

LA FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LE CODE DU TRAVAIL

Pierre FOURNIER^(*)

(extraits des Cahiers du Chatefp n°4, septembre 2000)

Nous poursuivons ici l'analyse des origines historiques des dispositions du Code du travail par celle concernant les questions de formation professionnelle des jeunes et des adultes.

En l'état actuel du Code, les problèmes de formation sont abordés dans :

- le titre Ier du Livre Ier, Contrat d'apprentissage (articles L. 111-1 à L. 119-5) ;
- le Livre neuvième, relative à la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente (articles L. 900-1 à L. 993-5) ;
- accessoirement, en ce qui concerne les actions de réadaptation de la main d'œuvre, au titre II , chapitre II du Livre troisième , concernant le Fonds national de l'emploi (articles L. 322-1 et suivants).

Il importe également de tenir compte de l'article L. 231-3-1 pour ce qui concerne la formation en matière de sécurité et des articles L. 323-9 et suivants sur le reclassement professionnel des travailleurs handicapés. Il faudrait aussi rechercher la trace de certains textes dans le Code de l'enseignement technique. En effet le domaine de la formation professionnelle est "frontalier" entre l'Education nationale et le Travail et a donné lieu à une évolution séculaire. L'intitulé que le ministère en charge du travail et de l'emploi a pris à plusieurs reprises au cours des années récentes (« Travail, emploi et formation professionnelle »), et qui est actuellement celui de la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle et des directions régionales ou départementales est le résultat d'un processus qui, pour l'essentiel, a duré un demi-siècle.

I - L'émergence de l'enseignement technique et professionnel au dix-neuvième siècle⁽¹⁾

La Révolution a, dans un premier temps, c'est bien connu, fait table rase de l'organisation corporative des professions qui constituait le cadre de l'apprentissage des jeunes auprès de maîtres qualifiés. Cela n'avait pas empêché le maintien de l'apprentissage dans les faits, et sans règles précises, pendant toute le XIXème siècle. La loi du 22 février 1851 ne modifiera les choses que dans leur principe.

Mais, autant on peut considérer qu'il n'existait rien pour la formation de la main d'œuvre banale et non qualifiée, autant, au contraire, en ce qui concerne les cadres les plus qualifiés de la Nation, les autorités révolutionnaires trouvaient un terrain déjà largement "balisé", et prirent des initiatives importantes.

Les écoles de la Marine royale ont été créées en 1682 en application de l'Ordonnance sur la Marine de 1681 (les écoles d'hydrographies avaient même été créées à Dieppe dès le XVIème siècle). Au XVIIIème siècle, en même temps que l'on crée des corps d'ingénieurs , on organise

^(*) Inspecteur général honoraire des affaires sociales, ancien directeur au ministère du travail .Voir dans le cahier n°2-3 (page 69 à 133), les articles de l'auteur portant sur le placement et l'embauche des travailleurs et les conventions collectives, le salaire minimum et les conflits collectifs.

⁽¹⁾ pour la période antérieure à 1945 on citera : Guinot (Jean-Pierre), *Formation professionnelle et travailleurs qualifiés depuis 1789*, introduction par Edouard Dolléans, Paris, (1946 Domat, collection d'histoire sociale).

les écoles destinées à les former et ces institutions ont pour la plupart été maintenues par les assemblées révolutionnaires et subsisté jusqu'à nos jours : Ecoles d'artillerie 1720 ; Ecole des Ponts-et-chaussées 1747 ; Ecole du Génie de Mézières 1748 ; Ecole royale militaire de Paris 1751 ; Académie royale de marine et Ecole des gardes de la Marine 1752 et 1764 ; Ecole des constructeurs de Vaisseaux 1765 ; Ecole des mines 1783 - On crée même en 1780 une école de la boulangerie.

Les assemblées révolutionnaires se sont largement préoccupées des questions de formation et d'enseignement. On citera d'abord les rapports célèbres de Talleyrand en 1791, de Lakanal en 1794, de Fourcroy et de Chaptal en 1795. Deux créations majeures doivent être portées à leur crédit : le Conservatoire national des arts et métiers institué par décret du 19 vendémiaire an III (10 octobre 1794) et l'Ecole polytechnique créée par décret du 15 fructidor an III (1er septembre 1795).

La même inspiration conduisit le gouvernement du Consulat à organiser par un décret du 6 ventôse an XI (25 février 1803) au sein du collège de Compiègne une instruction pour les bons ouvriers et les chefs d'ateliers. C'était la préfiguration des Ecoles d'Arts et métiers créées en 1806 et 1811, multipliées plus tard (et aussi de l'université de technologie de Compiègne d'aujourd'hui !) .

Au cours du siècle, c'est surtout après la révolution de 1830 que se développèrent les initiatives tendant à favoriser l'éducation populaire - La plus notable fut "l'Association polytechnique ", fondée précisément par des élèves de l'Ecole Polytechnique qui avaient participé aux journées de juillet. Il y eut de nombreuses initiatives du même genre et les "cours d'adultes" se multiplièrent.

