

Congrès international des associations francophones de science politique 2007

Université Laval, Québec, Canada
25-26 mai 2007

SECTION « ADMINISTRATION PUBLIQUE »

« *Les instruments de l'action publique : histoires et effets* »

Irréversibilités instrumentales : droits, coordinations, dispositifs de suivi

L'exemple de la formation professionnelle continue (1971-2006)

Eric Verdier (LEST, UMR 6123, eric.verdier@univmed.fr)

L'« équipement » de l'action collective a fait l'objet de nombreuses approches en sciences sociales : pour se limiter à la littérature francophone récente ; citons notamment la « sociologie de l'action organisée » (Friedberg, 1993) qui fait de la construction et du déploiement des règles une composante déterminante des stratégies d'acteurs, « l'économie des conventions » qui débuta avec la notion d'« investissements de forme » (Thévenot 1986), la recherche sur les « outils de gestion » et « leur technologie invisible » (Berry, 1983), la sociologie des sciences dont la « traduction » repose sur des instruments (Callon, 1992) ou encore la sociologie de la régulation qui, appliquée à l'Etat, fait de la « règle un instrument d'une politique » (Reynaud, 1989) ...

Dans un tel contexte, le livre de P. Lascoumes et P. Le Galès « Gouverner par les instruments » (2005) présente un double intérêt majeur : il se focalise sur l'action publique, forme emblématique de l'action collective (Duran, 1999) et, surtout, développe, parmi d'autres propositions programmatiques, une conception interactive et interprétative de l'institution sociale qu'est un instrument. A ce titre, il ouvre un angle d'attaque particulièrement stimulant qui consiste à mettre l'accent sur l'« instrumentation » en tant que processus, c'est à dire sur « l'ensemble des problèmes posés par le choix et l'usage des outils (des techniques, des moyens d'opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d'opérationnaliser l'action gouvernementale » (ibid., p, 12).

Dans cette perspective, cette contribution se focalise sur la question suivante : comment les instruments d'action publique se maintiennent-ils, se réforment-ils, se dévaluent-ils ? En d'autres termes, comment se produit de l'*irréversibilité* en matière d'action publique entre innovations et recompositions ? Pour illustrer le propos, ce texte revient sur un ensemble d'instruments qui ont fait la preuve de leur aptitude à « changer dans la continuité », selon une perspective diachronique qui rejoint, sous certains aspects, la ligne de recherche développée par Bruno Palier (2004) sur la protection sociale.

L'instrumentation en cause a pour matrice l'obligation légale de financement de la formation professionnelle continue à laquelle sont soumises les entreprises depuis une loi datant de juillet 1971. Aujourd'hui encore, l'ensemble du dispositif français de formation continue conserve cette règle comme clé de voûte institutionnelle alors même qu'il a connu de très nombreuses et significatives transformations. En matière de politique publique d'emploi et de formation, il est usuel de souligner l'instabilité des instruments d'intervention, chaque urgence politique apportant son lot de recettes immanquablement présentées comme des novations majeures ; à l'inverse, la durabilité de ce prélèvement atteste du large consensus qui prévaut en ce domaine. En l'occurrence, la résilience de cette obligation légale est d'autant plus notable qu'à de rares exceptions de faible durée, elle s'avère être, à l'échelle de l'OCDE, une notable spécificité, fortement critiquée, tant en France qu'à l'étranger, en raison des biais qu'elle introduirait dans le fonctionnement du marché du travail (pour une récapitulation récente, voir Cahuc, Zylberberg, 2006).

La thèse développée ici consiste à expliquer la résilience de cette institution instrumentale par sa capacité à ouvrir et achever des droits sectoriels ou catégoriels porteurs de créances sociales croissantes, à enrôler des configurations d'acteurs de plus en plus diversifiées par le biais d'un échec de plus en plus complexe de médiations instrumentales. Dès lors la configuration

d'instruments, périodiquement développée, est-elle à même d'endogénéiser les changements résultant des évolutions du contexte macro-social et/ou des nouvelles prescriptions politiques ?

Ainsi par delà son apparente rigidité, cette obligation réglementaire à caractère fiscal fait preuve d'une plasticité sociale et politique qui favorise des ajustements organiques plutôt que structurels (Silvestre, 1986) pour apporter, au moins formellement, des réponses à des problèmes diversifiés de la relation formation emploi. Aussi au sein d'un système de relations professionnelles marquée par un haut degré de conflictualité et l'émiettement de la représentation syndicale, l'irréversibilité de l'instrument tiendrait plus à sa faculté à maintenir un jeu institutionnel pacifié qu'à l'efficacité des ressources investies dans la formation continue. Plus que sur une trop descriptive « dépendance de sentier », il est nécessaire d'insister sur les coûts symboliques, politiques et organisationnels d'un désengagement du jeu, de l'acteur étatique comme de ses partenaires publics et privés de différents niveaux et de toutes obédiences, managériales et associatives. Ainsi la régulation conjointe, chère à Reynaud (1989), s'échafauderait en l'occurrence plus par la neutralisation des intérêts en jeu que par la capacité à définir des règles d'action partagées.

Dès lors que l'on privilégie une lecture en terme de processus, comprendre ce qui construit l'irréversibilité politique de l'instrumentation d'une action collective nécessite d'affronter les interrogations ou hypothèses suivantes :

- Quelle est l'aptitude des instruments – et notamment des méta-instruments procéduraux - à soutenir une des dimensions centrales de l'action publique, à savoir la *coordination* entre des acteurs hétérogènes du point de vue des valeurs, des intérêts, des compétences institutionnelles et cognitives ?
- On ne saurait aborder un instrument mais des *configurations d'instruments*, dont les composantes et les modes d'articulation sont changeants au fil des usages, des confrontations et des apprentissages auxquels donne lieu leur déploiement.
- Dans ces configurations instrumentales en constant ré-aménagement, *les acteurs se positionnent, se hiérarchisent, se sélectionnent* et renouvellent ainsi enjeux et usages portés par les instruments. Acteurs et instruments sont co-constitutifs comme l'avance Crozier et Friedberg (1977).
- Les dispositifs de suivi, d'évaluation et de discussion (forums) favorisent la constitution de capacités réflexives qui influent sur l'adaptation des configurations d'instruments¹.

