

# Système français de formation d'adultes et complexité juridique

André Tarby

Volume 20, numéro 4, 1994

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/031759ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/031759ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Revue des sciences de l'éducation

ISSN

0318-479X (imprimé)

1705-0065 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Tarby, A. (1994). Système français de formation d'adultes et complexité juridique. *Revue des sciences de l'éducation*, 20(4), 627-644.  
<https://doi.org/10.7202/031759ar>

Résumé de l'article

L'auteur propose une analyse du système français de formation d'adultes à travers le prisme de la « complexité juridique ». On y expose la philosophie générale du dispositif global. Puis on analyse le discours politique, dans ses contradictions, ses blocages, à partir des débats et du vote de deux lois récentes, tout en indiquant les contradictions sociales et les enjeux sous-jacents. Enfin, dans une distanciation critique, l'auteur cerne les facteurs d'émergence et de développement de la complexité et est conduit à repérer quatre types de complexité qui interviennent dans le système actuel de formation d'adultes.

# Système français de formation d'adultes et complexité juridique

André Tarby  
Enseignant-chercheur

Université des sciences et technologies de Lille

**Résumé** – L'auteur propose une analyse du système français de formation d'adultes à travers le prisme de la «complexité juridique». On y expose la philosophie générale du dispositif global. Puis on analyse le discours politique, dans ses contradictions, ses blocages, à partir des débats et du vote de deux lois récentes, tout en indiquant les contradictions sociales et les enjeux sous-jacents. Enfin, dans une distanciation critique, l'auteur cerne les facteurs d'émergence et de développement de la complexité et est conduit à repérer quatre types de complexité qui interviennent dans le système actuel de formation d'adultes.

## *Introduction*

La formation d'adultes fait partie de l'Éducation permanente. Aussi, les sciences de l'éducation l'ont-elles intégrée dans leur champ de recherche, au Canada comme dans d'autres pays. En France, paradoxalement, cette activité, tout en se déployant dans un marché ouvert à la concurrence, est le lieu d'une intervention forte des pouvoirs publics. De ce fait, elle constitue un système complexe qui renvoie à un corps de normes spécifiques dit «droit de la formation professionnelle continue».

Ce système est relativement bien connu dans les pays d'Europe de l'Ouest. Il l'est moins, sans doute, au Canada où la formation d'adultes a sa structuration propre et ses problèmes spécifiques. Nous adressant à des lecteurs canadiens, nous donnons des indications de base liées à l'organisation de cette activité éducative dans notre pays avant de définir l'objet de l'article.

Le système global est né, en 1970-1971, dans un contexte de croissance économique, de mutations technologiques, de recherche d'une «nouvelle société» construite sur la participation. Les partenaires sociaux: syndicats, salariés et organisations professionnelles ont négocié en 1970 un accord interprofessionnel qui a eu valeur d'acte fondateur. L'État, dans la loi du 15 juillet 1971, a résumé les dispositions législatives antérieures dans un cadre cohérent, a repris le contenu de l'accord pour en étendre le bénéfice à tous les salariés et a résolu le problème le plus stratégique, celui du financement de la formation.

Accord et loi sont à la base du système de 1971. Cette articulation a été constante durant les vingt dernières années. Le système a été modernisé sous la pression des mutations socioéconomiques et des pratiques éducatives. Dans son état actuel, il repose sur un partage de responsabilités entre quatre acteurs.

Les entreprises ont une obligation de financement de la formation et décident librement du plan de formation pour leurs salariés. L'État, tout en contrôlant par la voie législative le fonctionnement du dispositif global, met en œuvre annuellement des politiques d'insertion et de formation pour les jeunes et pour les adultes demandeurs d'emploi. La région, devenue depuis 1982 une collectivité locale décentralisée – il en existe 22 en France – a une compétence de droit commun dans ce domaine. Elle définit librement son programme de formation pour tous publics, en lien avec les besoins de la population et en synergie avec l'intervention de l'État. Enfin, les partenaires sociaux ont un rôle politique et technique. Ils négocient régulièrement des accords qui définissent des politiques de formation au niveau des branches professionnelles. Ils gèrent les sommes versées par les entreprises dans des fonds spécifiques pour financer à la fois le congrès individuel de formation du salarié, les plans de formation décidés par les employeurs et les contrats d'alternance, alliant emploi et formation, concernant les jeunes de 16 à 25 ans. Selon Luttringer (1986), la philosophie générale du système repose sur une dizaine de principes, toujours lisibles: le droit à la formation professionnelle continue pour tous; la complémentarité des acteurs privés et publics, la liberté du marché; le paritarisme dans les institutions privées de financement; la négociation périodique obligatoire de la formation par les partenaires sociaux; la consultation obligatoire du comité d'entreprise, organe élu représentant les salariés, pour la formation en entreprise; la déconcentration des politiques de formation émanant de l'État, par l'implantation de relais sur tout le territoire, le préfet de région étant l'antenne principale; la décentralisation, c'est-à-dire la reconnaissance de la région comme acteur et décideur de formation sur son territoire; la concertation entre acteurs publics et privés; enfin, la reconnaissance de l'alternance dans la formation, c'est-à-dire l'articulation entre temps de travail et temps d'apprentissage dans des centres de formation.

### *Objet de l'article*

L'analyse proposée ici se concentre sur la complexité à l'œuvre dans le droit de la formation. Celui-ci est considéré dans son processus d'élaboration, sa forme constituée, ses utilisations sociales et les effets produits: d'un point de vue conceptuel, quels sont le sens et la portée du terme «complexité» appliqué au droit de la formation? Comment différencier «complexité» et «opacité»? Au niveau du processus d'élaboration du droit, quels sont les rapports du discours politique des parlementaires au phénomène de complexité auxquels ils sont confrontés?

En distanciation critique, quels sont les facteurs qui interviennent dans la complexification? De quelle manière la complexité investit-elle le droit de la formation dans la diversité de ses composantes et où sont les risques d'opacité?