La deuxième partie du dix-neuvième siècle est marquée par un développement considérable du système d'enseignement dont l'analyse sort de notre sujet. Le domaine de la formation professionnelle a alors fait l'objet de deux types d'initiative appelées à d'importantes suites ultérieures.

En premier lieu, l'Assemblée nationale de la Deuxième République a élaboré la loi du 22 février 1851 sur l'apprentissage . Cette loi, dont on retrouvera les principales dispositions dans le titre Ier du Livre Ier du Code du travail de 1910, créait le contrat d'apprentissage et déterminait les conditions de moralité auxquelles devaient répondre les maîtres. La loi fixait également la durée du travail maximale pour les apprentis à dix heures par jour pour ceux de 12 à 14 ans, et douze heures pour ceux de 14 à 16 ans. Elle prévoyait deux heures par jour pour l'éducation de ceux qui ne savaient ni lire, ni écrire. Ce texte, qui tentait de répondre au développement alors considérable d'un apprentissage jusqu'alors non organisé, fixait des règles adaptées à un apprentissage artisanal et familial. On verra qu'il dut être réformé plus tard.

Le deuxième phénomène est le développement considérable de l'enseignement professionnel sous la Troisième République, parallèle d'ailleurs à celui de l'enseignement général. C'est notamment la Ville de Paris qui fut pionnière en ce domaine. La défaite de 1871 avait provoqué dans ce secteur, comme dans d'autres, un sursaut. Entre 1871 et 1893, furent créées les écoles Dorian, Turgot, Chaptal, Jean-Baptiste Say, Diderot , Boule, Estienne et, pour les filles, Sophie-Germain et Edgar-Quinet . Après 1893, on multiplia les cours techniques. Toutes ces institutions préfiguraient nos lycées professionnels ou technologiques.

Pendant toute cette période les discussions ont été vives pour déterminer à quel département ministériel devaient être rattachées les responsabilités en matière d'enseignement technique. Cela recouvrait un problème de fond : devait-on concevoir une formation proche des entreprises, ce qui conduisait à attribuer ces questions au Ministère du Commerce, alors compétent pour l'Industrie, et le Travail, ou bien s'agissait-il d'une mission englobée dans le contexte plus général de l'éducation, de la responsabilité du Ministère de l'Instruction

publique ?. On verra que ce conflit de compétence s'est renouvelé de nos jours à propos de la formation professionnelle des adultes.

Au cours du XIX^{ème} siècle, les services des ministères du Commerce et de l'Instruction publique ont pris des initiatives parfois communes ou, au contraire, concurrentes. Il est même arrivé qu'une sorte de "condominium" soit organisé entre les deux départements.

Des textes de 1880, 1886, 1892 et 1900 ont progressivement placé sous la tutelle du Ministère du Commerce les écoles d'apprentissage, puis les écoles pratiques de commerce et d'industrie.

Dès la deuxième moitié du XIX^{ème} siècle, le Ministère du Commerce, sous ses diverses configurations comprend un bureau chargé de l'enseignement industriel et commercial puis une direction. En 1894, c'est la Direction du commerce intérieur et de l'enseignement technique puis en 1900, une Direction de l'enseignement technique ⁽²⁾. Cette situation, qui fut confirmée comme on le verra plus loin par la loi "Astier" de 1919, dura jusqu'en 1920.

II - Les crises et hésitations du premier vingtième siècle.

La période marquée par les deux guerres mondiales et par la crise économique et sociale des années de l'entre-deux guerres a vu intervenir des réformes importantes, retardées ou accélérées par les événements. Le domaine de la formation professionnelle (l'expression apparaît alors) est aux frontières des deux ministères du travail et de l'instruction publique, ce qui rend complexe la description des politiques suivies. On distinguera plusieurs tendances, en ne donnant pour ce qui concerne l'éducation nationale que les références nécessaires à la compréhension des textes relevant du "Travail".

La consécration du statut de l'enseignement technique

Le foisonnement des créations d'établissements d'enseignement professionnel depuis le XIX^{ème} siècle fit apparaître un besoin d'organisation, et, progressivement, la préoccupation d'accorder à l'enseignement technique une place et une dignité égales à celles de l'enseignement général. En 1911, Couyba, ministre du Commerce (ministère désormais distinct de celui du Travail) institue des comités départementaux et cantonaux de l'enseignement technique et crée pour les jeunes des certificats de capacité professionnelle, délivrés après examen à ceux qui justifient de trois ans de pratique. En 1912 est créée l'Ecole normale supérieure de l'enseignement technique.

Le Conseil supérieur de l'Enseignement technique, conjointement ou en concurrence avec le Conseil supérieur du travail, étudie à la fois la réforme de l'apprentissage, l'organisation de l'enseignement technique et la création de cours professionnels. Cela n'aboutira, en raison de la guerre et des retards dus au Sénat, à l'adoption des projets présentés en 1913 par Astier que dans la loi du 25 juillet 1919 (dite précisément "loi Astier", dont il sera encore question plus loin) dont les premiers titres réglementent l'enseignement technique.