Une première partie s'arrête sur le méta-instrument « constitutif », tant procédural que substantiel, qu'est l'obligation de financement de la formation continue par les entreprises. Ensuite en est retracé le déploiement dans le temps et l'espace social, pour former une configuration instrumentale fortement ramifiée. Chaque séquence ouvre, sans jamais la clore, une nouvelle étape de ce bourgeonnement institutionnel.

1970- : l'entreprise formatrice ou le gouvernement par les normes

Comme d'autres pays européens, la France s'appuie sur « le grand récit » de l'éducation permanente construit par les organisations internationales (UNESCO, Conseil de l'Europe et OCDE) tout au long des années 60 (voir Kallen, 1996) dont l'objectif, sous l'égide des pouvoirs publics était de systématiser l'accès égalitaire à l'éducation, à tous les âges de la vie ; il se dédoublait : offrir une seconde chance aux personnes précocement sortis de systèmes de formation initiale souvent trop sélectifs ; ménager au plus grand nombre des possibilités d'épanouissement personnel par la culture et l'éducation.

L'invention d'une norme fondatrice

En la matière, les spécificités sociétales la loi française de juillet 1971 sur « la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente » sont particulièrement fortes, au niveau instrumental en particulier (Voir Géhin, Méhaut, 1993).

¹ On rejoint ainsi une proposition de Moisson (2006) plaidant pour une « problématique de l'outil d'apprentissage [qui à son sens] devrait être davantage explorée, compte tenu de la nature même de ces outils, en quelque sorte pour les empêcher de se transformer en automatismes aveugles ».

D'un côté, cette loi est précédée par deux accords interprofessionnels patronat-syndicats conclus en 1970, qui en feront la « loi négociée » à la française par excellence, témoignant plus largement de l'importance accordée au dialogue social par un Premier Ministre qui s'était fait le champion d'une « nouvelle société ». De l'autre, elle repose sur un « méta-instrument » financier à caractère fiscal non prévu par les accords, « le 1 % formation », c'est à dire un pourcentage minimal de la masse salariale que toute entreprise doit obligatoirement affecter à des dépenses de formation continue – pas nécessairement au profit de son personnel –². Autour de la gestion de cette ressource para-fiscale va émerger progressivement un tripartisme Etat-syndicats-patronat appelé à être le pivot d'une impressionnante configuration d'acteurs qui, d'après les termes de la loi, est appelée à « concourir » à l'obligation nationale qu'est devenue la formation professionnelle continue. Elle associe Etat, collectivités locales, établissements d'enseignements publics et privés, associations, organisations professionnelles, syndicales et familiales ainsi que les entreprises. Cette « mobilisation » ouvre d'emblée la voie à différents répertoires d'action publique : décentralisation, tripartisme, contractualisation public-privé dont on peut dire qu'ils lui sont quasiment consubstantiels.

Dans un premier temps, l'action publique privilégie clairement un répertoire managérial en mettant l'accent sur la construction d'une « entreprise formatrice » dont la notion de plan de formation va devenir emblématique. Les dépenses ainsi engagées suscitent la constitution d'un marché de la formation dont les offreurs vont proposer des prestations de service à des entreprises qui ne sont pas en mesure de satisfaire, par leurs seules capacités internes de formation, une demande fortement croissante. Cette régulation marchande co-existe avec une définition de l'instrument légitime en matière de formation des salariés qui s'avère très prescriptive et uniforme.

Afin de contrôler l'exécution de l'obligation légale, la définition donnée par la loi de 1971 (et nombre de textes ultérieurs) ne considère comme « éligibles », au titre de l'obligation légale, que les actions de formation se déroulant pendant le temps de travail « conformément à un programme qui, établi en fonction d'objectifs préalablement déterminés, précise les moyens pédagogiques et d'encadrement mis en oeuvre et définit un dispositif permettant de suivre l'exécution de ce programme et d'en apprécier les résultats (...) ». L'archétype en est donc le stage - calé sur la forme scolaire - se déroulant en dehors de la production, alors que dans nombre d'entreprises, notamment de petite taille, il est difficile de concevoir la formation comme une activité séparée du travail (apprentissage sur le tas, processus d'imitation, travail en doublage) en vue de constituer les qualifications opératoires nécessaires. Pourtant cette conception formalisée de la formation faisait l'objet d'un large consentement institutionnel, puisqu'elle était issue d'une négociation et donc d'une « régulation conjointe » (Reynaud, 1989). Dans le contexte de l'époque, « la crise du travail », la remise en cause du taylorisme ... incitaient les représentants de salariés ainsi que nombre de formateurs et même de responsables d'entreprises, désireux de transformer les structures de travail, à prôner l'extériorisation de la formation vis à vis de l'atelier ou du bureau, considérés comme irrémédiablement soumis à la logique taylorienne.

