

# EDUCATION PERMANENTE

DOSSIER

## POLITIQUES DE L'EMPLOI ET FORMATION



ÉTUDE  
LECTURES  
AGENDA

REVUE TRIMESTRIELLE - DÉCEMBRE 2017 - 23 €

N°  
**213**

# SOMMAIRE

## N° 213 / 2017-4

### DOSSIER

## POLITIQUES DE L'EMPLOI ET FORMATION

*sous la direction de Paul Santelmann*

- 5 **Editorial**
- 
- 13 **Comment rendre compte des changements qui affectent les systèmes nationaux de formation tout au long de la vie ?**  
Entre cohérences structurelles et hybridation  
Eric Verdier
- 
- 29 **La formation professionnelle au défi des parcours**  
Jean-Louis Dayan, Michèle Tallard
- 
- 41 **Formation professionnelle et parcours d'emploi : sécuriser les territoires**  
Carole Tuchsirer
- 
- 53 **La formation des demandeurs d'emploi : objectifs, pratiques et évolutions**  
François Avenir
- 
- 69 **Les titres professionnels : de la certification au métier**  
Benoît Willaume
- 
- 81 **Deux ou trois choses que l'on sait de la formation**  
Danielle Kaisergruber
- 
- 87 **La formation, une fonction supplétive des politiques d'emploi**  
Paul Santelmann
- 
- 101 **Prévenir le risque d'obsolescence des connaissances. Que peut-on attendre du droit ?**  
Jean-Marie Luttringer

- 111 **Chômage et formation professionnelle : quels choix stratégiques ?**  
Bernard Gazier
- 
- 121 **Les conditions de mobilisation de la formation et de l'expérience pour l'emploi**  
Laurent Duclos
- 
- 133 **Emploi et formation à l'heure de la RSE : pour une employabilité socialement responsable**  
Martin Richer
- 
- 147 **Emploi, chômage et formation**  
Quelques jalons réflexifs à partir de cinq articles déjà anciens et toujours actuels
- 151 **La formation n'est plus ce qu'elle était... Le chômage non plus**  
Bernard Charlot (EP n° 57, 1981)
- 159 **Pratiques de formation continue et politique d'emploi : nouveaux enjeux**  
Claude Dubar, Philippe Méhaut (EP n° 57, 1981)
- 171 **Faut-il former les chômeurs ?**  
Vincent Merle (EP n° 98, 1989)
- 183 **La gestion de l'emploi et la gestion de la formation**  
Dominique Thierry (EP n° 105, 1990)
- 193 **La formation contre l'emploi ou l'emploi contre la formation ?**  
Gérard Malglaive (EP n° 129, 1996)
- 
- 201 **Résumés / Abstracts**
- 
- 207 **Sigles et abréviations**

## É T U D E

- 211 **Le développement professionnel des formateurs à la Fédération française de football**  
Jérémy Lesellier, Guillaume Escalié, Pascal Legrain
- 
- 221 Lectures
- 
- 229 Agenda
- 
- Appels à contributions**
- 233 *Pioneering Women and Men in European Adult Education*
- 235 Histoire et mémoire de la formation des adultes (*Gehfa*)
- 
- 239 Bulletin d'abonnement



# Prévenir le risque d'obsolescence des connaissances. Que peut-on attendre du droit ?

**L'hégémonie de « la gouvernance par les nombres<sup>1</sup> »** qui s'est imposée notamment dans le domaine de l'emploi et dans celui de la formation professionnelle (500 000 demandeurs d'emploi en formation, 15 milliards d'investissements pour le même objet, 32 milliards de budgets de la nation<sup>2</sup>) ne saurait s'abstraire, sans conséquences préjudiciables, du rapport singulier qu'entretiennent « les personnes<sup>3</sup> » concernées avec la formation professionnelle tout au long de la vie. Celle-ci, en effet, n'est pas à confondre avec la formation initiale dans laquelle l'élève est placé sous la tutelle de l'institution éducative jusqu'au terme de l'obligation scolaire. Le rapport de la personne adulte à la formation est régi par le théorème de Bertrand Schwartz, selon lequel « on ne forme pas une personne, elle se forme si elle y trouve un intérêt ».