La rivalité entre ministères

La loi Astier prévoyait que l'enseignement technique relevait du Ministère de l'Industrie et du Commerce. Mais dès le 20 janvier 1920, lors de la constitution du ministère Millerand, l'enseignement technique fut définitivement rattaché au Ministère de l'Instruction publique, avec un sous-secrétariat d'état et une direction spécifique (curieusement, Millerand, à l'époque où il avait été ministre du commerce, dont relevait alors le travail, avait soutenu la position inverse !).

Par contre, les questions concernant le contrat d'apprentissage relevaient du ministère du travail.

⁽²⁾ On se référera au *Cahier n° 1* du Comité d'histoire "Evolution et organisation de l'administration centrale du Ministère du travail de 1887 à 1940", pages 31 et suivantes.

Les réformes concernant la formation des jeunes

Retardée, comme on l'a dit, par la première guerre mondiale, la loi Astier, promulguée le 25 juillet 1919 marque une étape essentielle. Son titre V instituait une obligation pour tous les jeunes, apprentis ou salariés, garçons ou filles, de moins de dix-huit ans, de suivre des cours professionnels. En même temps était créé le certificat d'aptitude professionnelle, le C.A.P.. On portait remède ainsi au manque d'efficacité du système d'apprentissage résultant de la loi de 1851.

En 1925, étaient créées la taxe d'apprentissage (loi du 13 juillet 1925) et les Chambres de métiers (loi du 26 juillet).

L'apprentissage fut réformé par la loi du 20 mars 1928. Désormais le contrat devait être écrit et l'apprentissage concernait les professions commerciales comme les professions industrielles. La formation dispensée devait être "méthodique et complète", alors que la loi de 1851 ne prévoyait qu'un "enseignement pratique de la profession". Sous l'impulsion des conseils supérieurs de l'enseignement technique et du travail, des listes de métiers pouvant donner lieu à apprentissage étaient établies ; un comité central et des comités départementaux de l'enseignement technique contrôlaient le dispositif.

Plus tard intervinrent, une loi du 10 mars 1937 organisant l'apprentissage dans les entreprises artisanales et un décret-loi du 24 mai 1938 sur l'orientation et la formation professionnelles.

L'apparition de la formation professionnelle des adultes

Déjà, pendant la Première guerre mondiale, les besoins en main d'œuvre des industries de l'armement avaient nécessité la mise en œuvre d'actions de formation. Mais dans les années 1930 la crise économique et l'accroissement considérable du chômage conduisirent les gouvernements à engager des actions de grande ampleur. De nombreux textes sur les fonds d'aide aux chômeurs ou sur les programmes de grands travaux, qu'il n'y a pas lieu de développer ici, intervinrent. C'est à partir de 1935 qu'apparaît une nouvelle mission confiée au Ministère du Travail, celle de favoriser la création de centres de formation professionnelle pour les travailleurs adultes en chômage.

C'est alors une novation, puisque le ministère va désormais agir dans un domaine jusqu'alors réservé à de rares institutions relevant de l'Instruction publique. C'est la préfiguration de la F.P.A., alors appelée formation professionnelle accélérée et appliquant des méthodes spécifiques.

Interviennent successivement :

- le décret du 30 octobre 1935 portant ouverture de crédits au Ministère du Travail pour subventions aux centres de formation professionnelle des chômeurs ; ces crédits furent, renouvelés et abondés par un décret du 30 octobre 1936, par la loi de finances du 31 décembre 1937 et par un décret-loi du 12 novembre 1938 ;
- le décret du 4 juin 1937 fixant les conditions d'attribution des subventions aux centres de formation professionnelle pour chômeurs ;
- le décret-loi du 12 novembre 1938 relatif au reclassement professionnel des chômeurs et à la promotion ouvrière ;
- le décret du 6 mai 1939 portant codification des textes concernant le chômage, dont le titre V s'intitule : « Dispositions spéciales aux institutions de promotion ouvrière et aux centres de reclassement professionnel des chômeurs ».

Ces textes, où l'on trouve tous les éléments de ce qui sera plus tard le statut des centres de F.P.A., sont pour la plupart intervenus en application des pouvoirs spéciaux obtenus par les gouvernements (le régime des "décrets-lois"). Ce fait, si l'on considère en outre que le décret de

codification du 6 mai 1939 remplace des dizaines de textes antérieurs, traduit l'ampleur des problèmes nés de la grande crise de chômage et une certaine panique. On y trouve à la fois les préoccupations des gouvernements modérés d'avant 1936, le souci de la promotion ouvrière après le Front populaire et la pression des besoins des industries d'armement à la veille de la guerre.

Les premières créations de centres de formation professionnelle accélérée ont concerné l'industrie métallurgique et les usines d'armement notamment l'industrie aéronautique.

Les conditions de gestion et de contrôle seront renforcées, une fois la guerre déclarée, par un décret du 27 janvier 1940.

