

# Formation professionnelle publique des adultes et régulation: le changement de paradigme

Philippe DAUTREY

dauphil@hotmail.com

*Recibido:* 19 mayo 2005

*Aceptado:* 30 mayo 2005

## RESUME

Relégué au second rang après la guerre civile, le système de formation professionnelle publique des adultes devient dès la fin des années 1950 un outil du développement impulsé par l'Etat franquiste. Puis il se trouve confronté à partir de la seconde moitié des années 1970 aux crises et à la montée du chômage qui les accompagne. Dans le même temps se dessine le mode de production post-fordiste tandis que se modifie le paradigme de la régulation étatique. Au total, ces évolutions invitent à se pencher sur la manière dont l'Etat manipule le système de formation professionnelle publique des adultes et sur les raisons pour lesquelles il régule la qualification de la main-d'œuvre. Elles offrent également l'opportunité d'observer le caractère de la régulation post-fordiste.

**Mots clés:** formation professionnelle publique des adultes – mode de production post-fordiste – emploi/chômage – régulation étatique

## Public vocational training and regulation: the paradigm switch

### ABSTRACT

Relegated to a second role after the Civil War, the public vocational training system becomes, as early as the late 50's, a tool in the development policy implemented by the franquist State. It then faces the crises from the mid 70's and the unemployment increase they trigger off. The emergence of the postfordist production system and the regulation paradigm switch also feature the period. Actually, the observation of these changes offers the chance to delve into how the State handles the public vocational training system and into why it regulates the workforce's training. It is also an opportunity to analyse the characteristics of the postfordist regulation.

**Key words:** public vocational training system – postfordist production system – employment/unemployment – state regulation.

**SOMMAIRE:** 1. Introduction. 2. Développement et régulation fordiste. 2.1. Une intervention d'abord limitée. 2.2. Nouveaux choix de développement et réorganisation de la fp publique des adultes. 3. Crises et changement de paradigme. 4. La nouvelle donne post-fordiste. 4.1. Le contexte. 5. Le caractère de la régulation. 5.1. Les inégalités de la formation continue. 5.2. La question sociale. 6. En guise de conclusion. 7. Bibliographie.

## 1. INTRODUCTION

L'Espagne est passée, durant le demi-siècle postérieur à la guerre civile, d'une économie agricole à une économie centrée sur le secteur tertiaire et de plus en plus appuyée sur la connaissance. Au cours de la même période la formation professionnelle (FP) des adultes, cantonnée à un rôle secondaire durant le franquisme autarcique, est devenue un enjeu essentiel.

Dès le milieu des années 1950, la qualification de la main-d'œuvre devient une préoccupation de l'Etat. D'abord destinée à un nombre réduit d'individus, la FP publique des adultes<sup>1</sup> qu'il organise est ensuite appelée à soutenir le transfert de la population issue des campagnes vers les centres urbains. Puis les crises successives et leurs désastreuses conséquences sur l'emploi orientent son intervention vers les salariés en reconversion professionnelle et vers les chômeurs. Enfin, les difficultés liées à l'insertion professionnelle le conduisent à en réserver le bénéfice exclusif aux sans-emploi (l'établissement d'accords sur la formation continue vise pour sa part à procurer des avantages compétitifs<sup>2</sup>).

Ces évolutions invitent en fin de compte à se pencher sur le caractère de la régulation<sup>3</sup> que l'Etat exerce à travers la FP publique des adultes. De même, elles renvoient au contexte, taylorien-fordiste<sup>4</sup> puis post-fordiste<sup>5</sup>, dans lequel s'effectue cette régulation de la qualification de la main-d'œuvre. Il s'agit donc, au total, de comprendre comment et pour quelles raisons l'Etat manipule le système de FP publique des adultes.

Afin d'y parvenir, nous commencerons par examiner l'action régulatrice de l'Etat pendant la période du développement et au cours des crises qui lui succèdent. Dans le même temps, nous observerons les mutations qui donnent lieu au changement du paradigme de son intervention. Puis nous analyserons les enjeux de la régulation post-fordiste qui se met ensuite en place.

---

<sup>1</sup> Actuellement, la FP publique se partage entre le système de FP initiale dépendant du ministère de l'Education et des Sciences et le système de FP des adultes, sous la tutelle du ministère du Travail et des Affaires Sociales. Le plan de formation et d'insertion professionnelle est désormais l'outil légal de la FP publique des adultes.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'Accord national sur la formation continue et de l'Accord tripartite complémentaire de 1992, cadres légaux de la Fondation pour la formation continue (organisme gestionnaire créé en 1993). En dépit de l'inflexion qui se produit en 1990 où pour la première fois les actifs possédant un diplôme supérieur au certificat d'études primaires sont majoritaires (García Carrasco, 1997: 142), il reste nécessaire d'élever leur niveau de qualification afin de générer des avantages compétitifs.

<sup>3</sup> La régulation se réfère à l'ensemble des processus mis en place par l'Etat dans le but de faire face aux tensions du mode de production en vigueur.

<sup>4</sup> Le mode de production fordiste (ou taylorien-fordiste) se caractérisait par la séparation entre la conception et l'exécution du travail, la parcellisation des tâches, les grandes séries plus ou moins homogènes, l'application de la technologie à un seul usage, l'organisation bureaucratique et hiérarchique, le nombre important d'ouvriers non qualifiés et la concentration géographique des entreprises.