L'instrument positionne les acteurs privés et publics

Cette obligation produit de très forts effets d'éviction, de sélection, de coalition si ce n'est de collusion :

- Eviction : la focalisation sur la formation pendant le temps de travail dévalorise les traditionnelles formations de promotion sociale, les cours du soir et, plus largement, affaiblit le secteur de l'éducation populaire (Dubar, Gadéa, 1999) ; éviction encore dans la mesure où la forme stage est peu adéquate au mode d'organisation de nombre de PME qui peuvent difficilement se passer de la présence constante de leurs salariés.
- Sélection au profit des grandes entreprises à marchés internes qui avec une efficacité variable font de la formation continue une variable clé de leur GRH, que ce soit en tant qu'instrument de pacification sociale ou de recomposition de leurs qualifications et compétences, en tout cas

² A l'époque 0,8 % de la masse salariale, aujourd'hui 1,6 % - 0,55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés : il s'agit d'une obligation de dépenses et non de formation de ses propres salariés; l'entreprise peut choisir de verser en tout ou partie sa contribution à un fonds de mutualisation sectoriel ou territorial qui lui-même contribuera à des demandes d'autres entreprises dont les demandes excèdent leurs propres possibilités de financement.

au détriment d'un droit individuel, le congé-formation, restreint bon an mal an à quelques dizaines de milliers de salariés bénéficiaires

- Création d'acteurs institutionnels : dès le début des années soixante-dix, se créent des fonds paritaires chargés de collecter les versements des entreprises sous-consommatrices de formation par rapport au niveau de dépenses imposé par l'obligation légale (de 0,8% à 1% des salaires durant la première décennie) en vue de les mutualiser.
- Sur cette activité de mutualisation vont se greffer des effets de coalition, si ce n'est de collusion, entre les partenaires sociaux, notamment au niveau des branches. Ces fonds paritaires vont permettre de financer assez largement les appareils patronaux et surtout syndicaux. Cette légitimité institutionnelle dispense de la quête toujours plus difficile d'adhérents, alors que les syndicats sont quasi-absents des PME (Mériaux, 1998).
- Formatage quelque peu schizophrénique de l'administration publique avec d'un côté, la création d'un secrétariat interministériel à la formation professionnelle placé auprès du Premier Ministre (le premier titulaire en a été Jacques Delors - voir Delors 1991) doté de correspondants dans tous les ministères et d'un réseau de délégués régionaux chargés de susciter et capitaliser les initiatives innovantes ; de l'autre, un groupe national de contrôle chargé de traquer les manquements à la norme, qu'il s'agisse de défauts de versement financier ou d'imputation illégale d'actions de formation à cette obligation de financement instrumenté par un copieux formulaire fiscal rempli annuellement par les entreprises.

Par la pluralité des référents mobilisés et/ou potentiels, cette séquence – toujours en cours – compose une figure ambiguë et, en partie de ce fait, assez créative et innovante qui articule des instruments dont la composition ne va pas de soi : Dialogue social / Obligation légale ; prélèvement para-fiscal / constitution d'un marché de la formation ; force du contrôle / incitation pour les GRH etc ... Les critiques formulées à l'égard du dispositif se nourrissent d'ailleurs de la pluralité des interprétations possibles sur le sens de l'action.

Dénonciations récurrentes et mises en cause du dispositif

Malgré d'indéniables innovations – qui ont parfois précédé la loi -, cet ensemble d'instruments débouche sur un régime d'action qui, de rapport en rapport, d'études en études, fait l'objet de critiques et de dénonciations d'autant plus vives qu'ont été fortes les ambitions initiales. L'instruction des défaillances du dispositif réglementaire s'avère être d'autant plus une ressource pour son adaptation et sa réforme périodique qu'elle se développe sur plusieurs registres :

- Au regard de critères civiques, La « deuxième chance » se révèle être un leurre puisque au contraire, comme en atteste d'année en année, la statistique issue de la déclaration fiscale, la formation continue bénéficie d'abord aux salariés bien dotés en capital scolaire et en qualification et notamment, aux professions intermédiaires et cadres ; a contrario les ONQ, surtout s'ils travaillent dans des PME, n'ont que peu de chances de participer à la formation continue. En outre, la situation est encore plus défavorable pour les catégories de main d'œuvre – jeunes, femmes en reprise d'activité ... - situées à la périphérie du système d'emploi.
- Au regard de principes d'efficacité marchande et industrielle, nombreux ont été les rapports à s'inscrire dans cette mouvance critique : Marger 1984, Guillaume 1985, ... pour pointer les limites d'une formation « stagifiée » au regard des exigences de compétitivité hors coûts provenant d'entreprises hétérogènes. Se greffait sur cette dénonciation la remise en cause d'une réglementation de nature à brider l'entreprise entrepreneuriale même si, dans les faits, il n'y avait nulle obligation de formation. En outre, quelle qu'en soit la formule juridique, la mutualisation fonctionnait « à rebours », c'est à dire que, parmi les adhérents aux fonds paritaires, elle favorisait plutôt les salariés des entreprises moyennes ou grandes que ceux des petites (Verdier, 1986).
- Au regard d'une volonté originelle d'innovation institutionnelle au service de projets spécifiques, une contradiction traverse l'action publique depuis ses origines : d'un côté, l'appel aux lancements d'initiatives décentralisées, sur une base territoriale et professionnelle dans le cadre d'une « convention de 'l'Etat situé' (qui) repose sur l'autonomie d'action des acteurs (Salais, 1998) ; de l'autre, l'alignement des pratiques sur une norme homogène qui

réduit les possibilités d'interprétation des règles : la forme du stage associée à une logique de contrôle fait ainsi l'objet d'une double dénonciation, marchande au nom de la nécessaire simplification administrative mais aussi « artiste » (Boltanski, Chiappello, 1999) en raison des entraves à la construction de communautés de pratiques innovantes en la matière).

Vaines pendant des années, ces dénonciations vont néanmoins légitimer la mobilisation d'autres répertoires d'actions dès lors que les contextes macro-sociaux feront surgir de nouveaux enjeux sur l'agenda politique. Pour autant, cette première phase n'est pas dévaluée, loin s'en faut, puisque le prélèvement obligatoire voit régulièrement augmenter sa quotité et son assiette, notamment en soutien à un bourgeonnement institutionnel de plus en plus complexe.