III - De la formation professionnelle des adultes à la formation continue

Le demi-siècle qui s'est écoulé depuis la fin de la deuxième guerre mondiale a vu s'effectuer dans le domaine qui nous occupe des transformations considérables. La partie du Code du travail, le Livre neuvième, intitulé "De la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente " évoque des notions totalement inconnues dans l'ancien code et tous les textes qui le composent sont postérieurs à 1959 .

Pourtant, dès 1945, les besoins de la reconstruction de l'économie justifiaient la mise en place de moyens de formation de la main d'œuvre. Plus tard, les transformations de l'économie et des techniques, l'élévation du niveau général de formation de la population ont fait apparaître des besoins nouveaux et des concepts que résume la formule purement symbolique, introduite par la loi du 3 décembre 1966 et qui figure en tête du Livre neuvième : « La formation permanente continue constitue une obligation nationale » (article L.900-1).

Les actions du ministère du travail

Le ministère du travail a, dès la fin de la guerre, amplifié son action par la création de centres de formation professionnelle accélérée, désignés plus tard comme centres de formation professionnelle des adultes (F.P.A.). La base juridique de ces interventions est le décret du 9 novembre 1946 relatif aux centres de formation professionnelle. Ce décret curieusement n'est pas codifié, bien qu'il soit le fondement de la tutelle exercée par le ministère sur l'A.F.P.A.⁽³⁾.

On n'insiste pas ici sur cette action qui a été décrite récemment à l'occasion du cinquantenaire de l'organisme⁽⁴⁾. Notons simplement qu'à partir de la loi de programme du 3 décembre 1966, l'A.F.P.A., qui avait joué un rôle considérable dans l'après-guerre pour la formation de la main d'œuvre nécessaire à la reconstruction, a bénéficié d'importants crédits d'investissement pour la création de nouveaux centres et la mise en place de nouvelles formations.

Il faut rappeler que les actions du Ministère du Travail, menées par l'intermédiaire de l'A.F.P.A. ou d'autres centres assimilés, ont été en quelque sorte le prototype d'actions généralisées depuis, grâce à ses caractères spécifiques, pédagogie adaptée à des adultes, formations courtes, rémunération des stagiaires.

⁽³⁾ L'A.F.P.A. (Association nationale pour la formation professionnelle des adultes) succédait en 1966 à l'ancienne A.N.I.F.R.M.O. (Association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main d'œuvre). On avait substitué « formation des adultes » à l'expression « formation accélérée », qui paraissait désormais péjorative et le mot « rationnelle », référence à la méthode Carrard, devenue quelque peu dogmatique disparaissait.

⁽⁴⁾ Dânzter-Kantof (Boris) Former pour l'emploi, *L'A.F.P.A. : 50 ans de formation professionnelle des adultes*, AFPA Montreuil , 1999. Voir aussi : Bayard André : *la formation professionnelle des adultes dans les esprits et dans la loi A.F.P.A.* Montreuil 1970.

L'action des pionniers

Le point de départ d'une transformation des idées et de l'émergence de la notion de formation continue est l'initiative de Michel Debré, alors Premier ministre, qui fit voter la loi du 31 juillet 1959 " relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale". Michel Debré n'a pas cessé, même lorsqu'il exerça plus tard d'autres fonctions, de jouer un rôle moteur dans la politique de formation permanente et dans l'élaboration de la législation que l'on résumera plus loin. Il s'appuyait sur l'action déterminée et efficace de pionniers tels que Bertrand Schwartz, ancien directeur de l'Ecole des mines de Nancy, théoricien et concepteur de la formation continue, conseiller écouté, créateur du Centre universitaire de coopération économique et sociale (C.U.C.E.S.,) devenu Institut national de la formation professionnelle (I.N.F.A.) Raymond Vatié qui fut quelques années directeur de la formation continue au Ministère de l'éducation nationale, Jacques Delors dans ses multiples fonctions, et notamment comme secrétaire général de la formation professionnelle auprès du Premier ministre. Beaucoup d'autres hauts fonctionnaires ou responsables professionnels ont apporté leur contribution.

Le reclassement de la main d'oeuvre

Les formules qui avaient été esquissées dans les années trente pour faire face à la croissance du chômage ont trouvé une nouvelle forme vingt ans plus tard pour répondre aux mutations que connaissait l'industrie. Le "reclassement" et la "réadaptation" de la main d'œuvre ont fait l'objet de textes et d'ouvertures de crédits donnant au Ministère du travail les moyens d'accompagner les conversions par des actions de formation. Intervinrent successivement :

- le décret n° 54-951 du 14 septembre 1954 qui, entre autres dispositions instituait un Fonds de reclassement de la main d'œuvre géré par le Ministère du Travail et appelé à financer les actions de réadaptation professionnelle des travailleurs licenciés à la suite de cessation, réduction ou conversion d'activité ou de concentration ou spécialisation des entreprises ;

- le décret du 6 décembre 1954 précisait les conditions de ces interventions ;

- le décret n° 55-875 du 30 juin 1955 regroupait les financements dans le Fonds de développement économique et social F.D.E.S.).

