

# REPLACER LES ACTEURS DE TERRAIN AU CŒUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE INITIALE

**René Lasserre**

Directeur du Centre d'information et de recherche sur l'Allemagne contemporaine (CIRAC)

**Les performances de la formation professionnelle initiale en France sont loin d'être satisfaisantes, malgré des tentatives diverses d'améliorer le système. Dans cette situation, il peut être intéressant de chercher un « benchmark » étranger permettant de dégager quelques lignes directrices de réforme. L'Allemagne possède un modèle qui se distingue profondément du système français, ses résultats en termes de qualification et d'insertion paraissent largement supérieurs. Le modèle allemand est basé sur une gouvernance partenariale fondée sur le principe de subsidiarité avec une stricte séparation institutionnelle et fonctionnelle entre formation scolaire générale et professionnelle initiale. L'entreprise y est au cœur d'un système conçu comme un processus d'investissement en ressources humaines.**

**C. F.**

Les médiocres performances de la formation professionnelle initiale constituent en France le talon d'Achille de la performance économique et de la cohésion sociale. Elles sont tout d'abord à la source d'un déficit endémique de main-d'œuvre qualifiée dans la plupart des secteurs de l'activité productive et des services marchands, et constituent en cela un handicap majeur de compétitivité et d'innovation pour les entreprises et les branches professionnelles. Plus lourdes encore en sont les conséquences futures en ce qu'elles génèrent, à travers un chômage massif et durable des nouvelles générations, une spirale de précarité, d'appauvrissement et de déclassement social à grande échelle.

Dans cette perspective, la comparaison avec l'Allemagne, notre principal partenaire européen, s'impose comme élément de référence incontournable : supériorité des performances du système allemand de formation duale en entreprise à la fois en termes de qualification et d'insertion, efficacité de son modèle de gouvernance partenariale fondé résolument sur le principe de subsidiarité qui place les acteurs de terrain les plus directement concernés (qu'ils soient

professionnels, dans l'entreprise et la branche, ou responsables territoriaux au plan local et régional) au centre du pilotage et de la gestion effective du système. Les pouvoirs publics et les organismes professionnels centraux se concentrent pour l'essentiel à l'existence d'un cadre de régulation concerté à valeur référentielle.

Un tel système est très éloigné du dispositif français de formation professionnelle initiale où prédomine un pilotage étatique, à travers la primauté d'un enseignement professionnel délivré pour une très large part en milieu scolaire et placé sous la gestion directe de l'État ou sous sa tutelle omniprésente dans le cas spécifique des formations en alternance et de l'apprentissage en entreprise. Dans ce dispositif, l'entreprise et les partenaires sociaux ne jouent qu'un rôle essentiellement consultatif et, à bien des égards, supplétif.

Ce constat suffit à lui seul, par contraste, à considérer le système de formation duale en vigueur en Allemagne, ainsi que dans d'autres pays européens de culture rhénane, comme un modèle de référence qui a fait ses preuves et dont la France pourrait s'inspirer avec

profit, à la fois pour répondre au défi de l'intégration sociale des jeunes, et redresser une économie étouffée par le sous-emploi. Ce qui ne signifie nullement, du fait d'un contexte culturel et social différent, de chercher à le transposer terme à terme, mais commande tout au moins de s'inspirer pragmatiquement de ses principes organiques de gouvernance les plus opératoires.

## Le principe de subsidiarité et ses applications dans le système allemand

Le système de formation duale qui prévaut dans la presque totalité des secteurs d'activité de l'économie allemande et qui fait de l'entreprise le principal opérateur et le maître d'œuvre principal de la formation professionnelle des apprentis est l'un des exemples les plus significatifs de l'application du principe de subsidiarité tel qu'il est pratiqué en Allemagne dans de vastes secteurs de la vie publique, économique, sociale et culturelle. Ce principe repose sur l'idée de base selon laquelle la responsabilité d'une action d'intérêt général, lorsqu'elle est considérée comme nécessaire, revient à l'entité compétente la plus proche de ceux qui sont directement concernés par cette action<sup>(1)</sup>.