### *Les hypothèses*

*Première hypothèse* – Le concept même de «complexité» dans certaines de ses utilisations ou définitions serait affecté d'une ambivalence fondamentale: structuration - illisibilité. Les parlementaires joueraient sur cette ambiguïté dans la production du droit. Leur démarche normative tenterait de résoudre la complexité constatée dans une complexification croissante, au risque d'atteindre l'opacité.

*Deuxième hypothèse* – L'analyse critique montrerait trois facteurs d'influence sur ce phénomène: la pression du marché de la formation actuellement influencé par trois dynamiques, soit l'individualisation de la formation, la «démarche-qualité», l'utilisation stratégique de la formation comme outil de développement des entreprises; la réaction surproductive du droit à cette pression; enfin, le facteur économique finalisant les deux précédents.

Dans cette configuration, l'adaptacionnisme à tout prix de la formation au marché de l'emploi chargerait la formation d'une mission impossible et serait l'élément moteur de la complexification atteignant le droit de la formation surtout dans une de ses strates exposée de ce fait à l'opacité.

Pour autant, le processus de complexification du droit de la formation ne serait pas homogène: il investirait différemment le droit de la formation, parce que celui-ci est un système différencié dont les différentes composantes n'évolueraient pas au même rythme.

### *La méthode*

La vérification des hypothèses, en dehors de l'approche conceptuelle des notions fondamentales de complexité et d'opacité, mobilisera différentes techniques, celles de l'analyse du contenu des débats parlementaires entourant les lois du 4 juillet 1990 et du 31 décembre 1991.

L'analyse de contenu n'est pas employée dans le sens technique des sociologues Ghiglione et Matalon (1980). On l'entend ici, c'est le point de vue des juristes Souriaux et Lerat (1992), comme une investigation effectuée sur un contenu de discours, oscillant entre l'analyse et le commentaire critique, l'analyse étant l'étude détaillée de quelque chose pour en rendre compte, le commentaire étant l'examen critique du contenu et de la forme d'un texte ou d'un discours en vue d'une lecture plus pénétrante.

La démarche fera également appel à la technique de l'analyse diachronique du droit de la formation en lien avec le concept de totalité sociale, d'interdépendance des facteurs sociaux et au procédé de l'analyse technique du droit constitué. Enfin, la vérification s'appuiera sur l'exploitation des bilans concernant l'utilisation des dispositifs et des données observables liées à notre propre pratique.

## *De la complexité à l'opacité juridique*

### *La complexité*

Un premier type de définition, selon Larousse (1982), présente la complexité comme le caractère de ce qui comporte des éléments divers qu'il est difficile de démêler. Le complexe est ce qui contient plusieurs parties ou plusieurs éléments combinés d'une manière qui n'est pas immédiatement claire pour l'esprit. «Complexe» s'identifie alors au compliqué, à ce qui est difficile à comprendre.

Le concept est imprégné d'ambivalence. Par contre, un autre type de définition qui figure au Robert (1953) rappelle l'étymologie latine du terme. La complexité est alors ce qui contient, ce qui réunit plusieurs éléments différents. Dans cette perspective, on remarque que l'on dit parfois abusivement «compliqué» pour «complexe». La même remarque est faite pour l'emploi abusif de complexité pour complication. Sachant que «compliquer» est «assembler différents éléments de façon peu simple, assez confuse».

Donc, ce n'est pas le complexe qui renvoie à la confusion, mais le compliqué. Sur la base de cette définition, nous distinguons «complexité» et «complication».

Le droit est, par nature, complexe parce qu'il est système. La notion de système, d'après le sociologue Accardo (1991), sous-entend que l'ensemble considéré n'est pas une réunion accidentelle et anarchique d'éléments indépendants les uns des autres, mais, au contraire, un tout dont les parties composantes sont logiquement en rapport les unes avec les autres de façon durable et non arbitraire.

Le droit de formation est complexe parce qu'il est la combinaison de règles qui concernent les acteurs et les institutions, les financements, les conventions et les contrats, le statut des stagiaires, les itinéraires de formation.

Mais la limite de ce propos est de considérer la production comme un processus autonome, indépendant du contexte socioéconomique, politique, socioéducatif. Dans la réalité, la production du droit s'insère dans une totalité sociale qui la conditionne et dont elle est la reproduction. Les acteurs politiques habilités à légiférer sont porteurs d'intérêts distincts, voire opposés. L'enjeu juridique devient alors la distanciation dans la proximité avec les impératifs immédiats, ou, pour reprendre l'expression du sociologue Alboucy (1990), «la dissimilation dans l'assimilation».

La gestion de la complexité devient problématique en ce qu'elle est confrontée au phénomène de débordement à la suite d'une prolifération mal contrôlée des normes juridiques et, donc, à la difficulté de digérer les mutations dans le court terme. À moyen terme, la gestion peut s'avérer particulièrement inopérante, lorsqu'elle vient buter sur le phénomène d'opacité.

### *L'opacité*

L'opacité juridique est la disparition ou l'occultation, pour l'observateur extérieur, des liens et des logiques qui permettent d'appréhender la cohérence d'un ensemble de normes. Ce n'est donc pas la complexité en elle-même; c'est la complexité qui se vide provisoirement de sens ou d'intelligibilité. Cet avènement de l'illisibilité peut être dû à une prolifération de textes.

L'opacité peut devenir définitive, s'il y a objectivement disparition du sens. Cette dernière se réalise dans le phénomène de contradictions des normes, qui pourrait envahir le droit. En effet, dans son introduction théorique au droit français, Bergel (1985) traite le phénomène de contradictions, non seulement comme un risque possible, mais une réalité observable. Une comparaison entre système de pensée au sens où l'entend Morin (1991) et système juridique permet de mieux localiser l'opacité juridique.

Morin montre comment tout système d'idées est à la fois ouvert et comporte en même temps sa fermeture, son opacité, son aveuglement.

Le noyau dur est constitué de postulats indémontrables et de principes occultes [...] Il détermine donc le rejet ou l'ignorance de ce qui contredit sa vérité et échappe à ses critères [...] Un système résiste aux critiques et aux réfutations externes; il élimine tout ce qui tend à le perturber et à le dérégler. Il déclenche des dispositifs immunologiques qui refoulent ou détruisent toute donnée ou idée dangereuse pour son intégrité (Morin, 1991, p. 130-131).

