



HAL
open science

Politiques publiques de formation : un regard de science politique

Thierry Berthet

► **To cite this version:**

Thierry Berthet. Politiques publiques de formation : un regard de science politique. C. Frégné, P. Caspar, P. Carré. Traité des sciences et techniques de la formation, Dunod, A paraître. halshs-04360280

HAL Id: halshs-04360280

<https://shs.hal.science/halshs-04360280v1>

Submitted on 21 Dec 2023

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.

Politiques publiques de formation : un regard de science politique

Thierry Berthet, LEST, CNRS, Aix Marseille Univ, Aix-en-Provence, France.

La formation professionnelle n'est pas un objet de recherche fortement investi par la science politique. Pour autant une analyse politique de celle-ci permet de dégager quelques perspectives et interrogations intéressantes. Ce chapitre propose d'explorer quelques dimensions qu'un tel regard engage. Dans une première partie, on y revient sur les principaux apports qu'une analyse politique propose. La notion de régime d'action publique proposée ici distingue les composantes clés d'une politique publique (socle cognitif, acteurs et instruments) et dynamiques d'évolution propres au domaine de la formation professionnelle (territorialisation, individualisation et hybridation). Ces deux niveaux sont développés dans les parties suivantes avant de conclure sur l'hypothèse d'un changement de régime d'action publique concernant la formation professionnelle.

1. Qu'apporte une analyse politique de la formation professionnelle ?

Au sein de la discipline relativement récente qu'est la science politique, c'est l'analyse des politiques publiques qui est, au premier chef, mobilisée. Mais son intérêt réside également dans son articulation avec d'autres domaines de la discipline. A la différence de son homologue française, la science politique anglosaxonne distingue trois acceptions du terme « politique ». La notion de *polity* renvoie aux liens de citoyenneté fondant une communauté politique ; celle de *politics* qui engage la politisation (idéologique voire partisane) des enjeux liés à un domaine d'action publique donné ; et celle enfin de *policy* qui intéresse plus directement ce chapitre soit celle des politiques publiques concernées.

L'interaction entre *polity* et *policy* pour ce qui regarde les politiques de formation professionnelle invite à penser l'inscription sociétale de ces politiques. Le plus souvent mobilisée dans une perspective comparative, l'analyse sociétale de la formation professionnelle permet de réinscrire les dispositifs d'action publique dans le cadre des compromis sociaux et des principes de justice sociale qui les fondent. C'est souvent au regard de l'économie des conventions que ce lien est construit. Le système français de formation professionnelle s'ancre ainsi dans un modèle national (Verdier, 2001) marqué par une convention méritocratique mais dont on peut s'interroger sur le point de savoir si une convention marchande concurrente n'est pas en train de gagner une importance croissante au détriment des fondements « classiques » du système français de formation professionnelle. En tout état de cause cette articulation nous invite à contextualiser davantage les politiques publiques au regard des compromis sociaux qui les structurent.

L'articulation entre *politics* et *policy* permet de mettre en évidence l'influence du niveau de politisation sur l'élaboration des politiques de formation professionnelle et les réformes qui les structurent. Le niveau de conflictualité qui entoure une politique publique est en effet un facteur important permettant d'expliquer la capacité à y introduire du changement. La production du changement est en effet au principe même des politiques publiques. En effet, pourquoi produire des dispositifs et redéfinir le champ et les compétences des instances si ce n'est pour changer un existant jugé dysfonctionnel. Les politiques publiques constituent ainsi une théorie du changement en actes. Or ce changement sera d'autant plus aisé à introduire que le niveau de conflictualité caractérisant une politique publique sera faible. L'étude des réformes dans différents secteurs d'action publique permet de le vérifier régulièrement ; l'exemple de la contestation entourant la réforme des retraites engagées au printemps 2023 en est un bon exemple. Qu'en est-il alors de la formation professionnelle ? Les réformes régulières destinées à « améliorer » ce système se font-elles dans l'indifférence générale ou suscitent-elles d'âpres débats dans l'espace public ? Force est de constater que la charge de politisation demeure faible et que les réformes régulières de la formation professionnelle en France se font « à bas bruit ». Un exemple suffit à le démontrer, celui du passage au Nouveau Code des Marchés Publics en 2005. La décision de basculer la commandite publique des actions de formation régionales destinées principalement aux jeunes et aux demandeurs d'emploi dans le champ du code des marchés publics a constitué un changement drastique de la régulation politique de ces politiques (Berthet, 2010). Pour autant, aucun mouvement social d'ampleur n'est venu contester cette décision des autorités publiques françaises destinées à se conformer aux réquisits européens. Tout en restant au sein de l'ensemble plus large du système éducatif, il n'est besoin que d'imaginer une telle réforme dans le champ des politiques d'éducation entraînant l'achat en marché de l'enseignement général et la mise en concurrence systématique des écoles pour mesurer toute la différence de sensibilité politique entre ces deux domaines. La politisation des enjeux dans le champ des politiques de formation professionnelle est ainsi plutôt faible et entraîne peu de débats sur la revalorisation des filières professionnelles, la nécessité d'actualiser les compétences de salarié-es ou d'accompagner les transitions professionnelles. Les débats demeurent feutrés et le plus généralement nimbés d'une technicité qui justifie la captation, par un cercle de connaisseurs, d'un objet qui apparaît somme toute trop complexe pour alimenter le débat public.