### Au service d'un principe

Au plan socio-économique, la subsidiarité s'exprime principalement à travers le principe constitutionnel de l'autonomie contractuelle (*Tarifautonomie*) des parte-

naires sociaux (Art. 9 § 3 LF) qui garantit conjointement aux organisations patronales et syndicales, une liberté pleine et entière, hors de toute intervention des pouvoirs publics, de négociation des conditions de rémunération, d'emploi et de travail dans toutes les branches d'activité<sup>(2)</sup>. Enfin, le tableau de la subsidiarité sociale serait incomplet sans la mention de son domaine d'application, historiquement précurseur, que fut le système bismarckien de protection sociale qui institua dans les années 1880 des caisses légales de Sécurité sociale ouvrières gérées paritairement. Ce dispositif pionnier fut étendu en 1911 à tous les employés. Refondé dans les années 1950 et généralisé depuis lors, il constitue aujourd'hui le principal pilier de l'État social.

Pour en revenir à la sphère éducative proprement dite, incluant la formation délivrée en milieu scolaire sous ses différentes formes (primaire, secondaire ou supérieur) et la formation professionnelle initiale, il convient de préciser que l'application du principe de subsidiarité implique, au nom du principe de capacité et de compétence, une stricte séparation de responsabilité institutionnelle. Et ce, entre d'un côté la formation scolaire générale délivrée par le système éducatif relevant du pouvoir exclusif des *Länder*, et de l'autre la formation professionnelle initiale relevant de la sphère productive. En cela cette dernière relève juridiquement de la législation économique et sociale commune, et en pratique ressortit prioritairement de la responsabilité de l'entreprise formatrice. C'est en effet à celle-ci, dès lors qu'elle en remplit les conditions, qu'il revient de définir les objectifs, d'assurer les moyens et de mettre en œuvre sous sa propre responsabilité la formation, et ce en application de la Loi fédérale sur la formation professionnelle.

(1) Pour important et significatif qu'il soit, le champ de la formation professionnelle est loin d'être le seul champ de prédilection d'un principe de subsidiarité qui, en Allemagne, s'applique en tout premier lieu, et fondamentalement aux entités territoriales, avec le fédéralisme, et cela à travers la répartition des compétences entre la Fédération et les *Länder*, ainsi que par la souveraineté culturelle (*Kulturhoheit*) et éducative intangible de ces derniers, sans oublier, à l'échelon local, le principe de l'auto-administration des communes (Art. 28 § 2 de la Loi fondamentale).

(2) C'est ainsi qu'en Allemagne l'essentiel de la régulation sociale de terrain intervient par voie de conventions collectives de branche ou d'accords d'entreprise négociés par les partenaires sociaux, l'État n'assurant que les garanties de base de l'ordre public social par la législation du travail.

## L'ALLEMAGNE ET LE PRINCIPE DE SUBSIDIARITÉ

La notion de subsidiarité irrigue l'histoire politique et sociale allemande depuis plus d'un siècle et demi : elle a pris corps et s'est affirmée principalement dans la doctrine sociale de l'Église catholique allemande au milieu du XIX<sup>e</sup> siècle avant de trouver un large écho à travers l'*Encyclique « Rerum novarum »* promulguée en 1891 par le Pape Léon XIII. Après avoir inspiré fortement la politique sociale bismarckienne et weimarienne, elle a été totalement éclipsée par le nazisme, puis consacrée constitutionnellement dans la Loi fondamentale (LF) de 1949 comme l'un des fondements de l'État de Droit et de l'économie sociale de marché de la République fédérale. Plus récemment, dans le traité de Maastricht, le principe de subsidiarité a été érigé, notamment à la demande expresse des *Länder* allemands, comme fondement de l'intervention législative de l'Union européenne (UE) et se trouve désormais garanti par l'article 5 du traité de l'Union européenne.