Il est à noter que ces textes, qui ont joué un rôle important dans la politique de l'emploi, sont intervenus à l'initiative de Pierre Mendès-France, président du conseil et d'Edgar Faure, ministre des finances, puis président du conseil .

Dans la même ligne, et appelées également à un important développement, les actions de reclassement et de reconversion professionnelle ont été reprises par le Fonds national de l'emploi (F.N.E.) institué par la loi du 18 décembre 1963. Modifié notamment par une ordonnance du 13 juillet 1967, ce texte est toujours en vigueur (articles L.322-4 et suivants du Code).

L'influence des textes européens

Les textes qui précèdent trouvent une part de leur origine dans les dispositions prises au niveau européen pour accompagner les conversions industrielles. Le texte pionnier est le Traité de Paris du 18 avril 1951 instituant la Communauté Européenne du charbon et de l'acier (C.E.C.A.). Son article 56 et le paragraphe 23 de la convention annexe concernant les dispositions transitoires permettaient le financement de la rééducation professionnelle des travailleurs amenés à changer d'emploi. Les textes cités au paragraphe précédent organisaient pour partie la contribution proprement française de ces actions. Ils furent appelés à jouer largement pour accompagner les fermetures de mines de fer et de charbon ou la conversion de la sidérurgie.

Des dispositions analogues ont été reprises dans le Traité de Rome du 25 mars 1957 instituant la Communauté économique européenne (C.E.E., comprenant alors, comme la C.E.C.A., six pays) dont l'article 123 institue le Fonds social européen.

Ce fonds contribue au financement des actions de rééducation professionnelle. Il a fait l'objet d'un premier règlement du Conseil européen du 25 août 1960 (Règlement n° 9), profondément réformé par le Règlement du 8 novembre 1971 (n° 2396).

Enfin, la C.E.E. a adopté des Principes généraux pour la mise en œuvre d'une politique commune de formation professionnelle par une décision du Conseil du 2 avril 1963 et des orientations générales pour un programme d'activités en ce domaine par décision du Conseil du 26 juillet 1971.

On s'en tient ici aux références datant de l'époque où la Communauté européenne ne comprenait encore que six pays, mais on souligne la simultanéité des préoccupations nationales et communautaires.

Une "salve" législative de douze ans

A partir de la loi de 1959 due à l'initiative de Michel Debré, la politique de la formation permanente a été définie par une série de lois qui, restent le fondement du dispositif encore en vigueur.

Sont intervenues successivement :

- la loi du 31 juillet 1959 relative à diverses dispositions tendant à la promotion sociale ;
- la loi du 3 décembre 1966, d'orientation et de programme sur la formation professionnelle ;
- la loi du 31 décembre 1968 relative à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle
- les quatre lois du 16 juillet 1971 : n° 71-575 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente, n° 71-576 relative à l'apprentissage, n° 71-577 d'orientation sur l'enseignement technologique, ainsi que la loi n° 71-578 sur la participation des employeurs au financement des premières formations technologiques et professionnelles.

On trouve dans ces textes, actuellement abrogés après avoir été fréquemment modifiés, l'origine de plusieurs réformes importantes, toujours en vigueur. En particulier les actions de F.P.A. du Ministère du Travail sont reconnues comme éléments d'une politique d'ensemble, la loi de 1959 autorise le ministère à engager des formations dite "du second degré", ce qui à l'époque, était une novation importante par rapport aux stages de formation limités aux ouvriers qualifiés et la loi du 3 décembre 1966 ouvre des autorisations de programme portant sur plusieurs années (1967, 1968 et 1969).

La rémunération des stagiaires, jusque là limitée aux stages de F.P.A. du Ministère du Travail et à quelques bourses du ministère de l'Education nationale, fait l'objet de dispositions d'ensemble à la suite notamment du rapport présenté par M. Delors en août 1968, à l'origine de la loi du 31 décembre 1968.

La loi 71-576 sur l'apprentissage apporte une novation en faisant du contrat d'apprentissage un contrat de travail avec ce que cela comporte en matière de respect des conditions de travail et de la rémunération (qui fait l'objet de règles particulières).

Le financement de centres privés de formation est favorisé par la création du Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale auprès du Premier ministre. Un conseil de gestion qui sera présidé longtemps par M.Grégoire, Conseiller d'Etat est institué. Les centres

subventionnés sont liés par des conventions conclues avec les ministères selon des règles et des conventions-types établies en commun.

Les organisations professionnelles, à la suite notamment des "accords" de 1968, ont engagé des négociations qui aboutissent à la signature de l'Accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnel, puis à l'avenant du 30 avril 1971 concernant les cadres.

Le Ministère du Travail, de son côté, procède à une réorganisation de l'A.F.P.A., dont les rapports avec le ministère sont redéfinis par une circulaire du 6 juin 1966.

Les travaux du Plan abordent désormais les problèmes de la formation professionnelle. Lors de la préparation du 5ème plan puis du 6ème (1966-1970 et 1971-1975) un "intergroupe" s'occupe de ces problèmes.