Évidemment ce qui est central pour ce chapitre c'est la dimension *policy* en soi. Avant d'en venir à une description plus précise des politiques françaises de formation professionnelle, il importe de les recontextualiser au regard des caractéristiques transversales des politiques publiques « à la française » et des manières de les analyser.

L'une des caractéristiques marquantes des politiques publiques françaises tient à leur sectorisation. Les expressions « tubulaire », « en tuyau d'orgue », « centralisé » fréquemment mobilisées pour décrire le mode de régulation politique français rendent compte de cette sectorisation particulièrement prégnante en France. Fortement explorée

depuis les travaux fondateurs de Pierre Muller et Bruno Jobert (1987), la notion de secteur d'action publique constitue l'un des fondamentaux des politiques publiques françaises. La notion de secteur d'action publique est généralement définie comme « *une structuration verticale des rôles sociaux (en général professionnels) qui définit ses règles de fonctionnement, de sélection des élites, d'élaboration de normes et de valeurs spécifiques, de fixation de ses frontières, etc.* » (Muller, 2013). Par secteur d'action publique on entend ainsi un mode d'organisation de l'action publique qui a pour point de départ un découpage de l'intervention gouvernementale par grands domaines d'action (éducation, agriculture, emploi, transports, défense, etc.). Ces domaines d'action ont connu un processus d'institutionnalisation définissant les frontières du secteur, ses acteurs légitimes, ses modalités de construction de compromis et, le plus souvent, une administration dédiée à la mise en œuvre de ses dispositifs. Ce processus de sectorisation se caractérise à la fois par la verticalité des modes de régulation et par l'étanchéité des secteurs. Si les domaines dits régaliens – avec leur ministère de tutelle, leurs fonctionnaires, leurs instances de régulation et leur espace de représentations sociales – constituent à l'évidence des secteurs d'action publique, qu'en est-il au juste de la formation professionnelle ? La formation professionnelle ne constitue pas, en fait, un secteur d'action publique en France. Certes, il a pu exister une administration de la formation jusqu'à sa fusion/absorption par les services du ministère du Travail entre 1993 et 1997. Mais cette administration de mission légère et fondée sur une logique de projet, pilotée par une délégation nationale et placée localement sous l'autorité directe des préfets n'a jamais abouti à la constitution d'un secteur d'action publique. La régionalisation progressive de la formation professionnelle après 1993 a également constitué *de facto* un obstacle à sa constitution en secteur tant il est vrai qu'en France les secteurs d'action publique sont avant tout construits sur une base nationale. On peut, au demeurant, faire l'hypothèse que cet état de fait explique probablement la faible conflictualité qui entoure les réformes de ce qui apparaît avant tout comme un domaine faiblement structuré plutôt qu'un secteur institutionnalisé d'action publique. Cette faible structuration organisationnelle – on chercherait en vain un ministre et une administration entièrement dédiés aux politiques de formation professionnelle – explique également les cycles réguliers de réformes auxquels sont soumis ces politiques depuis plus de 50 ans.

Pour rendre compte à la fois des éléments structurants de ces politiques et de leurs dynamiques, on mobilisera ici la notion de *régime d'action publique* (Berthet, Conter, 2011). Elle agrège deux niveaux d'analyse. Le premier niveau s'adosse aux trois composantes clés des politiques publiques à savoir leur socle cognitif (ce que l'on considère être l'expression de l'intérêt général), leurs systèmes d'acteurs en charge des décisions et de leur mise en œuvre et finalement les instruments d'action publique utilisés. Le second niveau est constitué des principales dynamiques de changement liées à un champ d'action publique. Pour ce qui concerne les politiques de formation professionnelle, ces vecteurs de transformation sont la territorialisation, l'individualisation et l'hybridation. On reprendra ici ces deux niveaux pour décrire ces politiques et leurs évolutions.