L'irréversibilité instrumentale et le déploiement d'une pluralité d'inter-médiations institutionnelles

La continuité s'exprime dans la référence constante à la norme originelle, le changement s'inscrit dans la conjugaison inédite de plusieurs régulations : contractualisation, délégation, décentralisation et, dans une certaine mesure, européanisation.

1983- : L'entreprise « insérante » et le renforcement du partenariat social

Dans le contexte de l'époque marqué par une très forte dégradation de l'insertion des jeunes, dont s'était saisi le très médiatisé « rapport Schwartz » (1982), la mobilisation civique des entreprises en faveur des outsiders par excellence que sont les jeunes se fait plus forte : elle est matérialisée dans un premier temps par la création des missions locales pour l'insertion des jeunes (Lima, 2004) qui, au sein du service public de l'emploi, installe des modes d'action territorialisée au plus près des intéressés et de leurs possibles employeurs.

Mais cette injonction est sensiblement plus large et fait l'objet d'une traduction dans les termes plus classiques d'un dialogue social relayé par l'Etat, sous la forme d'un accord interprofessionnel de 1983 qui crée les formations des jeunes par alternance, repris ensuite par une loi en 1984.

Le régime d'action, qui articule des droits-ressources, une instrumentation de la formation et un positionnement des acteurs, est sensiblement différent de celui qui prévalait avec la seule loi de 1971. Partant des questions de chômage, cette approche relève d'un droit de l'emploi (Gaudu, 1986) tout autant que du droit du travail classique, en créant de nouveaux contrats pour les jeunes (de qualification notamment) qui bénéficient d'une aide publique à l'insertion. Elle mobilise une cotisation nouvelle des entreprises mais qui s'inscrit dans le prélèvement obligatoire créé en 1971 ; elle en cible l'usage sur une catégorie spécifique, les jeunes de moins de 26 ans dans une sorte de discrimination positive avant la lettre. En outre, si l'entreprise reste centrale en tant qu'employeur, celle-ci doit inscrire ses embauches spécifiques dans des accords de branche ou secondairement, territoriaux, en vue de certifier la formation, ce qui atteste du rôle croissant donnée à la négociation collective professionnelle. Ces dispositifs soutiennent des formations fondées sur l'alternance école-entreprise ; cette formule donne, sur le papier du moins, une importance plus grande aux apprentissages en situation de travail.

Les critiques de ces montages se développeront sur un registre avant tout civique, en pointant la dérive des contrats de qualification vers des jeunes souvent déjà diplômés et pris en charge par les entreprises dans la suite immédiate de la formation initiale (Berton, 1992) : les effets sur les pratiques ne seront explicites que plus tard, à l'occasion de la conclusion d'un accord interprofessionnel de 2003, censé être re-fondateur. La critique de cette sélectivité se double d'une dénonciation de l'opacité dans l'usage des fonds par les partenaires sociaux : elle culminera dans le rapport du parlementaire Goasguen (1993) pour se traduire alors dans de nouvelles dispositions.

1988- : La modernisation négociée ou les avatars de la contractualisation

Parallèlement aux questions relatives à la régulation du marché du travail, différents rapports (Guillaume, 1985, Riboud, 1986) émerge une autre approche qui consiste à faire des dépenses de formation le ferment privilégié de la compétitivité industrielles ou même « globale » des entreprises (Gandois, 1991). Dans cette perspective, la Délégation à la Formation Professionnelle met en place, au milieu des années quatre-vingt, un nouveau dispositif incitatif sous la forme de contrats conclus avec des employeurs. Dénommés « engagements de développement de la formation professionnelle »

(EDDF), ils associent l'Etat à une entreprise ou une organisation professionnelle, à un niveau national ou local (ils sont censés associer, sous forme d'avis, les syndicats aux différents niveaux, lors de la signature et du suivi du contrat). En principe pluriannuels, ces contrats permettent au(x) bénéficiaire(s) de recevoir une subvention couvrant de 10 à 70 % des dépenses supplémentaires de formation) pour un projet qui doit :

- . correspondre à une augmentation significative des dépenses de formation par rapport aux années antérieures ;
- . lier étroitement le développement de la formation à la stratégie industrielle de l'entreprise qui doit être faire la démonstration de sa viabilité
- . autant que possible bénéficier aux catégories les plus touchées par les évolutions techniques et organisationnelles et/ou les moins employables.

Cette contractualisation cherche à dégager une meilleure articulation entre des objectifs macro-économiques et des projets spécifiques aux entreprises aidées. Ce qui est en jeu est le passage d'une Administration fondée largement sur l'expertise juridique à une intervention fondée sur des compétences managériales de nature à soutenir des partenariats publics-privés. Ce « gouvernement par contrat » (Gaudin, 1999), du fait de la souplesse initiale qui le caractérise, se traduit par la constitution de groupements d'employeurs sur des logiques de projets concernant par exemple les entreprises d'un territoire, un réseau de sous-traitants et de donneurs d'ordres ou encore, des entreprises regroupées dans un district technologique. Progressivement, à l'initiative du ministère du travail dont l'action privilégie une régulation de branche, cette dynamique est incorporée dans l'ordre social classique d'une négociation tripartite privilégiant le classique niveau du secteur d'activité, souvent très hétérogène.

A l'exception de cas emblématiques comme la plasturgie, le formalisme et/ou l'atonie des débats entre partenaires sociaux n'engendrent guère d'apprentissages collectifs. En effet, la prédominance, dans le suivi et les bilans de ces conventions, d'indicateurs physico-financiers a largement rabattu cette politique sur quelques critères industriels (l'augmentation de la consommation de crédits et d'heures de formation) ou civiques (a-t-on respecté les quotas de non qualifiés ?), bien pauvres au regard des ambitions initiales - inciter à la transformation des modes d'organisation du travail -.