La notion de congé de formation, apparue dans la loi du 3 décembre 1966, sous une forme qui se révéla difficilement applicable, est définitivement adoptée dans le titre III de la loi du 16 juillet 1971 sur la formation continue. Le financement à la charge des employeurs, en vigueur pour les premières formations depuis 1925 sous la forme de la taxe d'apprentissage, est réformé par la loi du 16 juillet 1971 (n° 71-578) mais une nouvelle " participation des employeurs au financement de la formation professionnelle continue" est instituée par une autre des lois de la même date (loi 71-575, titre V).

Enfin, les ministères, souvent rivaux sont assujettis à une coordination.

la coordination interministérielle

On ne peut pas contester la vocation naturelle du Ministère de l'Education nationale à s'occuper de formation professionnelle, ne serait-ce qu'en raison de l'importance du système de formation initiale (l'enseignement technique). Mais au cours des années le Ministère du Travail avait pris une place spécifique dans le domaine de la formation des adultes, avec les centres de la F.P.A. dont les méthodes et les principes d'organisation ne sont pas les mêmes que ceux de l'éducation nationale. En outre, d'autres ministères, et surtout celui de l'Agriculture, ont développé des institutions particulières. Aussi, lors de la première impulsion donnée par Michel Debré lors de la loi du 31 juillet 1959, c'est un dispositif "neutre" de coordination, pour ménager les susceptibilités des diverses administrations qui fut institué. Depuis, les choses ont évolué sensiblement.

Plusieurs phases successives peuvent être distingués.

La loi du 31 juillet 1959 institue auprès du Premier ministre un Comité de coordination de la promotion sociale ; puis un délégué à la promotions sociale est nommé auprès du Premier ministre. Ce sera un inspecteur du travail, Jacques Decoust, assisté de fonctionnaires "neutres", venus du Plan, des P.T.T. ou du Commissariat à l'énergie atomique. La loi du 3 décembre 1966 institue une politique coordonnée de la formation professionnelle et de la promotion sociale ; elle est pilotée par un comité interministériel et un groupe permanent de hauts fonctionnaires ; le ministre de l'Education nationale est vice-président, et le Secrétaire général de l'Education nationale est président du groupe permanent, par délégation du Premier ministre. Cette organisation ambiguë ménage les susceptibilité entre ministères. On note que le secrétaire général de l'éducation nationale poste qui n'existera plus après lui, est Pierre Laurent, ancien directeur général du travail et de l'emploi au ministère du travail. C'est son successeur dans ce dernier poste qui représente le ministère du travail (Jacques Legrand).

Par ailleurs, le Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale, placé également auprès du Premier ministre, a un conseil de gestion présidé par le Conseiller d'Etat Grégoire

La loi du 16 juillet 1971 confirme l'organisation du comité interministériel et du groupe permanent ; elle y ajoute un conseil national (qui ne semble pas avoir existé réellement) et des comités régionaux et départementaux .

Pour animer ces instances, un Secrétaire général à la formation professionnelle a été créé auprès du Premier ministre. Le premier titulaire a été longtemps Jacques Delors qui cumulait cette fonction avec celle de conseiller du Premier ministre (alors Jacques Chaban-Delmas de 1969 à 1972) pour les questions sociales et joua un rôle de pilotage dans la préparation des lois du 16 juillet 1971.

Enfin, dans la répartition des attributions gouvernementales on a observé des transferts contradictoires :

- des secrétaires d'état auprès du Premier ministre sont chargés de la formation professionnelle : MM. Malaud, Dijoud, Poncelet, Granet, Soisson, Legendre de 1969 à 1981 .Cependant M. Legendre a été en 1978-1979 rattaché au Ministre du travail ;
- en 1981 dans le premier gouvernement Mauroy, M. Debarge est secrétaire d'Etat rattaché au ministère de l'éducation nationale, puis de juin 1981 à juillet 1984 M.Marcel Rigout est ministre de la formation professionnelle à part entière ;
- à partir du gouvernement Fabius (19 juillet 1984) le ministre du travail devient ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle Un secrétaire d'Etat spécialisé réapparaît avec M. Laignel dans le gouvernement Rocard (1988-1991), mais on retrouve aussi un secrétaire d'Etat auprès du ministre de l'éducation nationale, avec Mme Catala dans le gouvernement Chirac de 1986-1988.

A partir du gouvernement Fabius, dans lequel M.Delebarre était ministre du travail, de l'emploi et de la formation professionnelle, la Délégation à la formation professionnelle (qui a remplacé en 1980 l'ancien secrétariat général auprès du Premier ministre) est rattachée au ministère du travail. En mai 1997 elle est fusionnée avec la Délégation à l'emploi qui devient "Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle ".

Ainsi s'achève, pour l'instant, un transfert confus et lent d'attributions au profit du Ministère du travail en matière de formation permanente, qui n'est pas sans rappeler les problèmes du début du siècle concernant l'enseignement technique.