<sup>5</sup> Le mode de production post-fordiste se distingue par la multiplication des produits, la programmation sur mesure, l'organisation 'intelligente', la faible division du travail, le nombre élevé d'ouvriers qualifiés, la dispersion géographique et transnationale des entreprises. Le terme de spécialisation flexible fait également référence à ce mode.

## 2. DÉVELOPPEMENT ET RÉGULATION FORDISTE

### 2.1. UNE INTERVENTION D'ABORD LIMITÉE

Jusqu'aux années 1950, la production s'appuie sur l'agriculture où s'emploie une main-d'œuvre bon marché tandis que l'archaïsme des méthodes de production engendre un niveau de productivité caractéristique des pays sous-développés. L'industrie, qui occupe une main-d'œuvre réduite, présente une situation un peu moins défavorable mais le progrès est en partie factice attendu que sa croissance se fait en marge du marché mondial. En fait, une partie de son important retard est attribuable au faible poids de la FP.

L'éducation ne trouve pas non plus d'échos très favorables dans la péninsule. La seule offre culturelle abondante proposée aux générations d'après-guerre est de nature religieuse<sup>6</sup>. Vers 1950 encore le taux de scolarité dans l'enseignement primaire approche difficilement 50 pour cent, comme en 1880. Ce n'est qu'au début des années 1980, avec des décennies de retard, que le modeste objectif de la scolarisation totale sera atteint et qu'on enregistrera une hausse significative du nombre d'étudiants dans le supérieur.

Lorsque surviennent les premiers remous du passage de l'économie autarcique au développement la rationalisation du travail, qui avait commencé à influencer le système de production espagnol dans les années 1920, reprend de la vigueur. Au même moment, l'Etat intervient dans le processus de qualification de la population active. Dès le milieu des années 1950, il oblige les entreprises à participer à la FP. Le ministère de l'Agriculture diligente une formation aux petits paysans en vue d'augmenter la productivité. L'Organisation syndicale dispense pour sa part un enseignement industriel destiné aux ouvriers agricoles. Enfin l'Officine syndicale de Formation professionnelle accélérée organise des cours, d'abord dans l'industrie puis dans les autres secteurs. Au demeurant, cette ultime modalité prétend former un grand nombre d'individus en provenance de branches dont le développement économique est faible.

L'aspect politique supplante toutefois les enjeux économiques et la FP publique des adultes constitue davantage un instrument de contrôle social qu'un outil de la productivité. A l'exemple de ce qui se produit dans la Formation intensive professionnelle<sup>7</sup> apparue en 1959, la propagande n'est jamais éloignée des stages. Ceux-ci procurent néanmoins des qualifications manuelles et monovalentes, de faible utilité, à côté d'une éducation religieuse et politique. La FP publique des adultes ne concerne encore qu'une faible partie de la population. Les tech-

---

<sup>6</sup> Almeida (1995: 224-225) remarque qu'à la fin du XVIIe siècle, l'Europe du Nord réformée lit alors que l'Illustration pénètre difficilement en Espagne. Au XIXe siècle encore l'appareil ecclésiastique traditionnel, disposant de fonctions éducatives élargies, est considéré comme suffisant tandis qu'au même moment l'Europe connaît l'école obligatoire (ibid, 228).

<sup>7</sup> Il s'agit d'une formation relevant du ministère du Travail, organisée par les universités du Travail et dispensée en collaboration avec d'autres institutions.

niques n'évoluent que lentement et la gestion des ressources humaines est circonscrite à la promotion vers des emplois de niveau supérieur.

Il aura fallu attendre la seconde moitié du XXe siècle pour que le gouvernement franquiste mette la formation à caractère technique à l'ordre du jour, sous la pression de la croissance revenue après la parenthèse des années 1940 et du besoin de paix sociale. Mais ce n'est qu'à partir de la mise en place des Plans de développement, consacrant le rôle moteur de l'industrie, qu'il accordera davantage de poids à la perspective professionnelle. Jusque-là il se cantonnera à une approche politico-sociale de la FP publique des adultes, conçue comme une promotion-récompense.

## 2.2. NOUVEAUX CHOIX DE DÉVELOPPEMENT ET RÉORGANISATION DE LA FP PUBLIQUE DES ADULTES

Les choix de développement consécutifs au Plan de stabilisation et de libération économique de 1959, portique institutionnel de l'expansion des années 1960, conduit l'Etat franquiste à réorganiser le système de FP publique des adultes, dont l'impact est jusque-là faible. L'enjeu est de qualifier rapidement la main-d'œuvre agricole, de bas niveau initial, afin de faciliter son embauche dans les secteurs en expansion. Il existe en effet une forte émigration de travailleurs ruraux vers l'industrie, la construction et les services localisés dans les zones urbaines.