Néanmoins cette politique perdure, encore aujourd'hui, parce qu'elle « nourrit » deux catégories d'acteurs de premier rang qui ont ainsi intérêt à faire perdurer le jeu : les administrations régionales du ministère du travail et de la formation professionnelle qui tentent ainsi de préserver la légitimité de leurs interventions alors que la régionalisation réduit sensiblement leur périmètre d'action. En outre, elle permet aux organisations patronales, dans un cadre plus ou moins paritaire selon les branches, de se rendre utile à leurs mandants en favorisant l'accès à des ressources publiques. Pour autant, la Cour des Comptes n'a pas manqué de pointer l'opacité de l'usage des fonds dans certaines branches et pas des moindres, comme la métallurgie (Mirochinentko, Verdier, 1999).

1993- : régionaliser la relation formation emploi ou l'aporie procédurale

Depuis 1987, les Régions, l'Etat et les branches professionnelles ont la possibilité de conclure des contrats d'objectifs territoriaux dans la perspective de rendre plus cohérente l'offre de formation, initiale quelle qu'en soit la filière (apprentissage / lycée professionnel) et continue quelle qu'en soit le financeur (Etat, Régions, indemnisation du chômage etc ...). A partir de 1993, les conseils régionaux reçoivent la responsabilité de coordonner l'action publique en région dans le cadre d'un plan régional de développement de la formation qui devient, à ce niveau de régulation, une nouvelle méta-règle (Verdier, Vion, 1995). Compte tenu de la faible structuration des acteurs interprofessionnels régionaux, tant du côté patronal que syndical, la démarche sectorielle est apparue réaliste pour parvenir, in fine, à mettre en cohérence les diverses filières.

Or dix ans après la loi de 1993, cette mobilisation des intérêts par le biais des branches professionnelles débouche sur un bilan d'ensemble assez mitigé. Certes, dans chaque région, des contrats ont bien été signés avec un nombre significatif de branches. Mais leur capacité à réguler l'offre de formation d'une manière opérationnelle a lourdement peiné à s'établir (Bel et alii 2003). En effet, à l'instar de toutes les procédures dites « contractuelles » qui instrumentent aujourd'hui le partenariat dans l'action publique, ces documents ne créent aucune obligation mutuelle pour leurs signataires. Pis encore, ils « *apparaissent davantage comme un moyen d'information réciproque qu'un*

outil d'harmonisation des décisions prises par les différents acteurs » (Lindeperg, 2000). Dans certaines régions, l'effectivité des contrats d'objectifs est même restée en deçà de cette simple convergence de points de vue.

La contractualisation régionale de la formation se trouve confrontée aux effets paradoxaux du caractère national des logiques de branches : soit les organisations professionnelles sont structurées en antennes régionales qui, pour l'essentiel, se contentent de décliner régionalement une construction avant tout nationale, avec une adaptation limitée aux projets de développement de la Région ; on est alors dans une logique de contrat d'adhésion, qui non seulement n'engendre pas de dynamiques spécifiques d'apprentissage mais en outre, découpe l'action régionale en tranches sectorielles (réparation automobile, logistique, transports, métallurgie ...), avec le risque d'en affaiblir la cohérence propre ; soit ces branches ne sont pas structurées régionalement et dès lors, un préalable tient à la constitution de co-contractants pertinents, ce qui ne saurait se décréter, surtout si l'on s'attache à ce que se noue un dialogue social au niveau territorial, à l'heure actuelle pour le moins défaillant (Jobert, 2000). Ainsi se confirme, en l'occurrence par défaut, le fait que l'on ne peut « penser l'efficacité de la règle établie par contrat d'action publique sans penser la contribution collective des acteurs à son élaboration, la manière dont ils se reconnaissent en elle, leur consentement individuel et collectif aux appareils chargés d'en faire respecter la justice » (Paradeise, 2003). Le débat est aujourd'hui relancé par la nécessité d'articuler la nouvelle génération de contrats régionaux avec les accords nationaux sur la formation tout au long de la vie.

2003- Répondre aux risques de l'emploi par « la formation tout au long de la vie » : vers un changement de paradigme ?

Le projet de « refondation sociale » avancé par le MEDEF s'est efforcé de faire ressortir que les systèmes classiques d'assurances sociales étaient fatalement débordés par l'extension et la fréquence des risques du fait, notamment, de conduites individuelles inadaptées ou inconséquentes (Ewald et Kessler 1999). Il s'agissait donc de faire de chaque employé le garant de son employabilité et de sa trajectoire professionnelle et pour cela, de transférer aux individus, et notamment aux salariés, une large part des responsabilités dans la couverture technique et juridique des risques encourus sur le marché du travail (Méhaut, 2005).

C'était sans compter sur les jeux d'acteurs issus de ce monde complexe qu'est devenue la formation continue à la française depuis l'accord interprofessionnel fondateur de 1970. Ce monde, pétri d'enjeux avoués et inavoués, fréquemment dénoncés est doté d'une très forte consistance « sociétale » : la formation s'est d'ailleurs affirmée comme une composante essentielle du paritarisme à la française (Mériaux, 1999), notamment dans le cadre de la branche. C'est cette dimension socio-historique qui s'est rappelée aux bons souvenirs des négociateurs du Medef. En créant un droit individuel à la formation (DIF), les nouvelles dispositions introduisent dans le système une dose d'individualisation supplémentaire. Mais si le salarié devient détenteur d'un « droit de tirage » personnel dont il est censé négocier l'usage avec son employeur, il en bénéficie dans le cadre de règles collectives de branches, lesquelles se voient confirmer dans leur rôle de concepteurs des démarches en matière de formation, qualification et compétences (Besucco, Tallard, 1999). Dans la plupart des accords de branche, le droit n'est pas transférable dans d'autres activités économiques et d'une manière très limitative au sein même du secteur en cause.

