opportunité d'une sélection précoce que représente l'embauche d'apprentis dans le cadre du système dual, ou encore à d'autres avantages difficilement estimables sur un plan strictement financier. La formation professionnelle n'est pas toujours soumise à un calcul d'intérêt univoque, reposant sur une norme de maximisation du profit à court terme.

La régulation du système de formation professionnelle initiale ne dépend pas de tel ou tel acteur, mais de la rencontre des différents intérêts et des équilibres institutionnels entre acteurs. Les pouvoirs publics jouent un rôle relativement faible dans ce cadre ; leur rôle est déterminant pour la formation initiale non professionnelle mais ils sont exclus de la définition et la mise en œuvre des formations professionnelles. La réalité et l'importance des concertations des différents acteurs, comme l'équilibre trouvé entre niveaux central et territorial fait la force du dispositif.

Les orientations sont d'abord définies en commun. Les profils des métiers sont définis dans le cadre de commissions réunissant, au niveau fédéral, au sein de l'Institut Fédéral de la Formation Professionnelle (*Bundesinstitut für Berufsbildung*, BIBB), à la fois des représentants patronaux et syndicaux et des représentants de l'administration fédérale et des *Länder*. Ils sont valables sur l'ensemble du territoire fédéral et prennent la forme juridique de décrets du gouvernement fédéral (le plus souvent du ministère fédéral de l'économie ou de ministères sectoriels -santé, agriculture, etc.- assurant la tutelle de la formation dans leur secteur). Les profils ne sont cependant pas totalement uniformes : ils sont fixés par des représentants des branches et sont variables d'une branche à l'autre.

Il y ensuite un réel équilibre entre niveau local et national.

⁶⁴ Une réforme visant à transférer à une administration les tâches dévolues aux chambres consulaires -contrôle des formateurs, des entreprises formatrices, organisation des examens-, votée en 1974, a donné lieu à une telle mobilisation du camp patronal qu'à l'occasion de la transition gouvernementale entre les chanceliers Brandt et Schmidt, le gouvernement a été contraint à un discret retrait du texte (Greinert 1993 p.108).

L'organisation du BIBB favorise ainsi l'équilibre et la concertation des acteurs, notamment publics. Son activité s'exerce à travers la Commission Principale (*Hauptauschuß*) au sein de laquelle siègent un nombre équivalent de représentants des salariés, d'employeurs, de responsables des *Länder*, du *Bund*⁶⁵. Les partenaires sociaux désignent eux-mêmes leurs représentants au *Hauptausschuß* du BIBB. La partie patronale le fait à travers le *Kuratorium der Deutschen Wirtschaft für Berufsbildung* (Conseil de l'Economie Allemande pour la Formation Professionnelle) qui regroupe les trois piliers de la représentation patronale : les associations économiques (BDI), les associations d'employeurs (BDA) et les chambres consulaires (DIHT, DHWKT)⁶⁶. Le DGB et le DAG assurent la répartition des sièges pour la partie salariée. Le pouvoir de disposition total de ces organes privés sur les sièges qui leur sont attribués renforce l'autonomie des acteurs corporatifs. L'intervention à parts égales de la puissance publique et des acteurs privés a pour fonction d'assurer une coordination interne aux pouvoirs publics, c'est-à-dire entre État fédéral et *Länder*, plus que d'impliquer les pouvoirs publics dans la régulation des grands équilibres de la formation. La présence de *Länder* effectivement dotés de compétence, mais pratiquant aussi une réelle concertation (comme en matière scolaire) avec et face à l'État est un élément de régulation.

Il existe par ailleurs une réelle articulation dans l'intervention des partenaires sociaux. Les branches négocient sur les coûts et le niveau de la formation, au niveau national ; il peut même y avoir des négociations dans des cadres plus larges, en matière de rémunération par exemple. La mise en œuvre de la formation, comme le recrutement, se réalise ensuite dans un cadre décentralisé (entreprises et chambres consulaires).

Le succès du dispositif allemand de formation professionnelle initiale masque la quasi absence des autres composante de la formation professionnelle.

La formation professionnelle des chômeurs est de la compétence de l'État. Elle est mise en œuvre par le service public de l'emploi, la *Bundesagentur für Arbeit*, et comprend des mesures de perfectionnement, de reconversion ou encore de qualification. Les observateurs soulignent fréquemment la faiblesse de ces mesures et leur faible efficacité. Les actions conduites sont notamment peu reconnues ; les contenus sont souvent inspirés de ceux de la formation professionnelle initiale, mais l'absence d'implication des partenaires sociaux serait une limite infranchissable.

La formation continue en entreprise (*betriebliche Weiterbildung*) est aussi beaucoup moins performante que la formation initiale. Un principe de subsidiarité régit ce type d'actions : ni l'État, ni les branches professionnelles sont censées investir, réguler ou financer ce secteur. Elle joue en conséquence un rôle extrêmement réduit. Quelques *Länder* ont essayé de développer des lois d'incitation à la formation continue, avec un succès réduit. Pour le reste, les partenaires sociaux s'efforcent de jouer le rôle de « centres de ressources ». Organisations patronales et syndicales diffusent des bonnes pratiques, soutiennent les initiatives, créent des réseaux... autour de la formation professionnelle continue. Comme dans

⁶⁵ La Fédération dispose le plus souvent d'un nombre inférieur de représentants. Il s'agit de hauts-fonctionnaires des principaux ministères impliqués dans la formation (économie, éducation). Le nombre de voix dont disposent ces fonctionnaires est toutefois équivalent au nombre de voix dont disposent les représentants des autres corps.

⁶⁶ Les organisations représentatives de l'artisanat ont fini par adhérer à cet organisme dont l'activité est liée à la loi de 1969. Par ailleurs, les représentants des professions libérales, du petit commerce, l'association majoritaire de défense des agriculteurs (*Deutscher Bauernverband*) appartiennent également à cette organisation.

le cas de la formation professionnelle initiale, les grandes entreprises ou les grosses PME leader sur un marché de produit spécifique ou sur un marché local s'efforcent de diffuser leurs pratiques de formation continue auprès de leurs entreprises partenaires – souvent des sous-traitants – de manière à agir sur leur propre productivité.

Quelques incitations au développement de la formation continue ont été mises en place.

L'article 96 I de la loi relative à l'organisation interne des entreprises oblige l'employeur et le comité d'entreprise à veiller conjointement à l'encouragement de la formation professionnelle des salariés ; ils doivent notamment tenir compte des intérêts des collaborateurs âgés, des travailleurs à temps partiel et des salariés ayant des obligations familiales. Dans ce cadre, l'entreprise détermine, à la demande du comité d'entreprise et en accord avec ce dernier, les besoins en formation professionnelle.

L'article 97 II de la même loi, instauré en 2001, fait même de la formation professionnelle un domaine de cogestion. Le comité d'entreprise doit « *participer à l'instauration de mesures de formation professionnelle au sein de l'entreprise* » lorsque l'employeur a « *planifié ou mis en oeuvre des mesures qui conduisent les salariés à un changement d'activité parce que leurs connaissances ou compétences professionnelles sont devenue insuffisantes au regard des tâches à remplir* ». Ceci est complété par un droit d'initiative, qui permet au comité d'entreprise d'agir de manière préventive.

Le développement de ces dispositifs n'a cependant pas eu les effets escomptés : les comités d'entreprise s'impliquent peu en matière de formation. Ceci tiendrait notamment à la complexité et la technicité des programmes de formation mis en œuvre dans les grandes entreprises, et inversement à une quasi absence des actions de formation dans les PME : 40% des grandes entreprises disposent effectivement d'accords relatifs la formation continue, contre 13% des entreprises de 500 à 1000 salariés, et moins de 4% pour les entreprises de moins de 20 salariés.

Le principal succès en matière de formation continue vient des initiatives personnelles des salariés. Il ne s'agit pas tellement des congés de formation, mis en place dans 12 des 16 *Länder* et pratiqués par environ 1% des salariés, mais de formations mises en place par les accords de branche et liées à la promotion individuelle. Le salarié peut ainsi obtenir le titre de *Meister*, de technicien, suivre une formation d'ingénieur ou de cadre. Les contenus des actions sont proches de ceux du système de formation initiale. Il n'existe cependant pas de financement spécifique de ces actions de formation continue à initiative individuelle.

3) Le système anglais : une organisation autour des besoins des entreprises

Le système anglais de formation professionnelle se caractérise par la recherche d'une grande souplesse, et d'une remise au marché des orientations de la formation professionnelle.

Le dispositif de formation initiale est largement partagé entre établissements publics et privés. Les collectivités territoriales ont disposé d'une réelle autonomie dans la définition de diplômes et de contenus de formation, jusqu'en 1988. Le gouvernement Thatcher redonna à cette date une place centrale à l'État, en

développant les dispositifs d'inspection et de contrôle des établissements, et redéfinissant des contenus et des titres nationaux. La réforme du système éducatif mise en œuvre par la loi du 15 mars 2006 cherche une combinaison entre contrôle étatique des contenus et modes de gestion privés (par la concurrence entre établissements). La suppression de la carte scolaire et le parrainage privé des établissements publics permettent notamment de susciter la recherche d'une meilleure qualité des établissements⁶⁷. Ces derniers sont mis en concurrence, et peuvent recevoir des aides financières d'entreprises ou d'organismes privés (associations culturelles notamment). L'État conserverait le contrôle des contenus et des conditions d'enseignement. En revanche, une réelle liberté est accordée aux structures d'enseignement, en matière d'enseignement supérieur et professionnel.