Dans cette perspective, l'opacité est à l'intérieur du système lui-même; elle joue à la manière d'un dispositif immunologique de défense.

Dans le système juridique, l'opacité est à l'intérieur du système également; mais elle ne joue pas le rôle de mécanisme de défense. Elle est la conséquence de l'absence de dispositif immunologique régulant les échanges avec l'extérieur. L'évolution désordonnée du droit qui va jusqu'à la contradiction dans ses normes illustre parfaitement ce fait.

Tout comme le système d'idées, le droit vit des échanges avec son environnement qu'il organise; il métabolise du réel. Mais dans le premier cas, l'opacité protège le système; dans le second, l'opacité est signe d'un système insuffisamment protégé contre lui-même, de l'environnement avec lequel il est en échange permanent.

Situé de cette manière, le concept d'«opacité juridique» est pertinent au regard des données suivantes. Le droit est une réalité à double face. La face interne, catégories logiques et structuration, est appréhendée par les juristes. La face externe, manifestations et effets, est saisie par le citoyen. Mais sans devenir juriste, ce dernier peut élaborer ses outils d'analyse et d'action; il peut s'approprier des savoirs juridiques pour agir sur son environnement. Du reste, ce besoin est réalité vivante repérable dans de nombreux champs de la pratique sociale dont celle de la formation d'adultes.

Celle-ci constitue un territoire peuplé d'acteurs sociaux, de citoyens, aux responsabilités très différenciées mais interdépendantes: formateurs, coordonnateurs, personnes d'accueil, responsables de formation, sans oublier les stagiaires, eux-mêmes acteurs de leur propre formation et confrontés à la connaissance de leurs droits et de leurs démarches. Pour eux tous, le droit de la formation est au moins une visibilité sociale. À des degrés divers, se pose une question fondamentale, celle de leur «anabase juridique». Nous entendons par là la montée de l'extérieur vers l'intérieur du droit de la formation ou le passage de la face externe à la face interne pour reprendre l'expression d'Orianne (1987). C'est là que peut surgir le phénomène d'opacité, lié à l'émergence de l'obstacle à l'intelligibilité.

De façon générale, l'obstacle consiste dans un état général du droit de la formation à un moment donné, qui oppose résistance aux tentatives d'assimilation, aux quêtes de sens qui s'exercent sur lui. C'est une sorte de défi qui est jeté par le droit à celui qui tente de passer de la face externe à la face interne.

Il est lié à la configuration générale du système, à sa logique interne plus ou moins occultée sous une technique propre, un langage. Ces précisions conceptuelles serviraient à l'analyse du discours politique français dans un contexte récent.

### *La complexité juridique dans le discours politique récent*

La complexité juridique sera examinée dans les travaux parlementaires qui entourent la loi du 4 juillet 1990 relative au «Crédit-formation, à la qualité et au contrôle de la formation professionnelle continue», et la loi du 31 décembre 1991 relative à la formation professionnelle et à l'emploi.

Ces deux lois concernent aussi bien l'État que les entreprises, les salariés et les demandeurs d'emploi. Elles créent ou réorganisent des dispositifs de formation; elles redéfinissent les pouvoirs des acteurs concernés.

La grille d'analyse envisage la complexité dans sa signification, son champ, ses facteurs d'émergence, ses effets et son traitement.

#### *Le discours de 1990*

Avant 1990, les acteurs politiques étaient particulièrement préoccupés par le système juridique envisagé dans son développement, dans sa cohérence. À partir de 1990, la complexité apparaît, sinon comme problème, du moins comme objet d'attention.

Le terme «complexité» figure dans les débats de l'Assemblée nationale (1990) de la première loi. Surtout, le concept subit l'effet de l'ambiguïté signalée plus haut.

En effet, notre dispositif de formation professionnelle continue est dominé par deux caractéristiques paradoxales. D'une part, nous avons contribué depuis presque vingt ans, avec les partenaires sociaux, au développement d'un corps de règles impressionnant tant par son volume que par sa complexité. Mais si le droit de la formation professionnelle a connu une réelle croissance, il nous faut bien reconnaître que, malgré les efforts de tous, nous ne pouvons en dire autant du droit à la formation professionnelle (Assemblée nationale, 1990*b*, p. 996).

La complexité est donc globale; elle est synonyme de développement. Elle contraste avec l'accès effectif à la formation. L'acteur, c'est-à-dire le bénéficiaire potentiel de formation, est en retard ou, tout au moins, ne suit pas la même ligne de progression que le système.

La complexité est aussi sectorielle:

La répartition des sources de financement est complexe et les organismes de travail de formation travaillant pour l'État sont très diversifiés [...] Un chômeur de longue durée est susceptible de bénéficier selon les cas d'un contrat de réinsertion en alternance, d'un stage modulaire, voire d'une action en faveur des femmes isolées. À chacune de ces mesures, correspondra une institution gestionnaire différente (Assemblée nationale, 1990*a*, p. 25).

Progressivement, le discours glisse de la complexité globale ou sectorielle à l'illisible même du système: «La cohérence n'est pas facile à obtenir, la multiplicité des textes en la matière rendant le système très largement illisible» (Assemblée nationale, 1990*b*, p. 1002). Ce discours exubérant sur le constat d'une complexité aveugle effleure la question des causes du phénomène d'opacification:

Le nombre élevé de mesures de formation correspond moins à l'exubérance des concepteurs qu'à la nécessité de mettre en place les dispositifs adaptés à un public qui, loin d'être homogène, reproduira la segmentation du marché du travail. La complexité en la matière doit donc moins à l'inertie de l'administration qu'à la nécessité de répondre aux attentes de chaque public et aux objectifs de formation des stagiaires (Assemblée nationale, 1990*b*, p. 994).

De plus, la complexification du système a pour principal effet de générer des dysfonctionnements graves dans l'offre de formation. C'est le marché de la formation qui est atteint; la mise en place d'un dispositif de régulation devient une urgence.