Très procédural, cet accord appuie ces nouveaux droits par des outils d'accompagnement destinés à entretenir ou susciter « l'appétence individuelle » à se former, à savoir l'entretien professionnel, le passeport formation, des bilans de compétence, des informations annuelles sur les droits individuels ... dont l'effectivité est renvoyée à la responsabilité des partenaires sociaux de branche. Malgré des variantes, parfois assez prometteuses comme dans le BTP, cette instrumentation reste assez peu définie à l'issue des négociations de branche.

En outre, l'accord interprofessionnel comportait un appel aux pouvoirs publics tout à fait explicite pour qu'ils contribuent à l'élaboration d'un droit à une formation différée qui articulerait formation initiale et vie professionnelle en privilégiant les plus démunis : « *Les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du 1er cycle de l'enseignement supérieur, et en priorité ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue (...) devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée maximale d'un an (...) : les parties*

signataires (...) souhaitent que les salariés puissent bénéficier au moment de leur départ en formation, d'un abondement financier des pouvoirs publics correspondant au coût moyen d'une année de formation (...) ».

Cette concertation n'a pas été engagée et la loi du 4 mai 2004 qui reprend l'essentiel de l'accord est symptomatiquement muette sur ce sujet. Or il est clair qu'une politique de sécurisation des parcours professionnels appelle une clé de voûte macro-sociale qui tout à la fois, encadre et stimule des négociations décentralisées et individualisées. Pour l'instant, faute de ce méta-instrument ce qui témoigne d'une posture « d'état creux » (Peters, 1998), cette action publique, nécessairement multi-niveaux, reste particulièrement incomplète et assez décalée vis à vis des recommandations européennes résultant de la méthode ouverte de coordination. Au final, la portée de ces nouvelles dispositions est étroitement canalisée par le dialogue social sectoriel et les prérogatives de « l'entreprise formatrice » originelle, au point qu'une logique de parcours individuel en matière de formation reste à ce stade une vue de l'esprit. Pour l'avenir, tout l'enjeu est de savoir si la mise en œuvre de ce nouveau référent peut être compatible avec le méta-instrument de 1971 ou bien s'il faudra en passer par un ajustement structurel, c'est à dire une remise à plat de l'ensemble du dispositif.

Conclusion : la morale de l'histoire

La force d'un méta-instrument tient à sa capacité à laisser se développer une pluralité de jugements sur le bien commun ainsi qu'une diversité d'usages de nature à soutenir des apprentissages collectifs susceptibles, ensuite, d'être converties en de nouvelles règles du jeu (Favereau, 1993) : il s'agit en quelque sorte de favoriser une écologie diversifiée des institutions. De ce point de vue, l'instrument qu'est l'obligation légale pour chaque entreprise de financer la formation continue a fait la preuve de son efficacité. Cette plasticité ne relève pas seulement des capacités d'interprétation des règles existantes mais aussi d'une inventivité technique renouvelée qui, en l'occurrence, s'est manifestée dans l'aptitude de cette contribution financière à abriter un dispositif de financement des formations post-scolaires en alternance, à constituer une contrepartie nationale et publique aux financements du fonds social européen par l'entremise des fonds mutualisés par les organismes paritaires, à tenir lieu de référent tant pour l'attribution de fonds publics dans le cadre de la contractualisation qu'au titre de l'attribution d'un crédit d'impôt formation à la fin des années 80.

L'histoire – inachevée à ce jour – des différentes séquences permet de préciser la dynamique interne d'une telle écologie institutionnelle faite d'une succession de phases d'innovations instrumentales parfois foisonnantes et d'alignement du travail des acteurs sur des pratiques plus normées, parfois même standardisées. A cet égard, on peut ajouter que la résilience de l'instrument tient aussi à son aptitude à recycler la ou les critiques dont il est l'objet et qui, au milieu des années, 80 ont frayé la voie aux différents cheminements institutionnels qu'ont été la délégation de compétences aux partenaires sociaux, la décentralisation et la contractualisation.

Ceci dit, la complexification croissante des montages institutionnels, liée notamment à l'enchevêtrement d'instruments, dont la compatibilité ne va pas totalement de soi, introduit une tension croissante entre deux exigences :

- d'un côté, la volonté de faire tenir le jeu social et politique - autrement dit la volonté politique de faire en sorte que les acteurs de plus en plus hétérogènes de cette action publique multi-niveaux et de moins en moins hiérarchisés restent parties prenantes des différents tours de table - engendre des coûts de « maintenance institutionnelle » qui sont fortement croissants au point d'engendrer des doutes sur la pertinence de cette « gouvernance » - voir les rapports de la Cour des Comptes ; consulter, participer formellement, échanger des points de vue mais surtout, ne pas s'engager : la régionalisation de la formation professionnelle en est sans doute arrivée à ce point limite (Méhaut, Verdier, 2006).
- de l'autre, la nécessité, souvent dans l'urgence, d'apporter des réponses substantielles à des problèmes macro-sociaux – insertion des jeunes préoccupantes, difficultés de recrutement des entreprises ... - peut conduire un Etat surplombant à recomposer, à chaud, sans guère de concertation préalable, des intérêts, des principes d'action, des usages instrumentaux au point d'engendrer des comportements de fuite, d'évitement ou de « zèle institutionnel » (Mériaux, Verdier, 2006).

Dans les deux cas, le risque devient alors endogène à l'action collective, menacée qu'elle est d'inefficacité ou de défaillance, en raison d'une croissance excessive des coûts de transaction et de coordination.