Les entreprises ne sont tenue qu'à des obligations réduites en matière de formation, mais connaissent un ensemble d'incitations. On relèvera ainsi l'obligation pour l'entreprise de former les salariés à la sécurité, ou l'instauration d'un représentant syndical à la formation. Ce dernier n'est pas un représentant classique du personnel, et il occupe donc une place assez en marge des autres représentants ; il dispose d'un crédit d'heures pour conseiller les salariés et les inciter à se former.

La formation des jeunes sans qualification et des demandeurs d'emploi est assurée par les *Training Enterprises Councils* (TECs). Ils sont constitués par les représentants des entreprises locales, et pourraient être rapprochés des chambre consulaires allemandes. Les TECs négocient chaque année des objectifs de formation de jeunes (*Youth training*) ou de chômeurs (*Employment training*) avec les gouvernements régionaux. Ils organisent ensuite des formations avec des organismes spécialisés, ou des formations par l'insertion en entreprise, puisque l'objectif est de rendre ces publics employables et de décider les entreprises à accueillir et former des travailleurs peu expérimentés et/ou peu qualifiés. En fonction des publics et des objectifs, les actions peuvent conduire à des qualifications ou non.

La cohérence du dispositif est en principe assuré par le mécanisme des certifications, les NVQs (*National Vocational Qualifications*). Il a été instauré en 1986, en application du Livre blanc sur la nouvelle initiative de formation (1981). L'accréditation des NVQs est assurée par le *National Council for Vocational Qualifications* ; il s'agit d'un organisme public disposant de comités (*Awarding Bodies*) qui définissent des standards de compétence par secteur professionnel, avec les organisations patronales de formation. L'accréditation est à durée déterminée. Les *Awarding Bodies* sont aussi chargés d'accréditer les organismes de formation qui délivreront les certificats et les entreprises qui participent à l'effort de qualification.

Le NCVQ a déterminé 11 domaines professionnels : agriculture, extraction, construction, mécanique, industrie de transformation, transport, commerce des biens et de service, santé, services aux entreprises, communication, formation. Ces secteurs professionnels sont entendus largement, de telle sorte que les salariés puissent passer d'une entreprise à l'autre en transférant les compétences acquises. Il existe 5 niveaux de compétences, qui intègrent la complexité, l'autonomie, la prédictabilité, la supervision et la responsabilité dans l'exécution des tâches.

Le dispositif des NVQs a été complété par les GNVQs (*General National Vocational Qualifications*), formes générales de qualification professionnelle concernant les jeunes de 16 à 19 ans en formation professionnelle initiale. Les

⁶⁷ Malgré de nombreux progrès, 1/3 des enfants de 11 ans ne maîtriseraient pas la lecture.

GNVQs permettent soit de poursuivre des études, soit de se préparer à la vie professionnelle. Ils sont en effet découpés en 3 niveaux, correspondant aux 3 premiers niveaux des NVQs. Le niveau le plus élevé reconnaît un niveau technique avancé et permet d'entrer dans l'enseignement supérieur.

La logique des NVQs est de remplacer les programmes de formation conçus pour le marché professionnel par la définition par les instances professionnelles des compétences nécessaires dans des domaines distincts ; les programmes de formation doivent apporter ces compétences. Il s'agit aussi d'offrir à ceux qui sont dépourvus de qualification une première étape vers l'acquisition d'un titre reconnu. C'est à ce titre que le salarié qui travaille dans une entreprise reconnue qualifiante peut faire valoir la qualification acquise sans avoir besoin de se soumettre à l'évaluation d'un organisme de formation agréé.

Le dispositif a cependant rapidement évolué d'une approche strictement liée à des compétences professionnelles à un dispositif intégrant des aptitudes générales, les *key skills units* (compétences clef générales), classées en 5 niveaux et appuyées sur des connaissances (maîtrise des technologies de l'information, calcul numérique, communication, capacité à coopérer, capacité d'apprentissage). Ajouté à l'instauration des GNVQs, ceci contribue à un certain rapprochement entre la formation initiale et la formation continue. Ce rapprochement permet une meilleure reconnaissance du dispositif par les entreprises, et une réelle évolution des formations initiales.

Il n'est cependant pas exempt de limites. Tous les secteurs professionnels ne sont pas couverts par le système des NVQs : environ 85% selon les études publiques. Par ailleurs, la multiplication des NVQs rend le dispositif souvent peu lisible pour les entreprises : plusieurs sont possibles pour les même secteurs, et les études publiques évoquent environ 4000 titres de certification. S'ajoute à cela le manque de reconnaissance effective de nombre d'entre eux. C'est pour répondre à ces limites que le gouvernement britannique a présenté le 22 mars 2005, un livre blanc (« *Skills: Getting on in business, getting on at work* ») proposant une large réforme du dispositif. L'objectif serait de simplifier le système d'ensemble tout en le généralisant, et d'instaurer un crédit compétence, notamment en faveur des adultes insuffisamment qualifiés, pour leur permettre de passer à un niveau supérieur de compétences et répondre ainsi aux enjeux démographique et technologique auquel le pays est confronté.

Au delà des questions pratiques que pose le dispositif, on peut relever l'originalité du système anglais de formation professionnelle, caractéristique à deux points de vue. Les objectifs et les besoins en compétences professionnelles sont définis par les entreprises ou des organisations patronales (fédérations, organisations territoriales) ; celles-ci assurent par ailleurs la formation des travailleurs, lorsqu'elle mène à leur insertion ou leur réinsertion. La cohérence du dispositif vient des certifications, auxquelles s'adaptent même et y compris, dans une large mesure, le système éducatif supérieur et professionnel. L'État incite au développement de ce cadre, sans y intervenir directement, mais contrôle le système de formation initiale secondaire.

4) Des dispositifs en recherche d'équilibre : les systèmes italien en français

Les systèmes français et italien de formation professionnelle sont confrontés à des questions assez voisines. L'État, les collectivités locales et les partenaires sociaux sont investis de prérogatives en matière de formation professionnelle. Les deux systèmes semblent assez partagés entre la spécialisation des actions selon les acteurs et les publics et une gouvernance globale de l'ensemble. Des dispositifs comme la présence de système de certification semblent essentiels à une démarche de gouvernance, et ceci distingue nettement la situation des deux pays.

- Le système italien de formation professionnelle

Le système italien de formation professionnelle est un dispositif en mutation, et à la recherche d'un équilibre. L'État a récemment transféré ses compétences, ou une grande partie d'entre elles, aux Régions et aux partenaires sociaux. Ces derniers ne se sont pas encore suffisamment imposés, n'ont pas forcément défini des politiques claires ni de terrain d'entente. Il y a donc éclatement des actions, rendu particulièrement délicat par la baisse des ressources des Régions. Pour autant, l'État n'a plus réellement les moyens d'assurer la gouvernance du dispositif.

L'éducation et la formation professionnelle des salariés et des chômeurs a longtemps relevé des compétences de l'État, la participation des entreprises se limitant en principe à la participation au fonctionnement du dispositif par une contribution calculée en fonction de la masse salariale. La cotisation obligatoire correspond à 1,61% de la masse salariale annuelle ; elle est versée au ministère des finances pour le financement de l'assurance chômage. 0,30% de la contribution est plus directement orienté sur la formation : les 2/3 des sommes constituent la participation de l'État au cofinancement des actions du FSE, le 1/3 restant est mis à la disposition du fonds de l'emploi, puis réparti entre les Régions.

La loi 53/2000 et la réforme constitutionnelle de 2001 ont introduit un nouvel équilibre. Les Régions sont désormais investies d'une compétence exclusive⁶⁸ en matière de formation. Elles assurent le financement, l'organisation et le contrôle de la formation professionnelle, et gèrent les ressources du FSE. Elles sont par ailleurs chargées de la mise en place et de l'organisation du cadre scolaire, jusqu'au 2^o degré ; elles répondent de ce fait du droit et du devoir d'éducation et de formation. Les Régions sont enfin chargées de la politique de l'emploi ; l'organisation et l'action des agences pour l'emploi a été transférée aux régions, qui peuvent aussi soutenir les entreprises en cas de difficultés.

Parallèlement, la loi 53/2000 a instauré les fonds pour la formation professionnelle. Ils sont directement inspirés des OPCA français, mais sont beaucoup plus réduits en nombre : 8 fonds nationaux sectoriels et 3 fonds interprofessionnels. Le financement des fonds est décidé par les entreprises : elles peuvent verser les 0,3% de la masse salariale destinés à la formation au fonds qu'elles choisissent, ou les verser au ministère des finances. Aucun autre financement n'a été prévu, ni pour les fonds, ni pour l'action publique, ce qui a provoqué une situation de concurrence assez brutale entre les différents acteurs. Les fonds interviennent en pratique principalement dans le financement de l'apprentissage.

⁶⁸ Art. 117 réformé Const.

L'État dans ce cadre conserve un pouvoir de coordination et de contrôle. Il définit les règles de fonctionnement, et supervise le fonctionnement d'ensemble notamment par l'intermédiaire de l'ISFOL, organisme d'études et de recherche du ministère du travail.

Il y a donc eu désengagement de l'Etat, au profit de nouveaux acteurs placés en situation de concurrence, et en principe tenus d'agir en concertation. Ce qui ne semble pas être encore pleinement réalisé.