2. Les composantes clés du régime d'action publique en matière de formation professionnelle

De l'éducation permanente au maintien de l'employabilité : des représentations évolutives

C'est une spécificité de l'analyse des politiques publiques françaises que de porter une attention marquante au socle cognitif qui soutient les politiques publiques. Quelles sont les représentations de l'intérêt général en matière de formation professionnelle ? Au point d'aboutissement des trente glorieuses et du compromis fordiste qui soutient le développement de la société salariale, la loi Delors de 1971 s'inscrit dans une tradition marquée par l'éducation permanente. Selon cette conception, les politiques de formation professionnelle, construites à l'intersection des politiques d'éducation et du travail, sont soutenues par un double objectif de maintien et de développement des connaissances des salariés d'un côté et d'élévation du niveau d'éducation de la population active. Ces deux objectifs sont subsumés sous l'idée de promotion sociale. Cette conception, fondatrice, est rapidement désajustée par l'entrée dans un cycle de crise économique et de transformations profondes des structures productives marquées par la désindustrialisation, l'effondrement des marchés internes et l'externalisation des compétences et des emplois. Dans les trois décennies qui suivent, les objectifs des politiques de formation professionnelle sont réorientés vers la question de l'emploi avec un débat de fond sur l'opposition toute française entre la qualification héritière d'une convention méritocratique et les compétences signalant la progression d'une convention marchande. Un changement de paradigme de l'action publique en matière de formation professionnelle se structure ainsi durant cette période qui voit dans le développement des compétences la clé d'une employabilité pour laquelle les garanties collectives tendent progressivement à s'effacer au profit d'une responsabilité individuelle. On est ainsi passé progressivement des politiques visant la promotion sociale de la population à une conception instrumentalisant la formation professionnelle dans une perspective articulant croissance, compétitivité et emploi pour reprendre les termes du Livre blanc de 1993 ayant fondé, sous l'impulsion du même Jacques Delors, les politiques européennes d'emploi et de formation. Ce changement de paradigme impacte évidemment à la fois le système d'acteurs en charge de ces politiques et la nature des instruments d'action publique développés pour leur mise en œuvre.

Un système d'acteurs multiniveau complexe et évolutif

Le système d'acteurs en charge des politiques de formation professionnelle est un exemple clair d'organisation multiniveau, de l'Europe aux territoires infranationaux.

Les institutions communautaires agissent de longue date dans le champ de la formation professionnelle (Tchibozo, 2022) puisque c'est dès 1963 que le Conseil de la CEE en établit les principes directeurs (Décision 63/266). Dans la répartition des compétences entre l'UE et les États-membres introduite par le traité de Maastricht (art. 127), la formation

professionnelle demeure une compétence des États-membres et le niveau communautaire n'intervient que de manière complémentaire en appui aux entités nationales et infranationales et pour favoriser l'articulation et une harmonisation progressive de leurs politiques. En s'appuyant sur la MOC (méthode ouverte de coordination), le processus de Copenhague vise à développer des orientations communes au-delà des dispositifs européens déjà lancés comme Europass, Erasmus ou le cadre européen des certifications. Le Fonds social européen, le programme Erasmus + et le FEDER constituent les principaux instruments financiers de cette stratégie tandis que deux agences – le CEDEFOP et ETF – agissent en appui aux travaux de la Commission et dans la relation avec les pays partenaires de l'UE. Au niveau de la Commission européenne, l'absence d'une direction générale spécifique inscrit les politiques de formation professionnelle à l'intersection des DG éducation et emploi. Les politiques de formation professionnelle constituent un axe important de la stratégie européenne pour l'emploi et comme tel contribuent à influencer les politiques nationales. L'Union européenne constitue ainsi un acteur influent des politiques de formation françaises comme en témoigne, par exemple, l'inscription dans une perspective de *lifelong learning*.