A cet égard, la faiblesse des dispositifs d'évaluation ou plus exactement la difficulté à organiser des forums de débat autour des résultats de l'action publique – là encore, la décentralisation fournit un bon cas d'espèce (voir Richard, Verdier, 2004) - expose à des dénonciations qui en appelleront d'autant plus à la réforme radicale que prévaudra le sentiment d'une opacité politiquement entretenue : le récent rapport Cahuc – Zylberberg (2006) est symptomatique d'une telle attitude. Bref la résilience des instruments peut être, au bout du compte, la source de panes de gouvernements.

D'un point de vue strictement analytique, l'irréversibilité instrumentale s'adosse à la procéduralisation croissante des textes nationaux, qu'ils émanent des pouvoirs publics ou du partenariat social (Jobert et Saglio, 2005). Ainsi on est « conduit (...) à approfondir, la notion de politique procédurale centrée sur la mise en place d'instruments d'action à partir desquels les acteurs engagés reçoivent la charge de définir les objectifs des politiques » (Lascoumes et Le Galès, 2005, p. 35) ? A l'aune du cas étudié, il ressort que l'irréversibilité institutionnelle tient à la qualité de l'articulation des deux registres d'action, substantiel et procédural au sein du ou des méta-instruments déployés dans l'action publique : le premier ouvre des possibilités de financement ou des droits de tirage qui garantissent une effectivité minimale de l'action, indispensable pour en soutenir la crédibilité ; le second ménage la possibilité de ne pas fixer a priori toutes les coordonnées des constructions substantielles dont le sens relève avant tout du travail interprétatif des acteurs : l'instrument « est indissociable des agents qui en déploient les usages, le font évoluer et composent à partir de lui des communautés de spécialistes » (Dodier 1995, cité par Lascoumes et Le Galès). Les limites actuellement rencontrées par cette configuration instrumentale tiennent précisément à un déficit croissant de légitimité lié à la faiblesse de la participation réflexive d'acteurs (de Munck, 2001) de plus en plus hétérogènes (voir la faiblesse de l'évaluation versus un sentiment d'opacité du système).

Ainsi au prix d'un paradoxe apparent, la plasticité de l'instrument ou encore sa capacité à soutenir une pluralité de manières d'agir et à coordonner les acteurs, sont le gage de la durabilité du dispositif dans lequel il s'insère. Dès lors l'irréversibilité instrumentale ne tient pas à la fermeture progressive d'options, comme l'avance la théorie économique (Dosi, Metcalfe, 1991) mais au contraire, à la co-existence préservée de registres d'action diversifiés qui soutient la justification du régime d'action (Thévenot, 2006) dans lequel s'insèrent les différents types d'instruments. Cette approche s'éloigne des catégories issues du « néo-institutionnalisme » à la North (1990) qui adopte un point de vue fortement fonctionnaliste et déterministe qui fait d'une institution un dispositif de coordination des interactions et des comportements des acteurs afin de cadrer leurs anticipations, de réduire l'incertitudes et de favoriser la coopération. A rebours, une démarche constructiviste peut espérer rendre compte de processus qui vont opérer une « traduction de et par les instruments [qui] est une mise en relation constante d'informations et d'acteurs, régulièrement soumise à une ré-interprétation » (Akrich, Callon et Latour, 1988, cités par Lascoumes et Le Galès, *ibid.* p.13). De ce point de vue, intégrer dans l'analyse les droits qui définissent les ressources mobilisables par les parties prenantes ainsi que les interprétations dont ils sont l'objet, s'avère être crucial pour rendre compte des régimes d'action et des changements qui les affectent.

Bibliographie

- Akrich M., Callon M., Latour B., 1988, "A quoi tient le succès des innovations ?", *Annales des Mines* n° 4 (29).
- Bel M., Méhaut P., Mériaux O. (dir), 2003, *La décentralisation de la formation professionnelle : Quels changements dans la conduite de l'action publique ?*, Paris, L'Harmattan coll. Logiques Politiques.
- Besucco, N., Tallard, M., Lozier, F., 1998, *Politique contractuelle de formation et négociation collective de branche*, Cahier Travail et Emploi, Paris, La documentation française.
- Berry M., 1983, « Une technologie invisible ? L'impact des instruments de gestion sur l'évolution des systèmes humains », Centre de recherche en gestion de l'Ecole Polytechnique.
- Berton F., 1992, Les contrats de qualification : une réussite ambiguë, *Bref* n° 73, CEREQ, Marseille.