À cette séparation fonctionnelle du secteur éducatif entre formation générale et professionnelle correspondent des modes de régulation et de gestion distincts :

- la formation scolaire générale (*Allgemeinbildung*) relève, selon la Constitution, de la compétence exclusive des *Länder* et incombe, tant pour son organisation, ses programmes, son fonctionnement et son financement à la responsabilité du ministère régional de chaque *Land*;

- la formation professionnelle initiale (*Berufsbildung*) relève principalement, par la prééminence de son contenu professionnel et, dans sa mise en œuvre concrète, de la responsabilité de l'entreprise, en application des plans de formation définis conjointement par le ministère fédéral de la Formation professionnelle et les partenaires sociaux pour chacun des 330 métiers reconnus au plan national. Cette responsabilité de l'entreprise est non seulement pédagogique, mais également financière. Et ce pour la prise en charge aussi bien des dépenses de fonctionnement et d'équipement liés à la formation au sein de l'entreprise, que pour la rémunération des apprentis qu'elle recrute sur contrat et dont elle définit souverainement l'effectif pendant les trois ans de formation. À côté de la rémunération des apprentis, qui est fixée par la convention collective de branche à environ 50 % du salaire conventionnel minima, l'entreprise supporte également le coût salarial des formateurs et tuteurs qu'elle emploie ou mobilise sur ses effectifs pendant la formation<sup>(3)</sup>.

### Impliquer les corps intermédiaires publics et privés

On le voit : tant par sa fonction de pilotage dans la mise en œuvre du contenu de la formation, que par la prise en charge de son organisation et d'une part prédominante de son coût, l'entreprise est en Allemagne au cœur d'un dispositif conçu comme un véritable processus d'investissement en ressources humaines. L'engagement de l'entreprise dans l'apprentissage lui permet de renouveler son personnel et de lui transmettre un potentiel de compétences qu'elle pourra rapidement valoriser, tandis que pour les jeunes il offre une voie d'intégration sociale et de réussite. Plus largement l'apprentissage contribue au développement continu du potentiel de qualification et d'innovation des différentes branches professionnelles.

(3) Le coût total annuel brut moyen d'un apprenti s'établit, pour l'entreprise, toutes branches confondues, à une moyenne d'environ 15 700 euros. La partie scolaire de la formation, qui ne représente qu'environ 20 % du temps de formation, incombe à l'école professionnelle locale (*Berufsschule*) et est à la charge de chaque *Land* pour un coût annuel moyen de l'ordre de 2 200 euros.

Ce pilotage par l'entreprise qui se situe au plus près de la sphère de production et des besoins du marché, n'implique nullement, comme on l'affirme souvent, une atomisation de l'effort de formation, pas plus qu'il ne conduit à l'hétérogénéité des qualifications transmises voire à l'exploitation ou à la précarisation d'une main-d'œuvre peu coûteuse. Le fait que l'entreprise soit le maître d'œuvre principal du système sur le terrain, alors que l'État central n'y exerce qu'une fonction de cadrage global de type essentiellement réglementaire ne constitue pas en soi une faiblesse systémique. Il présente au contraire la vertu essentielle d'impliquer très largement les corps intermédiaires publics et privés dans la régulation du système d'apprentissage, ce qui en garantit l'ancrage solide et la légitimité profonde dans la société civile.

Cet engagement sociétal concerté au niveau des corps intermédiaires intervient d'une part, au niveau professionnel, à travers les organisations patronales et syndicales, et d'autre part au niveau territorial, par les régions, en l'occurrence les *Länder* fédérés et les collectivités d'intérêt public que sont les chambres de commerce et d'industrie ou les chambres artisanales. Les partenaires sociaux interviennent quant à eux à trois niveaux de régulation distincts mais décisifs : à celui de l'entreprise en tout premier lieu, à travers une concertation étroite entre le chef d'entreprise et le conseil d'entreprise (*Betriebsrat*) élu par les salariés et qui dispose d'un droit de codécision intangible en matière de formation des apprentis et des personnels, à celui de la branche professionnelle à travers les accords périodiquement renégociés de classification professionnelle de branche qui sous-tendent les grilles de rémunération et l'évolution des carrières, et enfin au niveau fédéral par la participation active des organisations professionnelles centrales à la définition des référentiels de formation. Enfin, au niveau régional et territorial, les *Länder* sont partie prenante incontournables à la fois pour le pilotage direct du volet scolaire et pour la promotion du capital humain du territoire, tandis que pour le volet professionnel les chambres consulaires régionales disposent, par délégation du ministère fédéral de la Formation professionnelle, de la prérogative d'organiser la certification et d'assurer la qualité des formations dispensées par les entreprises.