Ce théorème s'applique aussi bien aux salariés en activité qu'aux demandeurs d'emploi, ainsi qu'à toute personne, quel que soit son statut. Les intérêts qu'une personne peut trouver à se former sont multiples. Au premier rang se situent tous ceux qui ont un rapport avec l'emploi : insertion, adaptation, évolution, promotion, reconversion, mais également tous ceux qui ont un rapport à la connaissance, à la culture, à l'identité sociale, à l'estime de soi..., sans visée utilitariste de court terme. L'intérêt que peut trouver une personne à s'engager dans une formation en lien avec l'emploi se manifestera d'autant plus aisément que son environnement social et culturel sera imprégné de valeurs et de pratiques de l'édu-

---

JEAN-MARIE LUTTRINGER, *conseil en droit et politiques de formation* ([jmluttringer.conseil@orange.fr](mailto:jmluttringer.conseil@orange.fr)).

1. L'expression est empruntée à Alain Supiot qui déplore « la gouvernance par les nombres » au détriment des valeurs et du droit. L'emprise de cette gouvernance sur les sociétés contemporaines par la méconnaissance des principes et des valeurs ancrées dans les systèmes sape leur fondement démocratique (Alain Supiot, *La gouvernance par les nombres*, Paris, Fayard, 2015).
2. Pour une analyse critique de cet agrégat sans grande valeur, des 32 milliards qui servent malheureusement de référence aux décideurs politiques, voir [www.jml-conseil](http://www.jml-conseil.fr), chronique 111, « La qualité des quantités ».
3. La personnalisation du droit de la formation est entrée dans le droit positif à l'occasion des récentes réformes de 2004, 2009 et 2014. Cette orientation constitue l'axe central de la nouvelle réforme préconisée par le président de la République. Voir notamment [www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr), chronique 125.

cation permanente. C'est le cas des pays scandinaves qui connaissent un taux d'accès à la formation tout au long de la vie parmi les plus élevés en Europe, notamment en raison de la complémentarité entre les initiatives d'éducation permanente portées par différents acteurs de la société civile et les programmes de formation portés par les gestionnaires du marché du travail. D'ailleurs, la sémantique ne ment pas, la formule consacrée pour désigner la formation permanente dans les pays scandinaves est *adult education*.

A la différence de ces pays, la France, depuis le milieu des années 1970, a développé des politiques publiques de formation professionnelle de court terme, inféodées à celles de l'emploi, dans l'attente « de la sortie du tunnel », en d'autres termes du chômage structurel. Or celui-ci est en passe de devenir l'un des plus longs du monde !

Il en va de la formation professionnelle comme de l'agriculture. De même que la monoculture intensive épuise les sols, l'approche adéquationniste emploi/formation développée par les politiques publiques épuise le terreau culturel dans lequel se développe le rapport à la connaissance. Depuis trop longtemps, la formation a été présentée comme le remède miracle – qui n'est jamais advenu – à la crise de l'emploi. Elle s'en est trouvée dévalorisée. Il est temps de reconstituer le terreau de l'éducation permanente, bref pour aller au bout de la métaphore, de se convertir à la « formation bio » !

Sur le plan juridique, les politiques publiques emploi/formation conduites en France se caractérisent par un foisonnement de dispositifs éphémères ad hoc, aussi peu probants les uns que les autres concernant les processus d'apprentissage (SIVP, stage pratique en entreprise, TUC, contrats aidés...). Ils ont rempli une fonction non négligeable d'amortisseur social, en apportant des revenus de remplacement et une insertion sociale provisoire, sans pour autant construire ou renforcer le socle de connaissances de base des personnes concernées, ni a fortiori en prévenir l'obsolescence.

Seul a résisté à l'épreuve du temps un statut spécifique : celui de stagiaire de la formation professionnelle, régi par le Code du travail. Il donne accès à une rémunération et à la protection sociale, ainsi qu'à l'organisation de relations entre le stagiaire et le prestataire de formation, qui n'est pas à confondre avec un employeur, comme les juges ont pu l'affirmer à de nombreuses reprises à l'occasion de litiges opposant des stagiaires au prestataire de formation. Sa gestion est aujourd'hui assurée par les conseils régionaux. Ce statut « intermédiaire », entre celui d'élève et d'étudiant sous statut scolaire et universitaire, et celui de travailleur salarié bénéficiant d'un contrat de travail, a été conçu dans l'après-guerre pour permettre au précurseur de l'AFPA de former la main-d'œuvre qualifiée nécessaire à la reconstruction du pays. Il a été perfectionné au fil des décennies et demeure un instrument juridique pertinent, remplissant en quelque sorte une fonction de « joint de dilatation » entre le système éducatif et le système



productif, en permettant d'absorber le chômage frictionnel (5 à 7 %), à l'image des joints permettant à des ponts de grande ampleur d'« atténuer le phénomène de changement de taille des matériaux qui survivent avec des écarts de température et les effets du temps ». Le contrat de sécurisation professionnelle (CSP), auquel le statut de stagiaire de la formation professionnelle sert de support, représente aujourd'hui une illustration aboutie de cette fonction.