Le développement des fonds pour la formation continue a eu pour conséquence la chute brutale des ressources de l'action publique. Les sommes qui alimentent les fonds sont autant de sommes que ne perçoivent ni le ministère des finances, pour les actions cofinancées avec le FSE, ni les régions par l'intermédiaire du fonds de l'emploi. Les fonds ont au demeurant mis en place immédiatement une véritable politique de collecte, à laquelle les instances publiques ont eu beaucoup de mal à s'adapter. Les régions se sont retrouvées confrontées à une réduction de leurs ressources (elles n'ont pas de ressources propres, et dépendent de ces sommes et du FSE), alors qu'elles voyaient s'accroître leurs compétences en matière d'emploi, de formation et de formation professionnelle des jeunes.

Ceci a provoqué une tension très forte, et a mené la région d'Emilie-Romagne à un recours devant la Cour constitutionnelle. L'initiative de la Région Emilie-Romagne est naturelle, car c'est la Région d'Italie qui a développé le plus de projets cofinancés par le FSE et a reçu la majorité des aides européennes versées à l'Italie. Le motif du recours contestait la légalité de principe de la mutualisation de sommes par les fonds pour la formation continue. Le recours a été rejeté, la Cour considérant que la mutualisation était légale, mais la Cour a précisé qu'en raison de la compétence accordée aux régions pour la formation professionnelle, les fonds devaient se concerter avec les régions sur la destination des ressources (publics...) : l'obligation de collaboration entre acteurs est donc juridiquement établie.

Des instances de concertations existent, qui semblent répondre à l'obligation reconnue par la Cour constitutionnelle. Mais elles ne sont pas réellement efficaces. Il existe plusieurs instances de concertation au niveau national, qui réunit autour de la certification et des qualifications d'une part, et de la formation continue d'autre part, l'Etat, les régions et les partenaires sociaux. Mais elles ne se sont pas réunies depuis plusieurs années. La loi prévoit aussi des instances de concertation au niveau régional. Celles-ci réunissent notamment les régions et les partenaires sociaux. Mais la concertation est peu effective, car même si les partenaires sociaux présents aux instances régionales sont membres d'organisations gestionnaires des fonds, leur action ne se situe qu'exceptionnellement au niveau régional : les fonds de la coopération, des PME, et des entreprises artisanales sont certes organisés dans un cadre régional, mais les autres ont une organisation seulement nationale.

Au-delà du problème des instances de concertation et des lieux de structuration des acteurs, il semble y avoir des raisons qui tiennent aux stratégies (ou au manque de stratégie) des acteurs.

L'Etat a d'abord conservé quelques pouvoirs d'intervention, et continue d'intervenir dans le fonctionnement du dispositif. Lorsqu'il distribue les ressources aux Régions, il définit des orientations ; la dernière circulaire par exemple laisse les régions libres pour l'affectation de 30% des sommes données, mais impose que 70% soient affectées en faveur des publics défavorisés (salariés âgés, salariés peu

qualifiés...) et des PME. L'État gère aussi le programme FSE « action de système », qui s'adresse aux opérateurs (organisations professionnelles et administrations régionales et nationales) et vise à améliorer le système en général de formation professionnelle. L'État peut enfin accorder des aides et des subventions aux entreprises ou aux Régions. Pour autant, il n'a plus la possibilité de jouer un rôle d'animateur, et ce même si les autres acteurs n'assument pas encore pleinement leurs compétences. Et certains de ses services s'inscrivent dans des orientations différentes : le ministère du travail est souvent présenté comme très soucieux de la Stratégie de Lisbonne, contrairement au ministère de l'éducation.

Les Régions sont ensuite dans des situations très différentes. Les contextes économiques sont très différents, ce qui détermine des besoins et des actions différentes. La Ligurie ou la Vénétie ont par exemple un tissu économique composé de grandes entreprises, qui ont une pratique effective de formation. Les projets régionaux sont aisément devenus les compléments de ces besoins. La Lombardie, la Vénétie et l'Émilie-Romagne ont aussi développé depuis plusieurs années des actions de formation professionnelle. La Région Emilie-Romagne a largement utilisé les crédits du FSE pour développer des actions de formation ; la Région Lombardie délivre chaque année 60.000 qualifications des jeunes et des chômeurs, pour l'accès au travail ou dans le cadre de l'apprentissage. Inversement, dans d'autres régions, comme en Toscane, il n'y a pas de formation professionnelle initiale pour les jeunes : il y a simplement adaptation après l'école ou l'université, mais rien d'autre, et ce qui est instauré n'existe qu'en fonction des financements du FSE.

Les Régions ne sont au demeurant pas le seul acteur local, tant pour le développement économique que pour la gestion du cadre de formation. Les Provinces et les communes interviennent aussi. La Constitution dispose que leurs rapports respectent les principes de subsidiarité, de différenciation et de proportionnalité et visent à valoriser le rôle des organismes locaux et des autonomies fonctionnelles. Les Régions fixent en conséquence les règles générales, et les gouvernements locaux définissent des actions et des contenus en fonction de leur contexte propre. Autant il peut y avoir accord et gestion consensuelle, comme en Emilie-Romagne, autant l'intervention de nouveaux acteurs détenteurs de pouvoirs propres peut entraver ailleurs l'action régionale. C'est particulièrement le cas lorsque des Provinces obtiennent des délégations de pouvoirs de l'État en matière de politique de l'emploi : dans ce cas, les pratiques ne sont plus inspirées par le principe de subsidiarité mais deviennent ouvertement concurrentes.

Les fonds pour la formation continue manquent pour leur part souvent d'expérience dans la gestion des fonds. Ils n'ont pas toujours réussi à déterminer des priorités précises, et ou se heurtent à des problèmes de transparence des décisions. Les partenaires sociaux ont des comités nationaux et régionaux de programmation, mais ceux-ci participent aussi aux séances plénières des fonds, et donc participent au contrôle et au suivi des actions qu'ils ont décidé. Pour éviter d'être accusé de pratiques occultes, certains fonds demandent à l'ISFOL de choisir leurs actions ; on peut comprendre leur logique, mais la situation démontre une certaine impréparation dans les transferts de compétence. Cependant trop peu de fonds définissent effectivement des priorités claires. Le rejet du projet présenté par une entreprise semble alors difficile voire impossible à justifier ; il y a donc saupoudrage des financements, chacun récupère ce qu'il a versé, sans plus, et la mutualisation s'avère inutile.

La définition d'actions communes entre acteurs privés et publics semble dans ce contexte très difficile à établir. On rencontre quelques expériences intéressantes de participation des fonds à des projets territoriaux. Il existe dans la région du Lazio

quelques pactes territoriaux qui fédèrent plusieurs acteurs : universités, municipalités de quartiers, banlieues, banques, chambres de commerce... Les pactes intègrent des politiques sur des marchés d'emploi (autour du port d'Ostie, du marché de Rome-Fiumicino...), des reconversions économiques et des mutations sociales, ou vise à l'intégration de publics en difficulté (immigrés, exclus...). Ces projets n'ont cependant pas donné lieu à des bilans, et ne peuvent être mis en place que lorsque les difficultés de ces zones rejaillissent assez largement sur différents secteurs économiques, ou lorsque les entreprises trouvent difficilement la main d'œuvre adaptée.

Mais les actions régionales ou territoriales sont rarement inscrites parmi les priorités des fonds. Ne serait-ce que parce qu'ils ont souvent obtenu les financements des entreprises en leur assurant qu'elles auraient un retour intéressant à leur investissement. Et ces actions soulèvent un problème de compétences et de procédure : les communes n'ont pas pouvoir de gérer les mécanismes complexes. Le succès du projet dépend de la présence d'un chef de file effectivement investi du pouvoir d'agir, et que les relations entre les différents niveaux soient admises. Au-delà des divergences politiques entre collectivités, ces projets peuvent les impliquer à la limite de leurs compétences, et nécessitent de déterminer une procédure administrative commune (en Italie, chaque collectivité dispose de sa propre procédure), inscrite dans la durée (la loi change aussi régulièrement les procédures), et avec le risque de contestation (admission illégale d'une autre procédure par une collectivité).

Le dernier élément contraire à la gouvernance de la formation résulte de l'absence de certifications communes. Le système scolaire et universitaire délivre des titres nationaux, mais il n'existe pas encore de répertoire des qualifications. Chacun travaille dans sa direction en matière durée de formation et de contenu. 3 régions travaillent actuellement sur un cadre régional des qualifications, mais il n'est pas du tout certain que ces cadres correspondent entre eux, ne serait-ce qu'en raison des différences d'activités économiques dominantes dans ces régions. Il y a très fréquemment des titres qui ne trouvent pas d'équivalent d'une région à l'autre, ou entre branches et régions. Le problème du transfert des compétences, accru par l'absence d'un dispositif comparable à la VAE, est un véritable frein au développement de la formation. Le système du passeport formation est entré dans les textes, mais il semble peu utile en l'absence d'un système national de reconnaissance des qualifications.

En analysant la situation italienne, des acteurs et des observateurs ont conclu à deux hypothèses possibles ; celles-ci sont au demeurant assez compatibles, l'une pouvant précéder l'autre.