Loin d'être une filière de second rang dans le système éducatif, la formation professionnelle apparaît ainsi en Allemagne comme une filière de formation à part entière, à parité numérique avec la filière académique de formation supérieure, dotée d'une autonomie affir-

mée et d'une gouvernance spécifique qui lui assurent un ancrage institutionnel profond et une légitimité incontestée dans la société allemande.

## Le contaste France-Allemagne

Face à la cohérence de ce modèle de pilotage spécifique, les faiblesses du modèle français de formation professionnelle apparaissent au grand jour.

Au plan de la gouvernance publique du système éducatif se manifeste un contraste marqué entre une culture allemande très affirmée de la subsidiarité et une tradition centralisatrice française d'inspiration jacobine avant tout soucieuse de protéger la liberté individuelle du citoyen<sup>(4)</sup>.

Il en résulte en France une culture et une politique éducatives qui s'incarnent dans un Service public d'Éducation, au sein duquel l'État exerce une gestion directe de l'ensemble des établissements publics d'enseignement général et d'enseignement professionnel, une tutelle de contrôle et de gestion pour les établissements privés sous contrat et une tutelle réglementaire étroite sur les formations en apprentissage. Dans ce système, la participation des acteurs professionnels est de portée limitée, pour ne pas dire... subsidiaire.

Au plan institutionnel, la formation professionnelle initiale relève principalement de deux filières, qui ensemble accueillent environ 45 % d'une classe d'âge :

- celle de *l'enseignement professionnel de second degré* dispensé principalement dans les lycées professionnels et qui conduit à trois diplômes : le CAP, le brevet et le baccalauréat professionnels. Ces formations délivrées principalement en milieu scolaire peuvent en partie se dérouler en alternance avec l'entreprise, sous forme de stages de durée limitée, mais restent globalement sous tutelle et évaluation scolaires, ce qui ne les préserve en rien, en dépit de leur coût élevé, d'un taux d'échec préoccupant et d'une exclusion durable ;

(4) La tradition française vise à protéger l'individu de toute tutelle intellectuelle et sociale susceptible d'entraver sa liberté ou son autonomie personnelle. Au nom de cette culture, l'État a joué en France depuis la Révolution un rôle central dans le développement éducatif afin d'affranchir l'instruction du citoyen de la tutelle des Églises et des puissances temporelles. C'est ainsi que furent successivement abolies les corporations par la loi Le Chapelier en 1791, instaurée l'instruction publique obligatoire par les lois Jules Ferry en 1881-1882, assurée la liberté de pensée par rapport à la religion et à l'influence de l'Église (loi de 1905 sur la laïcité), puis garantis la liberté et le droit du citoyen à acquérir une formation professionnelle non exclusivement soumise au pouvoir entrepreneurial avec l'instauration d'un ordre public de l'apprentissage (loi Astier de 1919).



- *la formation par l'apprentissage*, qui conduit également aux mêmes diplômes de sortie que les formations scolaires, mais se concentre principalement sur les CAP, se déroule quant à elle en large partie en entreprise pour une durée variant de 1 à 2 ans. Cette filière de l'apprentissage, cantonnée traditionnellement dans les basses qualifications, a été introduite en 1987 dans l'enseignement supérieur où elle connaît un réel succès dans les formations techniques et commerciales (BTS, DUT, Licences pro). Mais au niveau secondaire elle reste néanmoins minoritaire et continue de stagner voire de régresser dans la période récente. Elle n'accueille guère aujourd'hui que 400 000 apprentis (dont 30 % dans le supérieur), soit environ 250 000 par an, ce qui représente 25 % d'une classe d'âge, chiffres à comparer à un effectif total de 1 400 000 apprentis et un flux annuel de 530 000 entrants représentant 51 % d'une classe d'âge en Allemagne. En France, les formations d'apprentissage de niveau secondaire ne sont que ponctuellement des formations d'excellence dans quelques secteurs privilégiés du luxe, de l'hôtellerie ou de la restauration. Elles concernent majoritairement des emplois manuels traditionnels, en règle générale peu qualifiés, qui ne conduisent que rarement à une insertion professionnelle durable. De ce fait, la filière par apprentissage apparaît globalement en France comme peu attractive et fait largement figure de filière de relégation pour les moins bons élèves, alors qu'en Allemagne elle conduit à des emplois très qualifiés dans l'industrie et les services et offre des perspectives de carrière professionnelle durable.