Cependant, au-delà de l'amélioration toujours possible de ce statut, ainsi que d'autres outils juridiques conjoncturels comme les contrats aidés, il nous paraît utile, alors que s'engage une réforme de la formation professionnelle qui se veut radicale<sup>4</sup>, de contribuer à une réflexion plus « systémique » sur les règles de droit qui encadrent l'activité de toute personne indépendamment de son statut, y compris celle en recherche d'un emploi. Sur quels principes ces règles sont-elles fondées ? Par quelles normes sont-elles exprimées ? Par quelles institutions sont-elles gérées ? Quelle est la qualification des ressources qui leur sont allouées ? Par quels juges leur effectivité est-elle garantie ? Bref, quels seraient les leviers juridiques permettant d'échapper à « la gouvernance par les nombres » et de replacer « la personne au centre » de notre système de formation professionnelle ?

Après avoir esquissé un fondement théorique qui donnerait leur sens aux normes juridiques encadrant la formation professionnelle de toute personne qui s'y adonne, nous consacrerons un second temps aux institutions en charge de la gestion des normes juridiques, en vue de les rendre effectives pour tous les « ayants droit ». Quelques propositions concrètes seront suggérées en conclusion.

## **La théorie du risque comme fondement pour une vision renouvelée du droit de toute personne à la formation dans la société de la connaissance**

Rappelons que les textes fondateurs de la République, ainsi que ceux auxquels ils se réfèrent aux niveaux européen et international, expriment le socle de valeurs dont découlent des normes et des institutions conçues pour en assurer la traduction opérationnelle, c'est-à-dire l'effet. Au premier rang de ces textes qualifiés « de droits sociaux fondamentaux », il y a lieu de citer le préambule de la constitution du 27 octobre 1946 : « La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture. L'organisation de l'enseignement public gratuit et laïque à tous les degrés est un devoir de l'Etat. » Le même préambule, dans son article 5, dispose que « chacun a le devoir de travailler et le droit d'obtenir un emploi ». Le Conseil constitutionnel considère que, selon ces textes, il appartient au législateur « de poser les

4. L'expression est reprise du programme de *En marche !* Pour une analyse critique sous l'angle de la partie juridique de ce programme, voir [www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr), chroniques 123, 124 et 125.

règles propres à assurer au mieux le droit pour chacun d'obtenir un emploi en vue de permettre l'exercice de ce droit au plus grand nombre d'intéressés<sup>5</sup> ».

Cependant, l'inscription au fronton de la République de ces textes porteurs de valeurs n'emporte pas, *ipso facto*, leur effectivité, qui suppose leur opposabilité, par toute personne habilitée à s'y référer, à une institution tierce dont la mission conférée par la loi est d'en assurer la gestion. C'est tout l'enjeu du passage par « la théorie du risque », qui renvoie à la question de la responsabilité<sup>6</sup>, pour créer les conditions juridiques et institutionnelles de l'effectivité et de l'opposabilité de ces droits sociaux fondamentaux.

Sur le plan juridique, le risque peut être défini comme « un événement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation<sup>7</sup> ». Cette problématique a été théorisée par le sociologue allemand Ulrich Beck<sup>8</sup> qui, dans la deuxième partie de son ouvrage, s'intéresse notamment à l'individualisation de l'inégalité sociale.

La société industrielle a généré des risques sociaux tels que les accidents du travail, les maladies professionnelles, le chômage, qui ont été couverts par des dispositifs juridiques et financiers fondés sur les principes de solidarité et de mutualisation. Ils sont gérés par la Sécurité sociale, l'assurance chômage et divers régimes de prévoyance individuelle et collective complémentaires.