L'imbroglie de la codification

Lorsque la loi du 2 janvier 1973 a promulgué le Code du travail sous sa forme rénovée la plupart des textes sur la formation continue étaient très récents et leur prise en compte tardive dans les travaux préparatoires explique que cette matière n'ait été codifiée qu'un peu plus tard par le décret du 15 novembre 1973. Ce texte ajoutait au Code le livre neuvième et tenait compte des lois du 16 juillet 1971, notamment de celle sur la formation continue. D'autre part, étaient ajoutés au Livre Ier les articles L. 115-1 et suivants sur les contrats d'apprentissage conclus après le 1er juillet 1972. Déjà, la loi du 16 juillet 1971 sur la formation continue avait remplacé les lois de 1959, 1966 et 1968. On relève dans cette période l'intervention à des dates très rapprochées de textes législatifs se remplaçant ou se complétant et cela semble traduire les hésitations des pouvoirs publics dans un domaine où les conceptions et les pratiques étaient encore balbutiantes. Il a fallu aussi réparer des erreurs dues à une improvisation trop hâtive.

Depuis, les interventions législatives n'ont pas cessé d'être très fréquentes, s'accompagnant de modifications dans le numérotage des articles du code, qui rendent inextricable l'analyse historique des textes. On se demande même comment les juristes et les administrateurs évitent de commettre des erreurs.

Il faut se reporter aux éditions récentes pour identifier les dispositions modifiées. Beaucoup de modifications secondaires résultent, comme il est naturel, de lois de finances, ou de lois générales annuelles sur des "dispositions d'ordre social", ou sur le travail et l'emploi, mais on est

surpris de voir intervenir, parmi d'innombrables textes, une loi "quinquennale" du 20 décembre 1993 ⁽⁵⁾.

Ainsi, en l'espace de quarante ans à partir d'expériences pionnières parfois anciennes, un chapitre entièrement nouveau de la législation sociale a été bâti et des notions telles que "formation continue", "congé de formation" sont devenues courantes. Les organismes de formation peu nombreux à l'origine se sont multipliés au point de constituer un "marché" et de susciter des actions de contrôle renforcées ⁽⁶⁾.

L'auteur de la présente note qui a exercé des responsabilités dans ce domaine au Ministère du Travail, de 1963 à 1972, est curieux de savoir ce que sont devenus les textes à la rédaction desquels on consacrait des journées nombreuses à cette époque. Et il faut reconnaître qu'il n'est pas toujours facile de s'y retrouver. la prolifération des textes, leur modification continue, leur codification en principe destinée à les simplifier, traduisent l'émergence progressive de concepts nouveaux et le développement d'actions mais. aussi les excès dans les hésitations et la complexité. Est-il vraiment sain que des textes soient continuellement modifiés ?

⁽⁵⁾ Nous donnons en annexe quelques indications sur le cheminement à travers les transformations des textes de quelques chapitres essentiels de la législation pour aider à la compréhension des évolutions.

⁽⁶⁾ Dès 1970, il fallut nommer des agents spécialisés pour contrôler les organismes de formation professionnelle. Ils furent, en 1986, constitués en corps des inspecteurs de la formation professionnelle, eux-mêmes, intégrés au corps de l'inspection du travail en 1998. Le contrôle est désormais exercé également par les inspecteurs du travail, selon des modalités spécifiques (loi du 2 juillet 1998).

ANNEXE

Références successives des principaux chapitres de la législation

La formation professionnelle continue

Déjà, la loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 constituait une codification des dispositions antérieures. Cette loi a constitué l'essentiel du Livre IX du nouveau code défini par, le décret du 15 novembre 1973. Mais, depuis, il n'est presque aucun article de ce livre qui soit resté sans modification. Cependant on retrouve inchangées certaines dispositions générales : "l'obligation nationale" (art L. 900-1) et la "politique coordonnée" (L. 910-1).

La typologie des formations

Elle est proposée dans le "Rapport Delors" d'août 1968 ; est reprise dans l'article 2 de la loi du 31 décembre 1968- devient l'article 10 de la loi 71-575 du 16 juillet 1971 qui abroge la précédente ;

- est codifiée en 1973 à l'article L 940-2 ;
- est transportée par la loi du 17 juillet 1978 à l'article L 900-2.

Le congé de formation

- est créé une première fois par la loi du 3 décembre 1966, article 11 ;
- est redéfini par le Titre III de la loi 71-575 du 16 juillet 1971
- est codifié en 1973 aux articles L 930-1, L. 930-1-1 à L. 930-1-6 et L. 930-2 ;
- est complété par une série d'articles L. 930-1-7 à L. 930-1-12 par la loi du 17 juillet 1978 ;
- est enfin recodifié par des lois de 1984, 1990 et 1991 aux articles L. 931-1 à L. 931-29.

La participation des employeurs au financement

- instituée par la loi 71-575 du 16 juillet 1971, articles 13 à 22 (pour les formations continues, à ne pas confondre avec la participation aux premières formations qui est une transformation de la taxe d'apprentissage, et fait l'objet de la loi 71-578, de la même date !)
- est codifiée en 1973 aux articles L 950-1 à L 950-10.