La première consiste à accorder des compétences plus précises à chaque acteur. Les Régions pourraient s'occuper de l'insertion et la réinsertion dans l'emploi, et les fonds pour la formation continue des salariés. La solution pose la question de l'efficacité du dispositif. Il ne résout qu'apparemment les problèmes de découpage de compétences ; car les problèmes de répartition affectent certes les secteurs publics et privés (place de apprentissage...), mais aussi les acteurs publics entre eux (compétences des communes et des Provinces en matière d'action sociale...). Surtout, la solution paraît profondément rétrograde, car la logique de gouvernance développée au niveau européen est justement destinée à favoriser une meilleure efficacité par le rapprochement des acteurs et des actions. Et comme la baisse des revenus des collectivités est inscrite dans la durée, cette solution favorisera les salariés dans l'emploi au détriment des travailleurs en recherche

d'insertion ou de réinsertion. Bien qu'elles aient conscience de ces limites, c'est dans cette direction que s'orientent des Régions comme l'Emilie-Romagne. L'évolution du système italien de formation professionnelle mais aussi l'élargissement de l'Union Européenne entraînent une baisse drastique des ressources de la Région : moins de financements nationaux, du fait de la concurrence des fonds, et moins d'interventions à court terme du FSE, de par la réorientation vers l'est d'aides européennes. Dans ce cadre, le débat actuel des dirigeants de la Région Emilie-Romagne porte sur la détermination des actions les plus profitables : faut-il maintenir la formation professionnelle ou consacrer la totalité de ses moyens à des actions « offensives » (ou au moins plus utiles d'un point de vue électoral) comme l'aide à la création et au développement des entreprises et l'aménagement du territoire ? La deuxième solution, qui renvoie la question de la formation aux entreprises, tout en semblant dans le fond plus favorable à l'emploi, semble celle vers laquelle s'oriente la Région. Actuellement, elle tente de réduire les actions qu'elle conduit, en assurant qu'elle soutiendra en priorité les chômeurs, et notamment les moins qualifiés. Elle devrait à terme ne plus s'occuper que de ces publics, en complément du soutien à la création d'entreprise. Il n'y a pas encore de véritable spécialisation, mais c'est à cela que l'on peut s'attendre à moyen terme si la Région ne trouve pas de nouvelles sources de financement.

La seconde solution est une meilleure structuration du dispositif. L'État ou l'Union européenne (les observateurs italiens semblent plus confiants dans la deuxième piste) pourraient apporter des solutions par la mise en place d'un dispositif de certifications reconnues et transférables et par une incitation accrue à l'implication combinée des différents acteurs.

Malgré de réelles différences, la situation du système français de formation professionnelle renvoie à des questions assez proches.

- Le système français de formation professionnelle

Le système français de formation professionnelle est proche à certains points de vue du système italien.

On retrouve d'abord un mouvement de décentralisation engagé en 1986 et poursuivi notamment en 1993 et 2004 en faveur des régions. Celles-ci sont investies d'une compétence de principe en matière de formation. L'article L 214-12 nouveau du code de l'éducation dispose que la région « *définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle* ». Ces compétences complètent notamment les compétences économiques de la région, que définit l'article L 1511-1 du code des collectivités territoriales : « *la région coordonne sur son territoire les actions de développement économique des collectivités territoriales et de leurs groupements, sous réserve des missions incombant à l'Etat* ». Mais comme en Italie, la compétence régionale n'exclut pas l'action d'autres collectivités. Les départements notamment sont chargés de l'insertion, ce qui peut conduire régions et départements à des actions complémentaires ou au contraire concurrentes.

Les partenaires sociaux participent ensuite fortement au dispositif de formation professionnelle à trois niveaux : par la négociation collective, et notamment de branche, par la gestion de l'assurance chômage, acteur important de

la formation professionnelle, et par la gestion des OPCA, ce dernier point ayant inspiré le système italien.

L'État joue par ailleurs un rôle moindre dans le dispositif de formation professionnelle qu'il n'a pu le faire.

Enfin les structures de concertation instaurées par la loi, nationales ou régionales, ne semblent pas beaucoup plus actives en France qu'en Italie.

Il serait cependant erroné de conclure à l'identité des systèmes.

La place de l'État n'est pas comparable avec celle que l'on rencontre en Italie, autant pour des raisons historiques et de représentation collective que d'aspects juridique. L'État a conservé des prérogatives. Il reste chargé de la politique de l'emploi, ce qui lui permet d'intervenir assez largement en faveur des chômeurs, et ce au détriment des pouvoirs confiés aux partenaires sociaux et aux régions. La décentralisation française reste largement incomplète. Il y a eu décentralisation de certains pouvoirs, mais pas de moyens. L'État conserve la maîtrise de l'éducation nationale, de l'administration du travail et du service public de l'emploi, des exonérations de charges, et de la définition de l'ensemble du cadre juridique. Il peut à ce titre modifier par exemple le régime de l'apprentissage sans concertation avec les régions, qui sont chargées de le mettre en œuvre, ou décider de la part de chaque fonds structurel européen dans les régions. Le transfert aux régions réalisé en 2004 ne représente parfois qu'un transfert de charges, on pensera par exemple au transfert des établissements de formation sanitaire et sociale.

Ces moyens confèrent à l'État la possibilité de peser sur le système de formation professionnelle, même s'il ne le pilote plus que difficilement. Les régions, qui ont une compétence de droit commun pour la formation des jeunes et des demandeurs d'emploi, ne disposent pas des moyens d'une réelle politique. Mais elles représentent un acteur émergent, qui pourra sans doute mieux résister à terme aux emprises de l'État. Le système français semble en conséquence au milieu du gué, dans un entre deux susceptible de déboucher soit vers une réelle concertation entre acteurs se reconnaissant et recherchant la complémentarité, soit vers la paralysie si chacun ne détient (et met en œuvre) que des instruments de blocage des autres.

L'État s'appuie en premier lieu sur les instruments des politiques européennes.

Les ambitions nationales pour la Stratégie Européenne de l'Emploi sont inscrites dans le Programme National de Réforme. Son élaboration est strictement réalisée par les services de l'État, et les régions n'y sont associées ni pour la définition des orientations ni sur les contenus. Et même si la Commission Européenne a émis des remarques négatives sur le contenu du PNR, notamment en ce qui concerne la formation tout au long de la vie, les politiques régionales doivent entrer dans ce cadre.

L'État utilise aussi largement les fonds structurels pour orienter les actions de formation professionnelle. Ceux-ci apportent un complément de ressources. Mais comme ils peuvent contribuer l'un et l'autre au développement économique et social, une certaine marge d'appréciation est laissée aux États pour déterminer s'ils favorisent l'un ou l'autre : le projet de règlement définitif parle de répartition appropriée. L'État peut de ce fait décider s'il favorise plutôt l'aménagement du territoire ou la formation professionnelle, et proposer des actions. Selon l'importance attachée à l'une ou l'autre des politiques, ou par l'effet de choix budgétaires difficile, l'État va orienter fortement l'action des régions. Le cadre de

référence stratégique pour 2007-2013 comprend essentiellement des actions conduites par l'État ; les régions y ont une portion congrue. La décentralisation sera sans doute effectivement réalisée lorsque le cadre de référence stratégique prendra plus clairement en compte les actions décidées par les régions, et/ou sera élaboré en concertation avec les régions, voire, comme le demande l'Association des Régions de France, élaboré par les Régions elle-mêmes. Les services de l'État déterminent aussi la ventilation, entre les différents fonds structurels. Pour les prochaines années, l'ensemble des collectivités avaient manifesté le désir de partager de manière équilibrée l'enveloppe accordée à la France entre des actions cofinancées par le FEDER et par le FSE. Mais la décision finale ne suit pas les demandes, puisque la répartition sera de 56% pour les actions financées par le FEDER et 44 % pour celles prises en charge par le FSE. L'enveloppe de la région Aquitaine, définie par les services de l'État, sera plus déséquilibrée : 31% pour les actions relevant du FSE et 68% pour celles rattachée au FEDER.

Les régions disposent dans ce cadre d'une marge de détermination réduite de leur politique.

Elles se sont fréquemment dotées d'une délégation européenne. Mais celle-ci ne permet pas encore de parler d'une politique européenne des régions. Celles-ci cherchent une information directe sur les politiques européennes, tentent de construire des partenariats entre elles, au moins pour échanger les informations et les savoirs-faire, faire valoir une traduction des orientations européennes, indépendante de celle qu'en fait l'État (car pour l'instant, les actions sont déterminées par l'interprétation par l'État des politiques européennes). L'objectif est à terme de mettre en place des actions avec les partenaires sociaux ou d'autres régions, pour peser auprès des États ou de l'Union. Le Comité des régions réfléchit beaucoup à l'appréciation du poids global des régions sur l'Union, et au jeu d'opposition (et d'alliance entre l'Union et les régions) contre l'État. Pour autant, l'autorité de gestion reste l'État, même si les orientations des régions semblent plus proches de celle de l'UE.

Les régions essaient, au niveau européen, développer des actions communes pour des thématiques communes. La région Aquitaine a ainsi conclu des accords pour des échanges culturels (lycéens et étudiants), pour des thématiques économiques (avec l'Euskadi notamment), la recherche d'entreprise et développement économique (avec le Land de Hesse), ou encore la constitution de réseaux européens de santé (avec l'Emilie-Romagne). Ceci se combine avec d'autres réseaux ; on citera par exemple l'Arc Atlantique, qui permet un partage d'expériences avec des collectivités françaises, d'Espagne et du Portugal pour la protection du littoral et la défense de la façade maritime, et pourrait être un point d'appui pour structurer le sud ouest de l'Europe autour de stratégies communes, des coopérations ...