La société de la connaissance dans laquelle nous sommes entrés a généré – et amplifié de jour en jour<sup>9</sup> – un risque nouveau qui se caractérise par l'insuffisance, l'inadéquation et l'obsolescence des connaissances. Ce risque n'est pas à confondre, comme on le fait trop souvent, avec celui de perte d'emploi, dont la couverture est assurée par l'assurance chômage et qui a vocation à assurer un revenu de remplacement ainsi qu'un accompagnement pour retrouver un emploi dans les meilleurs délais, ni avec celui d'inemployabilité, dont il peut cependant être un facteur aggravant.

Si l'on accepte ce postulat, il faut également admettre l'existence de plusieurs techniques de couverture de ce risque qui renvoient à autant de régimes de gestion : le service public fondé sur le principe de solidarité ; l'assurance formation par une institution en charge de la gestion d'une « garantie sociale<sup>10</sup> » fondée sur des ressources mutualisées au bénéfice des seuls cotisants ; la prévoyance indi-

5. Conseil constitutionnel, 28 mai 1983, n° 83-156 DC.

6. Cette responsabilité partagée est peut-être celle de la personne elle-même, de l'employeur lorsqu'elle est salariée, du service public de l'éducation, de l'emploi, de la formation professionnelle, des institutions gestionnaires de garanties sociales...

7. Gérard Cornu, *Vocabulaire juridique*, Paris, Puf, 2016.

8. Ulrich Beck, *La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité*, Paris, Aubier, 2001.

9. Voir notamment l'impact du numérique dans tous les domaines, y compris celui de la formation, [www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr), chronique 127.

10. La notion de « garanties sociales » a été introduit dans le Code du travail en 1971, à l'occasion d'une loi portant réforme de la négociation collective, à quelques jours de la loi relative à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente. Le ministre du travail de l'époque, Jean Fontanet, a précisé à l'occa-



viduelle fondée sur la technique de capitalisation. Le recours à une seule technique ne suffira pas à assurer la couverture du risque dans ses diverses manifestations<sup>11</sup>.

Contrairement à d'autres risques reposant sur des faits générateurs établis et attestés par une autorité externe à l'ayant droit (le médecin pour la maladie et l'accident du travail, la lettre de licenciement de l'employeur et Pôle emploi pour la perte d'emploi...), le risque d'obsolescence des connaissances ne connaît pas de fait générateur « automatique ». Il est par conséquent nécessaire de construire des procédures d'anticipation (observatoire des métiers et des qualifications) et de prévention de ce risque (entretien professionnel dans l'entreprise et conseil en évolution professionnelle en dehors), ainsi que des procédures d'aide au choix (bilan de compétences) permettant à l'« ayant-droit » de construire la réponse formative la plus pertinente.

Ce risque peut être qualifié de « petit » ou « de grand », à l'instar de la maladie. Le « petit risque » serait celui auquel est exposé un salarié qui ne bénéficie pas de formation régulière « au fil de l'eau » – adaptation au poste de travail, entretien et développement des compétences. La responsabilité de la couverture de ce risque est à la charge de l'employeur en vertu du principe civiliste de bonne foi contractuelle et en contrepartie du pouvoir de direction qui lui donne la maîtrise de l'organisation du travail du salarié, qui par ailleurs justifie le lien de subordination. Ce risque est d'ores et déjà couvert par le droit positif (entretien professionnel, bilan de compétences, bilan de parcours, recours au compte personnel de formation). Il relève des procédures de gestion individuelle des compétences et du contrôle social exercé dans l'entreprise par les IRP (« comité social économique » depuis les ordonnances réformant le Code du travail en 2017). Le développement de la négociation collective d'entreprise préconisée par ces mêmes ordonnances<sup>12</sup> devrait également faciliter sa prévention dans le contexte spécifique à chaque entreprise.

Il en va autrement du « grand risque », qui se caractérise par la nécessité d'une reconversion lourde, l'acquisition d'une nouvelle qualification en raison de l'inadéquation ou de l'obsolescence de connaissances. C'est à propos de ce risque qu'il y a lieu d'approfondir la réflexion sur le cadre juridique et financier extérieur à l'entreprise. Ici, la technique juridique et financière pertinente est celle de la socialisation du risque au sein d'organismes de prévoyance dédiés que sont aujourd'hui, de fait, les fonds de gestion du congé individuel de formation, les OPCA, l'assurance chômage, Pôle emploi, etc. Toutes ces institutions, d'une

sion des travaux parlementaires que la formation professionnelle continue devait être considérées comme « une garantie sociale » au même titre que l'assurance chômage, les régimes de retraite et de prévoyance. Les premiers fonds d'assurance formation, devenus plus tard des OPCA, organismes collecteurs d'une taxe fiscale, ont été créés sur ce fondement.