Le passage d'une économie agricole à une économie industrielle ranime finalement la préoccupation pour la qualification de la main-d'œuvre de faible niveau (la FP initiale fera cependant l'objet d'une moindre attention). Alors que maints cours *ad hoc* se créent<sup>8</sup> la FP publique des adultes, associée aux Plans de développement, se convertit en outil de planification et d'aménagement du territoire. Dès 1964, le Programme de promotion professionnelle ouvrière (PPO) fournit les qualifications industrielles que réclame la mise en application du premier Plan de développement dans lequel est prévue la création massive d'emplois (quelque 970 000). Puis il sert d'appui au Plan suivant (1969-71) où n'est pas non plus absent le souci de promotion sociale des travailleurs<sup>9</sup>. En fait, d'importantes grèves se déroulent et le PPO vise aussi à légitimer le gouvernement.

Durant cette période, la croissance s'appuie davantage sur le travail que sur la technique ou l'organisation. La qualification porte toujours sur le poste de travail et l'entraînement manuel monovalent. La spécialisation ne concerne que des tâches ponctuelles. Le niveau de développement de l'industrie espagnole, en expansion jusqu'en 1973-74, nécessite encore un type d'opérateur qui soit «un exécutant, un ouvrier réalisant des tâches fondamentalement mécaniques et dénuées d'analyse» (Rodriguez Herrero, 1997: 104).

---

<sup>8</sup> Ces formations (d'une durée variant de quelques jours à plusieurs mois, par correspondance, par radiodiffusion, etc.) procurent des connaissances spécifiques à un domaine. Elles sont d'autant plus largement utilisées par les milieux professionnels que les programmes évoluent selon les exigences du travail.

<sup>9</sup> Pour Rodriguez Herrero (1997: 93), le deuxième Plan de développement se résume au schéma «manœuvre + promotion sociale = développement économique et social».

### 3. CRISES ET CHANGEMENT DE PARADIGME

Dans la seconde moitié des années 1970, la FP publique des adultes issue des années du développement entre dans une période critique. La hausse de la productivité, imputable à la formation jusqu'au début de la décennie 1970, relève ensuite plus largement du progrès technologique. Les machines exécutent des tâches plus nombreuses et la formation d'une masse d'ouvriers devient moins urgente. Il importe de mieux former un nombre moins important de travailleurs chargés de contrôler les machines. A la différence du PPO qui se centrait en priorité sur la qualification des manœuvres, le Service pour l'Emploi et la Formation du Programme de promotion professionnelle ouvrière (SEAF-PPO) créé en 1975 favorisera la spécialisation et l'adaptation aux techniques nouvelles à travers la collaboration avec les entreprises. Mais les problèmes internes et l'inexistence d'une politique de l'emploi cohérente face à la crise grandissante finiront par saper son efficacité.

Dans la décennie qui suit la crise économique de 1973, l'Etat se trouve confronté à d'importants changements structuraux. Le déclin du protectionnisme commercial<sup>10</sup> et la plus grande vulnérabilité face à la concurrence extérieure posent le problème de la compétitivité des travailleurs. D'un autre côté la tertiarisation, dont le rythme s'accélérera lors de l'intégration de l'Espagne à l'Europe communautaire, s'intensifie. Mais surtout, le chômage croît fortement.

Dès 1978, le SEAF-PPO est intégré à l'Institut national pour l'Emploi (INE), à l'instar des services socio-professionnels liés aux anciens syndicats verticaux. L'INE connecte alors la formation des travailleurs et la politique de l'emploi, traitées séparément jusque-là. Une étape aboutissant au relâchement de la relation FP publique des adultes/promotion et à l'établissement de liens plus forts entre la FP publique des adultes et l'emploi s'amorce. Néanmoins ce n'est qu'à la suite de la Loi fondamentale sur l'Emploi de 1980<sup>11</sup> que la FP publique des adultes se destine plus particulièrement aux chômeurs, lesquels deviennent majoritaires en 1984. Cette même année, l'Accord économique et social associe la FP aux mesures d'aide à l'emploi. Il pose aussi les jalons du Plan de formation et d'insertion professionnelle qui deviendra réalité un an plus tard.

Le cycle récessif, qui dure jusqu'en 1985, est suivi d'une relance se prolongeant jusqu'en 1990-91 mais elle ne donne pas lieu à une diminution conséquente du chômage. Au total, la période 1976-91 est marquée par la destruction massive et continue de postes de travail. En 1992 une nouvelle dépression, survenant dans le contexte de chômage structurel, relance les débats sur le retour au travail rémunéré. Le modèle de production qui se dessine depuis la fin de l'expansion des années 1960 cesse en effet de promouvoir un nombre d'emplois socialement suf-

---

<sup>10</sup> Le déclin s'amorce à partir de l'entrée de l'Espagne dans l'Organisation de coopération et de développement économique en 1959 et dans l'Organisation mondiale du commerce en 1963.

<sup>11</sup> La Loi fondamentale sur l'Emploi d'octobre 1980 unifie et ordonne la politique de l'emploi en Espagne. Elle organise aussi les rapports de cette politique avec la FP publique des adultes.

fisant. Durant les phases récessives du cycle économique, l'emploi détruit est d'abord l'emploi fixe (Alcaide Castro *et al.*, 1996: 87). Dans les phases d'expansion, l'ajustement du niveau de l'emploi aux besoins tend à se réaliser à travers l'embauche précaire de salariés facilement remplaçables (Garmendia, 1996: 47)<sup>12</sup>.

