



Rapport sur la formation professionnelle
Entrer et rester dans l'emploi :
Un levier de compétitivité,
un enjeu citoyen

Présidé par Mathilde LEMOINE

Juin 2014



Entrer et rester dans l'emploi :
Un levier de compétitivité, un enjeu citoyen
Juin 2014
www.tnova.fr - 1/81

Sommaire

COMPOSITION DU GROUPE DE TRAVAIL _____	4
INTRODUCTION _____	5
1 – LA FORMATION PROFESSIONNELLE, GRANDE OUBLIEE DE LA COMPETITIVITE _____	11
1.1 - La formation professionnelle est un enjeu de compétitivité _____	11
1.2 - Un « bien commun » et un enjeu de justice sociale _____	18
1.3 - L'urgence de se décider à mobiliser les efforts collectifs sur la formation professionnelle _____	21
2 – UN CONSTAT SOCIALEMENT ACCABLANT : QUELQUES CHIFFRES _____	24
2.1 Les derniers de la classe européenne en matière de compétences de base des adultes _____	24
a) - La France est 22 ^{ème} sur 24 en matière de compétences des adultes en littératie ; 21 ^{ème} en numératie _____	25
b) 80% des peu qualifiés ne maîtrisent pas la compréhension de textes complexes contre 72% en moyenne dans les pays de l'OCDE et 28% des qualifiés _____	27
c) Seuls 53% des jeunes maîtrisent la compréhension de textes complexes contre 57% en moyenne dans les pays de l'OCDE _____	29
d) Les compétences en littératie et en numératie diminuent avec l'âge...en particulier en France _____	30
2.2 - Le nombre inacceptable de jeunes sans emploi, sans formation, et qui ne sont pas étudiants (NEET) _____	31
2.3 - Les personnes les moins outillées sur le marché du travail sont celles qui bénéficient le moins de formations transférables _____	33
a) Un taux de participation à la formation élevé... _____	33
c) ... mais des formations réservées aux diplômés... _____	34
d) ... et peu qualifiantes _____	35
e) Des inégalités d'accès en fonction des secteurs _____	36
e) Les plus de 45 ans n'ont toujours que peu accès à la formation professionnelle... malgré le report de l'âge de départ en retraite _____	37
2.4 - Une heure de formation professionnelle plus coûteuse en France que dans les autres pays de l'Union européenne _____	38
2.5 - Ce qui fonctionne est peu développé et réservé à quelques-uns _____	39
3 – FACE AUX FAIBLESSES DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE : QUELQUES AVANCEES, DES INCONNUES, ET DES BLOCAGES PERSISTANTS _____	42

3.1 - Les avancées de la loi sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale...	42
3.2 - ... et les inconnues de la loi, dont la réussite repose sur un « pari »	43
3.3 Des problèmes d'action collective qui ne sont que partiellement levés	46
4 – LES PRIORITES DU POINT DE VUE DE L'ACTION PUBLIQUE	54
4.1 - Efficacité : des formations qui ne se limitent pas au maintien dans l'emploi	54
4.2 - Equité : permettre aux personnes d'être mieux outillées sur le marché du travail	54
4.3 Accessibilité : aller vers les publics qui ont « peu d'appétence » pour la formation professionnelle	55
4.4 Lisibilité : informer les usagers, responsabiliser les acteurs	55
4.5 - Cohérence : rapprocher l'école, la formation et l'entreprise	56
5 - PROPOSITIONS	57
5.1 Le « big push » : faciliter l'accès à des formations généralistes en les massifiant	57
a) Pour les jeunes en situation de « décrochage »	57
b) Pour les salariés et les demandeurs d'emploi à faible niveau de qualification	58
c) Pour les plus de 45 ans	59
d) Renforcer les incitations des employeurs et les opportunités de formation pour tous	60
5.2 - Informer, orienter, accompagner	61
a) Systématiser l'information sur les droits	61
b) Professionnaliser et mobiliser les acteurs	62
5.3 - Responsabiliser le dialogue social, territorialiser l'action	63
5.4 - Donner des exigences de qualité, innover, évaluer	65
CONCLUSION	67
BIBLIOGRAPHIE	68
ANNEXE	71

Composition du groupe de travail

Ce rapport a été élaboré par un groupe de travail pluridisciplinaire présidé par Mathilde Lemoine, Economiste, Directeur des Etudes économiques d'une banque et Professeur de macro-économie à Sciences Po Paris et composé de :

Denis BOUCHARD, chef de mission à la DRH d'EDF et Président de l'Ecole de la 2ème Chance de Paris ;

André GAURON, économiste, membre fondateur et administrateur du Lasaire, magistrat honoraire à la Cour des Comptes ;

Bernard GAZIER, professeur émérite de sciences économiques à l'université Paris 1, ancien membre "senior" de l'Institut Universitaire de France ;

Danielle KAISERGRUBER, directrice de DKRC et présidente du conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie (CNFPTLV) ;

Bernard MASINGUE, partenaire d'Entreprise & Personnel ;

Jonathan POTTIEZ, expert en évaluation des formations, directeur produit et innovation de Formaeva ;

Aurélie REBUT, responsable formation à Aéroports de Paris ;

Martin RICHER, consultant en responsabilité sociale des entreprises, coordonnateur du pôle Affaires sociales de Terra Nova.

Hélène MONASSE, administrateur civil, rapporteur de ce groupe de travail.

Pierre-Emmanuel FERRATON, économiste-statisticien, a bien voulu nous apporter son expertise économétrique.

Parmi les personnes auditionnées, nous tenons à remercier tout spécialement :

Sylvie BRUNET, vice présidente de l'ANDRH et membre du CESE ;

Leila KHELIL, chargée de missions Savoirs de base - Libres Savoirs à la Direction de la Formation Professionnelle Tout au Long de la Vie du Conseil Régional du Centre.

Introduction

Engagement n°35 du candidat F. Hollande :

« Je mettrai en place, en concertation avec les partenaires sociaux, la sécurisation des parcours professionnels, pour que chaque salarié puisse se maintenir dans l'entreprise ou l'emploi et accéder à la formation professionnelle. Le financement de la formation sera concentré sur les publics les plus fragiles, les moins formés et les chômeurs. Je renforcerai les moyens de Pôle emploi. Pour dissuader les licenciements boursiers, nous renchérirons le coût des licenciements collectifs pour les entreprises qui versent des dividendes ou rachètent leurs actions, et nous donnerons la possibilité aux salariés de saisir le tribunal de grande instance dans les cas manifestement contraires à l'intérêt de l'entreprise. »¹

Pourquoi un énième rapport sur la formation professionnelle alors qu'une loi changeant significativement le paysage du système de formation vient d'être votée ?²

Tout d'abord, parce que les effets positifs attendus de cette loi comme l'orientation des financements vers les salariés qui en ont le plus besoin, l'obligation de former et non plus de payer, l'accompagnement des personnes dans leur évolution professionnelle, la création d'un compte formation attaché à la personne dépendent des modalités de son application. Dans un contexte où le chômage reste durablement à un niveau élevé, la tentation est forte de faire de la formation professionnelle, non pas un instrument actif de réduction des inégalités et de renforcement de la compétitivité, mais la « voiture-balai » du modèle social français :

- ⇒ d'une part, les acteurs économiques sont très attachés au système de validation des compétences par la formation initiale ;
- ⇒ d'autre part, les partenaires sociaux et les salariés se rejoignent sur une conception « adéquationniste » du marché du travail (un demandeur d'emploi doit se former pour un métier spécifique). L'illustration la plus récente en est le lancement par l'Etat, les partenaires sociaux et les régions d'un plan de 30 000 formations prioritaires visant à cibler « les opportunités d'emploi existantes » ;
- ⇒ ensuite, les entreprises n'assument pas toujours leur responsabilité sociale d'obligation et de maintien des compétences de leurs salariés, et externalisent sur la société le coût du maintien d'une main d'œuvre capable de s'adapter aux mutations technologiques et économiques ;
- ⇒ enfin, le consensus existant pour privilégier les allègements de charges repose sur une conception du marché du travail qui incite les entreprises à avoir un comportement de « chasseur-cueilleur », c'est-à-dire à utiliser la main d'œuvre à

¹ « Mes 60 engagements pour la France », Brochure de François Hollande en vue de l'élection présidentielle du 22 avril 2012.