La complexité juridique avec l'ambivalence «structuré-complicqué» devient l'objet de débat dans ce type de discours politique confronté au vote d'une nouvelle loi. Ce discours, évidemment, n'est pas totalement autonome. Il est en continuité avec

des analyses extérieures produites par différents rapports commandités par les pouvoirs publics.

Il est en rupture également avec eux. Les experts proposaient une simplification draconienne de l'arsenal des mesures d'insertion et de formation. Ces recommandations n'ont pas été retenues ni même évoquées dans le discours politique qui a suivi.

Il en résulte trois conséquences.

*Première conséquence* – L'illisibilité dénoncée par ceux qui en ont été les producteurs reste une simple question: elle n'a pas encore le statut de problème exigeant une thérapeutique appropriée.

*Deuxième conséquence* – Le discours politique sur la complexité est donc en pleine incohérence. Après avoir été constatée, critiquée en des termes vifs, l'opacité juridique devient un fait toléré, voire un fait justifié, qui autorise une nouvelle complexification. La volte-face est complète: il n'est plus question de toucher à la complexité des dispositifs. Au moment où la réforme du système par voie de simplification se pose en termes de prise de décisions, paradoxalement, à la lecture critique relevée plus haut, vient se substituer une lecture justificatrice ou légitimante.

*Troisième conséquence* – Du reste, deux systèmes de justifications vont fonctionner simultanément: la justification interne et externe.

La justification interne consiste à légitimer non seulement la complexité actuelle mais une nouvelle production au sein de celle-ci, par référence à deux critères: la continuité avec les lois antérieures, l'absence de contradiction entre le droit nouveau et l'ancien.

La justification externe vise à légitimer la complexité existante par référence aux dysfonctionnements du marché du travail, donc de l'économie. La multiplicité des dispositifs est rattachée à la nécessité d'adapter le système de formation à un public segmenté, une reproduction du marché du travail. L'adaptation à l'économie devient déterminant de la complexité et, en même temps, source de légitimisation externe. Dans cette attitude, le centre de gravité est l'impératif économique, lequel finalise le marché du travail et à travers lui, le marché de la formation.

### *Le discours de 1991*

Le phénomène de complexité occupe une place tout aussi importante dans les rapports Mandon à l'Assemblée nationale (1991) et Souvet au Sénat (1991). L'appréhension se renforce, puisqu'il est question de l'extrême complexité du système

juridique. «Le système est devenu de plus en plus lourd. [...] Le Sénat fait même état des «excroissances et des boursoufflures [...] régulièrement reprises et corrigées ou refondues [...]» (Assemblée nationale, 1991, p. 14).

Ces termes renvoient à un processus de développement désormais incontrôlé, au moins partiellement. De la complexité-richesse, profusion, des mesures, on passe à la complexité «hypertrophie», signe d'une dépréciation interne au système. L'ambivalence «complexité-illisibilité» se retrouve ici. En effet, la lecture du système fait problème: «l'effort de lisibilité accompli par les candidats à la formation professionnelle est souvent tel que beaucoup sont découragés».

Le discours évolue également dans le repérage des causes de cette complexité-opacité.

Le discours de 1990 énonçait une seule cause à savoir la nécessité d'une adaptation des dispositifs à la variété des dispositifs publics. L'analyse se fait ici plus explicite puisqu'elle relève deux autres causes, soit la décentralisation et la prise en considération de la négociation des partenaires sociaux.

L'extrême complexité du système de formation professionnelle est due à la fois à la décentralisation qui a multiplié le nombre des intervenants, à la diversité des publics dont le législateur a voulu qu'il bénéficie et au souci de concertation avec les partenaires sociaux qui président au fonctionnement et à ses réformes (Assemblée nationale, 1991, p. 14).

Le constat relève les mêmes effets négatifs quant aux politiques et aux pratiques impulsées par l'État. Les actions souffrent de dysfonctionnements graves. Elles sont frappées d'une grande instabilité, d'une superposition regrettable induite du reste par ce que les parlementaires ont appelé une stratification des mesures au fil des années.

Il y a absence de thérapeutique spécifique. À ce stade, la complexité devient un mal nécessaire, d'autant qu'elle résulte, c'est l'analyse qui est faite, de trois dynamiques dont il est difficile de contester le caractère constructif: la décentralisation, la négociation, l'adaptation aux divers besoins.

Nous sommes dans la même logique qu'en 1990. La préoccupation dominante est de gérer les effets pervers constatés au prix de l'introduction de nouvelles mesures. Dans les deux cas, la complexité-opacité se résout dans une nouvelle complexification.

L'approche critique, en apportant une autre lecture, ouvre un dépassement à ce discours bloqué.

### *Approches critiques de la complexité juridique*

#### *Les facteurs d'émergence*

Les activités de formation de ces dernières années prennent la forme d'un marché de plus en plus structuré, en état de croissance tant du côté des pouvoirs publics que des entreprises.

En revanche, les inégalités d'accès à la formation, la fragilité ou le quasi-échec de l'insertion, l'exclusion demeurent. Sur ce fond contrasté, le marché de la formation a exercé une pression constante sur la production du droit ou la demande sociale du droit. La pression s'est exercée à travers trois dynamiques innovantes: individualisation de la formation, utilisation stratégique de la formation et la démarche-qualité.

Le mouvement d'individualisation de la formation est à situer au début des années quatre-vingt, selon les travaux de Lietard (1991) et Possoz (1991). La mise en place d'ateliers pédagogiques personnalisés, en 1985, en a été un amplificateur efficace. Il correspond à une logique de l'adaptation de l'offre des besoins individualisés des personnes, en même temps qu'à une volonté de recentrage de la formation sur l'individu lui-même, acteur de son propre apprentissage.

Cette dynamique atteint, en première ligne, les stagiaires, les organismes de formation, les formateurs, les instances d'accueil et d'orientation.