La formation professionnelle initiale souffre également, dans un contexte institutionnel dominé par l'intervention de l'État, de procédures de régulation très cloisonnées et de structures de financement extrêmement complexes qui se révèlent peu attractives, pour ne pas dire dissuasives à l'engagement des entreprises et des organismes socioprofessionnels. Alors qu'ils font figure d'opérateurs incontournables sur le terrain, le pouvoir de régulation des employeurs face aux responsables publics est essentiellement consultatif et leurs prérogatives de pilotage étroitement circonscrites. De la même façon, les modalités de financement du système sont non seulement complexes mais très faiblement incitatives, puisqu'elles reposent sur un système mutualisé de taxe d'apprentissage obligatoire à taux variable assise sur la masse salariale et perçue auprès de toutes les entreprises. Le produit de la taxe est ensuite redistribué selon des modalités complexes sous formes d'aides diverses aux différentes parties prenantes de l'alternance et de l'apprentissage et dont une faible partie seulement revient à l'entreprise formatrice. Outre qu'il manque de transparence, ce mode de financement rend l'engagement de l'entreprise imprévisible, voire aléatoire, notamment pour les PME.

La fragilité numérique relative et la pesanteur administrative de l'enseignement professionnel et de l'apprentissage, expliquent pour une large part les performances médiocres du système de formation initiale en termes d'insertion professionnelle et le niveau dramatique du chômage des jeunes qui ne cesse d'augmenter dans un contexte de marasme économique persistant. Le chômage atteint ainsi en France 25,7 % des moins de 25 ans sortis du système éducatif, alors que la moyenne européenne est retombée à 20 % et que le taux allemand atteint l'étiage historique de 7 % – cette performance exceptionnelle étant due, il est vrai, en partie, à hauteur d'environ 20 %, au recul démographique (données pour mars 2016, Eurostat).

### **Les enseignements de l'expérience allemande : perspectives d'une mise en convergence**

Pour éloquente qu'elle soit, la comparaison de performances entre la France et l'Allemagne doit être menée avec prudence, tant les contextes démographiques et économiques sont différents. Au-delà du décalage conjoncturel qui résulte des politiques gouvernementales de sortie de crise contrastées menées par les deux

pays, leurs structures économiques font apparaître des dissemblances marquées qui ont un impact majeur sur leur dynamique d'emploi respective. Ainsi en va-t-il du différentiel de poids et de vitalité de l'industrie manufacturière qui en Allemagne en fait un secteur restant fortement créateur d'emplois, tandis qu'en France il régresse et ne cesse d'en perdre. Dans le secteur tertiaire, la dynamique du secteur des services marchands est également en Allemagne nettement plus forte en termes de création d'emplois. Cela vaut aussi pour la structure du tissu entrepreneurial lorsque l'on compare la vitalité des petites et moyennes entreprises (PME) et des entreprises de taille intermédiaire (ETI) allemandes à la fragilité de leurs homologues françaises. Et plus hétérogènes encore sont indéniablement les structures et les modalités de gouvernance politique, économique et sociale qui font que la pluralité et la dynamique des pratiques éducatives allemandes ne sont pas aisément transposables de ce côté-ci du Rhin.