² ANI (Accord national interprofessionnel) de décembre 2013 ; loi du 5 mars 2014.

bas coût, sans la faire progresser en compétence et sans contribuer au développement du bien-être collectif.

Deuxièmement, l'augmentation du taux d'accès à la formation continue en France qui atteint 50.5% sur les douze derniers mois, soit un taux supérieur à celui observé en Allemagne, ne permet pas à une majorité d'adultes français d'avoir un bon niveau de compréhension de l'écrit et des concepts numériques et mathématiques. Certes, la formation initiale joue un rôle essentiel mais la proportion d'adultes ne comprenant que des textes simples est d'autant plus forte que l'âge est élevé : 47% des 16-24 ans contre 75% des 55-65 ans. Le même phénomène est observé pour les textes complexes puisque 53% des 16-24 ans les comprennent contre seulement 25% des 55-65 ans. En conséquence, le « *redéploiement d'une partie de fonds de la formation vers les jeunes et la reconversion des salariés licenciés* » comme le prévoit notamment la convention cadre entre l'Etat et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) est loin d'être à la hauteur du problème. Selon une étude menée par l'OCDE dans 14 pays, les travailleurs ayant perdu leur emploi sont ceux qui « *mobilisaient le moins de compétences mathématiques, verbales, cognitives et interpersonnelles* » avant le licenciement et ils occupaient des emplois requérant un niveau de formation moins élevé que le niveau moyen. Ainsi, ne pas permettre aux salariés les moins qualifiés de se former régulièrement accroît la probabilité qu'ils perdent leur emploi et se retrouvent dans une situation durable de sous-activité et de successions d'emplois précaires. Plus la compétence du travailleur était spécifique au poste de travail et plus la perte de compétence et de salaire est importante. Par ailleurs, pourquoi considérer que les formations ne sont plus utiles après 45 ans et en particulier les formations certifiantes ou diplômantes alors que l'âge de départ à la retraite ne cesse d'être repoussé ? Passer de la catégorie « jeunes » à celle de « seniors » n'a plus aucun sens quand l'âge de départ à la retraite peut atteindre 67 ans, sauf à stigmatiser négativement les salariés les plus âgés.

Troisièmement, tout le monde s'occupe de formation, ce qui rendrait impossible la réalisation rapide d'objectifs clairement définis si tel était le cas. Bien sûr, la loi du 5 mars 2014 simplifie le paysage de la formation professionnelle en donnant clairement à la région le rôle de « chef de file », mais elle ne réduit pas pour autant le nombre d'acteurs qui interviennent dans ce champ et qui sont de plus cloisonnés par statut. L'absence d'information fiable sur la qualité des formations proposées, de modes de contrôle et de certification des compétences acquises, et de perspectives ouvertes à l'issue des formations représente également une « barrière à l'entrée », cause d'abandon de parcours dans un certain nombre de cas.

Quatrièmement, les jeunes sans emploi, sans formation et qui sont sortis du système scolaire sans diplôme sont les abandonnés de la réforme. La garantie jeunes, déclinaison toute française de l'initiative européenne pour l'emploi des jeunes, ne vise dans un premier temps que 10 000 jeunes de 10 territoires alors que 133 000 jeunes d'une classe d'âge sortent du système éducatif de façon précoce et sans diplôme selon le Centre d'études et de recherche sur les qualifications (Céreq). Par ailleurs, elle ne pose pas la question de la formation initiale. Or les jeunes s'insèrent plus difficilement sur le marché du travail - leur

taux de chômage atteignait 47 % en 2012 – et ils sont en grande précarité. Quant à l'apprentissage qui est souvent l'alpha et l'oméga des politiques d'insertion des jeunes, les entrées dans ce type de contrat étaient de 272 993 seulement en 2013, soit leur plus bas niveau depuis 2006, alors que l'objectif fixé par les pouvoirs publics est de 500 000 en 2017...

Les réformes de la formation professionnelle se suivent et se ressemblent : elles se concentrent sur les dispositifs en oubliant les populations concernées. Elles traitent essentiellement les difficultés à la marge sans s'attaquer aux racines des dysfonctionnements. C'est pourquoi, il nous semble possible en ciblant les actions ayant les effets de levier les plus importants sur les inégalités et la compétitivité de faire en sorte qu'il y ait un intérêt partagé à améliorer la qualification des salariés français et à faire rentrer dans l'emploi plus de jeunes sans qualifications ; et ce pour beaucoup avec de simples décrets d'application.

- ✓ *si les 30 milliards d'euros du Pacte de responsabilité étaient affectés à la formation des moins qualifiés et des plus de 45 ans, le PIB pourrait augmenter de près de 5 % selon nos calculs basés sur un modèle économétrique que nous avons développé pour la France. Ainsi, le PIB par habitant serait supérieur de 1 400 euros à son niveau actuel, et atteindrait alors près de 29 500 euros ;*
- ✓ *par ailleurs, cette mesure pourrait contribuer à l'augmentation du taux d'emploi parmi les celui des peu qualifiés, les jeunes et les plus de 50 ans ;*
- ✓ *enfin, cette mesure pourrait participer à la réduction des risques psychosociaux puisque l'un des facteurs les plus importants de leur développement est le manque de perspectives professionnelles.*

Si les conséquences économiques et sociales qui en découlent ne sont pas suffisantes pour convaincre de l'urgence de cette prise de conscience, la Commission européenne a rappelé à la France le 2 juillet dernier ses engagements en la matière. Elle insiste sur la nécessité de mener des politiques de soutien de la croissance et non de seulement baisser les dépenses publiques. Elle recommande de « *poursuivre la modernisation de l'enseignement et de la formation professionnels* » et l'encourage « *à poursuivre la réduction des inégalités en matière d'éducation, notamment en renforçant les mesures portant sur l'abandon scolaire ; à veiller que les politiques actives du marché du travail soutiennent efficacement les groupes les plus vulnérables ; à améliorer le passage de l'école au travail, notamment en multipliant les mesures visant à développer l'apprentissage, en particulier chez les travailleurs les moins qualifiés* ».

Les propositions que nous faisons ont pour objectif d'améliorer l'efficacité, l'équité, l'accessibilité et la lisibilité de notre système de formation continue. Elles visent à mettre

au centre de la réforme en cours l'utilisateur et à tenir compte des gains sociaux et pas seulement des gains individuels ou privés. Les plus emblématiques sont les suivantes :

- ➔ créer un droit opposable, pour tous les jeunes sortis de l'enseignement scolaire sans diplôme, à une formation qualifiante qui ne soit pas obligatoirement un « retour à l'école ». L'Etat financerait cette formation en abondant le compte personnel de formation du jeune.
- ➔ ouvrir plus largement le contrat de professionnalisation aux personnes qui ont besoin des formations permettant de construire un projet professionnel ou une mobilité : pour les jeunes sortants de lycée, ou pour les salariés à mi-carrière.
- ➔ créer un « bonus-malus » sur les contributions d'assurance chômage des employeurs, en fonction de leur implication dans des formations certifiantes et/ou qualifiantes à destination des moins qualifiés
- ➔ conditionner les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires au financement de formations obligatoires d'actualisation des savoirs de base dans le plan de formation des entreprises.
- ➔ créer une obligation pour l'employeur d'inclure une fiche d'information sur le droit au conseil en évolution professionnelle et au compte personnel de formation, avec la fiche de paie des salariés.
- ➔ compléter l'obligation de négocier les orientations du plan de formation dans toutes les entreprises par celle de négocier le contenu du plan de formation.