L'utilisation stratégique de la formation est repérable surtout à partir de 1982. Elle coïncide avec une phase de croissance de l'effort de formation au sein de laquelle se dessine alors un mouvement d'intégration plus étroite de la formation continue dans la stratégie des entreprises, comme le laisse entendre la montée progressive des discours sur l'investissement-formation. Ce sont les résultats des travaux de Berton et Podevin (1991), Meignant (1986), Le Boterf, Barzulhetti et Vincent (1992).

Au-delà d'un rôle purement instrumental de régulation des compétences, la formation tend à devenir une composante structurelle des modifications en cours, des modes de gestion de la main-d'œuvre. Cette dynamique modifie les règles du jeu entre les acteurs, les entreprises, les salariés, les organismes de formation mais aussi entre les pouvoirs publics qui visent à développer la formation en entreprise, soit en touchant celle-ci directement, soit par la voie des branches professionnelles.

Appliquée à la formation, la démarche-qualité est une dynamique qui vient d'ailleurs, c'est-à-dire du marché de la production des biens (1975) lui-même relayé par le marché des services. Elle apparaît sur le champ de la formation à partir de 1989.

Les études récentes de Leplatre (1991) et de Le Boterf *et al.* (1992) montrent comment la logique de base est de lutter contre la dérégulation du marché de la formation, en substituant progressivement à la didacture de l'offre préfabriquée une

dynamique d'analyse de besoins traduits en objectifs opérationnalisables et contrôlables. Elle comporte l'appréciation maximale de la réalité de la demande et, surtout, une volonté de contrôle de l'action de formation dans son ingénierie, de son déroulement et de ses résultats.

Ces trois dynamiques ont été porteuses d'un besoin de régulation pour leur durée. Elles ont agi sur l'élaboration de nouveaux mécanismes juridiques.

Le droit a répondu au mouvement d'individualisation de la formation par la création d'un nouveau mécanisme de régulation, le crédit formation individualisé, un support logistique de la construction et de la mise en œuvre d'itinéraires personnalisés de formation. Façonné d'abord pour les jeunes demandeurs d'emploi, qui aboutissent à une première qualification professionnelle, il a été étendu, dans un premier temps, aux adultes demandeurs d'emploi, puis aux salariés d'entreprises.

Parallèlement, la dynamique stratégique de la formation a été considérée. En effet, la loi du 31 décembre 1991, relayant l'accord interprofessionnel du 3 juillet 1991, contient un certain nombre de mesures innovantes: la négociation enrichie des objectifs de formation eux-mêmes corrélés aux objectifs de développement de l'entreprise dans le cadre de la construction européenne; la mise en place d'un outil stratégique, appelé le programme pluriannuel de formation dans l'entreprise; enfin, les procédures d'implication maximale de l'individu dans le processus de formation, à travers le bilan de compétences, et le coinvestissement.

La première de ces mesures consiste dans la possibilité offerte à tout salarié de bénéficier d'une action de bilan de ses compétences professionnelles, pendant son temps de travail avec maintien du salaire, soit à sa demande, soit à celle de l'employeur.

La seconde prévoit, dans le cadre des plans de formation des entreprises, la mise en place d'actions de formation qualifiante se déroulant partiellement en dehors du temps de travail, sans maintien du salaire pour cette fraction de formation.

Enfin, la démarche-qualité a eu un répondeur juridique à travers la mise en place officielle d'un mécanisme d'habilitation, de la part de l'État, des programmes de formation.

De cette manière, ce sont autant de régulations juridiques nouvelles qui ont émergé à travers la production d'une pluralité de textes concentrée sur un laps de temps relativement court.

Quel qu'en soit le bien-fondé, elles ont contribué à la complexification du droit déjà en état de surproduction du fait de la démultiplication des sources. En effet,

il y a la voie de la négociation sociale au niveau des branches professionnelles. Vient s'y ajouter la loi qui contrôle le système global et qui reprend les résultats des accords.

Deux autres flux viennent interférer: les décisions gouvernementales (décrets et arrêtés) et les décisions techniques de l'administration (les circulaires). Ces dernières sont impressionnantes par leur nombre et par leur charge procédurière. De plus, en période de crise structurelle, les outils juridiques classiques (lois et décrets) dont le caractère généraliste est gage de durée et de crédibilité deviennent défaillants pour instrumentaliser une gestion sociale du chômage par la formation. La plasticité et l'interchangeabilité des circulaires se prêtent mieux à une telle opération. Quittant leur fonction interprétative ou explicative du droit, les circulaires usurpent la fonction créatrice du droit. Il y a dérive de la règle de droit vers des formes administratives non négociées, non contrôlées par les pouvoirs politiques. Cette dérive contribue à alimenter une complexification quantitative et qualitative au fil des ajustements aux réalités immédiates de crise. Conditionnée par le binôme pression du marché de la formation qu'est la production et la surproduction du droit, la dynamique de complexification est à corréluer à un facteur surdéterminant, le facteur économique par rapport auquel les autres s'organisent.

Le droit ne se limite pas à définir les pouvoirs des acteurs et les droits des stagiaires. Il investit la formation de fonctions précises. Celles-ci résident tout à la fois dans le développement de l'individu et surtout dans celui des entreprises. Mais la plupart du temps, la formation est finalisée par la résolution du problème de l'emploi dans des contextes économiques et sociaux changeants.

Ce rapport formation-emploi construit par le droit est vérifiable aussi bien dans les lois qui précèdent la loi de 1971 que dans celle-ci et l'état actuel du droit de la formation.

La formation, les parlementaires le reconnaissent dans le vote de la loi du 4 juillet 1990, est absorbée entièrement par l'objectif de l'emploi. Elle s'en trouve paupérisée dans ses fonctions et chargée d'une mission impossible, la résolution du chômage.

Les analyses et les expertises (Bruniaux, 1990; Hara, 1989; Aventure, 1990) ont montré l'échec relatif des politiques publiques d'insertion professionnelle par la formation.

