

Chronique 6 : La Formation professionnelle dans le gouvernement Ayrault ou l'art de la synthèse

Elle a été oubliée lors de l'annonce du Gouvernement de Jean-Marc Ayrault, mais réintroduite dans le décret officialisant la liste de ses membres. Michel Sapin est donc officiellement ministre du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social. L'occasion de rappeler que le rattachement de la formation au ministère du Travail n'a pas toujours été la règle, mais également de tenter de donner des clés de lecture sur les effets de l'architecture gouvernementale sur les politiques de formation professionnelle. Cette 6^e chronique des carnets de campagne se propose donc d'éclairer l'actualité à la lumière de l'histoire récente.

1. La formation professionnelle interministérielle

Il est d'usage de prendre pour point de départ de notre système de formation professionnelle les lois du 16 juillet 1971. Nous remonterons un peu plus avant pour inclure l'action de Michel Debré dans l'histoire du positionnement de la Formation professionnelle au niveau gouvernemental. Car c'est au père de la Constitution de la Ve République que nous devons la loi de 1959 sur la promotion sociale, et surtout la loi de 1966 sur la formation professionnelle, qui a posé les bases d'une architecture institutionnelle de nature interministérielle. Dans cette organisation, le ministère de l'Education nationale jouait un rôle important puisque le secrétaire général de l'Education nationale présidait le groupe de hauts fonctionnaires placé sous l'autorité du Premier ministre qui avait en charge le pilotage de la politique de formation de l'Etat. Etaient ainsi recherchés deux objectifs : associer les différents ministères appelés à intervenir sur le champ de la formation professionnelle à une action coordonnée tout en réservant une place particulière à l'Education nationale pour établir un lien entre la formation initiale et continue.

Ce second objectif sera mis à mal par les lois de 1971. L'effet Mai 68 a conduit à la conclusion des accords de Grenelle puis à la négociation d'un accord national interprofessionnel sur la formation que reprendra la loi du 16 juillet 1971 portant sur la formation professionnelle continue dans le cadre de l'Education permanente. L'intervention des partenaires sociaux ramène la politique de formation sur les seuls actifs et le marché du travail. On ne peut dire que la construction du système s'est effectuée contre l'Education nationale. En revanche, il est évident que ce ministère s'est trouvé marginalisé tant par les objectifs que par les moyens mis en oeuvre pour construire un système de formation professionnelle continue cohérent.

Pour autant, le caractère interministériel sera conservé. La Délégation à la Formation Professionnelle est créée en 1971 et rattachée au Premier ministre. Il en ira ainsi jusqu'à l'arrivée de la Gauche au pouvoir en 1981.

2. Le Ministère de plein exercice

Marcel Rigout, l'un des quatre ministres communistes du Gouvernement Mauroy, reste à ce jour le seul titulaire d'un titre de Ministre de la Formation professionnelle de plein exercice. La création d'un Ministère à part entière marque l'importance que la Gauche portait à ce sujet, prioritairement, mais pas exclusivement, pour lutter contre le chômage des jeunes. Tout ministre faisant sa loi, Marcel Rigout fera adopter le 24 février 1984 un texte qui est le pendant, en

matière de formation professionnelle, de ce que les lois Auroux de 1982 et 1983 ont été pour le droit du travail.

Il convient de noter que la loi de 1984 sera précédée de deux accords nationaux interprofessionnels (1982 sur le congé individuel de formation et 1983 sur la formation des jeunes), marque de la volonté de poursuivre la dialectique accord - loi initiée au début des années 1970 et qui demeure alors le moteur de l'évolution du système.

3. L'annexion de la formation professionnelle par la politique de l'emploi

Le tournant de la rigueur en 1984, qui voit la nomination de Laurent Fabius comme Premier ministre, va ouvrir un processus d'annexion de la formation professionnelle par le travail et l'emploi qui perdure près de trente ans plus tard.

En 1984, Michel Delebarre est le premier ministre à porter le titre de Ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle. Logiquement, la Délégation à la Formation Professionnelle est rattachée en 1985 au ministère du Travail.

Avec la première cohabitation et le Gouvernement de Jacques Chirac en 1986, s'établira une formule appelée à devenir un classique : la création d'un Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle, confié en 1986 à Nicole Cathala, rattaché au Ministre du Travail, en l'occurrence Philippe Séguin. Michel Rocard conservera cette organisation en nommant André Laignel secrétaire d'Etat à la Formation professionnelle d'abord sous l'autorité de Michel Delebarre puis de Jean-Pierre Soisson. L'existence d'un secrétariat d'Etat, qui dispose de la DFP et des services extérieurs que sont les Directions Régionales de la Formation Professionnelle (DRFP) permet l'émergence d'une politique propre de formation. S'appuyant à la fois sur la décentralisation conduite en 1983 par Gaston Defferre et l'engagement du président de la République de créer un droit à la qualification pour tous, une politique de formation professionnelle est déployée avec des moyens financiers jamais atteints qui permettent de structurer une action régionale très partenariale.

La crise économique du début des années 90 va mettre fin à l'organisation qu'a générée le crédit formation. En 1991, Martine Aubry est ministre du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, sans secrétaire d'Etat. La formation est étroitement assujettie à la politique de l'emploi. La configuration restera identique sous les gouvernements d'Edith Cresson et de Pierre Bérégovoy.