Nos propositions et les modalités de leur mise en œuvre

	Propositions
Mise en œuvre réglementaire de la loi sur la formation professionnelle	11 : mettre en place un mécanisme proche de l'intéressement, où l'abondement du compte personnel de formation par les congés non pris par les salariés s'accompagne systématiquement d'un abondement complémentaire par l'entreprise
	6 : donner mission aux acteurs du conseil en évolution professionnelle de mettre en place des « groupes de pairs » et des rencontres avec les acteurs de secteurs différents.
	7 : ouvrir la possibilité à l'ensemble des demandeurs d'emploi en formation, et qui retrouvent un emploi, de terminer leur formation de façon différée.
	15 : créer une obligation à l'employeur d'inclure une fiche d'information sur le droit au conseil en évolution professionnelle et au compte personnel de formation, avec la fiche de paie des salariés.
	24 : donner compétence à l'Etat pour définir des référentiels qualité portant sur les formations.
	26 : donner pour priorité au futur CNEFOP l'évaluation au niveau national des actions conduites par les régions sur la mise en place du service public régional de la formation professionnelle (SPRDFP), qu'elles organisent.
Négociations ou « droit mou »	12 : créer un titre de « tuteur en entreprise » reconnu par le RNCP, afin de valoriser le rôle des référents pour l'alternance en entreprise
	13 : décloisonner les entrées en formation pour les donneurs d'ordre et leurs sous-traitants, en ouvrant la possibilité de formations communes
	14 : lancer une initiative d'autoformation en ligne ouverte à tous et diversifiée, sur la plateforme <i>France Université Numérique</i>
	2 : faire du « droit à la formation qualifiante différée » prévue pour les jeunes sortis de formation initiale sans diplôme, un droit opposable.
	8 : conserver la spécificité de l'entretien de mi-carrière
	16 : prévoir un moment systématique d'information des demandeurs d'emploi sur les possibilités d'accès à la formation, lors de leur entretien d'inscription et de diagnostic à Pôle emploi et dans les Missions locales
	17 : créer un site web présentant l'ensemble des offres de formation disponibles, adossé au compte personnel de formation et administré par la Caisse des dépôts et consignations
	18 : créer un titre de conseiller en évolution professionnelle, auquel devront se conformer notamment les cinq opérateurs du CEP (Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi,

	APEC, OPACIF)
	19 : dans leurs prochaines conventions d'objectifs et de moyens, réorienter les actions des OPCA vers le service de proximité aux TPE-PME et vers l'information et l'accès de leurs salariés à la formation professionnelle, ainsi que vers le contrôle de la qualité des formations dispensées.
	22 : publier de façon régulière des données nominatives relatives à l'accès à la formation professionnelle en entreprise
	23 : expérimenter dans quelques territoires le modèle du « job-rotation » dans les TPE-PME
Nouvelles dispositions législatives	10 : développer les formations certifiantes et/ou qualifiantes par la mise en place d'un bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage
	4 : conditionner les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires au financement de formations obligatoires d'actualisation des savoirs de base dans le plan de formation des entreprises
	1 : permettre aux jeunes qui sortent du lycée sans diplôme ou en classe de terminale d'entrer en contrat de professionnalisation.
	5 : prévoir l'abondement du compte personnel de formation des salariés qui sont au chômage partie
	9 : ouvrir le contrat de professionnalisation aux personnes à mi-carrière, qui cherchent une réorientation professionnelle
	20 : compléter l'obligation de négocier les orientations du plan de formation dans toutes les entreprises, par celle de négocier le contenu du plan de formation
	21 : institutionnaliser les « commissions formation » actuellement présentes au sein des comités d'entreprise, pour leur donner un rôle comparable à celui pris par les CHSCT.
	25 : dématérialiser les diplômes et certificats, développer la reconnaissance des formations en ligne

1 – La formation professionnelle, grande oubliée de la compétitivité

Le Pacte de responsabilité et de solidarité montre qu'une fois de plus en France, les salariés sont considérés comme des coûts et non comme des parties intégrantes de la compétitivité d'une entreprise, d'une économie dans son ensemble.

Pourtant, les théories de la croissance montrent depuis plus de 60 ans que la qualité des emplois est un des déterminants essentiels de la croissance. D'une part, plus la main d'œuvre est qualifiée et homogène, plus la productivité est élevée. D'autre part, une main d'œuvre qualifiée facilite la diffusion des innovations, ce qui est également une source de croissance.

Par ailleurs, la compétitivité d'une nation dépend de sa capacité à mettre en œuvre des politiques économiques visant à augmenter la valeur de ses exportations relativement à celle des produits qu'elle importe. Un tel objectif ne peut s'obtenir que par un développement de l'innovation et par une accélération de son utilisation au sein des entreprises qui dépendent directement de l'investissement en la matière mais aussi de la qualification initiale et de la capacité des travailleurs à les diffuser dans le processus productif. D'ailleurs, de récents travaux économétriques démontrent un impact direct et positif de la formation professionnelle sur la productivité et donc sur la compétitivité³.

Enfin, la formation professionnelle fait partie des leviers de sortie de crise proposés par Terra Nova. En effet, *« les économies qui sont aujourd'hui les plus dynamiques et les plus innovantes en Europe sont celles qui ont su améliorer les conditions de travail pour tous, réduire les écarts de salaires, favoriser le "travail créatif" et l'autonomie, développer les logiques d'apprentissage permanent au sein de leur entreprise. Pour éviter une polarisation du marché du travail entre ceux dont les compétences s'accroissent et se renouvellent et ceux dont les qualifications ne changent pas, voire se dégradent au fil de la carrière, il est essentiel de développer une politique de formation professionnelle pour tous et tout au long de la vie »*.⁴

1.1 - La formation professionnelle est un enjeu de compétitivité

Cela fait maintenant plus de 60 ans que les théories de la croissance et leurs développements ont montré que la qualité de la main d'œuvre avait un effet direct et mesurable sur le taux de croissance potentiel d'une économie. La croissance dépend de la

³ Parmi ces travaux, Dearden, Reed et Van Reenen (2005) ont été parmi les premiers à analyser l'impact du taux d'accès à la formation sur la productivité par salarié, à l'aide de données sectorielles. Conti (2005) définit une variable de formation sous forme de stock cumulé. D'autres auteurs ont aussi analysé l'impact du taux d'accès à la formation mais à partir de données individuelles d'entreprises. Parmi eux, Zwick (2002) distingue l'impact selon le type de formation, formelle ou non. Enfin, Colombo et Stanca (2008), Sala et Silva (2013) ou encore Konings et Vanormelingen (2009) ont intégré, en plus du taux d'accès, l'impact du nombre d'heures de formation suivies par chaque salarié.

⁴ Bruno Palier, Claude-Emmanuel Triomphe, Richard Lenoir, Samuel Dupuy, « Réformes en Europe : faut-il en rester au "consensus de Bruxelles" ? », Rapport Terra Nova, 14 mai 2014.

quantité de travail et de capital mais aussi de leur productivité et de l'efficacité de leur utilisation conjointe. Elle résulte aussi de facteurs additionnels qui ne sont pas précisément définis car on n'en connaît pas tous les ressorts mais qui sont regroupés dans la productivité globale. Le plus connu de ces facteurs est le progrès technique qui permet de soutenir la croissance au-delà de la productivité des facteurs de production.