L'analyse parlementaire de l'échec de ces politiques instrumentalisées par le droit reste enfermée dans une problématique dominée par l'emploi et par le développement de l'économie. Cette ligne d'examen conduit à un traitement quasi mécaniciste, pour ne pas dire névrotique du droit: constat de dysfonctionnement global, tri de quelques inadaptations significatives, remaniements des dispositifs. C'est la logique de l'adaptationnisme qui se nourrit de la complexité pour la reproduire.

Les relations à instituer entre la formation et l'emploi sont au cœur des interrogations sociales depuis un certain nombre d'années (Tanguy, 1987). La relation est

du reste qualifiée d'«introuvable». Abandonner le schéma ancien d'une relation de cause à effet ou de l'adéquationnisme ne signifie pas que la formation soit sans incidence sur l'accès à l'emploi, mais qu'elle vient se combiner avec d'autres variables toutes aussi stratégiques. Quoi qu'il en soit, ne voir l'emploi qu'à travers la formation, ne voir la formation qu'à travers l'emploi conduisent à une position de blocage. Par ricochet, le droit chargé d'instrumentaliser une «politique introuvable» est soumis à un adaptationnisme complexificateur commandé principalement par le principe de réalité, c'est-à-dire par la soumission aux réalités socioéconomiques du moment, mais aussi par le principe de la gestion des effets pervers générés par le droit lui-même, dans ses utilisations et dans ses applications. C'est de cette manière que le facteur économique surdétermine les deux facteurs relevés plus haut, la pression du marché de la formation et la surproduction des normes.

Mais si le droit de la formation n'est pas que mesures concernant la formation et l'insertion des demandeurs d'emploi, il est globalité.

La question de l'impact de la complexité sur cette totalité reste entièrement ouverte. Dans quelle mesure la complexité est-elle un processus différencié, qui atteint diversement le droit dans ses différentes strates? Où sont les risques d'opacité?

### *La complexité: processus différencié du droit de la formation*

Pris dans sa globalité, le droit de la formation est le résultat d'un agencement de constructions bien différentes, mais non contradictoires. En effet, il est possible de distinguer les principes de base qui sous-tendent l'édifice: le donné institutionnel, traduction visible des principes fondateurs et lieu d'intervention et d'interaction des différents acteurs de la formation; les outils et les techniques nécessaires à la régulation des différentes activités de formation dans lesquelles les acteurs acceptent de s'impliquer; enfin, les dispositifs juridiques de formation qui, d'une part, encadrent des itinéraires éducatifs au cours desquels les stagiaires affirment leur droit à la formation et qui, d'autre part, constituent des leviers ou des points d'appui à partir desquels les autres acteurs organisent et mettent en œuvre la politique de formation.

Ces différentes constructions ou ces strates juridiques entretiennent des rapports différenciés avec le phénomène de complexité.

*La complexité fondatrice* – Les principes de base rappelés en introduction constituent la philosophie du système. Ils forment non une juxtaposition mais une complexité au sens défini plus haut. D'une part, ils sont complémentaires et interdépendants. D'autre part, ils constituent un ensemble organisé. En effet, la clé de structuration de l'ensemble réside dans la proposition et la défense d'un modèle de définition, d'impulsion et de contrôle des politiques de formation, dans un marché volontairement ouvert. Cette complexité est fondatrice, parce qu'elle contribue à enraciner la formation dans une logique d'acteurs, de production de la formation et de

distribution des rôles. Étonnamment stable au cours des temps, faite d'enrichissements, cette complexité fondatrice est diamétralement opposée à l'opacité qui est dégénérescence d'un système. Ces principes entretiennent donc avec la complexité un rapport de stabilité, de continuité mais aussi d'enrichissement. En sens inverse, la complexité qui atteint cette strate du droit est une complexité non seulement fondatrice d'un système, mais aussi «hyperprotégée» par rapport à un risque d'opacité.

*La complexité organisatrice* – Un inventaire complet des institutions tant publiques que privées qui interviennent dans le champ de la formation conduit à un donné luxuriant d'un point de vue quantitatif. En effet, sans tenir compte pour l'instant des systèmes d'information, ni des catégories de dispensateurs de formation, le dénombrement des instances politiques, au sens large, aboutit à près de 25 institutions publiques. Que déduire de cette exubérance d'acteurs? Anarchie ou simplement complexité?

Dans la mesure où les différentes institutions ne sont ni juxtaposées ni superposées, ni concurrentes, mais où elles se relient chacune à des fonctions identifiables, complémentaires et interdépendantes, elles forment non une anarchie, mais une complexité, ou un système, sans que l'on puisse parler *a priori* d'opacité.

Or, ceci est vérifiable. La pluralité des institutions publiques ou privées contribue à la réalisation de quatre fonctions distinctes et interdépendantes: politique et financement de la formation sur les plans national, régional et à l'intérieur des entreprises – production de la formation – bilan et contrôle de la formation – information, accueil et orientation.

Comme les principes dont elles sont du reste la traduction visible, ces institutions, dans leur état actuel, correspondent d'assez près au paysage institutionnel de 1971. Les réformes liées à la création des régions (1982) et au développement du paritarisme (1984), plus qu'un bouleversement, ont été un enrichissement.

En revanche, l'approche de la fonction «accueil, orientation, information» est beaucoup plus délicate. Elle s'est développée au cours des deux dernières décennies autour de trois axes principaux: le placement des demandeurs d'emploi, la formation des salariés et l'insertion des jeunes.

La fonction de distribution de l'information au public visé a généré une dispersion de lieux d'information, une pléiade d'institutions, reproduction de la disparité des publics et de la multiplicité des dispositifs de formation mis en place. La maîtrise de cet environnement informationnel est à l'heure actuelle mal aisée. Le paradoxe devient piquant; l'information bute sur un matériau qui résiste lui-même à l'information: il s'agit de l'information.

La complexité des institutions est une complexité organisatrice dans la mesure où, d'une part, elle structure un ensemble de fonctions qui, de façon solidaire, concourent à la production, au développement et au contrôle de la formation dans un

marché relativement ouvert et où, d'autre part, elle organise un jeu d'acteurs publics et privés qui assurent solidairement ces différentes fonctions.