- Boltanski, Chiapello, 1999, *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard.
- Cahuc P., Zylberberg A., 2006, La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive, Chambre de Commerce et d'industrie de Paris, miméo.
- Callon M. 1986 "Éléments pour une sociologie de la traduction", *L'Année Sociologique* 36, 169-208
- Crozier M., Friedberg E., 1977, *L'acteur et le système*, Le Seuil.
- Delors J., 1991, "Genèse d'une loi et stratégie du changement", *Formation Emploi* n° 34, La Documentation Française.
- De Munck J., 2001, « Pour une critique de la raison procédurale » in Mercure D. (ed.), *Une société-monde ? Les dynamiques sociale de la mondialisation*, Les Presses de l'Université Laval et De Boeck Université, Québec, 115-132.
- Dodier N., 1995, *Les Hommes et les Machines*, Métaillié, Paris.
- Dosi G., Metcalfe S., 1991, « Approches de l'irréversibilité en théorie économique », in Boyer R., Chavance B., Godard O., 1991, *Les figures de l'irréversibilité en économie*, Editions de l'EHESS, Paris, 37-68.
- Dubar, Cl., Gadéa, C. (eds), 1999, La promotion sociale en France, (Paris, Septentrion).
- Duran P. (1999), *Penser l'action publique*, Paris, LGDJ, Droit et société
- Ewald (F.), Kessler (D.), 1999, « Les noces du risque et de la politique », *Le débat*, 55-72.
- Favereau O., 1993, « Règles, organisation et apprentissage collectif : un paradigme non standard pour trois théories hétérodoxes » in Orléan A. *Analyse économique des conventions* PUF, Paris.
- Friedberg E., 1993, *Le pouvoir et la règle. Dynamiques de l'action organisée*, Coll. Sociologies, Seuil, Paris.
- Gandois J., 1992, *France : le choix de la performance globale*, rapport préparatoire au IXème Plan. La Documentation Française.
- Gaudin J-P., 1999, *Gouverner par contrat*, Paris, Presses de Science-Po.
- Gaudu F., 1986, "L'emploi dans l'entreprise privée, essai de théorie juridique", Paris I, 1986, sous la direction de M. le Professeur G. Lyon-Caen.
- Géhin J-P., Méhaut Ph., 1993, *Apprentissage ou formation continue? Stratégies éducatives des entreprises en France et en Allemagne*, Paris, L'Harmattan.
- Goasguen C., 1994, *Rapport de la commission d'enquête sur l'utilisation des fonds de la formation professionnelle*, Assemblée Nationale, J.O. n°1241.
- Guillaume H., 1987, *Développer la formation professionnelle en entreprise*, Commissariat général du Plan, La Documentation Française.
- Jobert A., Saglio J., 2005, *La mise en œuvre des dispositions de la loi du 4 Mai 2004 permettant aux entreprises de déroger aux accords de branche*, rapport pour la DRT, CRISTO, IDHE.
- Kallen D., 1996, Education permanente : une rétrospective, *Revue européenne de formation professionnelle* n°8-9, 17-23.
- Lascoumes P., Le Galès P. (eds.), 2005, *Gouverner par les instruments*, Sciences Po Gouvernances, Paris.
- Lima L., 2006, « L'âge de l'État social : une comparaison France-Québec des systèmes d'assistance-jeunesse », in Dang A.-T., Outin J.-L., Zajdela H. (coord.), *Défis et mutations des relations emploi-protection sociale*, Paris, Ed. CNRS.
- Lindeperg G., 2000, *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne : rapport au Premier ministre*, Paris, la Documentation Française, Collection des rapports officiels.
- Marger P-L., 1984, « Les enjeux de la formation professionnelle face aux mutations industrielles », rapport au ministre de la Formation professionnelle, Doc. Fran.
- Maurice M., Sellier F. et Silvestre J-J., 1982, *Politique d'éducation et organisation industrielle en France et en Allemagne. Essai d'analyse sociétale*, Collection Sociologies, PUF. Paris.
- Méhaut Ph., 2005, "Reforming the training system in France", *Industrial Relations Journal* 36 : 4, 303-317.

- Méhaut P., Verdier E., 2006, « Recomposition de l'action publique et émergence de nouvelles scènes de négociation sociale ? L'exemple de la formation professionnelle », à paraître en 2007 in Duclos L., Groux G, Mériaux O. (eds.), *Le politique et la dynamique des relations professionnelles*, LGDJ.
- Mériaux (O.), 1999, *L'action publique partagée – Formes et dynamiques institutionnelles de la régulation politique du régime français de formation professionnelle continue*, thèse de doctorat de sciences politiques, université Grenoble II, Institut d'Etudes Politiques.
- Mériaux O., Verdier E. (coord.), 2006, *Les relations professionnelles face aux risques du travail et de l'emploi*, rapport au Commissariat général du Plan, <http://halshs.ccsd.cnrs.fr/halshs-00077806>
- Moisson J-C., 2005, Note de lecture sur le livre de Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (Eds.) *Gouverner par les instruments*, Sciences Po, Les Presses, Paris (2004) (370 p.). *Sociologie du Travail*, Vol.47, n°4.
- Mirochincentko K., Verdier E., 1997, Contrat et action publique : le cas de la formation professionnelle continue, *Travail et Emploi* n° 72.
- North D., 1990, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York.
- Palier B., 2004, *Gouverner la sécurité sociale*, Essais Débats, Coll. Quadrige, Puf, Paris.
- Paradeise C., 2003, La théorie de la régulation sociale à l'épreuve de la pratique in de Terssac G. *La théorie de la régulation sociale de Jean-Daniel Reynaud. Débats et prolongements*, Paris, La Découverte.
- Peters G., 1993, Managing the Hollow State, in Eliassen K. and Kooiman J. (eds) *Managing Public Organizations*, Sage Publications, London.
- Reynaud J-D., 1989, « Les règles du jeu. L'action collective et la régulation sociale », A. Colin.
- Riboud A., 1988, *Moderniser mode d'emploi*, UGE Editions.
- Richard A., Verdier E., 2004, «Évaluation et conduite de l'action publique : entre recherche d'efficacité et conquête de légitimité, application à la décentralisation de la formation des jeunes», *Politiques et Management Public-XXII-3*, 137-160
- Salais R., 1998, « Action publique et conventions : état des lieux » in Commaille J. et Jobert B. (eds.) *Les métamorphoses de la régulation politique*, LGDJ.
- Schwartz B., 1981, *Rapport sur l'insertion professionnelle et sociale des jeunes, Naissance de l'insertion*, rapport au Premier Ministre, réédité en 2007, coll. "Les penseurs sociaux", éditions Apogée.
- Silvestre J-J., 1986, "Marchés du travail et crise économique : de la mobilité à la flexibilité". *Formation Emploi*, n° 14. La Documentation Française.
- Thévenot L., 1986, "*Les investissements de forme*", Cahiers du Centre d'études de l'emploi, n°29, "Conventions économiques", Paris, PUF.
- Verdier E, Vion A., 2005, "Mix of contracts or contractual mix-up ? The coordination of public intervention on access to work in France", *International Journal of Public Policy* n° 1-2, 161-184.
- Verdier E., 1987, Incitation publique, mutualisations et comportements privés : le cas de la formation continue, *Formation-Emploi* n°20, 31-44.