L'intégration professionnelle de la main-d'œuvre sans qualifications devient aussi un problème récurrent dans le monde post-fordiste qui s'est finalement imposé. L'absence ou la faiblesse des qualifications y constituent des obstacles quasi rédhibitoires à l'obtention d'un emploi. En tenant compte des mouvements de fond du marché du travail, le seuil de formation qui marque la limite entre adaptation professionnelle et exclusion se situe peu ou prou au niveau du baccalauréat (García Carrasco, 1997: 145)<sup>13</sup>. Le chômage se développe par conséquent dans un rapport inversement proportionnel au niveau scolaire et se concentre en premier lieu sur les individus ayant seulement effectué des études primaires ou secondaires (OCDE, 1995: 204)<sup>14</sup>. En somme, il est devenu nécessaire de contenir les risques de marginalisation sociale que n'endigue pas le secteur informel important. Dans ces circonstances la FP publique des adultes finit par basculer définitivement dans une logique d'insertion, en 1993. Elle ne s'adressera plus qu'aux chômeurs et aux handicapés.

## 4. LA NOUVELLE DONNE POST-FORDISTE

### 4.1. LE CONTEXTE

A partir de la seconde moitié des années 1970, l'emploi puis l'insertion deviennent des préoccupations majeures de l'Etat. Un nouveau modèle d'accumulation dont les principaux vecteurs sont l'expansion du secteur tertiaire, l'internationalisation du capital et l'utilisation massive de technologies de l'information se dessine. Dans le même temps, il se produit des changements qui modifient le caractère de la régulation.

---

<sup>12</sup> Dès la fin de l'année 1984, la réforme du Statut des travailleurs atténue la rigidité du marché du travail et met à portée des entreprises une large gamme de contrats à durée déterminée. En 1994, la flexibilité sera encore renforcée par une loi (Loi 14) favorable aux entreprises de travail temporaire.

<sup>13</sup> Des auteurs comme Beneyto et Guillén (1998: 46) se demandent si le système productif pourra supporter une offre généralisée et durable de qualifications de niveau intermédiaire. Certaines prévisions font en effet état du maintien en Espagne d'un nombre plus ou moins important d'emplois déqualifiés ne permettant que difficilement la mise en pratique des compétences acquises dans les enseignements de niveau secondaire. Moreno (2000: 185), pour sa part, avance que la réorganisation de la production génère une demande limitée de spécialistes, de techniciens et d'employés expérimentés.

<sup>14</sup> Entre 1979 et 1990, il ne paraissait pas évident que le chômage se déplaçât vers les niveaux inférieurs. Le taux de chômage était même moindre dans les catégories analphabètes et sans diplôme (Pérez Sánchez, 1997: 29 et 30). Mais il s'agissait d'une période de transition où la concurrence des plus diplômés n'atteignait pas encore son plein effet. Aujourd'hui il existe une offre mondiale, pratiquement illimitée, de travail non qualifié. Les entreprises fragmentent leurs activités et en délocalisent une partie vers les lieux à moindre coût de production (DURÁN LÓPEZ, Frederico. 4 juillet 2004. « De la violencia laboral a la democracia industrial ». *Madrid: El País*).

D'une part la réorganisation du tissu productif s'effectue autour des lieux de production de compétences et de traitement de l'information, à la différence de la période fordiste où la production s'agençait autour des biens. L'activité se centre sur les codes et les langages plutôt que sur les objets. Les manipulateurs de symboles et les producteurs d'idées bénéficient donc d'avantages comparatifs. Par contre, les emplois typiques du fordisme vont progressivement se raréfier. Pour leur part les innovations technologiques facilitent une plus grande incorporation de travail mort<sup>15</sup> dans le processus de production tout en favorisant la propagation du travail indirect<sup>16</sup>, qui chasse les tâches manuelles peu qualifiées. Enfin des formes d'organisation inédites permettant des modifications du contenu et du volume du travail sont adoptées, en rupture avec le système précédent.

Les nouveaux emplois exigent un éventail plus large de qualifications, distinct de celui de l'ère fordiste. Au demeurant, elles ne recouvrent plus seulement la compétence technique et incluent également un ensemble de compétences sociales (autonomie, créativité, etc.). La gestion de la main-d'œuvre qui s'était instituée autour du métier s'établira finalement autour de la compétence (l'ensemble des connaissances, aptitudes et comportements pouvant être employés dans une situation donnée)<sup>17</sup>. A l'identique, il se produit une séparation entre l'individu et le poste de travail. La fonction polyvalente se substitue à la tâche spécialisée. Dans ces conditions le concept de profession, où la qualification est entendue comme un processus d'acquisition de compétences et d'expérience, deviendra la référence du système de FP publique des adultes.

D'un autre côté, la validité de la formation repose de plus en plus sur la valeur croissante accordée à l'expérience professionnelle. Sous l'effet conjoint du déclin du métier et des modifications de la division du travail, l'expérience est devenue primordiale. La pratique pèse donc d'un poids plus considérable (Pérez Sánchez, 1997: 46). Il importe en fin de compte de lier les apprentissages et les situations professionnelles dans lesquelles ils s'articulent<sup>18</sup>. Faire des expériences et acquérir de l'expérience pour comprendre l'enchaînement des causes et des conséquences dans les procès de production est essentiel.