La loi du 31 décembre 1991 a changé la numérotation et elle a transféré ces articles, devenus L. 951-1 à L. 951-13, complétés ensuite jusqu'à L. 954 ;

Ce titre cinq a été depuis 1973 modifié de manière plus ou moins importante par une quinzaine de lois.

La protection sociale des stagiaires

- est prévue initialement par la loi du 31 décembre 1968 article 13 ;
- est réinstituée par la loi du 16 juillet 1971, article 36 ;
- est codifiée en 1973 aux articles L 980-1 à L. 980-7.

Ces dispositions sont remaniées par la loi du 31 décembre 1974.

La loi du 24 février 1984 les transfère aux articles L. 962-1 à L. 962-7 (la place a été prise aux articles L. 980-1 et suivants par les formations en alternance !) .

Contrats d'apprentissage conclus avant le 1er juillet 1972

- loi du 22 février 1851, articles 1er à 18 ;
- loi de codification du 28 décembre 1910, articles 1er à 18 du Livre Ier, titre Ier du Code du travail;
- loi du 20 mars 1928 : modifie les articles 1,2 et 3 et ajoute les articles 7a, 7b et 11a.

L'ancien code comportait aussi , aux articles 29, 54 et 75 du Livre II des dispositions concernant les apprentis. Par ailleurs, l'article 31vc du Livre Ier sur les clauses devant figurer dans les conventions collectives soumises à extension, introduit par la loi du 24 juin 1936, prévoyait "l'organisation de l'apprentissage".

- loi de codification du 2 janvier 1973 : le texte est codifié au Livre Ier, Titre Ier du nouveau Code, chapitres I à IV : "Dispositions applicables aux contrats conclus avant le 1er juillet 1972 articles L.111-1 à L.114-1 et R.111-1 à R.113-2 .

Ces articles, non abrogés, sont en fait devenus sans objet .

Contrats d'apprentissage conclus après le 1er juillet 1972

- loi n° 71-576 du 16 juillet 1971, articles 1 à 39;

- décret de codification du 15 novembre 1973 : art L. 115-1 à L.119-4 du Code, constituant les chapitres V à IX du Titre Ier du Livre Ier.

Ces dispositions ont été complétées depuis par des lois du 30 juin 1975, du 12 juillet 1977 qui introduit des articles L.117 bis-1 à L.117 bis-7, du 23 juillet 1987, du 17 juillet 1992 du 20 décembre 1993, du 6 mai 1996 et du 16 octobre 1997.

Fonds National de l'emploi

Les aides à la conversion sous la forme d'actions de formation faisant l'objet de conventions du F.N.E., prévues par la loi du 18 décembre 1963 sont codifiées depuis 1973 aux articles L.322-1 à L.322-6 qui ont subi de nombreuses modifications depuis.

En particulier, les conventions de formation prévues par l'article 3 de la loi de 1963, et codifiées à l'article L.322-4 du Code en 1973, sont aujourd'hui régies par l'article L. 322-4-1.

Réadaptation et reclassement de la main d'œuvre

Les aides instituées par les décrets du 14 septembre 1954 (articles 5 à 9) et du 6 décembre 1954 ont été abrogées par la loi du 3 décembre 1966 qui les a transférées au Fonds national de l'emploi, en complétant les articles 1er et 2 de la loi du 18 décembre 1963 créant le F.N.E.

Ces dispositions ont été codifiées en 1973 avec les articles concernant le F.N.E. (voir paragraphe précédent). Mais les aides concernant le transfert de domicile et les primes de réinstallation l'ont été aux articles R.322-25 et -26, abrogés depuis lors.

Quelques clauses de la loi de 1851 qui subsistaient jusqu'en 1973 dans le Code du travail :

Art. 5 du livre 1^{er} : Aucun maître, s'il est célibataire ou en état de veuvage ou divorcé, ne peut loger comme apprenties, des jeunes filles mineures.

Art. 8 du livre 1^{er} : Le maître doit se conduire envers l'apprenti en bon père de famille, surveiller sa conduite et ses mœurs soit dans la maison, soit au dehors, et avertir ses parents ou leurs représentants des fautes graves qu'il pourrait commettre ou des penchants vicieux qu'il pourrait manifester.

Art. 9 du livre 1^{er} Si l'apprenti, âgé de moins de seize ans ne sait pas lire écrire et compter, ou s'il n'a pas encore terminé sa première éducation religieuse, le maître est tenu de lui laisser prendre, sur sa journée de travail le temps et la liberté nécessaires pour son instruction. Néanmoins, ce temps ne peut excéder deux heures par jour.

Art. 11 du livre 1^{er} : L'apprenti doit à son maître fidélité, obéissance et respect ; il doit l'aider, par son travail, dans la mesure de son aptitude et de ses forces

Toutes ces dispositions vertueuses ne suffirent sans doute pas, puisque la loi du 20 mars 1928 ajouta un article 7a : *Lorsque l'apprenti témoignera d'une mauvaise volonté tenace et habituelle ou d'une incapacité notoire le conseil de prud'hommes ou, à défaut le juge de paix peut résilier le contrat .*