11. Les réflexions développées ici concernent les personnes relevant du droit privé. Pour les fonctionnaires, on peut se référer au principe sur lequel l'Etat est son propre assureur. La prévention par la formation du risque d'obsolescence des connaissances doit par conséquent être traitée par les dispositions statutaires les concernant.
12. Voir [www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr), chronique 128.

manière ou d'une autre, sont concernées par la formation professionnelle, mais aucune n'a été pensée pour gérer le risque spécifique qui est celui de « l'obsolescence des connaissances ». L'un des enjeux de la réforme qui s'annonce est donc non seulement celui de la réorganisation à la marge (pour ne fâcher personne...), mais bien aussi celui d'une refondation radicale des institutions en charge de la gestion de ce risque.

## Les institutions gestionnaires du risque d'obsolescence des connaissances

La gestion du risque – petit ou grand – d'obsolescence des connaissances est aujourd'hui assurée par une grande diversité d'institutions, toutes légitimées par le législateur au fil de quatre décennies de réformes sans que le discours sur leur nécessaire rationalisation ait jamais abouti à une réelle simplification. Sans doute la référence hégémonique à « la gouvernance par les nombres », inspirée par la rationalité de la gestion budgétaire et financière<sup>13</sup> au détriment de la finalité, explique-t-elle cette impasse.

Ce paysage institutionnel éclaté s'organise autour d'un centre constitué par l'entreprise qui a, au premier chef, la responsabilité d'assurer la prévention du « petit risque ». Les réformes récentes de la formation professionnelle par la loi de 2014, la loi travail, ainsi que les ordonnances portant réforme du Code du travail, ont contribué à clarifier ce qui relève de la responsabilité de l'entreprise (obligation d'employabilité, procédure d'entretien professionnel, dialogue social, négociation collective, GPEC, formation..., obligations de financement au titre de la mutualisation). Les réformes à venir pourraient sans doute préciser le périmètre de la responsabilité de l'entreprise en matière de prévention du « petit risque d'obsolescence des connaissances », notamment pour construire un équilibre plus satisfaisant entre la flexibilité de l'organisation du travail accordée aux entreprises par les récentes ordonnances et la sécurité des parcours professionnels des salariés. Sous cette réserve, il faut constater que beaucoup a été fait à l'occasion des réformes de ces dernières années pour clarifier et rendre lisibles le rôle et la responsabilité de l'entreprise dans le domaine de la formation professionnelle.

En revanche, la confusion règne dans la périphérie de l'entreprise, où des institutions paritaires, obéissant elles-mêmes à des logiques différentes relevant du droit de la négociation collective<sup>14</sup>, se partagent la couverture du risque, entre elles

13. Cette rationalité gestionnaire est au demeurant légitime dès lors que l'essentiel des ressources affectées à la formation professionnelle proviennent du budget de l'Etat et d'une contribution de nature fiscale par les entreprises.

14. Le système institutionnel de gestion de la formation professionnelle par les partenaires sociaux a été construit non pas en vue de répondre à la finalité de la formation, mais en fonction des règles qui régissent le support juridique qui les a instituées : le droit de la négociation collective. Celui-ci est largement déterminé par le



et avec les institutions étatiques (Pôle emploi) et territoriales (conseils régionaux). Au fil des années, les institutions paritaires dédiées à la formation des salariés ont vu leur champ de compétence s'ouvrir à celui des demandeurs d'emploi, notamment pour des raisons de financement (FPSPP), à la demande insistante des pouvoirs publics. Aux structures paritaires de gestion de la formation des travailleurs salariés, s'ajoutent les fonds d'assurance formation des travailleurs non salariés qui mutualisent des cotisations affectées à la formation professionnelle de leurs ressortissants : médecins, exploitants agricoles, diverses professions libérales, chefs d'entreprises, etc. L'empilement de structures sommitales de pilotage politique, paritaire (COPANEF, FPSPP) et quadripartite (CNEFOP/CNEFOP) aux niveaux national et régional (COPAREF/CNEFOP), renforce encore le sentiment de confusion.