Du même coup, les frontières entre formation générale, FP et expérience professionnelle s'estompent<sup>19</sup>. La formation théorique impartie par l'institution sco-

---

<sup>15</sup> Le travail mort correspond au travail accumulé dans les machines (une tâche peut ainsi être banalisée par un programme informatique, être compressée sur des personnes qui n'auraient auparavant pu l'exécuter ou même disparaître).

<sup>16</sup> C'est-à-dire le diagnostic, la programmation, le réglage, l'entretien, etc.

<sup>17</sup> Pour Echeverría Samanes (1993: 218), l'analyse de la profession à partir de la catégorie traditionnelle de métier cède finalement le pas à l'identification des capacités transversales et des qualifications clés.

<sup>18</sup> L'observation que réalise Hayek à propos des deux types de connaissances mobilisées dans l'apprentissage des qualifications; les connaissances générales formalisées et basées sur des normes, d'une part, et celles non formalisées ou non systématisées, d'autre part, révèle que le second type domine lorsque se produisent des mutations économiques (ROJAS, Eduardo. 1997. «Aprendizaje, experiencia de trabajo y tecnología; el actor como sujeto de su práctica productiva» *Madrid: Pensamiento Iberoamericano* 31: 255).

<sup>19</sup> Voir in Dautrey, 2002: 213-216.

laire et la formation pratique dont se charge généralement l'entreprise cessent peu à peu d'être considérées en termes binomiaux (Echeverría Samanes, 1993: 235)<sup>20</sup>. Les anciennes formes d'apprentissage qui sont réhabilitées s'articulent désormais avec des enseignements formalisés dont n'est pas exempte la compréhension des contextes. Cela étant, les compétences indispensables à l'exercice d'une profession s'éloignent pour une bonne part des buts et des méthodes de l'enseignement initial. Le centre de gravité se déplace du système d'enseignement au système de formation en entreprise et la relation entre le niveau d'études et la possession de compétences instrumentales courantes devient plus lâche (ibid, 193 et 205).

Enfin, dans le nouveau scénario post-fordiste qui se mettra progressivement en place le cadre territorial de la régulation s'amplifie. L'Etat ne constitue plus qu'un échelon entre le 'local' et le 'global'. Les institutions locales mettent en pratique les schémas mis au point au niveau supranational tout en s'émancipant. Ainsi le Fond social européen, l'outil de l'Union européenne en matière de formation, dirige-t'il dès les années 1980 la FP publique des adultes vers la reconversion des salariés menacés de chômage et vers l'insertion des sans-emploi (en fait, le Fond systématisé des pratiques amorcées au cours de la décennie précédente). Ces orientations se mêleront à la prise en compte des différences régionales de développement dans les programmes de formation puis aux mouvements de décentralisation de la gestion de l'emploi vers les Communautés autonomes au cours de la décennie 1990.

## 5. LE CARACTERE DE LA REGULATION

### 5.1. LES INEGALITES DE LA FORMATION CONTINUE

L'Etat régulateur doit faire face à une situation différente de celle des années 1960. Les entreprises faisaient alors appel à une main-d'œuvre rurale de bas niveau scolaire qu'il entraînait à des tâches monovalentes. A présent, la demande de travail non qualifié s'amenuise (López-Feal, 1998: 88). L'Etat doit procurer des compétences aux salariés que l'entreprise ne qualifie pas et licencie fréquemment.

Dans l'entreprise les individus les mieux formés bénéficient de la formation continue, au détriment de la promotion des moins qualifiés (García Carrasco, 1997: 194)<sup>21</sup>. La formation continue s'adresse en premier lieu au personnel qualifié (tech-

---

<sup>20</sup> Il suffit de lire, observent Beneyto et Guillén (1998: 21), les décrets royaux sur les certificats professionnels de la FP publique des adultes édictés depuis 1995 pour s'apercevoir que l'accent est désormais porté sur les connaissances théoriques, pratiques et sur la notion de professionnalisme, laquelle inclut le savoir-être. Ces concepts sont eux-mêmes dérivés de référentiels de compétences établis par type de profession.

<sup>21</sup> La formation continue, à la discrétion des employeurs, est davantage considérée comme un élément stratégique de la compétitivité que comme un instrument de promotion sociale. Dans le meilleur des cas, elle ajuste la main-d'œuvre aux changements organisationnels et techniques. Ce ne sera qu'au milieu des années 1990 qu'on assistera à l'expansion de l'offre de formation continue et que la participation des salariés des PME croîtra. Jusque-là, l'entreprise espagnole développe encore peu la formation continue, en dépit de la Loi fondamentale sur l'Emploi d'octobre 1980 qui en facilite l'accès.

nicieus, cadres) et la participation des ouvriers non qualifiés est réduite (Beneyto et Guillén, 1998: 33)<sup>22</sup>. L'absence de priorité en faveur des niveaux les plus bas perdure<sup>23</sup>. L'entreprise cherche plutôt à se constituer des réserves de compétences en vue d'acquérir des avantages stratégiques. De ce fait, la formation continue s'insère dans une mobilité associée aux conditions scolaires initiales des individus.