Si l'investissement est insuffisant, le capital productif devient obsolète. Du côté du travail, la problématique est bien sûr différente. Quand les travailleurs ne bénéficient pas de formations alors que les technologies de production évoluent ou quand leurs connaissances ne sont pas utilisées, ils peuvent être victimes d'une forme de « déclassement » qui entraîne leur exclusion du marché du travail. L'investissement « physique » n'est donc pas la seule source de croissance. L'investissement en formation, en éducation, en santé est également déterminant. D'ailleurs, l'indice de développement humain ainsi que tous les rapports relatifs au développement intègrent l'éducation et la santé comme des préalables au développement. C'est peut-être parce que nous considérons que notre société est développée que nous avons oublié en France ces évidences. . C'est une erreur car les théories économiques montrent de façon consensuelle que la qualification initiale de la main d'œuvre comme la qualification professionnelle sont des déterminants essentiels de la productivité et donc de la croissance des pays développés. Si la croissance est supérieure aux Etats-Unis, c'est dû en partie à la proportion de diplômés du secondaire supérieur (Cette et Lopez, 2009) et en partie à la mise en place d'une formation continue permettant une meilleure utilisation des nouvelles technologies (Krueger et Kumar, 2004). La meilleure qualification initiale et professionnelle des travailleurs américains facilite le développement et la diffusion des TIC et accroît la productivité du travail qui est en conséquence plus élevée aux Etats-Unis qu'en Europe (Van Ark et al., 2008). Cette observation répond d'ailleurs en partie aux interrogations apportées par Robert Solow, qui énonçait dans son fameux paradoxe « *vous pouvez voir l'avènement de l'informatique partout, sauf dans les statistiques de la productivité* ». Ainsi, le progrès technologique apporté par les TIC ne se traduirait en une productivité du travail supérieure que si la main d'œuvre a reçu la formation nécessaire pour l'exploiter. En effet, les effets de l'innovation et de l'investissement en R&D sur la croissance sont d'autant plus bénéfiques que les compétences existent pour les appréhender et les diffuser au sein du tissu économique. Un niveau moyen de compétence élevé et des investissements en R&D stimulent la croissance de la productivité par leurs effets combinés sur l'innovation. La diffusion des innovations sera d'autant plus large que la main d'œuvre est homogène et que les salariés peu qualifiés auront bénéficié de formations garantissant *a minima* le maintien de leur capacités cognitives et leur permettant de faire face à ces nouvelles technologies⁵. Une heure de formation continue supplémentaire par salarié entraîne une progression de 0,5 à 0,7 point de pourcentage de la croissance de la productivité du travail⁶. C'est une source de compétitivité.

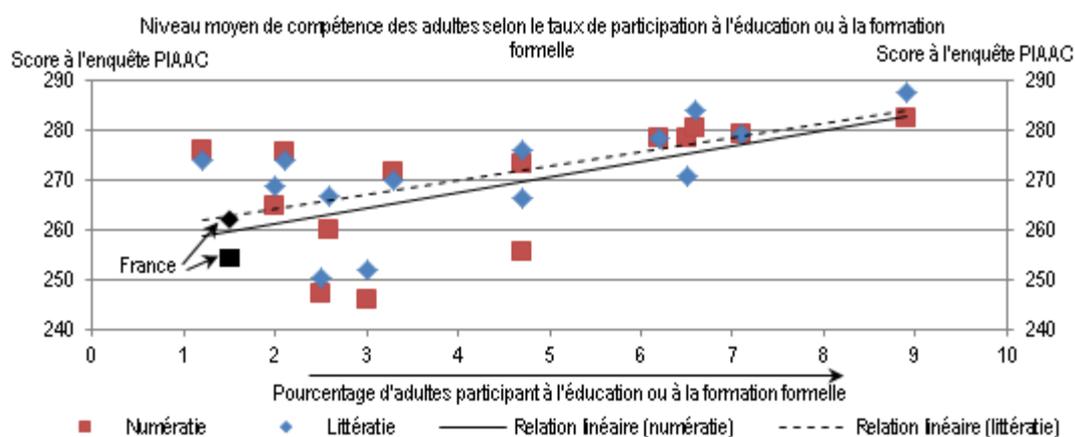
⁵ CEDEFOP, Macroeconomic benefits of vocational education and training, Research paper n° 40, 2014; Griffith et al. 2004.

⁶ L.Dearden, H.Reed and J.Van Reenen (2005), "The Impact of Training on Productivity and Wages : Evidence from British Panel Data", Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 674.

D'ailleurs, d'autres théories, comme celle de Ricardo-Viner⁷, mettent en évidence l'importance de la formation continue générale pour éviter le « déclassement » d'une partie de la main d'œuvre lors du développement du commerce international et des évolutions technologiques. Si les travailleurs ont une compétence spécifique au poste de travail ou encore à l'entreprise, ils sont totalement dépendants de la santé et de la stratégie de cette entreprise, ce qui les rend hautement vulnérables. En particulier, les salariés ayant un faible niveau de formation et les travailleurs âgés ont plus de risque de perdre leur emploi, mettent plus de temps à en retrouver un et subissent des pertes de revenus d'activité plus importantes et plus durables⁸. Or les salariés ayant subi une perte d'emploi pour des raisons économiques ont tendance, comparativement au salarié moyen, à avoir moins bénéficié de formations continues générales c'est-à-dire permettant d'assurer un maintien des compétences professionnelles et interpersonnelles. Et quand ils ont pu suivre une formation, elle était destinée à la seule amélioration de l'efficacité au poste de travail. En conséquence, le taux de retour à l'emploi dans un délai d'un an après une suppression de poste est d'environ 30 % seulement en France comme au Portugal contre 80 % en Suède et en Finlande.

En ayant un impact direct sur le niveau moyen de compétence des adultes (cf graphique ci-après) qui lui-même influence positivement la probabilité de participer au marché du travail, d'occuper un emploi et d'obtenir une rémunération plus élevée, la formation continue est une source de productivité et de réduction des inégalités et à ce titre de compétitivité et de croissance.

Graphique: plus les salariés bénéficient de formation continue professionnelle, meilleures sont leur compétences en numératie (capacité d'utiliser des concepts numériques et mathématiques) et aussi en littératie (capacité de comprendre et de réagir de façon appropriée aux textes écrits)



Source : calculs auteurs, Eurostat, OCDE

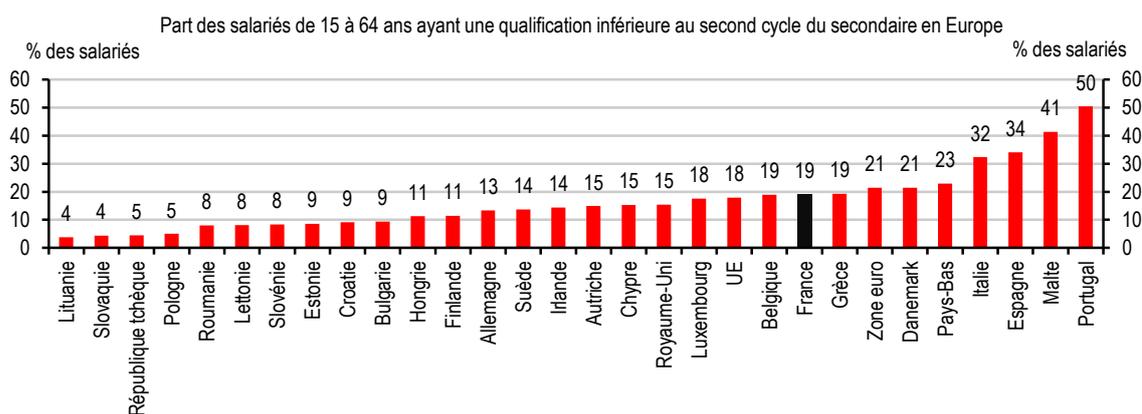
⁷ Cf p. 68, in Les grandes questions d'économie et de finance internationales, Lemoine M et al., ed de Boeck, seconde édition, 2012

⁸ Ocde, Perspectives de l'emploi, 2013, p.215 et suivantes.