Comment sortir de cet imbroglio ? Si l'on va au bout de la logique développée dans cette réflexion, selon laquelle la formation tout au long de la vie, en tant qu'elle concerne les personnes relevant du droit privé, indépendamment de leur statut (*pour les fonctionnaires voir note 11*), s'organise autour de la prévention du risque d'obsolescence des connaissances, il en résulte un premier point de clarification : les OPCA ne sont pas concernés par cette thématique. Ce sont, en effet, des institutions paritaires dont la fonction est d'apporter aux entreprises un appui méthodologique et financier dans leurs procédures de recrutement, par la voie de contrats en alternance (apprentissage et professionnalisation), et par un appui à la gestion des compétences, notamment des PME-TPE. Les OPCA connaissent les employeurs, ils ne connaissent pas les salariés, a fortiori « les personnes indépendamment de leur statut<sup>15</sup> ». La décision revient aux partenaires sociaux eux-mêmes de savoir si une institution ainsi recentrée apporterait ou non de la valeur ajoutée en comparaison d'autres formes d'organisations susceptibles de remplir les mêmes fonctions (chambre patronale, comme c'est le cas pour la métallurgie, agences techniques...). La question doit également être posée de savoir si cette fonction d'intermédiation doit être financée par une contribution de nature fiscale ou si elle relève d'autres logiques de financement (versements volontaires des entreprises, cotisations conventionnelles, achat de prestations de services...).

Le raisonnement est tout autre pour les FONGECIF qui, par construction, sont dédiés à la gestion des droits personnels des salariés : CIF, bilan de compétences, VAE, conseil en évolution professionnelle. Il resterait, en toute logique, à leur

d'application des accords collectifs, qui sont eux-mêmes fonction de leur représentativité des organisations patronales signataires. Il en résulte un paysage illisible pour les non-spécialistes, dans lequel le professionnel et l'interprofessionnel, le MEDEF et la CPME, le champ et le hors-champ, la branche, l'entreprise et le territoire, se disputent des zones d'influence. Les conflits de territoire et d'influence sont d'autant plus rudes que cette négociation a pour objet principal de s'approprier la gestion d'une contribution de nature fiscale qui trouve sa source dans la loi, et non pas de cotisations qui trouveraient leur source dans ces accords.

15. Le référentiel théorique des OPCA est à rechercher dans la théorie du capital humain en lien avec la logique économique de l'investissement. Cette théorie est étrangère à celle de la prévention des risques sociaux par l'instauration « de garanties sociales » auxquelles se réfèrent les FONGECIF.

confier la gestion du CPF. La théorie de la prévention du risque d'obsolescence des connaissances, par le recours à la formation et à des prestations associées, trouverait de la sorte son expression institutionnelle. Il resterait à opérer la « transmutation » de l'actuelle contribution fiscale en cotisations sociales comportant une part employeur et une part salariale, afin de donner son vrai sens à la notion de garantie sociale dédiée à la prévention de l'obsolescence des connaissances. En adoptant ce scénario, on aurait fait un grand pas en direction de la « sécurité sociale professionnelle », revendiquée de longue date par la CGT et présente, dans la dernière période, dans de nombreux discours politiques.

Les FONGECIF, à l'exception de quelques OPACIF<sup>16</sup>, sont enracinés au niveau territorial. Ils sont par conséquent dans la proximité des « personnes » dont ils ont pour mission de prévenir le risque d'obsolescence des connaissances. Ils sont également dans la proximité des conseils régionaux, élus au suffrage universel par des citoyens, « indépendamment de leur statut ». Il n'y aurait qu'un pas à franchir pour rapprocher les conseils régionaux et les FONGECIF, dont le périmètre devrait être élargi aux travailleurs non salariés ainsi qu'aux demandeurs d'emploi.

La traduction institutionnelle de la théorie de la prévention du risque d'obsolescence des connaissances aboutirait ainsi à un Yalta dans l'univers institutionnel complexe de la formation professionnelle : aux OPCA reconfigurés, l'appui financier et méthodologique aux entreprises pour la promotion des contrats de formation en alternance et le soutien à la gestion des compétences des PME-TPE. Aux FONGECIF, également reconfigurés, accessibles au niveau territorial à toute personne quel que soit son statut, reviendrait la gestion de la prévention du risque d'obsolescence des connaissances, en partenariat étroit avec les conseils régionaux dont la vocation est de s'adresser à l'ensemble de la population plutôt qu'au segment particulier constitué par les bénéficiaires de l'apprentissage.