Bien que l'Accord national sur la formation continue de 1992 encourage le perfectionnement des salariés et leur recyclage, l'entreprise délivre plus volontiers des formations orientées vers les compétences spécifiques à un emploi ou à une tâche déterminés. Elle cherche à se procurer ces compétences, dont elle a immédiatement besoin, à travers son propre système de formation continue. Elle reporte en même temps les dépenses afférentes à l'actualisation des qualifications transférables et non stratégiques sur la FP publique des adultes, quitte à recruter ensuite des candidats en possession de ces qualifications<sup>24</sup>. De nouveau, elle tend à exclure de la formation spécifique la main-d'œuvre faiblement qualifiée et à s'en séparer en laissant à l'Etat le soin de structurer les transitions entre le chômage et l'activité<sup>25</sup>.

En vertu d'un partage des tâches basé sur la rentabilité économique la FP publique des adultes, confrontée à l'insertion professionnelle, se tourne vers les chômeurs et les salariés précaires. En revanche, la formation continue se centre sur les salariés qualifiés et la constitution de compétences à haute valeur ajoutée. Cette gestion des ressources humaines cristallisent les différences de qualifications. Mais surtout, elle 'justifie' l'orientation des exclus de la formation continue vers le système de FP publique.

## 5.2. LA QUESTION SOCIALE

En Espagne, où la protection sociale n'a jamais atteint des niveaux comparables à ceux de l'Europe septentrionale, la solidarité qu'offre la famille étendue a constitué un élément clé dans l'atténuation des effets les plus néfastes des transformations socio-économiques. Néanmoins la structure familiale se modifie sous l'effet du vieillissement, de l'intégration progressive des femmes dans le monde

---

<sup>22</sup> L'intensité de la formation continue est inversement proportionnelle à la taille de l'entreprise. Il existe une segmentation entre un marché principal (grandes entreprises, secteurs à haute technologie, emplois stables) et un marché secondaire (petites entreprises, secteurs traditionnels de l'artisanat, emplois précaires).

<sup>23</sup> Voir in Dautrey, 2002: 238-243

<sup>24</sup> En fait, les politiques institutionnelles de FP participent à ce processus d'externalisation. Dès 1984, le Fond de solidarité finance dans une large mesure la formation continue des entreprises. Puis ces dernières s'appuient à partir de 1986 sur le Fond social européen. Une partie de la taxe professionnelle auparavant destinée à la FP publique des adultes se dirigera également vers la modalité continue à la suite des Accords sur la formation continue de novembre 1992 et des plaintes patronales lors des négociations préalables à ceux-ci. Néanmoins, le législateur se donne une possibilité de contrôle: seules les actions exigées par l'évolution des activités ou par les caractéristiques de l'emploi sont considérées, fiscalement, comme relevant de la formation continue.

<sup>25</sup> Voir in Dautrey, 2002: 244-249

du travail et de la recomposition des foyers. Vecteurs traditionnels de la solidarité la famille, et l'Eglise, entretiennent des liens plus distendus avec le 'social', que l'économie cesse de renforcer. A l'identique, l'émigration n'est plus un instrument régulateur des tensions sociales nées des distorsions dans le marché du travail. En somme, les mécanismes habituels de régulation perdent de leur vigueur tandis que les inégalités sociales croissantes ne sont qu'en partie corrigées par la mise en place de l'Etat de Bien-être, quasi inexistant auparavant<sup>26</sup>.

La mobilité des années 1960 a fait place au glissement *ad infra* des salariés victimes de la crise et des restructurations, progressivement remplacés par des travailleurs de niveau de qualification supérieur. L'Etat se voit donc contraint de redistribuer les compétences aux sans-emploi disqualifiés ou démunis de titres scolaires<sup>27</sup>. Il suit du même coup la tendance, encouragée dans les instances européennes, à transformer l'Etat du Bien-être en Etat du 'mieux faire' et s'engage dans une logique d'insertion plutôt que d'assistance. Cela étant, la substitution négative dans le marché du travail se maintient. La FP publique des adultes procure des compétences transférables et utiles à de nombreuses entreprises que possèdent fréquemment les demandeurs d'emploi plus diplômés.

Dans ce contexte, les programmes de FP publique des adultes feront la part belle aux sans-emploi dès le milieu des années 1980. Les chômeurs de longue durée deviennent la cible de l'intervention étatique à partir de 1988. En 1990 ils constituent un groupe prioritaire, à l'instar des adultes peu qualifiés<sup>28</sup>. Puis en 1993, on l'a vu, la FP publique des adultes se tourne exclusivement vers les sans-emploi. L'insertion professionnelle des jeunes sera à son tour favorisée en 1997. Enfin, les travailleurs 'âgés' sont pris en compte dans le cadre des dispositions d'octobre 1998 ajustant le Plan de formation et d'insertion professionnelle aux lignes directrices du Plan national d'action pour l'emploi.

Des programmes réservés aux femmes, cantonnées en général sur le segment instable du marché du travail, sont aussi insérés dans la FP publique des adultes depuis la fin des années 1980, dans les secteurs où elles sont sous-représentées<sup>29</sup>.

---

<sup>26</sup> Les écarts salariaux sont plus prononcés (Feito Alonso, 1997: 195 et 231). Par ailleurs, la tendance à la réduction du taux de couverture du chômage s'est accentuée après 1994.