Dès lors, en réduisant le coût de production des salariés victimes de la fin du taylorisme sans leur permettre d'acquérir de nouvelles compétences, le Pacte de responsabilité et de solidarité ne gère que transitoirement la question de la déqualification d'une partie de la main d'œuvre et ne met pas en place les outils qui permettront de limiter ces sorties massives et régulières du marché du travail d'une partie des salariés. De plus, si le Pacte permet comme attendu d'accroître les exportations, il n'aura un impact positif sur la croissance tendancielle de la France que si la marge dégagée permet d'investir, d'innover et de garantir aux salariés un maintien voire un développement de leurs compétences générales.

En effet, la compétitivité de la France est déterminée par sa capacité à améliorer son pouvoir d'achat global. Cette « compétitivité par le haut » s'évalue grâce aux termes de l'échange qui se définissent par le ratio des prix à l'exportation et à l'importation. Un pays sera d'autant plus compétitif que la productivité est dynamique. Or les gains de productivité dépendent en particulier de l'investissement en capital, en innovation, en formation initiale et professionnelle. Si les entreprises accroissent leur part de marché par la baisse des prix des exportations mais que parallèlement les prix des importations augmentent, le répit ne sera que de courte durée sauf à accroître sans cesse les volumes vendus. C'est dans cette spirale infernale que se trouve l'économie française. Elle conduit les acteurs économiques à proposer régulièrement des allègements de charge pour gérer de façon transitoire mais régulière le déclassement d'une partie des salariés sans en tirer les leçons et faire en sorte que les salariés, en particulier les peu qualifiés, puissent bénéficier de formations continues. De plus, les salariés peu qualifiés représentent une part relativement importante de la main d'œuvre française, par rapport à ce qui est observé dans certains pays européens.

Graphique – La proportion de salariés peu qualifiés est importante en France



Source : Eurostat, Labor Force Survey, 2013

En conséquence, le Pacte de responsabilité et de solidarité permet de réduire momentanément le coût du travail des salariés « victimes » de la fin du taylorisme. Mais, il ne garantit en aucun cas une amélioration de la compétitivité par le haut, c'est-à-dire une

accélération de la croissance tendancielle et une réduction des inégalités. Comme le montrait P. Krugman, prix Nobel d'économie en 2008 pour ses théories du commerce international, l'adoption de mesures de politique économique en fonction de l'évolution des indices usuels de compétitivité peut se révéler négative. Si le transfert de charges sociales n'a pour conséquence qu'une baisse des prix de vente à l'exportation, le pouvoir d'achat de la France reculera et la question du coût du travail des salariés qui n'ont pas été formés se posera à nouveau dans quelques années.

C'est pourquoi Terra Nova a préconisé la prise en compte de la formation des moins qualifiés parmi les contreparties à négocier entre partenaires sociaux dans le cadre du Pacte de responsabilité.⁹

Selon nos calculs détaillés dans l'encadré ci-après, si les 30 milliards d'euros alloués au Pacte de responsabilité étaient affectés à la formation professionnelle et en particulier à la formation qualifiantes des salariés peu qualifiés et des plus de 45 ans, la productivité du travail pourrait augmenter de 7% et le PIB de près de 5%, soit beaucoup plus que le montant initial investi. De plus, au-delà de la quantité d'argent mise à disposition, l'efficacité du système de formation professionnelle a aussi un rôle à jouer. En effet, le coût des heures de cours de formation professionnelle continue est supérieur de 35% en France par rapport à ce qui est observé dans les pays de l'Union Européenne en moyenne (cf ci-après p. 38). Ainsi, une réduction du coût de la formation continue de 35% permettrait à terme d'accroître le niveau du PIB près de 2%, à budget inchangé. Au total, la prise en compte des besoins des travailleurs dans la mise en œuvre de la réforme de la formation professionnelle serait une source de croissance, de réduction des inégalités et de cohésion sociale importante. Le potentiel d'augmentation du PIB est de près de 7% !

Plusieurs études ont montré que la participation des salariés à des formations permet d'améliorer leurs compétences et donc leur productivité. La littérature concernant l'impact de la formation professionnelle sur la productivité du travail est toutefois relativement récente. Dans les années 80 et 90, les différentes études tentant de mesurer l'impact de l'éducation ou de la formation continue sur la productivité étaient réalisées sur données individuelles. Afin de contourner ce problème, les auteurs n'étudiaient que l'impact de l'éducation ou de la formation continue sur le salaire des individus. Bartel (1991)¹⁰ puis Black et Lynch (1996)¹¹ ont commencé à lever cette contrainte et ont étudié, sur données d'entreprises américaines, l'impact sur le chiffre d'affaire moyen par salarié (net des achats) d'une participation de l'entreprise à un programme de formation des salariés. Ces articles ne tenaient toutefois pas compte de l'intensité de la formation, seulement du fait qu'une entreprise participe ou non à un programme de formation.

⁹ « Réussir le pacte de responsabilité : pour une culture du dialogue économique et social », Note Terra Nova, 14 mars 2014 - <http://www.tnova.fr/note/r-ussir-le-pacte-de-responsabilit-pour-une-culture-du-dialogue-economique-et-social>

¹⁰ Bartel, A. E (1991), "Productivity gains from the implementation of employee training programs", NBER Working Paper No. 3893.

¹¹ Black, S. E. and L. M. Lynch (1996). "Human-Capital Investments and Productivity." The American Economic Review 86(2): 263-267.

Dearden, Reed et Van Reenen (2005)¹² sont allés au-delà. A partir d'un échantillon britannique de 94 secteurs industriels, ils analysent l'influence, entre 1984 et 1996, du taux d'accès des salariés à un programme de formation sur la valeur ajoutée moyenne par salarié observée dans chaque secteur. Ils trouvent qu'une augmentation de 1 point de pourcentage du taux d'accès des employés à une formation au cours du mois précédent augmente de 0.6% à 0.7% le niveau de la valeur ajoutée par salarié au Royaume-Uni. Cet article a servi de référence à d'autres auteurs qui ont aussi tenté d'étudier l'impact de la formation continue sur la valeur ajoutée par salarié dans d'autres pays. Toutefois, la méthodologie de ces autres études est légèrement différente de celle de Dearden, Reed et Van Reenen. En effet, certaines d'entre elles portent sur des panels sectoriels faisant intervenir plusieurs pays. Les autres sont basées sur données d'entreprises, non agrégées au niveau sectoriel. Dans ce cas, les auteurs trouvent un impact de la formation plus faible, ce qu'ils interprètent comme le fait que l'analyse sur données d'entreprises ne tient pas compte des externalités positives de la formation au niveau sectoriel (externalités liées à la coopération entre entreprises ou au changement d'entreprise des salariés ayant suivi une formation). Ces auteurs ont toutefois tenté d'apporter une dimension qualitative à la formation (type de salariés formés, type de formation). Notamment, Colombo et Stanca (2008)¹³, Sala et Silva (2013)¹⁴ ou encore Konings et Vanormelingen (2009)¹⁵ ont intégré, en plus du taux d'accès, le nombre d'heures de formation suivies par chaque salarié.

Sur les bases de ces travaux économétriques, nous avons développé un modèle *cross-section* visant à estimer l'impact de la formation en France sur la productivité.