L'élaboration des politiques nationales de formation professionnelle relève d'une compétence nationale et sont construites en lien avec les partenaires sociaux. En effet, les réformes dans ce domaine d'action publique sont systématiquement réalisées en deux temps. Une négociation des partenaires sociaux aboutissant à la formulation d'un accord national interprofessionnel (ANI) qui est ensuite transcrit entièrement ou pour partie par le gouvernement dans un texte législatif soumis au vote du parlement. Au niveau gouvernemental, c'est le ministère du travail qui a la charge de la formation professionnelle et celui de l'éducation pour ce qui relève de la formation initiale. Au sein du ministère du travail, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et plus précisément la sous-direction Politiques de formation et du contrôle est responsable de l'animation de ces politiques tandis que la DARES produit les études sur le domaine (Barabel, Meier, 2020). Depuis janvier 2019, une série d'organismes nationaux (CNEFOP, COPANEF, FPSPP) œuvrant sur certains segments du domaine (financement, certification, régulation) ont été fusionnés au sein d'un organisme unique France Compétences. Cet établissement public à caractère administratif est composé de manière quadripartite – État, régions, partenaires sociaux, personnalités qualifiées – et chargé de la régulation des politiques de formation professionnelle et d'apprentissage. Il est chargé principalement de la répartition des fonds de la formation professionnelle et de l'apprentissage collectés par l'URSSAF, de la régulation des coûts et des règles des actions de formation ainsi que de leur qualité et de l'animation du débat public. C'est dorénavant, en France, l'autorité publique chargée de réguler le système de formation professionnelle. Dans le domaine plus spécifique du financement de la formation professionnelle, il faut enfin souligner le rôle des OPCO (opérateurs de compétences) en charge du conseil et du financement des actions de formation continue sur la base des fonds collectés par l'URSSAF et redistribués par France Compétences.

Les régions constituent le dernier échelon territorial d'élaboration et de mise en œuvre des politiques de formation professionnelle. Depuis les lois de décentralisation du début des années 80 et au fil de réformes successives, leur rôle en matière de formation professionnelle a été tantôt renforcé, tantôt rabaissé. Dans cette mouvance territoriale (cf. infra), les conseils régionaux sont principalement en charge de la formation professionnelle des demandeurs d'emploi et des jeunes et, jusqu'à 2018, de l'apprentissage. Par l'intermédiaire des actions de planification régionale qu'elles mettent en œuvre, elles ont une mission d'ensemble consistant à coordonner les actions de formation professionnelle continue (en lien avec leurs compétences en matière de développement économique), d'information sur les métiers et de remédiation au décrochage scolaire sur leur territoire. Outre les conseils régionaux, les principaux acteurs régionaux du système de formation professionnelle sont les CREFOP (comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles), les CARIF (Centre d'animation et d'information sur la formation) et les OREF (Observatoires régionaux de l'emploi et de la formation) ; ces deux dernières instances étant le plus souvent fusionnées aujourd'hui.

Les deux dernières catégories d'acteurs de ce système sont les opérateurs et les bénéficiaires des politiques de formation professionnelle. Par opérateur, on entend ici les organismes de formation qui représentent une constellation d'organismes de taille et de profils très divers. Ces organismes ont été particulièrement impactés par la prise en charge de la commande publique par les conseils régionaux sous l'égide du Nouveau Code des Marchés Publics depuis 2005 ; par la réforme de l'apprentissage de 2018 qui a permis la création d'une myriade d'organismes dans ce champ ; et par la monétisation du compte personnel de formation. Ces différentes réformes ont considérablement accru la concurrence entre organismes et transformé le paysage du marché de la formation. Quant aux bénéficiaires de la formation professionnelle il importe de les mentionner à deux titres. D'une part parce que la répartition des compétences en matière de formation professionnelle est largement organisée en France autour des types de publics concernés. D'autre part parce que les individus qu'ils soient salariés, demandeurs d'emploi, jeunes, en situation de handicap, etc. sont enjoins à être proactifs et gérer leur employabilité en maintenant leur niveau de compétence par la formation professionnelle (cf. infra).