Mais l'impact européen sur les politiques de formation reste faible. Il n'y a pas de coopération en matière de formation professionnelle ; les régions recensent, comparent et étudient ce que font les autres régions. Il n'y a pas réellement de construction de projets, si ce n'est dans le cadre du programme Equal. Quand aux contenus des actions, la Stratégie européenne est si large qu'elle permet de rattacher toute politique ; l'essentiel est que ce qui est fait concerne les demandeurs d'emploi et les jeunes. Il y a donc le plus souvent une inscription des politiques régionales dans le cadre européen, mais sans réel impact de ce dernier.

Les politiques régionales dépendent en fait très directement de considérations financières. La manière dont la région utilise les fonds européens dépend largement de l'interprétation par l'État des politiques et de la législation européenne. Le cadre

de référence stratégique national réduit fortement les contenus des politiques communautaires, et la région est tenue de s'inscrire dans ce cadre déjà réduit en fonction des moyens qui lui sont alloués. Les régions doivent en conséquence gérer la baisse des revenus issus des fonds structurels, mais aussi le faire conformément aux orientations qui leur sont données. Elles ne disposent pas de la même autonomie que les régions italiennes ; il n'est donc pas question de réorienter les moyens régionaux de la formation vers la création d'entreprise et l'aménagement du territoire, mais on rencontre aussi des réflexions sur le resserrement des actions. La région Aquitaine recentre ainsi son action sur les publics les moins qualifiés, et la mise en place de parcours de formation adaptés aux besoins de l'économie locale. Les différentes directions générales adjointes, et notamment celles chargées de la formation et du développement économique se tiennent mutuellement informées des actions qu'elles conduisent et des orientations qu'elles prennent. C'est une action concertée plus qu'une politique organisée : il n'y a pas d'objectifs stricts et contraignants définis dans un temps donné. Mais en présence d'un besoin spécifique, les directions cherchent à le résoudre par l'apport des moyens dont elles disposent chacune si cela semble pertinent.

L'État dispose en principe de quelques instruments pour cadrer ou orienter les actions des partenaires sociaux et des régions. Ces instruments sont cependant réduits. Outre l'utilisation et la participation à des actions cofinancées par le FSE, l'État ne dispose plus que du réseau des APP, des engagements de développement de l'emploi et des compétences (ex-EDDF⁶⁹), de la possibilité de conclure des contrats d'objectifs, et les versements qu'il effectue aux réseaux des missions locales et des PAIO. Il lui reste en réalité l'argument de la lutte contre le chômage, conjuguée à la volonté de ses représentants sur le terrain de ne pas abandonner leurs pouvoirs pour continuer à peser.

L'État n'est donc pas devenu presque totalement absent du champ de la formation professionnelle, comme en Italie, mais on peut conclure au paradoxe d'une décentralisation qui limite les pouvoirs d'intervention de l'État, mais inachevée, la région n'ayant pas de réels moyens et trouvant difficilement sa place entre des services de l'État, qui n'ont pas été adaptés au mouvement, d'autres collectivités, qui n'entendent pas céder ce qu'elle ont reçu, et des partenaires sociaux, qui se consacrent essentiellement à la formation des salariés.

La présence d'un dispositif de certification apporte manifestement une réelle cohérence à au système de formation professionnelle.

Les titres et diplômes français sont essentiellement des diplômes délivrés par l'Etat. Celui-ci détermine le cadre légal de l'enseignement initial et professionnel et assure la préparation et la délivrance de l'essentiel des diplômes. Les partenaires sociaux et les représentants de la région participent à l'évaluation des structures d'enseignement, des programmes et des examens, et à l'appréciation de leur pertinence au regard des évolutions scientifiques, techniques, économiques, sociales et de la société⁷⁰ ; elle s'exerce au côté des Chambres consulaires, dans le cadre des Comités régionaux de l'emploi et de la formation professionnelle ou des Conseils académiques de l'éducation nationale. A défaut d'être accordés par l'Etat, et notamment par le Ministère de l'Education Nationale, les diplômes sont homologués par l'Etat, par les Ministère chargés du Travail, de l'Industrie, du

⁶⁹ Art. L 322-10 du code du travail.

⁷⁰ Art. L 335-8 du code de l'éducation.

Commerce et de l'Artisanat, ou de la Santé par exemple. Ils confèrent alors des droits équivalents à ceux attachés aux diplômes publics, et notamment aux avantages accordés par les conventions collectives.

Les autres titres et diplômes ne jouent qu'un rôle réduit, exceptionnel. Ou ils sont directement alignés sur les contenus des diplômes reconnus par l'Etat. Sauf exception, ils n'existent en réalité que dans la mesure où ils sont assimilés à un titre officiel ou homologués.

La seule exception concerne les compétences et qualifications acquises en entreprise et reconnues par les branches professionnelles (CQP, certificats de qualification professionnelle). La loi de modernisation sociale a instauré le répertoire national des certifications professionnelles⁷¹ dans l'intention avouée d'éviter le développement de dispositifs parallèles et concurrents des diplômes publics⁷². Le répertoire national des certifications professionnelles recense l'ensemble des titres et diplômes délivrés par l'Etat ou reconnus par une convention collective de branche. Les titres et diplômes délivrés par l'Etat y sont inscrits de plein droit, et les autres qualifications le sont à la demande des organismes qui les délivrent. La place déterminante de l'Etat se manifeste dans la composition de la Commission nationale de certification professionnelle, qui procède à l'enregistrement : les représentants des ministères y sont aussi nombreux que ceux des organisations patronales et syndicales, des organismes consulaires et des régions ; le président, nommé en sus, a une voix prépondérante en cas de partage des voix⁷³. Au-delà de l'intention de conserver une place centrale aux titres et diplômes d'Etat, l'exemple italien (ou plutôt le contre exemple sur ce point) montre à quel point la présence d'un répertoire national des qualifications peut contribuer à la cohérence des actions menées par différents acteurs. La mobilité géographique et professionnelle n'est en effet réellement concevable que lorsque les titres et diplômes obtenus sont reconnus, et particulièrement s'il existe, comme en France, un dispositif largement ouvert de validation des acquis de l'expérience.

Les systèmes de formation professionnelle dépendent assez fortement, on l'a vu, des cadres nationaux. A l'exception des systèmes les plus récents, comme la Pologne ou l'Espagne, qui se sont ouverts à la formation ou se sont profondément transformés, et ont adopté les orientations de l'Union, les traditions et équilibres nationaux conservent un réel poids. On peut aussi s'interroger sur l'influence réelle du cadre communautaire.

⁷¹ Art. L 336-6 II du code de l'éducation.

⁷² Voir en ce sens V. Merle et Y. Lichtenberger, « Formation et éducation tout au long de la vie 1971-2001 : deux réformes, un même défi », *Formation Emploi* 2001, n° 76, p. 169 et s., sp. P. 186.

⁷³ Décret n° 2002-617 du 26 avril 2002, *JO du 28*.

B- Doutes sur l'influence communautaire

Le cadre communautaire est présent comme référence pour les États et les acteurs. Mais il n'est pas forcément fidèlement suivi, et même les interventions directes de l'Union ont une influence controversées.

1) Adhésion ou partage du diagnostic ?

Le cadre communautaire influence-t-il réellement les dispositifs nationaux ? Le constat de l'importance du construit communautaire, et des actions mises en œuvre conduit à cette question. Pourtant toute la difficulté est d'apporter une réponse claire.

Les diagnostics et les orientations communautaires sont généralement reprises par les documents et les acteurs, à tous les niveaux.

Dans certains États membres, les projets et propositions font explicitement référence aux orientations communautaires. Les déclarations politiques et exposés de motifs, en Espagne, mentionnent les objectifs de Lisbonne ou participent des orientations des lignes directrices intégrées. Les lois sur l'emploi et sur l'éducation⁷⁴ faisaient une référence directe aux lignes directrices n°18 (formation tout au long de la vie), n°19 (garantie d'un marché de travail inclusif, qui soit attrayant pour les demandeurs d'emploi), n°20 (améliorer l'offre de formation aux demandes du marché de travail), n°21 (promotion de la flexi-sécurité en concertation avec les partenaires sociaux), n°23 (développer et améliorer l'investissement en capital humain), n° 24 (besoin d'adaptation du système de formation aux exigences de nouvelles compétences). Il en est de même en Pologne, notamment dans la loi du 20 avril 2004, relative à la promotion de l'emploi et les institutions du marché du travail.

Les rapports nationaux sur l'emploi, annuels jusqu'en 2005, se sont aussi évertués à établir le lien de nombreuses mesures avec les orientations communautaires. Il en est évidemment de même pour les Programmes Nationaux de Réforme établis par les États, ou les rapports annuels qu'établissent les partenaires sociaux pour le suivi du Cadre d'action pour le développement des compétences et la formation tout au long de la vie.

Des accords collectifs s'inscrivent aussi, au moins en partie, dans un partage d'objectifs. L'ANI du 20 septembre 2003 a un titre qui semble le rattacher nettement aux orientations européennes. Il place certains publics en exergue, qui correspondent à ceux qu'entend soutenir le FSE (femmes, seniors peu qualifiés), et organise une formation avec l'argent de l'entreprise et dans un but d'employabilité locale, ce qui n'est pas explicitement de la formation tout au long de la vie mais y revient. Et pourtant d'autres dispositions semblent totalement opposées aux logiques européennes.

Il n'y a cependant pas pour autant un grand mouvement collectif, de partage des diagnostics et des orientations, autour de l'Union européenne.

On peut d'abord rencontrer un réel décalage entre les actions inscrites dans les rapports nationaux des États et des partenaires sociaux, et la politique de l'emploi ou de formation professionnelle telle qu'elle était annoncée au niveau communautaire.