Pour tenir compte des possibilités d'externalités positives de la formation, nous nous sommes basés sur le modèle sectoriel développé par Dearden, Reed et Van Reenen. En plus des variables explicatives utilisées dans le modèle de Dearden, Reed et Van Reenen, nous avons aussi intégré le nombre d'heures moyen de formation effectué par chaque salarié au sein des différents secteurs en 2005 (cette information n'étant pas disponible chaque année), ce qui nous permettait, outre le taux d'accès, d'intégrer l'impact de la durée de formation sur la productivité du travail au sein de chaque secteur. En effet, outre le fait de participer à une formation, se pose la question de la qualité de cette formation dont la *proxy* est le nombre d'heures de formation. Il peut par exemple être plus bénéfique que 30% des salariés suivent une formation de 25 heures plutôt que si 32% des salariés suivent une formation d'une heure. Au total, nous avons donc modélisé l'impact sur le niveau de la productivité du travail (valeur ajoutée produite par salarié) du taux d'accès à la formation au cours de l'année, du nombre d'heures de cours de formation suivies par chaque stagiaire, du stock de capital productif net par salarié, du taux d'investissement en R&D des entreprises et du temps de travail individuel hebdomadaire moyen dans le secteur.

Notre modèle est estimé sous la forme d'un panel avec données annuelles entre 2004 et

¹² L. Dearden, H. Reed and J. Van Reenen (2005), "The Impact of Training on Productivity and Wages: Evidence from British Panel Data", Centre for Economic Performance, Discussion Paper No674.

¹³ Colombo, E. and L. Stanca (2008), "The Impact of Training on Productivity: Evidence from a Large Panel of Firms", Working Papers 134, University of Milano-Bicocca, Department of Economics.

¹⁴ Sala, H. and J. Silva (2013). "Labor productivity and vocational training: evidence from Europe," Journal of Productivity Analysis, Springer, vol. 40(1), pages 31-41, August.

¹⁵ Konings, J. and S. Vanormelingen (2009), "The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm Level Evidence," CEPR Discussion Papers No. 7473.

2007, période pendant laquelle la méthodologie et les champs d'activité distingués dans l'enquête emploi de l'INSEE sont restés inchangés. Notamment, pendant cette période, la méthodologie de l'INSEE était telle que les formations suivies pour les loisirs n'étaient pas prises en compte. 20 secteurs¹⁶ sont distingués dans ce modèle.

A. Impact de la formation professionnelle sur la valeur ajoutée par salarié

Variable modélisée :	B. Log(valeur ajoutée / nombre de salarié)
Méthode :	C. Panel de type « Moindres carrés quasi-généralisés »
Période d'estimation :	2004-2007
Nombre de secteurs :	20
Nombre d'observations :	78

Impact du taux d'accès à la formation pour un 0.27
nombre moyen d'heures de formation de 29h

	Coefficient	Ecart-type	t-statistique	Prob
D. Log(capital productif par salarié)	0.58	0.04	13.3	0.00
E. Taux d'investissement en R&D, année précédente	1.15	0.26	4.40	0.00
F. Log(temps de travail individuel hebdomadaire)	1.25	0.14	8.72	0.00
G. Taux d'accès à la formation, année précédente	-3.53	1.05	-3.35	0.00
H. Nombre moyen d'heures de formation par stagiaire	0.02	0.01	2.60	0.01
I. Taux d'accès, année précédente * nombre d'heures de formation	0.50	0.08	6.45	0.00
J. Taux d'accès, année précédente * nombre d'heures de formation ²	-0.01	0.00	-7.79	0.00
R ² (statistiques pondérées) :	0.876			
R ² (statistiques non pondérées) :	0.722			

¹⁶ Industrie alimentaire et tabac, textile, habillement et fourrures, cuir et chaussures, travail du bois, papier et carton, édition/imprimerie/reproduction, cokéfaction/raffinage/nucléaire, chimie, caoutchouc et plastiques, autres produits minéraux non métalliques, métallurgie, travail des métaux, équipements électriques/électroniques/informatiques et machines, automobile, autres matériels transport, meubles et industries diverses, production et distribution d'eau/électricité/gaz, construction, transport et entreposage.

pondérées) :

Source : modélisation HSBC C

K. Lecture : compte tenu du nombre moyen d'heures de formation qui est de 29h, une hausse du taux d'accès à la formation de 1 point de % entraîne une hausse du niveau de la valeur ajoutée par salarié de 0.27%

La valeur ajoutée, l'investissement en R&D et le nombre de salariés sont issus de la base de données STAN de l'OCDE. Le taux d'accès à la formation et la durée de travail hebdomadaire sont issus des Enquêtes Emplois en continu de l'INSEE. Le stock de capital par secteur est issu des comptes nationaux de l'INSEE. La variable portant sur la durée de la formation est issue de l'enquête CVTS de 2005 d'Eurostat.

Les résultats de notre modèle indiquent comme attendu un impact positif du stock net de capital productif par salarié, du taux d'investissement en R&D des entreprises et du temps de travail individuel hebdomadaire sur la productivité par salarié. Les coefficients relatifs au taux d'accès à la formation et au nombre moyen d'heures de formation des stagiaires montrent une influence positive et croisée, avec un effet non linéaire de la durée de formation. Sur la base de ces résultats économétriques, nous en avons déduit l'impact d'une augmentation des moyens alloués à la formation des peu qualifiés et des plus de 45 ans et de l'efficacité de la formation. Pour parvenir à ce résultat, nous avons distingué le rendement marginal de la formation en fonction des catégories de salariés comme cela a été montré dans la littérature. Puis en supposant une redistribution de ce surplus de productivité entre les différents facteurs de production selon les élasticités actuelles, nous en avons déduit un impact en termes de surplus de valeur ajoutée du secteur privé. Enfin, en multipliant par le poids du secteur privé dans le PIB, nous avons pu obtenir l'impact final, à long terme, sur le PIB.

1.2 - Un « bien commun » et un enjeu de justice sociale

Premièrement, si à court terme, les allègements de charges permettent de garder une partie des salariés victimes des mutations technologiques et économiques sur le marché du travail, ils ne permettent pas à ces salariés de faire face aux évolutions technologiques et à la mondialisation qui ont pour conséquence de modifier de façon continue le tissu économique français. Ainsi ces salariés se voient infliger une double peine car, d'une part, ils sont les plus exposés à ces mutations et, d'autre part, ils sont les plus dépendants à leur poste de travail et à leur entreprise. Selon une étude menée dans 14 pays, les travailleurs ayant perdu leur emploi sont ceux qui « *mobilisaient le moins de compétences mathématiques, verbales, cognitives et interpersonnelles* »¹⁷ avant le licenciement et ils occupaient des emplois requérant un niveau de formation moins élevé que le niveau moyen. Ainsi, ne pas permettre aux salariés les moins qualifiés de se former régulièrement accroît la probabilité qu'ils perdent leur emploi et surtout qu'ils doivent ensuite exercer des

¹⁷ OCDE, *Op cit.*

emplois exigeant des compétences très différentes, ce qui est à l'origine de pertes de salaires importantes et du déclassement. Plus la compétence du travailleur était spécifique au poste de travail et plus la perte de compétence et de salaire est importante. Toujours selon cette étude de l'OCDE, les salariés qui ont perdu leur emploi et qui connaissent une dégradation de leur statut professionnel sont ceux dont l'entreprise mobilisait surtout les compétences techniques et physiques et non les compétences transférables. En conséquence, non seulement le manque de formation continue transférable est une source d'exclusion des moins qualifiés du marché du travail mais il accentue les inégalités.

Deuxièmement, la demande de compétences cognitives, verbales et interpersonnelles augmente, depuis les années 1990 tandis que la demande de compétences techniques et d'efforts physiques diminue tant aux Etats-Unis qu'en Europe (Handel, 2012 et Lemoine, 2013). L'exclusion des moins qualifiés de la formation continue accentue de fait le phénomène de déclassement, de rejet du marché du travail et aussi les inégalités.