Les conseils régionaux assureraient la gestion du risque lié à l'absence ou à l'insuffisance de qualification des jeunes sortis du système scolaire, en vertu de la continuité du service public d'éducation, en se portant garants de l'effectivité du droit à un premier niveau de qualification qui leur est d'ores et déjà opposable. Pour ce faire, ils s'appuieraient, notamment pour la fonction de conseil en évolution professionnelle, sur les directions régionales de Pôle emploi et sur les missions locales. Des accords de partenariat pourraient être conclus avec des institutions paritaires ayant le même objet, notamment l'APEC et les FONGECIF. De la même manière, ils garantiraient l'effectivité du droit opposable à une formation pour tout demandeur d'emploi, dès lors que le recours à la formation s'avère nécessaire sur la base d'un diagnostic préalable et/ou d'un bilan de compétences.

16. Les OPACIF sont historiquement des fonds d'assurance formation gestionnaire du plan de formation de l'entreprise et des droits individuels des salariés exprimés à travers le CIF. Ils sont nés en dehors de la zone d'influence du MEDEF et de la CPME, dans l'agriculture, l'économie sociale, le secteur de la culture, ainsi que dans quelques grandes entreprises publiques (SNCF, RATP, EDF, Banque de France...) regroupées au sein de l'UNAGECIF.



A partir du moment où l'on admet que le risque d'obsolescence des connaissances ne saurait relever d'un fait générateur appelant une prescription quasi automatique et obligatoire – à l'instar de la retraite, de l'assurance chômage ou de la maladie –, il est nécessaire de renforcer quantitativement et qualitativement la fonction de conseil en évolution professionnelle. En effet, il n'y a pas de formation qui vaille sans projet de formation. Cette fonction est d'ores et déjà mise en œuvre par le biais du CEP institué en 2014. Il y a lieu, comme pour le CPF, de la développer. Cela renvoie à la question de la responsabilité juridique des institutions (et des personnes) en charge de la fonction d'information et de conseil professionnel. Une action judiciaire engagée en 2017 par des demandeurs d'emploi, stagiaires de la formation professionnelle, contre Pôle emploi, avec l'appui de la CGT, illustre l'importance que revêt cette question pour un futur système de formation professionnelle recentré sur la personne. Selon le point de vue de ces stagiaires, Pôle emploi n'aurait pas rempli sa fonction d'information et de conseil, en « envoyant » les stagiaires dans des formations qui n'avaient pas reçu leur agrément, et en ne garantissant pas la qualité de la prestation de formation qui leur était proposée. Cet exemple illustre le fait que la personnalisation des droits met en évidence la responsabilité contractuelle de tous les protagonistes d'un processus de formation, et conduit nécessairement à un accroissement du rôle des juges. A cet égard, il serait prudent, afin d'éviter une judiciarisation excessive, de promouvoir la généralisation d'une fonction de médiation, comme celle qui existe déjà à l'AFPA.

## Conclusions

De cette approche fondée sur la théorie du risque d'obsolescence des connaissances, il ressort que la formation professionnelle des personnes à la recherche d'un emploi ne saurait être que systémique et enracinée dans un terreau d'« éducation permanente » non adéquationniste.

Les politiques publiques centrées sur l'emploi, la formation et « la gouvernance par les nombres », pour nécessaires qu'elles soient, ont sans doute contribué à appauvrir le terreau sur lequel « le désir d'apprendre » tout au long de la vie trouve à s'épanouir. Il est urgent de le reconstituer pour toute personne, y compris pour les demandeurs d'emploi actuels et futurs. Un CPF renouvelé, ouvert sur le co-investissement, encouragé par une fiscalité incitative, débarrassé du carcan malthusien des listes, adossé à une fonction de conseil en évolution professionnelle à la hauteur des enjeux, en constituerait un levier juridique pertinent. Sur ce point, la réforme engagée en 2014 pourrait utilement servir de fil conducteur à celle programmée pour 2018.

La responsabilité de la prévention du risque d'obsolescence des connaissances des salariés (obligation de veiller à l'employabilité) pourrait être renforcée à l'occasion du bilan de parcours, au terme de six ans. Le fait pour un employeur

de ne pas s'être acquitté de cette obligation ouvre la porte à la survenance du « grand risque », qui de fait sera à la charge des institutions de garanties sociales extérieures à l'entreprise. Une pénalité financière, sous la forme d'un abondement au CPF, plus conséquent que celui prévu par les textes en vigueur, trouverait ici toute sa justification.