⁷⁴ Loi 56/2003 du 16 décembre 2003 ; Loi 2/2006 du 3 mai 2006.

Il y a sans doute ensuite rencontre de diagnostic en fonction du contexte. Selon le contexte dans lequel on se trouve, on peut rencontrer des diagnostics communs ou non. Tels acteurs issus des entreprises pourront être ou non inquiets du manque de qualifications ou des difficultés à terme de recrutement en fonction de la zone géographique dans laquelle ils se trouvent, du secteur dans lequel ils interviennent, de l'image et de l'attractivité que véhicule ce dernier, de sa pénibilité ou de sa technicité. La nécessité d'agir en faveur des publics en difficulté ou pour compenser les mutations technologiques est aussi diversement ressentie selon les zones géographiques. Le partage des diagnostics peut être plus ou moins large, comme les solutions qu'apportent les orientations communautaires. Elles pourront paraître adaptées ou au contraire totalement inappropriées aux pratiques des entreprises. Ceci s'accroît du fait de la présence d'un ou plusieurs niveaux administratifs au sein des Etats, qu'il s'agisse de décentralisation ou d'une organisation fédérale. Les Régions, *Länder* ou Provinces vont par définition adapter leurs actions aux demandes qu'elles reçoivent et aux partenaires avec lesquels elles peuvent mettre en place des actions. La Région Aquitaine a ainsi développé avec certains secteurs, qui en avaient effectivement besoin, des observatoires des métiers et des compétences (bâtiment, métallurgie ou transport) ; elle peut inversement bénéficier des informations et des perspectives développées par le secteur de l'agriculture. Ou la Région Emilie-Romagne a développé des actions avec les fonds pour la formation continue des PMI et de l'artisanat. Mais d'autres secteurs économiques n'ont pas de réels besoins régionaux ; leur action s'inscrit dans un cadre national voire plus large. Selon qu'ils manifestent des besoins ou non, les diagnostics et orientations prendront ou non du sens.

D'autres acteurs soulignent encore que le caractère extrêmement large des orientations européennes permet dans le fond n'importe quelle politique, voire pas de politique du tout. Elles peuvent correspondre à n'importe quel habillage, ou presque, parce qu'aucun État ou aucune collectivité peut dire qu'il ne fait rien pour le développement économique, la cohésion sociale ou le soutien aux populations en difficulté, comme aucune organisation professionnelle ne se désintéresse par définition d'une certaine efficacité économique et donc de l'emploi. Ce serait sans doute une clef d'explication de la difficulté à réaliser les objectifs précis de la Stratégie de Lisbonne, alors que personne n'est franchement opposé à la poursuite de ladite Stratégie.

D'autres enfin relèvent que l'adhésion ou le partage des objectifs européens est strictement matériel. Les mesures prises en faveur des femmes et des seniors peu qualifiés, dans l'ANI du 20 septembre 2003 en France, s'expliqueraient aussi par la nécessité, pour parvenir à la formation tout au long de la vie, de mobiliser des financements croisés (entreprises, branche, assurance chômage, régions, État) complétés par le FSE.

Le rôle des financements par les fonds structurels européens joue effectivement un rôle non négligeable, dont il faut préciser la portée. Mais de ceci nous retiendrons que les diagnostics et orientations communautaires peuvent représenter un cadre global dans lequel s'inscrit l'action des différents acteurs, mais acceptable essentiellement parce qu'il est suffisamment souple pour permettre la poursuite de logiques propres.

2) Interrogations sur l'impact réel du FSE

Beaucoup d'acteurs et des commentateurs insistent sur le rôle du Fonds Social Européen, à la fois pour ce qu'il apporte et comme manifestation effective de l'action communautaire. De manière générale, les fonds structurels européens sont considérés comme des déclencheurs, incitatifs et des compléments.

L'apport financier du FSE semble en effet essentiel pour les acteurs publics. Le FSE a très largement contribué, et contribuera encore, aux évolutions recensées dans les pays les moins en avance du point de vue économique. Il a été déterminant dans le développement de la formation professionnelle en Espagne par exemple. Il a aussi largement soutenu des restructurations dans des pays ou de régions en situation moins délicate, comme l'Emilie-Romagne.

Les fonds européens apportent aussi des soutiens aux actions conduites par l'État français. Le FSE en particulier a permis aux régions italiennes de maintenir les actions prévues malgré la baisse de leurs ressources consécutive au développement des fonds pour la formation continue.

Le FSE joue cependant un rôle manifestement moindre auprès des partenaires sociaux.

Il peut certes apporter des compléments de ressources. Certains OPCA français utilisent ainsi le FSE comme levier pour obtenir d'autres financements. La stratégie peut avoir une logique purement matérielle : l'élaboration de projets susceptibles d'être financés par le FSE, et appelant la participation et de l'OPCA et d'une collectivité peut permettre de mieux répondre à des demandes de financement des adhérents.

Le FSE est aussi une dimension importante du positionnement de l'Agefos-PME auprès de ses adhérents. La participation de l'Agefos-PME a été suscitée par l'État français, au cours de la période 96-99. A l'origine destinée à faciliter le développement de projets notamment en faveur de PME, cette participation s'est accrue et a entraîné un changement de procédure, le transfert de l'élaboration du dossier de l'État vers l'organisme relais. L'entreprise candidate à une action cofinancée par le FSE ne s'adresse plus aux services de l'État, mais à l'organisme conventionné, au niveau régional. La présence de cofinancements du FSE a plusieurs fonctions pour l'Agefos-PME. Elle est d'abord un moyen, comme les autres OPCA, d'obtenir des fonds supplémentaires et mieux satisfaire des adhérents, ce qui est d'autant plus utile dans un contexte de concurrence entre OPCA. Elle est ensuite un instrument de positionnement institutionnel, face à l'État et aux collectivités locales. Elle correspond encore à une démarche philosophique et une définition du rôle social de la PME : les PME sont ancrées dans un territoire, et seraient donc plus sensibles aux questions d'emploi, de développement local et de besoins de recrutement ; ceci, comme dans la fonction précédente, étant d'autant plus important dans une organisation qui compte nombre d'élus locaux et/ou de représentants dans des Conseils Economiques et Sociaux (national ou régionaux). Une dernière fonction est mise en avant par les dirigeants de l'Agefos-PME, la fonction symbolique : la participation de l'entreprise à une action cofinancée par le FSE pourrait représenter un certain label, une reconnaissance de la qualité de sa gestion ou plus simplement de l'utilité sociale de son implication. L'identification extrêmement forte de l'Agefos-PME à des actions cofinancées par le FSE serait un élément important dans l'adhésion d'entreprises au réseau.

Ceci étant, les actions cofinancées par le FSE et auxquelles participent les partenaires sociaux, et notamment les OPCA, sont minoritaires. La lourdeur du

dossier, la difficulté de travailler avec des collectivités ou avec l'État, ou plus simplement la difficulté de déterminer et conduire des actions réellement communes aux publics auxquels se consacrent les différents acteurs seraient déterminants. C'est une illustration supplémentaire de la difficulté de faire se rencontrer secteurs professionnels et territoires.

3) Permanence du cadre professionnel national

Une des dernières limites à la gouvernance d'ensemble est la persistance du cadre professionnel au niveau national.

Le dialogue social européen, quoique fréquemment mentionné, reste relativement réduit, au moins en matière de formation professionnelle. Le *Cadre d'action pour le développement des compétences tout au long de la vie* est à la fois essentiel comme base d'appui pour des accords ultérieurs, mais n'a pas réellement été suivi d'effets. Il renvoie au demeurant assez largement au niveau national, et constitue plus une définition de principes communs qu'une base contractuelle. Et des accords comme l'accord européen conclu dans la chimie, qui concerne en partie la formation professionnelle, sont très peu nombreux. Le développement de la négociation sectorielle ou interprofessionnelle au niveau européen pourrait cependant favoriser un pilotage d'ensemble beaucoup plus équilibré, car il (s) nécessiterait (-aient) de prendre en compte des besoins différents, des contextes trop divers pour permettre des orientations uniformes par métiers.

C'est par le développement du dialogue social européen que les partenaires sociaux, qui des définissent en général actuellement dans un cadre pourraient intégrer de manière effective les orientations communautaires, et accepteraient de construire des dispositifs ouverts à la diversité et aux partenariats notamment locaux.

Dans la plupart des pays étudiés, la branche occupe un rôle central en matière de formation professionnelle, ce qui conduit à une action des partenaires sociaux assez strictement orientée sur le métier, et non le territoire.

Ceci n'est évidemment pas vrai dans le cas britannique, puisque les négociations s'inscrivent dans le cadre de l'entreprise. Il n'existe quasiment pas de négociation à d'autres niveaux ; rappelons que les NVQs sont définies par l'État, après avis des organisations patronales, et que les TECs ne sont constituées que par des entreprises issues d'un même territoire.

La négociation collective se situe principalement au niveau sectoriel en Espagne et en Italie. Les profils des métiers sont fixés en Allemagne par des représentants des branches, et les découpages sectoriels se retrouvent dans l'organisation des chambres consulaires, et de ce fait dans la gestion des examens professionnels. En Pologne, le montant des contributions à la charge des entreprises est défini par la convention collective, qui autorise aussi la création de fonds de formation inter-entreprise, et définit le régime et les modalités de fonctionnement du fonds d'entreprise ou inter-entreprise.