Troisièmement, les politiques d'allègements de charges sont inadaptées aux jeunes qui sortent du système scolaire sans diplômes et sans qualification. Cette catégorie a été regroupée par la Commission européenne sous l'acronyme NEET (Not ni Education, Employment or Training) afin de pouvoir faciliter la mise en place de politiques économiques spécifiques. En effet, ces derniers doivent bénéficier de formations qui ne constituent pas un simple « retour à l'école ». Quelques exemples étrangers montrent qu'un suivi personnalisé est indispensable pour faciliter la transition entre le système scolaire et le monde du travail. Par exemple, en Finlande, tout chômeur de moins de 25 ans peut obtenir un emploi ou une possibilité de formation automatiquement après trois mois d'inscription sur les services d'aide à l'emploi. Ce programme a permis de développer la relation entre les services publics et les jeunes en difficulté. Aux Pays-Bas, des stages sont proposés systématiquement aux jeunes inactifs depuis plus de trois mois (cf Annexe 2). Or les emplois d'avenir sont réservés à quelques-uns et peuvent être considérés comme stigmatisants¹⁸. De plus, la déclinaison nationale de « l'initiative pour l'emploi des jeunes » proposée lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 et appelée « garantie jeunes » n'est expérimentée que dans 10 territoires et risque de ne jamais atteindre le stade du plein déploiement. Elle consiste en un contrat entre le jeune de 18 à 25 ans sans emploi, sans formation et non scolarisé et les missions locales afin de lui proposer un accompagnement en échange de son engagement durant un an ; le jeune signataire du contrat reçoit une allocation équivalente au RSA. La première phase de cette « garantie jeunes » a été lancée en automne 2013 dans 10 territoires, elle constitue un progrès qu'il ne faut pas minimiser, mais s'adresse à 10 000 jeunes au plus ! La deuxième phase est prévue en 2014 pour aider 20 000 jeunes supplémentaires mais il faudra attendre 2016 pour une éventuelle généralisation. Enfin, la France est souvent citée dans les rapports de la Commission européenne comme l'exemple à ne pas suivre en ce qui concerne l'insertion des jeunes « NEET » sur le marché du travail. Notamment, dans le cadre de l'initiative pour l'emploi des jeunes mise en œuvre avec la Commission européenne, cette dernière a regretté que les missions locales dont le but est de soutenir la recherche d'emploi des

¹⁸ D. Card, J. Kluve, A. Weber : "Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis", IZA Discussion Paper No. 4002, February 2009.

jeunes, éprouvent des difficultés à leur apporter des services appropriés¹⁹. Les mesures prises en France restent selon la Commission insuffisantes, tant en ce qui concerne la qualité de l'aide apportée que le nombre de jeunes aidés. Enfin, la multiplication des acteurs visant à aider les jeunes et le manque de coordination entre eux réduit leur efficacité et rend l'accès à ces aides pour les jeunes plus complexes.

Quatrièmement, compte tenu de l'arrêt des formations au-delà de 45 ans et de la très faible proportion de formations destinées aux peu qualifiés, le vieillissement de la population a pour effet de peser lourdement sur la compétitivité et de limiter la croissance du PIB. D'une part, la productivité des travailleurs peut diminuer avec l'âge, en particulier dans les entreprises ou les secteurs caractérisés par de nombreux changements technologiques et dont les salariés ne sont pas formés. En effet, la capacité à absorber de nouvelles technologies est dans certains cas devenue plus importante que l'expérience (Skirbekk, 2003). Et elle est faible si les travailleurs n'ont pas bénéficié de formations continues générales leur permettant de garder leurs capacités cognitives. D'autre part, plus le travail d'un salarié est spécifique et plus il nécessite de compétences techniques et physiques, moins ce salarié aura de chance de retrouver un emploi en cas de rupture de son contrat. Enfin, la diminution de la productivité avec l'âge est d'autant plus forte que le travail est peu qualifié (Roger et Wasmer, 2011). Si le lien entre la productivité et l'âge est plus ou moins lâche en fonction de l'emploi, du secteur, de la formation initiale, de la formation continue et de la spécificité de l'expérience, les travaux académiques montrent qu'il existe une relation en « U inversé » entre âge et productivité (Levasseur, 2008) qui est d'autant plus marquée que les salariés sont peu qualifiés et n'ont pas bénéficié de formations continues générales.

En conséquence, le vieillissement de la population risque d'accentuer le phénomène de déclassement, d'accroître encore les inégalités entre peu qualifiés et plus qualifiés mais aussi de réduire le pouvoir d'achat. Sans action de politique économique, le vieillissement de la population française accroît « naturellement » le pourcentage de salariés « déclassés » et accélère le phénomène d'appauvrissement relatif des peu qualifiés.

Selon nos calculs, si le taux d'emploi des seniors français de 55 à 64 ans était le même que celui des seniors allemands, soit 61,5% au lieu de 44,5%, le PIB augmenterait de plus de 3%. Dans le cas où le rattrapage s'étalerait sur 10 ans, une telle progression pourrait générer 0.3 point supplémentaire de croissance par an pendant cette période.

Dernièrement, le manque de formation professionnelle continue a également de lourdes conséquences en ce qui concerne la satisfaction au travail et la gestion du stress²⁰. Lorsque les salariés ne peuvent changer d'emploi s'ils sont insatisfaits de leurs conditions de travail, incluant les relations avec les collègues et l'encadrement, il s'ensuit mécaniquement une baisse de la satisfaction moyenne au travail. La peur de perdre son emploi, même si ce risque est modéré, ou la pression du management, deviennent des

¹⁹ Document de travail des services de la Commission : « Évaluation du programme national de réforme et du programme de stabilité de la France pour 2014 », {COM(2014) 411 final}, p.23-24.

²⁰ P. 85 in les mobilités des salariés Lemoine M et Wasmer E, la documentation française 2010.

sources de stress²¹ et en conséquence accroissent les risques psychosociaux (RPS), qui regroupent non seulement le stress au travail mais aussi les violences internes (commises au sein de l'entreprise par des salariés : conflit, brimades, harcèlement moral...), les violences externes (commises sur des salariés par des personnes externes à l'entreprise), l'épuisement professionnel (ou burn-out), les formes de mal-être, de souffrance, de malaise ressenties par les salariés. Ces risques ont souvent des causes communes (charge de travail, manque de clarté dans le partage des tâches, intensification du travail, organisation du travail, mode de management...). Or l'un des facteurs les plus importants dans le développement des RPS est l'anxiété due au manque de perspectives professionnelles. Quelles sont les attentes des salariés en matière de santé au travail ? D'après les données de Malakoff Médéric portant sur 2,6 millions de personnes, les salariés attendent en priorité davantage de reconnaissance (pour 36 % des salariés) et des perspectives d'évolution (pour 34 % des salariés). Suivent à égalité (20 %), les pratiques managériales (style d'animation d'équipe, soutien professionnel,...), l'accès à la formation professionnelle et les services apportés par l'entreprise. On constate ici que la formation (signe de reconnaissance tangible mais aussi pourvoyeuse de perspectives professionnelles) est au cœur des attentes exprimées.

Plus généralement, la 6^{ème} édition de l'Observatoire social de l'entreprise Cesi-Ipsos (novembre 2013) décompose ainsi les préoccupations prioritaires des salariés pour les six mois à venir : leur salaire (33 %), suivi par le maintien dans l'emploi (28 %), les conditions de travail (13 %), l'évolution professionnelle (11 %), la recherche d'un nouvel emploi (9 %) et le renforcement des compétences par la formation (6 %). Or l'une des spécificités françaises est non seulement que le taux d'accès à la formation est faible et inégalitaire mais aussi que la formation est insuffisamment perçue dans notre pays comme améliorant l'employabilité : la proportion de salariés qui affirment que leurs perspectives d'emploi futur sont meilleures grâce à la formation professionnelle n'est que de 62% en France, contre 71% pour la moyenne des 28 pays de l'UE et en particulier 68% en Allemagne, 75% en Grande-Bretagne, 75% en Italie et même 82% en Espagne.²²

1.3 - L'urgence de se décider à mobiliser les efforts collectifs sur la formation professionnelle

Dans un contexte où le chômage reste durablement à un niveau élevé, la tentation est forte de faire de la formation professionnelle, non pas un instrument actif de réduction des inégalités, mais la « voiture-balai »²³ du modèle social français. Or la multiplication des offres de formations continues « générales », développant les compétences transversales et non spécifiques au poste de travail, permettrait de redonner aux salariés les moyens de choisir leur mobilité et de ne plus subir les évolutions économiques et technologiques. Proposer de développer les formations générales pour tous signifierait toutefois de lutter contre trois phénomènes :

²¹ Voir le rapport Nasse et Légeron (2008) sur la définition du stress et des risques psycho-sociaux.