Cela ne signifie cependant nullement qu'en dépit de la rémanence des structures héritées dans lesquelles elles s'inscrivent, le transfert et l'adaptation de bonnes pratiques ne sont pas générateurs de progrès dès lors qu'ils sont menés selon des stratégies pertinentes de changement. En effet, quelques lignes directrices se dégagent autour desquelles le système français devrait pouvoir être radicalement rénové :

#### **Faire de l'apprentissage la voie privilégiée de la formation professionnelle initiale**

Le redéploiement de la majorité de l'enseignement professionnel secondaire vers l'apprentissage, notamment pour les qualifications supérieures des brevets et baccalauréats professionnels, constituerait plus qu'un signal fort, mais réellement une « nouvelle donne » en faveur de ce dernier. Elle en accroîtrait très nettement l'attractivité auprès des milieux professionnels, en même temps qu'elle permettrait de dégager des moyens accrus pour sa revalorisation. L'apprentissage pourrait ainsi à moyen terme s'établir aux yeux des jeunes et des familles en option alternative crédible à celle de la formation scolaire générale dont les performances se révèlent également de plus en plus incertaines.

#### **Mettre l'entreprise au centre de la gestion de la formation sur le terrain**

Parallèlement, les prérogatives et la capacité de pilotage de l'entreprise devraient se voir considérablement renforcées, afin de faire de celle-ci le maître d'œuvre

effectif de l'apprentissage sur le terrain, notamment pour ce qui est du recrutement, de la formation et des conditions d'emploi des apprentis.

Cette reconnaissance de souveraineté de l'entreprise sur la fonction apprentissage devrait également conduire à instaurer, par la voie contractuelle, de nouvelles formes et un cadre pluriannuel des financements.

### **Inscrire la définition des référentiels de formation dans un paritarisme et une expertise partagée au niveau national**

La pertinence et l'utilité d'une régulation nationale tripartite qui se concentre sur la définition des référentiels des différents métiers sont largement démontrées par l'expérience allemande de régulation sous l'égide du Ministère fédéral avec le concours de l'Institut fédéral pour la formation professionnelle. Ce niveau de régulation interprofessionnelle instaurant par la loi un paritarisme social rénové en matière de formation s'avère indispensable dans le système multi-acteurs et multi-niveaux que requiert une gestion efficace des compétences dans une économie ouverte. Cette régulation concertée doit en outre s'appuyer sur un solide capital d'expertise permettant de consolider les données entre partenaires sociaux, administrations publiques et observatoires scientifiques compétents.

### **Renforcer les prérogatives de pilotage des régions**

En France, les régions se sont vu attribuer en 1983, une compétence spécifique en matière de gestion de la formation professionnelle en se voyant confier le financement des centres de formation par l'apprentissage (CFA) et d'entretien des lycées professionnels sur leur territoire. Afin d'assurer une territorialisation efficace de la politique de formation professionnelle recentrée autour des acteurs professionnels de terrain, les nouvelles régions agrandies devraient se voir confier, à l'instar des *Länder* allemands, une fonction de pilotage territorial explicite, assortie de compétences de régulation renforcées entre les acteurs éducatifs, les partenaires sociaux, les organismes consulaires régionaux. Sans oublier d'impliquer sur le terrain les services publics de l'emploi, jusqu'alors très largement absents, à la différence de leurs homologues allemands, dans le placement des apprentis.

## **BIBLIOGRAPHIE**

- Cahuc P., Ferraci M. et al. (2014), « L'apprentissage au service de l'emploi », *Les notes du Conseil d'analyse économique*, n° 19, décembre.
- Martinot B. (2015), *L'apprentissage, un vaccin contre le chômage des jeunes. Plan d'action pour la France tiré de la réussite allemande*, Institut Montaigne/METI.
- Delautre G. (2014), « Le modèle dual allemand. Caractéristiques et évolution de l'apprentissage en Allemagne », *DARES, Documents d'Études*, n° 185, septembre.
- Lasserre R. (2014), « La formation professionnelle en Allemagne. Dynamiques socio-économiques et capacités d'adaptation du système dual », *Regards sur l'économie allemande*, Bulletin économique du CIRAC, n° 113, juillet, p. 17-32.