Cette mise sous tutelle de la Formation Professionnelle sera encore plus prononcée avec l'alternance politique. Si en 1993, dans le Gouvernement d'Edouard Balladur, est conservé un ministère du Travail, de l'Emploi et de la Formation professionnelle, confié à Michel Giraud, elle n'apparaîtra plus en tant que telle à partir de 1995 avec les gouvernements Juppé qui mettra en place, avec un intitulé très gaullien, un ministère du Travail, du Dialogue social et de la Participation. Conséquence logique de la disparition du Secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle, en 1994, les DRFP seront rattachées au ministère du Travail par fusion avec les Directions Régionales du Travail et de l'Emploi pour donner les DRTEFP.

Après la disparition de la formation professionnelle des radars ministériels, c'est donc l'administration spécifique qui subit le même sort. Et fort logiquement, au niveau national, la Délégation à l'Emploi et la Délégation à la Formation Professionnelle fusionnent pour donner la DGEFP. L'inclusion de la formation professionnelle dans la politique de l'emploi n'a jamais été autant affirmée.

Le fait que le gouvernement Jospin recrée un secrétariat d'Etat à la Formation professionnelle confié à Nicole Péry ne modifiera pas l'architecture administrative mais permettra sans doute que les pouvoirs publics soient porteurs de la création, par coopération entre le secrétariat d'Etat et l'Education nationale, de la VAE en 2002.

Avec la nouvelle alternance et les Gouvernements Raffarin, la Formation professionnelle perd à nouveau toute représentation institutionnelle propre.

4. Un bref passage à Bercy

Le deuxième gouvernement Fillon voit la création d'un grand ministère de l'Economie et de l'Emploi confié à Christine Lagarde. Pour la première fois, la formation professionnelle qui est désormais une partie de la politique de l'emploi, se retrouve rattachée au ministère des Finances. La période correspond également à la mise en place de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) qui aboutira notamment à concentrer les services extérieurs de l'Etat et à la création des DIRECCTE en 2009 dans lesquelles seront incluses les DRTEFP. Mais l'expérience sera de courte durée et la Formation professionnelle retrouvera une structure ministérielle plus classique dans le dernier gouvernement Fillon avec un ministre du Travail et, sous sa tutelle, un ministre délégué à l'Apprentissage et à la Formation professionnelle.

Mais si le passage à Bercy a été bref, il se sera produit au moment de la genèse de la réforme de 2009 qui en conservera la marque d'une régulation financière plus que d'une véritable politique de formation, ce qui sera à la fois source de tensions avec les partenaires sociaux et de difficulté à établir une véritable gouvernance faute d'objectifs partagés. Mais peut-être le Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV), créé en 2005, bridé dans un environnement institutionnel peu propice, prendra-t-il un nouvel essor dans cette nouvelle donne ministérielle.

5. Le Ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social

L'intitulé finalement retenu pour le nouveau ministère en charge de la formation professionnelle, semble annoncer une synthèse entre des figures déjà connues. En premier lieu, la place faite au dialogue social et la promesse du nouveau président de la République d'inscrire dans la Constitution le principe de la consultation des partenaires sociaux en préalable à toute réforme sociale, voire celui d'autonomie de la négociation collective et de la gestion paritaire, semblent renouer avec la période de la dialectique accord - loi dans laquelle les partenaires sociaux ont à la fois l'initiative et un rôle d'innovation. En second lieu, est confirmé le lien indéfectible entre les politiques de l'emploi et de la formation professionnelle. Il aurait été surprenant qu'il en fût autrement compte tenu du niveau et des perspectives de chômage, notamment des jeunes. Enfin, l'absence de ministre délégué peut être la marque de l'implication de plusieurs ministères sur le champ de la formation professionnelle : le Ministère de la Réforme de l'Etat, de la Décentralisation et de la Fonction publique aura sans doute un rôle à jouer compte tenu de la volonté de renforcer les compétences des conseils régionaux dans ce domaine, de même que l'Education nationale dans une perspective de mieux gérer les transitions entre formation initiale, emploi et formation continue, mais également le ministère des Sports et de la Jeunesse en charge de l'éducation populaire.

Conclusion

Une mise en perspective historique, au cours des cinquante dernières années, de la place de la formation professionnelle au sein des différents gouvernements, nous offre des clés de compréhension de la place et de la fonction qui peuvent être siennes. Longtemps interministérielle, la formation professionnelle s'est au fil des ans rattachée à l'emploi de manière toujours plus étroite. Dans cette évolution, deux exceptions. Les deux débuts de septennat de François Mitterrand ont vu la création, en 1981 d'un ministère à part entière et en 1988 d'un secrétariat d'Etat assez largement autonome et porteur d'une politique propre. Mais si la Gauche a souvent reconnu une place plus importante à la Formation Professionnelle, c'est aussi elle qui a lancé le mouvement de rapprochement avec l'emploi en 1984 et l'a fortement amplifié avec Martine Aubry en 1991. La configuration du ministère du Travail, de l'Emploi, de la Formation professionnelle et du Dialogue social, dans cette perspective, apparaît comme une tentative de synthèse entre les différents courants. Mais il paraît que telle est la marque du nouveau président de la République.