En France enfin les branches occupent une place centrale. La détermination des qualifications professionnelles est de la compétence des branches ; les conventions collectives de branche doivent, pour être étendues, déterminer les classifications professionnelles, les niveaux de qualification qui s'y rapportent, et notamment les diplômes ou leurs équivalences, et les salaires qui assortissent les

différentes qualifications⁷⁵. Les partenaires sociaux doivent en outre négocier tous les 3 ans sur l'emploi, la formation et la qualification et la promotion professionnelle, comme sur les conditions de travail et d'emploi⁷⁶. L'article L 934-2 du code du travail dispose que la négociation triennale porte sur les priorités, les objectifs et les moyens de la formation professionnelle des salariés, et fixe pour cela une liste assez impressionnante de domaines qui doivent être traités. On relèvera parmi celles-ci la définition des objectifs et priorités de formation que doivent prendre en compte les entreprises couvertes par la convention collective. Dans le même ordre d'idée, l'article L 934-4 du code du travail dispose que le comité d'entreprise est informé est consulté sur l'exécution du plan de formation de l'année précédente et celui que la direction de l'entreprise a défini pour l'année à venir ; le plan de formation de l'entreprise doit prendre en compte notamment les orientations et priorités définies au niveau de la branche.

Cette centralité de la branche en France est la conséquence d'une évolution progressive depuis la loi de 1971. Le dispositif de 1970-1971 visait notamment à faire entrer la formation dans le champ de la négociation collective et à faire co-exister dans un même système une formation de court terme à finalité économique d'adaptation à travers le plan de formation et sa maîtrise par l'employeur et une formation de long terme à finalité sociale ayant vocation à être diplômante et permettre la promotion, à travers le droit au congé individuel de formation. Cette coupure perdurera malgré les évolutions de ces dispositifs. L'entreprise était ainsi consacrée comme lieu d'expression et de prise en compte des besoins des entreprises et des attentes des salariés en matière de formation en assujettissant cette dernière à une contribution obligatoire au financement de la formation continue. Les branches commencent à jouer en rôle en matière de formation à partir des années 1980, pour répondre notamment au chômage des jeunes. Cette situation a réinterrogé les modes d'accès à la qualification et les responsabilités respectives de l'État, des entreprises, des acteurs sociaux et des régions dans ces processus, et a fait apparaître la nécessité de construire les voies d'une plus grande implication des entreprises et de rapprocher l'offre de formation des différents niveaux où se définissent les besoins en qualification. Dans cette logique, l'ANI de 1983 (repris pour l'essentiel dans la loi de 1984) marque le début d'un nouveau partage des rôles entre l'Éducation nationale et les branches professionnelles : les partenaires sociaux y définissent de nouvelles voies d'insertion professionnelle par l'alternance et confèrent aux branches, par l'intermédiaire des CPNE⁷⁷, de nouvelles prérogatives - que le législateur n'entérinera qu'en 1986 - dans la production des qualifications avec la possibilité qui leur est ouverte de mettre en place des certifications spécifiques dont le caractère qualifiant est reconnu à égalité avec les diplômes ou les titres homologués préparés dans le cadre des contrats de qualification.

Le développement des Engagement de Développement de la Formation (EDDF) à partir de 1984 renforce l'implication des branches en matière de formation. La démarche des EDDF est rapidement tournée vers les PME, ce qui nécessite de s'appuyer sur des regroupements territoriaux ou professionnels. La précarité des

⁷⁵ Art. L 133-5 du code du travail.

⁷⁶ Art. L 132-12 du code du travail.

⁷⁷ Les Commissions nationales paritaires de l'emploi par branches professionnelles ont été instituées par un accord interprofessionnel de 1969 relatif à la "sécurité de l'emploi". Dans un contexte de restructuration de l'appareil productif, il s'agissait de mettre en place un outil de suivi des évolutions de l'emploi et de définition d'actions de formation susceptibles d'accompagner les transformations techniques et organisationnelles et de permettre la mobilité des salariés, interne ou externe. Longtemps en sommeil, elles furent réactivées à partir de 1983 par les dispositifs sur l'alternance.

premiers justifie le recours aux seconds. À partir de 1988, cette politique connaît donc des infléchissements successifs au travers desquels se met en place une contractualisation d'abord prioritaire puis exclusive avec l'organisation professionnelle de branche : les objectifs à inclure dans les engagements de développement de la formation sont élaborés en commun entre l'administration et l'organisation patronale et soumis pour avis à la commission paritaire de l'emploi, les contrats avec les entreprises se déclinant dans ce cadre. Parallèlement se met en place une autre procédure de contrat avec les organisations professionnelles de branche, les contrats d'études prévisionnelles⁷⁸ (CEP) par lesquels les pouvoirs publics, par le truchement de la Délégation à la Formation Professionnelle (DFP), contribuent au financement d'études prévisionnelles concernant les transformations attendues des formes de mises en relation de la formation et de l'emploi dans les secteurs considérés ; au sein d'un comité de suivi, les organisations de salariés se prononcent sur le cahier des charges et le déroulement de l'étude. La réforme des OPCA en 1993 est encore un élément de renforcement du poids des branches en matière de formation, et c'est dans cette tendance devenue essentielle que s'inscrit l'accord du 20 septembre 2003, largement à l'origine de la loi du 4 mai 2004. La centralité de la branche y apparaît totale ; autant l'annonce d'une action largement inscrite dans un cadre territorial (et notamment régional) est affirmé, autant l'accord interprofessionnel et la loi consacrent l'importance des branches, et réduisent au contraire, par une mesure apparemment strictement financière, les possibilités d'une action interprofessionnelle et inscrite dans le cadre local ou régional. Les accords conclus après la loi du 4 mai 2004 sont restés fidèles à cette évolution ; on notera particulièrement l'interdiction, dans les accords de branche, de toute dérogation par accord d'entreprise à ce qui venait d'être décidé pour la branche.

Deux dérogations au rôle central de la branche en matière de formation professionnelle méritent d'être relevées.

La première résulte de l'organisation même du réseau de l'Agefos-PME. Il est le seul réseau interprofessionnel⁷⁹ en France et il est structuré par des logiques et des modes de fonctionnement très spécifiques. Il s'adresse aux PME, et il est composé de représentants (employeurs et salariés) des PME. De cette caractéristique découlerait une attention particulière à la dimension territoriale. L'argument fréquemment avancé est que les PME vivent une rencontre entre branche et territoire. Elles ont besoin de compétences que la branche ne développe pas toujours. Fréquemment les acteurs du réseau ont souligné l'inscription des PME dans le territoire et particulièrement dans les petites villes et les zones rurales : les dirigeants et salariés se connaissent parfois depuis l'enfance, le chômeur à la recherche d'un emploi est parfois un voisin ou une ancienne relation, l'enfant d'un salarié. L'argument est d'autant plus fort si l'entreprise vend sa production ou ses services dans un cadre territorial lui aussi étroit. Elles ont d'ailleurs souvent des difficultés à faire venir à elles de la main d'œuvre adaptée à leur besoins. Elles doivent en conséquence former et adapter. Ceci pourrait sembler totalement idyllique si l'on ne précisait pas que parmi les difficultés que rencontre le réseau, figurent particulièrement l'adaptation des formations aux rythmes des PME et aux exigences de postes souvent polyvalents et perçus comme irremplaçables.

⁷⁸ La circulaire de 1993 transforme les contrats d'études prévisionnelles en contrat d'études prospectives en élargissant notamment leur champ d'investigation

⁷⁹ Le réseau OPCAREG, développé par le MEDEF, reste très cloisonné par branches ; c'est essentiellement un réseau inscrit dans le territoire.

Les logiques territoriales et interprofessionnelles seraient aussi la conséquence d'une situation historique. L'Agefos-PME a accepté de développer dans les années 1996-1999 des actions nouvelles, inscrites dans des territoires et co-financées par l'Union Européenne (PIT notamment). Elle a développé une ingénierie en ce domaine, et a pu satisfaire ses adhérents (et en obtenir de nouveaux) en leur apportant des moyens supplémentaires. Son organisation répond d'ailleurs à cette démarche, avec des allers et retours entre des orientations définies au niveau national et des expérimentations régionales de nouveaux dispositifs (comme actuellement la tentative de grouper formation à distance et DIF), et avec une logique de conseil et d'accompagnement des adhérents (soutien à l'élaboration des projets, à la recherche de financement, et aide à la recherche des organismes de formation).

Les accords conclus au sein de l'Agefos-PME reflètent l'inscription dans un cadre territorial. Les articles 7 et 8 de l'accord du 20 septembre 2004 (accord Agefos-PME) stipulent expressément l'obligation de rechercher le développement de partenariats avec les régions, l'État et l'Union européenne (art. 7) et les branches professionnelles (art. 8), de manière à exercer pleinement une mission de conseil et d'accompagnement des entreprises et des salariés, et assurer la rencontre dans un cadre territorial des politiques d'emploi et de formation définies au niveau national et les besoins locaux. L'article 12 de l'avenant du 21 mars 2005, relatif au DIF, impose pour sa part la recherche d'objectifs communs et de moyens correspondant avec d'autres acteurs territoriaux, notamment les collectivités territoriales, afin de promouvoir le DIF sur un plan territorial.