Cette complexité organisationnelle est protégée contre le risque d'opacité: elle a traversé l'histoire sans bouleversement et a imposé sa logique de base au prix de sa stabilité. Cette protection contre l'opacité est relative parce qu'elle comporte au moins deux limites.

D'un côté, la multiplicité et la dispersion des lieux distributeurs d'informations pour des publics fragmentés, eux-mêmes concernés par des dispositifs de formation bien déterminés, risquent de créer une poche d'opacité au sein du système global.

D'un autre côté, le droit ne prend du sens que dans les pratiques sociales qu'il régule. Il en résulte que la lecture juridique de façon dialectique appellerait une lecture *in vivo*, en fonctionnement réel, sous peine d'entretenir une modélisation outrancière.

*La complexité opératoire* – Comme les institutions dont ils conditionnent l'action, les outils de régulation sont multiples et ont chacun une fonction identifiable. Les uns conduisent à des opérations contractuelles, telle la convention; les autres encadrent des actes unilatéraux, telle la déclaration d'existence d'un organisme de formation ou le contrôle de ses activités. Tous mettent en relation au moins deux acteurs du champ de la formation. Surtout l'organisme de formation est au cœur de leur utilisation.

Ils forment une complexité de type opérationnelle, parce qu'ils conditionnent et encadrent le déroulement même des opérations de formation à travers lesquelles les acteurs se manifestent. La stabilité, la fonctionnalité, la complémentarité relevées plus haut font que cette complexité est protégée du risque d'opacité, c'est-à-dire d'un développement incontrôlé, voire anarchique. Mais cette protection trouve des limites dans l'utilisation que peuvent en faire, ou qu'en font, les acteurs concernés.

Au-delà de leur simplicité originelle, des outils sont inséparables d'un jeu d'acteurs où les stratégies évoluent parfois dans l'opacité et où le non-formalisé interfère avec le convenu.

*De la complexité fonctionnelle à la complexité de crise* – L'approche des dispositifs juridiques de formation pose un problème particulier dans la mesure où le droit, tout en étant dominé par l'économie, régule différemment la formation selon qu'il s'agit des salariés d'entreprise ou des demandeurs d'emploi. Les mesures prises, au-delà de la diversité des contenus, évoluent à des rythmes différents et surtout entretiennent des rapports variables avec la complexité.

Le droit actuel offre une dizaine de dispositifs pour les salariés. Une première série trouve déjà une existence légale en 1971. D'autres sont apparus lors de la

décennie suivante à la faveur de la réforme de certaines institutions ou du développement du droit syndical (Lois Auroux, 1982-1983).

Depuis 1971, il y a eu maintien de l'existant et double enrichissement: l'un par l'extension des mesures existantes pour de nouvelles catégories de personnes, l'autre par la création de dispositifs nouveaux. Cette multiplicité forme une complexité fonctionnelle; chaque dispositif s'insère dans une logique d'entreprise et se trouve fortement complété par l'exercice de responsabilités sociales se référant à l'entreprise ou à son environnement, telles les responsabilités de délégué du personnel, de juge du travail, etc.

Parce qu'elle est fortement finalisée par l'entreprise ou par le jeu social qui s'y déroule, cette complexité reste à l'abri du désordre, d'un développement dépourvu de contrôle et donc du risque d'opacité. Il n'en est pas de même des dispositifs pour demandeurs d'emploi jeunes et adultes.

Dans leur état actuel, les dispositifs de formation sont prolifiques: dix types de formation sans contrat de travail, quatre types de formation sous contrat de travail, deux contrats de travail avec formation facultative, sans compter les mesures d'orientation-bilan-validation et les mesures d'aide à l'emploi ni les mesures de reclassement des salariés.

L'ensemble est relativement récent. Cette jeunesse est du reste un signe de la rotation régulière des mesures d'insertion, depuis 1975, début de la crise.

Comment apprécier cet ensemble au regard de la complexité? Cette question est d'autant plus importante que, lorsqu'ils parlent de complexité ou d'illisibilité puisqu'ils font cette confusion regrettable, les parlementaires visent souvent ce genre de dispositifs, mais non exclusivement.

Une analyse comparative menée par ailleurs montre la possibilité de construire, au sein de cet ensemble des synergies de mesures à partir de la complémentarité des objectifs. L'intérêt est d'offrir aux stagiaires des possibilités d'itinéraires de formation correspondant à une progression dans leur développement social et professionnel, tout en leur garantissant un statut social et financier minimum tout au cours du parcours.

Mais la maîtrise de cette panoplie par les opérateurs de formation, comme pour les bénéficiaires, est malaisée. Les raisons sont multiples: le nombre de dispositifs, leur proximité dans les objectifs annoncés, la répétition, voire le recoupement de certaines mesures, au-delà des variantes incontestables. De plus, l'instabilité de l'ensemble rend impossible l'intériorisation du système par le corps social. Ceci brouille les démarches de repérage déjà difficile dans ce domaine agité. Enfin, le nombre d'institutions qui pilotent ces actions compliquent les démarches des responsables de formation.

Ces divers éléments concourent à l'opacité. Cette opacité régnante dans ce secteur est le fait d'une complexité juridique de crise, fruit de la crise et faite pour la crise.

Tant que la production des dispositifs juridiques de formation pour les demandeurs d'emploi sera alimentée par la nécessité de modifier, de remplacer des mesures partiellement inopérantes par d'autres mesures, et par la nécessité d'accomplir un traitement social du chômage par la formation, elle laissera derrière elle une stratification juridique couverte d'opacité.

Une simplification draconienne des mesures est une alternative qui risque d'être recouverte par des complications nouvelles. La raison en est l'absence d'autonomie du droit par rapport au phénomène économique dont il partage les manifestations et les échecs. L'issue réside dans la sortie de crise, ce qui n'est maîtrisé par personne, ou en marquant un point d'arrêt dans le traitement social du chômage par la formation: un choix impossible. En définitive, la complexité juridique a conduit à une crise de la complexité elle-même.