Instruments d'action publique : 50 ans de politiques et de réformes

Durant les cinquante dernières années, le système mis en place par la loi « Delors » de 1971 a profondément évolué sous l'effet d'une succession de réformes (Gélot, Teskouk, 2021). Celles-ci ont considérablement modifié le paysage des instruments d'action publique en matière de formation professionnelle. Ces réformes, introduites par des textes législatifs, ont été systématiquement précédées d'un ANI négocié entre partenaires sociaux. Cet ancrage de la régulation du système de formation professionnelle dans le paritarisme constitue, depuis l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970, un élément clé. La loi de 1971 entérinant cet accord introduit deux principes fondamentaux : la contribution obligatoire des

employeurs au financement de la formation professionnelle par un prélèvement en fonction de la masse salariale et la possibilité pour les salariés de bénéficier de congés rémunérés de formation. En 1978 une réforme renforce le congé de formation et son individualisation. Après l'arrivée de la gauche au pouvoir, la loi dite Rigout (du nom du seul ministre à ce jour pleinement en charge de la formation professionnelle) du 24 février 1984 développe le congé individuel de formation et met en place des organismes paritaires en charge de sa gestion (OPACIF). Cette loi introduit également plusieurs dispositifs d'importance comme le développement de l'alternance pour les publics jeunes (en lien avec l'ordonnance de 1982 qui l'organise), la création des engagements de dépense de la formation (EDDF) ou le renforcement du rôle des comités d'entreprise. Au début de la décennie suivante, les lois des 4 et 12 juillet 1990 introduisent le crédit formation individualisé et instaurent un droit individuel à la qualification tandis que la loi de décembre 1991 initie le bilan de compétences. La loi quinquennale du 20 décembre 1993 marque un tournant important en renforçant la compétence générale des régions en matière de formation professionnelle. Cette loi transfère aux régions la formation professionnelle des jeunes qui devra faire l'objet d'un Plan régional de développement des jeunes. Elle modifie également le système de collecte des financements de la formation professionnelle en mettant en place les OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés). En 2002, par la loi de modernisation sociale et faisant suite aux recommandations du livre blanc de 1999 qui dressait un bilan critique de la formation professionnelle en France, deux dispositifs importants sont créés dans le champ de la certification : la VAE (Validation des Acquis de l'Expérience) et le RNCP (Répertoire National des Certifications Professionnelles et son corollaire la Commission Nationale de la Certification Professionnelle). La réforme de 2003-2004 (ANI du 5 décembre 2003 et loi du 4 mai 2004) introduit le contrat et la période de professionnalisation et crée le DIF (Droit Individuel à la Formation) en mettant en valeur la responsabilisation des salariés au regard de leurs compétences. La réforme de 2009 de son côté refond les instances nationales (CPNFP et CNFPTLV), crée un Fond Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels (FPSPP), instaure un droit à l'information et à l'orientation appuyé sur la mise en place d'un service public de l'orientation, organise la portabilité du DIF et crée un dispositif de financement de la formation des demandeurs d'emploi sur les fonds mutualisés destiné aux salariés (la POE - préparation opérationnelle à l'emploi). Les deux principales étapes suivantes sont les réformes de 2014 et 2018. La loi du 5 mars 2014 met en place le compte personnel de formation crédité en heures de formation et, à l'intérieur de l'entreprise, l'entretien professionnel et, en dehors, le conseil en évolution professionnelle. La dernière réforme introduite par la loi avenir professionnel, présentée comme un « big bang » de la formation professionnelle, introduit d'abord une refonte des instances nationales avec la mise en place de France compétences et la réduction du nombre d'organismes collecteurs ; les OPCA devenant des OPCO opérateurs de compétences. Elle transforme également le CPF en le monétisant. Alimenté en euros plutôt qu'en heures de formation, le CPF devient plus que jamais un objet commercial. La réforme remplace le CIF (congé individuel de transition) par un CPF de transition plus restrictif dans son champ d'application. Elle opère une réforme

de l'apprentissage basée sur la recentralisation d'une compétence retirée aux conseils régionaux, l'assouplissement des règles de création de centres de formation par l'apprentissage entraînant une démultiplication et une concurrence accrue entre ceux-ci ainsi qu'une extension de l'âge des apprentis conjuguée à une baisse des heures de formation en CFA et une rémunération de ces derniers « au contrat ». Mentionnons enfin au titre d'instrument de financement la mise en place du Plan d'Investissement dans les Compétences dont l'objectif, tant dans sa dimension nationale que régionale, est de transformer le système de formation professionnelle en faisant émerger des innovations territoriales.

De ce rapide balayage des principales réformes des politiques de formation professionnelle un certain nombre de constats émerge. La stabilité de la nature des instruments (contrats, congés, dispositifs d'accompagnement, financements mutualisés, etc.) et la constance, même si variable en intensité, de la régulation « négociée » entre les partenaires sociaux et l'État de ce système. Cette dimension de gouvernance paritaire conjuguée avec le développement de logiques marchandes souligne le caractère central de l'hybridation public/privé dans la régulation du système de formation professionnelle. Troisième acteur et deuxième niveau de régulation, le rôle des conseils régionaux illustre les difficultés à cadrer la territorialisation de la formation professionnelle et souligne le rôle des logiques de proximité dans cette régulation. Enfin, on peut relever une tendance à l'individualisation croissante des instruments d'action publique au fil du temps. Ces trois dynamiques : territorialisation, hybridation et individualisation constituent le moteur du régime d'action publique propre à la formation professionnelle.