<sup>27</sup> Les entreprises, signale López-Feal (1998: 170), offrent encore des fonctions nouvelles comprenant des tâches simples du niveau de la FP publique des adultes. Elles ne se départissent pas systématiquement de leurs salariés peu qualifiés, sauf si les tâches qu'ils remplissent sont incompatibles avec le modèle organisationnel choisi ou si elles peuvent se procurer ce volant de main-d'œuvre à travers une délocalisation.

<sup>28</sup> A la fin des années 1990, plus de 35 pour cent des individus en âge de travailler n'ont pas effectué d'études secondaires tandis que 7 pour cent de la population active est analphabète ou n'a pas été scolarisée (Beneyto et Guillén, 1998: 45). Il reste que le niveau général des salariés scolarisés durant le franquisme est faible en comparaison de celui des salariés de l'Europe du Nord.

<sup>29</sup> L'indice du chômage féminin est l'un des plus élevés en Europe. En dépit d'un lent rapprochement du statut des femmes vers celui des hommes, le sous-emploi frappe plus particulièrement la main-d'œuvre féminine (ainsi que les jeunes et les travailleurs âgés). A l'identique, la majorité des travailleurs non déclarés à la Sécurité sociale se recrute parmi les femmes (et parmi les jeunes et les ouvriers non qualifiés). Leur présence est plus forte, surtout les plus jeunes, dans l'économie informelle. Enfin, elles sont les principales récipiendaires du revenu minimum d'insertion.

Moins favorisées que les hommes en matière de FP, leur situation est toutefois meilleure en ce qui concerne l'accès à la modalité publique des adultes où les inégalités imputables à la catégorie sociale et au sexe diminuent<sup>30</sup>.

Tout compte fait, l'Etat ne redistribue pas systématiquement les compétences aux chômeurs les plus âgés et aux plus démunis en titres scolaires. La participation à la FP publique des adultes, hommes et femmes confondus, décroît avec l'âge et augmente avec le niveau d'études. L'importance croissante de l'expérience et de la polyvalence comme critères de recrutement conduit ceux qui possèdent un diplôme à compléter leur formation et à se tourner vers la FP publique des adultes. Ceux qui n'en possèdent pas ont tendance à ne pas s'inscrire dans les programmes précisément conçus pour eux (García Carrasco, 1997: 98). Mais dans la période de sous-emploi endémique que traverse l'Espagne depuis deux décennies, l'Etat s'intéresse aussi aux fonctions de déguisement du chômage et de contrôle social qu'assume la FP publique des adultes. D'autant plus aisément que les institutions européennes favorisent la construction d'une cohésion sociale basée sur le droit à se former.

## 6. EN GUISE DE CONCLUSION

Le mode de production post-fordiste est plus inégalitaire que celui qu'il subsume progressivement. De nouveaux clivages aussi persistants que les précédents apparaissent au sein de chaque tranche d'âge, de chaque profession ou de chaque secteur de l'économie. A l'opposition longtemps cruciale entre le patron et le salarié, le propriétaire foncier et le journalier s'ajoute dorénavant celle entre les salariés stables du noyau dur des entreprises et les salariés précaires ne possédant pas la formation de base indispensable à une relative permanence dans le monde du travail. En outre, la formation continue s'oriente vers une fonction de tri et de classement de la main-d'œuvre et renforce de ce fait l'exclusion. Le modèle de production opérant contient donc des risques de dissociation du progrès social et du progrès économique alors même que les solidarités traditionnelles s'affaiblissent.

Jusqu'à la crise des années 1970, l'Etat n'avait qu'à assurer la continuité de l'offre de main-d'œuvre. Lorsque de nouvelles technologies se substituaient au travail dans un secteur donné, d'autres activités absorbaient les salariés devenus excédentaires. Dans l'économie post-fordiste où de nouvelles relations entre le travail et le capital s'instaurent, le schéma n'opère plus de façon mécanique. La probabilité que les entreprises aient régulièrement besoin des services de la main-d'œuvre peu formée s'éloigne de plus en plus. Elles confient par conséquent leurs excédents de main-d'œuvre au secteur de la formation permanente ou à l'Etat. Appuyé par les instances européennes, ce dernier se voit finalement contraint de

---

<sup>30</sup> La participation des femmes est en hausse et la formation qu'elles reçoivent est plus diversifiée (voir in Dautrey, 2002: 259-260).

contenir les déséquilibres du marché du travail et de maintenir la cohésion de la société<sup>31</sup>.

La promotion, paradigme des années 1960, a cédé le pas à l'insertion. Du même coup, la lutte contre le chômage ne se base plus uniquement sur des mesures d'assistance ponctuelles. Mais dans un contexte de chômage structurel, la FP publique des adultes risque de conserver un fort 'ancrage' social et d'être convoquée à un rôle de gestion du non-emploi. Substitut à une relation d'emploi défaillante, elle n'en renforcerait pas moins la cohésion sociale que l'absence de travail pour tous menace<sup>32</sup>.

L'Etat régulateur est donc appelé à endiguer les mouvements de précarisation ou d'exclusion des salariés les moins qualifiés. Il contraint dans le même temps cette importante fraction de la main-d'œuvre à acquérir des compétences. De ces points de vue, il cherche effectivement à réduire les tensions que génère le mode de production post-fordiste.

## 7. BIBLIOGRAPHIE

ALCAIDE CASTRO, Manuel, *et al.*

1996 *Mercado de trabajo, reclutamiento y formación en España*. Madrid: Ediciones Piramide.