L'inscription territoriale et le développement de partenariats qu'imposent les accords ne sont cependant que partiellement suivis d'effets concrets. Les partenariats avec les acteurs publics locaux sont moins fréquents actuellement. On relève essentiellement un accord conclu avec la région Rhône-Alpes en faveur du développement de formations dans le domaine de la métallurgie, ou un accord avec la région Aquitaine en faveur des entreprises de moins de 10 salariés. Différentes motivations expliquent la difficulté à conclure avec les acteurs publics locaux : des délais et temporalités qui ne sont pas identiques (durée des mandats régionaux, ruptures de rythmes et alternances), la tendance apparemment très forte de chacun à resserrer ses actions en faveur des « siens » (demandeurs d'emploi et apprentis pour les régions, salariés pour les partenaires sociaux), divergences d'interprétation avec (en entre) les DDTEFP de ce qui est éligible ou non au FSE ; il y a souvent une appréciation différentes selon les directions. Les partenariats sont donc beaucoup plus fréquents dans un cadre territorial entre entreprises ou avec les branches.

La seconde exception au rôle central de la branche en matière de formation professionnelle est légale. Elle a été introduite par la loi de cohésion sociale (loi Borloo) du 18 janvier 2005. L'article L 320-2 du code du travail impose aux entreprises de plus de 300 salariés, ou aux entreprises de dimension communautaire employant 150 salariés en France de négocier tous les 3 ans sur la stratégie globale de l'entreprise et ses conséquences en matière d'emploi. La négociation porte notamment sur la gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences, les mesures de formation, de validation des acquis et de mobilité géographique et professionnelle des salariés. L'application de cette obligation aura nécessairement des répercussions sur la formation des salariés, et comme la négociation est directement orientée sur les objectifs de l'entreprise, aucune référence n'est faite aux orientations retenues par la branche. Cette exception ne remet cependant pas en cause la centralité de la branche en matière de formation professionnelle.

Conclusion

L'émergence de l'Union Européenne dans le champ de l'éducation a contraint les systèmes de formation des États membres à se remettre en cause. Sans prendre directement en charge les dispositifs, ni même instaurer une réelle contrainte, les politiques communautaires ont redéfini un sens à la formation, et ont élargi le cadre dans lequel elle était cantonnée. Le passage de l'éducation et de la formation professionnelle et/ou continue à l'éducation et la formation tout au long de la vie a assoupli les frontières entre les notions, fait apparaître de nouvelles exigences, notamment concernant les publics et les générations bénéficiaires de la formation.

Les politiques communautaires ne se substituent pas aux politiques nationales ou aux interventions des acteurs publics ou privés de la formation. Mais elles apportent un cadre, suffisamment large pour qu'ils aient pu apparemment y fondre leurs actions et leur organisation, mais aussi suffisamment précis pour pouvoir les conduire en définitive à évaluer les conséquences de leurs actions et les mettre en commun.

L'analyse de ce qui a été construit laisse une impression en demi-teinte. Autant la nécessité économique et sociale de la formation a pu s'imposer, autant il semble difficile d'obtenir la réalisation effective des objectifs définis et surtout obtenir l'intervention cohérente et concertée des différents acteurs. Le rôle central des États, réaffirmé dans les lignes directrices depuis 2005, semble le constat d'un relatif échec de l'Union à fédérer l'ensemble des acteurs autour des objectifs arrêtés.

La rencontre et le travail commun des acteurs s'imposent pourtant à double titre. Les spécialisations des acteurs (État, collectivités, partenaires sociaux) et par publics (formation initiale, chômeurs, salariés d'entreprise), avec des combinaisons plus ou moins complexes, ont en premier lieu montré leurs limites : elles coûtent cher, au mieux, et ne favorisent, le plus souvent, que ceux qui disposent des qualifications les plus élevées. Les évolutions technologiques, professionnelles ou même démographiques imposent en second lieu de dépasser la logique de professionnalisation par secteurs. Une grande part de l'emploi ne correspond plus aux cadres classiques ; n'aborder la formation que par la spécialité du métier n'a plus de sens dès lors que la précarité ou les changements professionnels d'un secteur à l'autre se multiplient. La recherche d'emploi est enfin, dans la plupart des pays européens, circonscrite à un espace territorial assez précis ; que l'on y soit favorable ou non, la mobilité géographique reste assez réduite. D'où la nécessité de trouver des solutions de formation tout au long de la vie, et particulièrement dans un espace territorial.

L'approche comparée peut apporter des éléments de réponse. Il semble y avoir des réponses par plusieurs démarches institutionnelles.

Le système allemand montre assez clairement la première solution. On a pu constater que l'un des succès de système allemand tenait à la rencontre effective des différents acteurs dans des lieux vivants, organisant un réel échange. Autant le dispositif ne semble pas efficace lorsque l'un des acteurs prend en charge entièrement une action (formation continue et formation des chômeurs), autant il est pertinent lorsqu'il organise un réel partage des compétences sur les mêmes

actions. Dans le système dual des formations professionnelles, les entreprises sont totalement responsables de la formation pratique, et les collectivités de la formation théorique. Les unes et les autres se mettent d'accord dans des structures dans lesquelles il y a un réel équilibre des pouvoirs. Et si l'organisation des examens est strictement du ressort des chambres consulaires, et permet d'évaluer les connaissances pratiques des candidats, les modalités d'évaluation s'appuient assez nettement sur les aptitudes acquises dans l'enseignement théorique. Ce dernier n'est pas dévalorisé. On pourrait craindre que l'équilibre des pouvoirs conduise au blocage. Il suffit, pour se convaincre de la capacité de ce modèle d'organisation à être exporté, de se référer à l'exemple des OPCA français, dans lesquels l'opposition entre partenaires est régulièrement dépassée dans les commissions chargées de la mise en œuvre effective. La réalité du projet et la responsabilité assumée permettent de trouver des compromis. C'est en ce sens que le Comité des régions en France tente de trouver des solutions pour associer les régions à la définition des orientations communautaires. ce qui semble justifié, si les partenaires sociaux disposent aussi d'une audience suffisante.

La promotion par une ou plusieurs personnes publiques d'un projet, autour duquel elle fédèrent l'ensemble des autres acteurs semble en revanche insuffisant en soi. Si l'on peut citer l'exemple français des contrats d'objectifs, qui peut conduire à des actions qui rassemblent des branches différentes et des acteurs publics autour de problématiques communes, ou le développement en France et en Italie d'observatoires prospectifs instaurés par des régions et des secteurs professionnels, on relèvera que pas plus que les orientations communautaires ces dispositifs permettent un véritable entraînement. Les succès restent marginaux, car les défenses de positions ou les considérations budgétaires réduisent souvent des démarches ambitieuses au plus petit commun dénominateur. Ceci particulièrement si les personnes publiques sont officiellement chargées d'assurer la réalisation des objectifs sans disposer d'instruments de levier suffisants.

Une autre orientation, dans laquelle s'engage l'Union Européenne au demeurant, est le développement de certifications reconnues dans un cadre le plus large. La définition de qualifications communes et repérables est en effet indispensable dès lors que différents acteurs peuvent intervenir dans le domaine de la formation. L'absence de ce système de qualification est manifestement la principale limite du système italien ; c'est pour cette raison d'ailleurs que les trois régions italiennes les plus actives en matière de formation professionnelle se sont engagées dans un processus d'élaboration d'un cadre de certifications. On a aussi relevé l'intérêt du système de certification français pour la promotion de la formation tout au long de la vie. La définition de contenus et de certifications apporte en Angleterre une certaine cohérence en matière de formation professionnelle et d'enseignement supérieur, et donne au gouvernement les moyens de poser des exigences malgré l'implication (combinée et concurrente selon les cas) d'acteurs publics et privés dans le système d'éducation.

C'est sans doute par la combinaison de ces solutions que l'intervention communautaire deviendra effectivement gouvernance : la présence simultanée d'un système de certification clair, d'objectifs précis et de moyens de contrôle et de responsabilisation de ceux qui les mettent en œuvre donnera un sens commun à des actions et des acteurs encore trop éclatés.

Table des matières

Introduction.....	2
I- Les concepts.....	3
A- La notion de formation professionnelle.....	3
1- L'éducation et la formation continue.....	3
2- L'éducation, la formation professionnelle et la formation continue.....	5
a) La formation professionnelle.....	5
b) L'éducation et la formation tout au long de la vie.....	7
B- La notion de gouvernance.....	12
II- L'intervention communautaire dans la formation professionnelle.....	18
A- Des fondements voilés d'une gouvernance communautaire.....	18
1- Textes mobilisables.....	18
a) Les dispositions du Traité.....	18
b) Les politiques communautaires.....	23
2- Jeux d'acteurs.....	25
a) Absence de sanctions.....	25
b) Subsidiarité.....	26
c) Participation en demi teinte des partenaires.....	27
B- L'action éclatée des directions de la commission.....	29
1- Acteurs.....	29
2- De l'orientation à la formalisation.....	31
a) La directive relative à la reconnaissance des qualifications professionnelles.....	31
b) Le Cadre Européen des Certifications Professionnelles pour la formation tout au long de la vie.....	34
III- La réception du cadre communautaire au niveau national.....	46
A- Pilotage d'ensemble et spécificités nationales.....	46
1) Les systèmes polonais et espagnol : le rôle encore central de l'État.....	46
2) Le système allemand : un pilotage globalement concerté.....	52
3) Le système anglais : une organisation autour des besoins des entreprises ..	55
4) Des dispositifs en recherche d'équilibre : les systèmes italien en français....	58
B- Doutes sur l'influence communautaire.....	67
1) Adhésion ou partage du diagnostic ?.....	67
2) Interrogations sur l'impact réel du FSE.....	69
3) Permanence du cadre professionnel national.....	70
Conclusion.....	74
Table des matières.....	76