Le Yalta de la gestion paritaire conduirait les OPCA à rester, sous le contrôle des partenaires sociaux organisés au niveau des branches et au niveau interprofessionnel, les interlocuteurs des entreprises<sup>17</sup> pour la promotion et le financement des contrats de formation en alternance, et pour un appui méthodologique à la gestion des compétences. Il conduirait les FONGECIF, en partenariat étroit avec les conseils régionaux, à devenir l'institution de référence, gestionnaire du risque d'obsolescence des connaissances, ouverte à toute personne quel que soit son statut, et dont le financement pourrait être assuré, comme le sont d'autres garanties sociales, par une cotisation, issue de la transmutation de la contribution fiscale, partagée le cas échéant entre employeurs et salariés, et par des contributions publiques au bénéfice des personnes non couvertes par un système assurantiel (jeunes sortis du système scolaire bénéficiaires d'un droit opposable à un premier niveau de qualification, demandeurs d'emploi non indemnisés...).

Les conseils régionaux, libérés de la gestion de l'apprentissage, qui revient aux acteurs économiques directement concernés, seraient en charge de la promotion d'une culture de l'éducation permanente accessible à tout citoyen quel que soit son statut, garants du droit opposable à un premier niveau de qualification pour les jeunes sortis du système scolaire sans titre ni diplôme, et garants de l'effectivité du droit à la reconversion et à la qualification des demandeurs d'emploi.

Certes, la théorie du risque d'obsolescence des connaissances, appliquée au champ de la formation professionnelle, n'épuise pas les multiples finalités qui sont celles de cette activité ; elle offre en revanche une alternative à une réforme qui serait fondée sur une rationalité purement gestionnaire dictée par « la gouvernance par les nombres », alors que l'enjeu est aujourd'hui de « remettre la personne au centre », comme sujet de droit.

Quant à l'Etat, enfin stratège, il serait le garant de l'essentiel des dispositions d'ordre public relatives : à l'égalité d'accès à la formation de toute personne tout au long de la vie ; à la valeur opposable *erga omnes* de la certification ; au respect par les acteurs du système de formation professionnelle de leurs domaines de compétences respectifs (partenaires sociaux, conseils régionaux), ainsi que de leurs obligations respectives (employabilité pour les entreprises, qualité pour les prestataires de formation, mission de service public pour les conseils régionaux, respect des obligations liées à la fonction d'information, de conseil en évolution professionnelle et d'orientation). ◆

17. Comme les organisations d'employeurs l'ont toujours revendiqué.

ERIC VERDIER

Comment rendre compte des changements qui affectent les systèmes nationaux  
de formation tout au long de la vie ?

Entre cohérences structurelles et hybridation

JEAN-LOUIS DAYAN, MICHÈLE TALLARD

La formation professionnelle au défi des parcours

CAROLE TUCHSZIRER

Formation professionnelle et parcours d'emploi : sécuriser les territoires

FRANÇOIS AVENTUR

La formation des demandeurs d'emploi : objectifs, pratiques et évolutions

BENOÎT WILLAUME

Les titres professionnels : de la certification au métier

DANIELLE KAISERGRUBER

Deux ou trois choses que l'on sait de la formation

PAUL SANTELMANN

La formation, une fonction supplétive des politiques d'emploi

JEAN-MARIE LUTTRINGER

Prévenir le risque d'obsolescence des connaissances.

Que peut-on attendre du droit ?

BERNARD GAZIER

Chômage et formation professionnelle : quels choix stratégiques ?

LAURENT DUCLOS

Les conditions de mobilisation de la formation et de l'expérience pour l'emploi

MARTIN RICHER

Emploi et formation à l'heure de la RSE :  
pour une employabilité socialement responsable

Emploi, chômage et formation

Quelques jalons réflexifs à partir de cinq articles déjà anciens et toujours actuels :

BERNARD CHARLOT

La formation n'est plus ce qu'elle était... Le chômage non plus

CLAUDE DUBAR, PHILIPPE MÉHAUT

Pratiques de formation continue et politique d'emploi : nouveaux enjeux

VINCENT MERLE

Faut-il former les chômeurs ?

DOMINIQUE THIERRY

La gestion de l'emploi et la gestion de la formation

GÉRARD MALGLAIVE

La formation contre l'emploi ou l'emploi contre la formation ?



JÉRÉMY LESELLIER, GUILLAUME ESCALIÉ, PASCAL LEGRAIN

Le développement professionnel des formateurs  
à la Fédération française de football

revue publiée en  
partenariat avec

le cnam