ALMEIDA, Julio

1995 *Sociología de la educación*. Barcelona: Ariel Sociología.

ÁLVAREZ URÍA, Fernando, *et al.*

1995 *Desigualdad y pobreza hoy*. Madrid: Talasa Ediciones.

BENEYTO, Pere J., y GUILLÉN, Pedro

1998 *Formación profesional y empleo: la construcción de un nuevo modelo*. Valencia: Germania Serveis Gràfics.

BON, Pierre, y MODERNE, Franck

2004 *Espagne: les années Aznar*. Paris: La documentation française.

BRODER, Albert

1998 *Histoire économique de l'Espagne contemporaine*. Paris: Economica.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS

1999 *Política social y economía del trabajo*. Buenos Aires/Madrid: Mino y Davila Editores.

---

<sup>31</sup> Les réunions du Conseil des ministres de l'Education européens de février et mai 1988, la résolution du Conseil européen de mai 1989 (relative à la FP des adultes) ou les résolutions émises à l'occasion du sommet européen de Luxembourg en 1997 (relatives à l'insertion professionnelle, la reconversion et l'égalité des chances) soulignent le rôle fondamental de l'éducation et de la formation dans le renforcement de la cohésion économique et sociale.

<sup>32</sup> Le chômage touche 11 pour cent de la population active et la précarité professionnelle en affecte 30 pour cent (DÍAZ-SALAZAR, Rafael. 4 juillet 2004. «¿La economía contra el trabajo?» *Madrid: El País*).

DAUTREY, Philippe

- 1997 *Pauvreté, formation professionnelle et insertion de l'Espagne franquiste à l'Espagne communautaire*. Lille: Université Charles-de-Gaulle (Mémoire de DEA).
- 2002 *Une approche locale de la formation occupationnelle publique en Espagne: de la qualification à la régulation. L'exemple de la province de Teruel*. Nanterre: Université de Paris X (Thèse de doctorat).
- 2003 «La formation professionnelle publique des adultes: un enjeu fondamental pour la province de Teruel». *CRISOL –Centre de recherches ibériques et ibéro-américaines- (Nouvelle Série) 7: 91-123*.

DURÁN LÓPEZ, *et al.*

- 1994 *La formación profesional continua en España*. Madrid: Centro de Publicación del Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales.

ECHVERRÍA SAMANES, Benito

- 1993 *Formación profesional (guía para el seguimiento de su evolución)*. Barcelona: Promociones y Publicaciones Universitarias.

FEITO ALONSO, Rafael

- 1997 *Estructura social contemporánea (las clases sociales en los países industrializados)*. Madrid: Siglo XXI Editores.

FERNÁNDEZ ARENAZ, Adalberto

- 1992 *La formación ocupacional: realidad y perspectivas*. Madrid: Editorial Diagrama.

GARCÍA CARRASCO, Joaquín (coordinador)

- 1997 *Educación de adultos*. Barcelona: Editorial Ariel.

GARMENDIA, José A.

- 1996 «La nueva cultura económica y el reto del empleo». *Claves de la razón práctica 62: 44-48*.

HEILBRONER, Robert

- 1993 *21st century capitalism*. New-York: Oxford University Press.

JIMÉNEZ JIMÉNEZ, Bonifacio

- 1996 *Claves para comprender la formación profesional en Europa y en España*. Barcelona: EUB (Psicología y Educación).

JOVER TORREGROSA, Daniel

- 1990 *La formación ocupacional (para la inserción, la educación permanente y el desarrollo local)*. Madrid: Editorial Popular (MEC).

LIPIETZ, Alain

- 1992 *Towards a new economic order (postfordism, ecology and democracy)*. New York: Oxford University Press.

LÓPEZ ARANGUREN, Gonzalo

- 1998 «El Modelo Económico de fin de siglo». *Sociedad y Utopía 11: 95-111*.

LÓPEZ FEAL, Rafael

- 1998 *Mundialización y perfiles profesionales*. Barcelona: Ice-Horsori.

MORENO, Luis

- 2000 *Ciudadanos precarios (la «última red» de protección social)*. Barcelona: Ariel Sociología.

OCDE

- 1995 *Statistiques de l'enseignement (1985-1992)*. Paris: La Documentation Française.

PÉREZ SÁNCHEZ, Margarita

- 1997 *Formación y empleo en España (análisis y evaluación de la política de formación ocupacional)*. Granada: Universidad de Granada.

PRADOS DE REYES, J. Francisco (coordinador)

- 1995 *III Jornadas sobre comunidades europeas (Políticas sociales y de formación profesional en la Europa Comunitaria)*. Sevilla: Universidad de Sevilla/Junta de Andalucía.

RODRIGUEZ HERRERO, Juan José

- 1997 *La formación profesional en España (1939-1982)*. Valladolid: Junta de Castilla y León.

ROJO DE LA VIESCA, Jaime

- 1999 «Relación entre capital humano y crecimiento económico». *IPTS Report, Instituto de Prospectiva Tecnológica 37: 19-26*.

SANTOLARIA, Félix

- 1997 *Marginación y educación (historia de la educación social en la España moderna y contemporánea)*. Barcelona: Editorial Ariel.