3. Territorialisation, hybridation et individualisation : dynamiques d'évolution du régime d'action publique

Les régions au cœur des politiques de formation professionnelle ?

Seule compétence de droit commun décentralisée dès les lois de 1982 aux régions, la territorialisation de la formation professionnelle demeure un processus « au milieu du gué » pour reprendre l'expression d'un ouvrage (Bénéteau, Mallet, Catlla, 2012). Cette régionalisation a véritablement été ancrée par la loi quinquennale de 1993 transférant la formation professionnelle des jeunes de moins de 26 ans et obligeant les régions à planifier leur politique dans un Plan régional de développement de la formation professionnelle des jeunes (PRDFPJ). Une décentralisation sous haute surveillance puisqu'une évaluation triennale pour le Comité de coordination des programmes régionaux d'apprentissage et de formation professionnelle continue faisait partie du train législatif. Cette compétence sera étendue aux publics adultes par la loi de modernisation sociale de 2002 (Maggi-Germain, 2008). L'acte 3 de la décentralisation a réaffirmé la compétence régionale étendue à

l'accompagnement de la VAE et à « l'ensemble des actions de formation professionnelle visant à favoriser l'accès, le maintien et le retour à l'emploi » (Loi n°2004-809 du 13 août 2004). On rappellera également la tentative impromptue de décentralisation du réseau des conseillers d'orientation-psychologue ayant échoué suite à la mobilisation de ces personnels de l'Éducation nationale. C'est un élément important car il préfigure le lobbying intense des régions dans la deuxième moitié des années 2000 pour obtenir des compétences étendues en matière d'orientation et de lutte contre le décrochage scolaire. La fusion des régions en 2016 et les élections qui ont suivi ont constitué un point d'inflexion important, les régions fusionnées se trouvant dans l'obligation de réorganiser en profondeur leurs services pour s'adapter à cette nouvelle donne territoriale. Dans un certain nombre de cas, les élections ont abouti à des changements de majorité qui pointent l'importance de prendre en compte la variable *politics*. D'une part, ces changements réguliers de majorités interrogent la continuité de l'action publique régionale. D'autre part, les élans décentralisateurs de l'État central se sont régulièrement heurtés à des majorités d'opposition dans les régions amenant les gouvernements successifs à « geler » les mesures de décentralisation prévues. Cependant, les demandes d'élargissement des compétences en matière d'orientation et de remédiation scolaire seront progressivement obtenues et renforcées dans le champ notamment de l'information sur les métiers par la loi dite avenir professionnel de 2018 « en compensation » de la perte de la régulation de l'apprentissage. Ce bref rappel permet de souligner la fragilité du processus de régionalisation institutionnelle en France qui se double d'une suspicion toute hexagonale à considérer un intérêt général autre que national malgré une *doxa* faisant de la proximité un atout dans la régulation de la formation professionnelle.

La notion de proximité, notamment telle que développée par l'économie (Pecqueur, Zimmermann, 2004), est en effet régulièrement mobilisée et offre un répertoire de légitimation de l'action publique territoriale. La proximité géographique s'impose comme garante d'une meilleure connaissance des réalités territoriales et des besoins de l'économie locale. C'est au reste de ce fait qu'elle croise souvent la logique adéquationniste qui entre demandes des marchés locaux et métiers en tension connaît un regain saisissant auprès des acteurs publics nationaux et régionaux. La proximité relationnelle s'inscrit elle au cœur des interactions entre opérateurs et bénéficiaires des politiques de formation professionnelle et soutient la logique d'individualisation. La proximité organisationnelle enfin permet la coordination des acteurs dans une logique de gouvernance hybridant les frontières traditionnelles de l'action publique.

Enfin, le lien territoires/action publique s'est enrichi, notamment dans le champ de la formation et de l'insertion professionnelle, à travers le développement des expérimentations sociales. Notamment, depuis le lancement du Fonds d'Expérimentation pour la Jeunesse en 2008, l'action publique tend à se construire sur la base d'expérimentations à petite échelle avant d'être éventuellement pérennisées et généralisées. Le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC) reprend cette logique qui suppose un rôle central de l'évaluation pour décider de la poursuite et éventuellement de la

généralisation de ces expérimentations locales. Le territoire tend ainsi à devenir un espace d'innovation institutionnelle, un laboratoire de l'action publique.