### *Conclusion*

Il se dégage le point suivant. Au-delà des ambiguïtés du discours politique, la complexité juridique du système français de formation prend quatre formes. Une forme fondatrice liée aux principes de base, une forme organisatrice qui renvoie aux pouvoirs des acteurs, une forme opératoire rattachée aux instruments de gestion, une forme fonctionnelle qui se réfère aux dispositifs ou aux itinéraires de formation. Cette dernière est en oscillation permanente entre création de mesures et adaptationnisme de mesures constamment inadaptées à la gestion sociale de la crise. L'opacité réside dans la dégénérescence d'un système soumis à un traitement «névrotique» et chargé d'instrumentaliser une politique introuvable.

Cette analyse concerne un système déterminé. Par un effet d'images inversées ou de contre-images, elle peut susciter de nouvelles investigations, concernant d'autres systèmes de formation recontextualisés.

**Abstract** – In this paper, the author proposes an analysis of the system of adult training in France as viewed through the prism of “judicial complexity”. Following a description of the general philosophical framework, the author analyses the political discourse, with its contradictions and lack of actions, based on the debates and voting behavior related to two recent laws. He indicates the underlining social contradictions and issues. Finally, in an analytical critique, the author proposes those factors related to the emergence and the development of complexity; four types of complexity were found to exist in the current system for adult training.

**Resumen** – El autor propone un análisis del sistema francés en formación de adultos a través del prisma de la «complejidad jurídica». Primeramente se expone la filosofía general del dispositivo global. Luego se analiza el discurso político referente a sus contradicciones y a sus bloqueos a partir de los debates y del voto de dos leyes recientes. Se indican las contradicciones sociales y las contingencias subyacentes. Enfin, tomando una distancia crítica, el autor aborda los factores de crecimiento y de desarrollo de la complejidad; llega entonces a identificar cuatro tipos de complejidad que intervienen en el sistema actual de formación de adultos.

**Zusammenfassung** – Der Verfasser legt eine Analyse des französischen Systems der Erwachsenenbildung vor, gesehen durch das Prisma der «juristischen Komplexität». Zunächst wird die allgemeine Philosophie des Gesamtsystems dargelegt. Dann wird der politische Jargon mit seinen Widersprüchen und Barrieren analysiert, ausgehend von den Debatten und der Abstimmung über zwei neuere Gesetze, und mit Hinweis auf die zugrundeliegenden sozialen Gegensätze und Risiken. Schliesslich umschreibt der Verfasser mit kritischem Abstand die Faktoren für das Auftauchen und die Entwicklung der Komplexität. Dies führt ihn zur Identifizierung von vier Typen der Komplexität, die im derzeitigen System der Erwachsenenbildung auftreten.

## RÉFÉRENCES

- Accardo, A. (1991). *Initiation à la sociologie. L'illusionnisme social*. Paris: Le Muscaret.
- Alboucy, S. (1990). *Éléments de sociologie et de psychologie sociale*. Paris: Privat.
- Assemblée nationale (1990a). *Débats parlementaires*, n° 1297, 26 avril, Rapport Néri – Annexe au procès-verbal.
- Assemblée nationale (1990b). *Débats parlementaires. Journal officiel*, 3 mai 1990, 990-1010.
- Assemblée nationale (1991). *Débats parlementaires*, n° 2373, 4 décembre, Rapport Mandon – Annexe au procès-verbal de la séance n° 131.
- Aventur, F. (1990). Des chômeurs de longue durée en formation: le cas des stages de réinsertion en alternance. *Études et expérimentations en formation continue*, 3, 2-17.
- Bergel, J. L. (1985). *Méthodes du droit. Théorie générale du droit*. Paris: Dalloz.
- Berton, F. et Podevin, G. (1991). La loi de 1971, vingt ans de formation professionnelle continue: de la promotion sociale à la gestion de l'emploi. *Formation emploi*, XXXIV, 19-35.
- Bruniaux, Ch. (1990). Les dispositifs de la politique de l'emploi: bilan et perspectives. *Regards sur l'actualité*, 157, 3-19.
- Ghiglione, R. et Matalon, P. (1980). *Les enquêtes sociologiques, théories et pratiques*. Paris: Colin.
- Hara, R. (1989). Les dispositifs d'insertion et de réinsertion des demandeurs d'emploi. *Travail et emploi*, 42, 74-81.
- Larousse (1982). *Grand dictionnaire encyclopédique*. Paris: Librairie Larousse.
- Le Boterf, G., Barzulhetti, S. et Vincent, F. (1992). *Comment manager la qualité de la formation?* Paris: Les éditions d'organisation.
- Le Boterf, G., Pechenart, J. M. et Gosselin, D. (1990). *Comment investir en formation?* Paris: Les éditions d'organisation.
- Leplatre, F. (1991). La démarche-qualité en formation. *Actualité de la formation permanente*, CXV, 29-35.
- Lietard, B. (1991). L'individualisation des parcours de formation. *Revue française de pédagogie*, 97, 86-90.
- Luttringer, J. M. (1986). *Le droit de la formation continue*. Paris: Dalloz.
- Meignant, A. (1986). *La formation atout stratégique pour l'entreprise*. Paris: Les éditions d'organisation.
- Morin, E. (1991). *La méthode 4. Les idées, leur habitat, leur vie, leurs mœurs, leur organisation*. Paris: Seuil.
- Orianne, P. (1987). *Apprendre le droit. Éléments pour une pédagogie juridique*. Paris: Frison-Roche.
- Possoz, D. (1991). Des expressions polysémiques «Individualisation», «personnalisation» de la formation. *Actualité de la formation permanente*, CXIV, 15-23.
- Robert (1953). *Dictionnaire de la langue française*. Paris: Presses universitaires de France.
- Sourieux, J. L. et Lerat, P. (1992). *L'analyse de texte – Méthodes générales et applications au droit*. Paris: Dalloz.
- Souvet, L. (1991). Rapport au Sénat n° 51. *Journal officiel*, 22 octobre 1991, 5-22.
- Tanguy, L. (dir.) (1987). *L'introuvable relation formation/emploi*. Paris: La documentation française.