Quand l'individualisation prend le pas sur la personnalisation

Le renforcement de la responsabilité individuelle apparaît comme une ligne de force des réformes ayant touché les politiques de formation professionnelle depuis trois décennies (Pinte, 2019). La trajectoire de ces politiques part de la mise en place d'un congé individuel de formation destiné à permettre la promotion sociale des salariés. Mais petit à petit la promotion va céder le pas à une logique différente plus économique que sociale qui inscrit la question de l'employabilité au cœur de la formation professionnelle. Au début des années 90, c'est la formation continue hors temps de travail qui est promue alors que la loi quinquennale de 1993 arrime – et c'est aussi le sens profond de sa décentralisation aux régions – la formation professionnelle au développement économique et à l'insertion professionnelle. La mise en place du bilan de compétence puis du DIF au début des années 2000 avec sa portabilité décidée en 2009 va de pair avec l'extension du CIF hors temps de travail. La décennie suivante verra la transformation de ce droit individuel en compte personnel ce qui traduit l'attente d'un rôle encore plus proactif des bénéficiaires et la transition de la sécurité de l'emploi vers la « sécurisation des parcours professionnels » (Zimmermann, 2022). La monétisation récente de ce compte consumérise quant à elle la relation entre bénéficiaires et opérateurs des politiques de formation puisque les actifs peuvent dorénavant accéder directement à la formation sans intermédiation sous forme d'accompagnement ou de prescription. L'étape suivante, annoncée récemment, consiste en la mise en œuvre d'un cofinancement des formations mises en œuvre dans le cadre du CPF par les salariés eux-mêmes. C'est à ce prix que le salarié devient comptable de son employabilité. L'individualisation ainsi instituée se distingue de la personnalisation. La première rend les individus responsables à l'égard de leur situation et les oriente vers des besoins immédiats du marché du travail, la seconde suppose d'organiser les dispositifs de formation autour des aspirations des personnes. Cette évolution traduit également un effritement des garanties collectives que traduit l'idée d'un État social patrimonial (Gautié, 2003) qui, dotant les individus d'un patrimoine de droits et ressources individuels, s'extrait ensuite de toute forme de responsabilité à l'égard de leur devenir.

La gouvernance de la formation professionnelle : de l'hybridation à la marchandisation

Comme on l'indiquait précédemment, la formation professionnelle ne constitue pas un secteur d'action publique. Son positionnement institutionnel au croisement des secteurs de l'éducation, de l'emploi et de l'économie implique un moindre degré de structuration et des formes de régulation moins centralisées. Cette dernière repose ainsi principalement sur des logiques de gouvernance de l'action publique où la coordination d'acteurs tient une place prépondérante. Cela se traduit notamment au niveau national par le rôle central dévolu à la négociation entre et avec les partenaires sociaux pour l'élaboration des réformes. Même si

la réforme de 2018 a opéré une forme de recentralisation des politiques de formation professionnelle autour de France Compétences, on notera que cette dernière maintient dans sa structuration une gouvernance quadripartite. Au niveau territorial, cette logique de gouvernance se concrétise à travers la fonction d'ensemblier ou de « chef de file » confié aux conseils régionaux. Dépourvues d'un réseau d'acteurs et de structures propres, ces derniers interviennent principalement par la coordination de réseaux existants sur leur territoire à travers des structures multipartites comme les CREFOP (comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles) ou les COPAREF (Comité Paritaire Interprofessionnel Régional pour l'Emploi et la Formation Professionnelle). L'action publique en matière de formation professionnelle repose ainsi sur une hybridation public/privé de son système d'acteurs.

En termes d'instrumentation de l'action publique, cette hybridation se double d'une tendance croissante à la marchandisation des politiques de formation professionnelle. Cette modalité de régulation qui prend son essor après les années 80 repose sur la création de « marchés d'État » (Ansaloni & Smith, 2017). Dans cette perspective, les autorités publiques prennent en charge un problème public en créant un marché qu'elles régulent. Le basculement de la commande publique en matière de formation professionnelle dans le champ du NCMP (Nouveau Code des Marchés Publics) témoigne d'une telle logique. Ce changement de mode de régulation a eu des conséquences importantes faisant passer la régulation de cette politique du régime de la subvention à celui de l'achat de prestations. Pour les autorités publiques cela suppose de monter en compétences sur la gestion d'un marché (identification des besoins, formulation de la commande, choix des prestataires et régulation de leurs prestations) notamment sur le volet juridique. Pour les prestataires, ce changement a eu des impacts importants en termes de concurrence accrue, d'écrémage du marché et de développement de compétences internes en montage des réponses et gestion des appels d'offres.

Mais cette logique de mise en marché ne se cantonne pas à la commande institutionnelle, elle a connu depuis la réforme de 2018 un développement au niveau des bénéficiaires désormais clients. La monétisation du CPF et la probable mise en place d'un reste à charge pour les actifs qui l'utilisent accentue la « consomérisation » de la formation professionnelle et renforce son hybridation.

Vers un régime social-libéral de la formation professionnelle

On s'interrogeait en ouverture de ce chapitre sur le possible basculement d'une convention méritocratique vers une convention marchande (Verdier 2001). Au terme de ce survol des politiques publiques de formation professionnelle, il apparaît assez clairement que c'est une sorte de troisième voie entre régulation publique et logique purement marchande qui se dessine. Ce nouveau régime d'action publique correspond assez fidèlement à ce que Christian Maroy décrivait il y a plus de deux décennies comme un régime libéral-social

(Maroy, 2000). Hybridant convention méritocratique et marchande, dans ce régime « *Il ne s'agit pas seulement de laisser les initiatives privées jouer, notamment au niveau du financement de la formation ; plus encore, il ne s'agit pas de laisser aux individus toute latitude de choix en la matière. La formation devient un impératif catégorique, une sorte d'obligation normative vis-à-vis de la société et de l'État. Des règles doivent dès lors être édictées afin d'inciter les individus et les organisations à se mobiliser autour du développement des compétences et qualifications de tous les "actifs", autour de "l'apprentissage tout au long de la vie". Bref, chacun doit commencer à se sentir responsable de sa formation* » (Maroy, 2000, 50). Les trois dynamiques – territorialisation, individualisation, hybridation – décrites ici sont au cœur du développement de ce régime libéral social qui arrime la formation à l'emploi dans une action publique multiniveau où la responsabilité individuelle tend à prendre le pas sur les garanties collectives traditionnellement attachées aux statuts des personnes.

Références bibliographiques

Ansaloni, M., Smith, A. (2017), « Des marchés au service de l'État ? », *Gouvernement et Action Publique*, vol6, n°4, 9-28.

Barabel M., Meier, O. (2020), « Développement des compétences : les acteurs clés » in Michel Barabel et al., *Le Grand Livre de la Formation*, Paris, Dunod, 55 à 98.

Berthet, T. (2010), « Externalisation et gouvernance territoriale des politiques actives de l'emploi », *Revue Française de Socio-Économie*, n° 6, 131-148.

Berthet, T., Conter, B. (2011), « Politiques de l'emploi : une analyse des transformations de l'action publique en Wallonie et en France », *Revue Internationale de Politique Comparée*, vol. 18, 161-186.

Gélot, D., Teskouk, D. (2021), *1971-2021. Retour sur 50 ans de formation professionnelle*, Vulaines/Seine, Éditions du Croquant.

Maggi-Germain, N (2008), « La territorialisation du droit : l'exemple des politiques de l'emploi et de la formation professionnelle continue » *Droit et société*, vol. 2, n° 69-70, 441-477.

Muller, P. (2013), *Les politiques publiques*, Paris, Presses Universitaires de France.

Pecqueur, B., Zimmermann, J.B. (dir, 2004), *Économie de proximité*, Lavoisier.

Pinte, G. (2019), « De réformes en réformes de la formation continue : le tropisme de l'individualisation », *Savoirs*, n°50, 37-54.

Tchibozo, G. (2022), « Soixante ans de politique européenne de la formation professionnelle », *Bulletin de l'observatoire des politiques économiques en Europe*, n°46, 19-26

Verdier, E. (2001), « La France a-t-elle changé de régime d'éducation et de formation », *Formation Emploi*, n°76, 11-34.

Zimmermann, B. (2022), « Sécuriser les parcours par le compte. Formation continue, droits subjectifs et politiques de la singularité » in Bessin M., Cavalli S. et Negrone C. (eds), *Le parcours en question*, Lille, Presses Universitaires du Septentrion.