²² « Fifth Working Conditions Survey - Overview report », EWCS, Eurofound, April 2012.

²³ Rapport Dubie-Morange, 2013.

- Le culte de la validation des compétences par la formation initiale ;
- Une conception « adéquationniste » du marché du travail (un demandeur d'emploi doit se former pour un métier spécifique) ;
- Une acceptation, parfois une incitation, à l'égard du comportement de « chasseur-cueilleur »²⁴ des entreprises, c'est-à-dire une utilisation de la main d'œuvre sans la faire progresser en compétence et sans internaliser les conséquences collectives de ses choix organisationnels.

Outre la compétitivité, le pouvoir d'achat, la cohésion sociale, la réduction des inégalités qui n'ont pas l'air suffisants pour déclencher une prise de conscience collective et une réorientation des moyens vers les populations les plus fragiles et qui ont la plus forte probabilité de perdre leur emploi, la jurisprudence évolue. Des entreprises sont désormais condamnées pour ne pas avoir maintenu l'employabilité de leur salarié au-delà du poste occupé ou pour avoir refusé une formation à un presque sexagénaire.

La responsabilité d'entretenir et d'améliorer son employabilité ne repose pas uniquement sur l'individu. Plusieurs décisions ont condamné des entreprises au motif que l'employeur n'avait pas maintenu la capacité de ses salariés à occuper un emploi²⁵. La première est celle du 23 octobre 2007²⁶ qui concerne la situation de deux employées de 12 et 24 années d'ancienneté respectivement qui avaient en tout et pour tout reçu trois jours de formation en 1999, et qui ont été licenciées en décembre 2001. La Cour a ouvert droit à des dommages et intérêts, certes modestes (2 500 euros) pour ces deux salariées, mais pour un motif intéressant : il s'agit d'un préjudice distinct de celui impliqué par la rupture de leur contrat de travail, celui de la dégradation de leur employabilité. La décision du 2 mars 2010²⁷ concerne quatre salariés, employés comme garçons de cuisine par la société Hôtels Concorde depuis respectivement 1980, 1977, 1994 et 1985 et n'ayant reçu, pendant toute leur carrière dans cette entreprise, aucune formation, notamment pour combattre leur illettrisme. Sur ce cas, la Cour de cassation a infirmé le raisonnement de la Cour d'appel pour qui « la perte de chance » résultant de l'absence de formation n'était pas constituée, et a ouvert droit à des dommages et intérêts de 10 000 euros pour chaque plaignant en vertu de l'article L. 6321-1 du code de travail²⁸. En septembre 2011, la Cour de Cassation a cassé la décision de la Cour d'appel qui avait débouté la demande de dommages-intérêt pour absence de formation professionnelle de quatre salariés, employés en qualité de préparateurs véhicule neuf et occasion, au motif qu'ils occupaient cette tâche avec succès, qu'elle n'a pas fait l'objet d'une évolution, et qu'il n'existait pas de tâches d'un niveau

²⁴ Cf. Olivier Mériaux, « La stratégie du jardinier », La fabrique de l'industrie, mars 2013.

²⁵ Code du travail, art. L.6321-1 : « L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences, ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme (...) ».

²⁶ Arrêt de la Cour de cassation du 23 octobre 2007 - Synd. prof. L'Union des opticiens C/ Soulies et Pauleau JCP éd G 2007, n° 47, Panorama n° 3132.

²⁷ Arrêt de la Cour de cassation du 2 mars 2010 – X et autres c/ société de la Tour Lafayette.

²⁸ Code du travail, art. L6321-1 : « L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Il peut proposer des formations qui participent au développement des compétences, ainsi qu'à la lutte contre l'illettrisme (...) ».

supérieur à leur proposer. La Cour de Cassation a rappelé: *« l'employeur a l'obligation générale d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail et de veiller au maintien de leur capacité à occuper un emploi, (...) cette obligation existe quand bien même la carrière du salarié ou l'emploi qu'il occupe dans l'entreprise ne devraient pas connaître d'évolution prévisible ».*

Enfin en juin 2013, la Cour de Cassation a aussi cassé un arrêt de la Cour d'appel, soutenant l'employeur qui considérait qu'embauché sans formation, le salarié opérateur de ligne avait été formé à son poste et que cela suffisait à épuiser l'obligation de formation qui pesait sur lui. La Cour de cassation a retenu au contraire que le salarié était fondé à réclamer une indemnisation pour n'avoir bénéficié, pendant seize ans, dans le cadre du plan de formation, d'aucune formation lui permettant de maintenir sa capacité à occuper un emploi au regard de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations. Ainsi la Cour de cassation pose dans le cadre de cet arrêt une obligation de formation du salarié au poste de travail, mais également une obligation de maintenir sa capacité à occuper un emploi au regard de l'évolution générale des emplois, des technologies et de l'organisation.

2 – Un constat socialement accablant : quelques chiffres

On ne compte plus les rapports, les analyses, les chiffres montrant le caractère inefficace, opaque, inégalitaire de la formation professionnelle en France. André Gauron publiait il y a déjà près de 15 ans un rapport intitulé « Formation tout au long de la vie » visant à montrer en quoi la formation tout au long de la vie constituait un enjeu majeur des années 2000²⁹. Il dénonçait le caractère obsolète du système de formation professionnelle qui a été conçu pour une économie caractérisée par une forte dominante industrielle et une codification détaillée des métiers dans les conventions collectives.

Certes, beaucoup se sont focalisés sur les questions de « tuyauterie » mais si le taux de participation à la formation professionnelle a augmenté, l'inefficacité, les inégalités d'accès liées à l'âge, aux diplômes, à la qualification, au secteur, à l'entreprise restent criantes.

Les conséquences du vieillissement, de la perte d'employabilité due aux évolutions technologiques, de la mondialisation ou encore de la trop faible qualification de certains jeunes sont traitées par des allègements réguliers et récurrents de cotisations sociales plutôt que par une redéfinition des priorités de la formation professionnelle et par la mise en œuvre de procédures d'accès simplifiées.

Une telle politique ne fait que reporter le problème de la perte d'employabilité des salariés les plus fragiles et les plus exposés à la concurrence internationale et aux mutations technologiques sans mettre en place les instruments qui permettront d'« assurer un haut niveau général de compétences, une forte capacité d'initiative individuelle et d'apprentissage de nouveaux savoirs »³⁰.

Cette façon de gérer la « perte de compétitivité » engendre une détérioration régulière et continue de la qualification moyenne des adultes et une augmentation des inégalités, ce qui pèse sur la cohésion sociale, la productivité et la compétitivité à moyen terme d'autant que pendant ce temps-là, la qualification moyenne des travailleurs dans le monde s'améliore, y compris aux Etats-Unis. Ainsi, le véritable enjeu de compétitivité et de justice sociale des prochaines années se situe à ce niveau.

2.1 - Les derniers de la classe européenne en matière de compétences de base des adultes

Grâce au programme d'évaluation des compétences des adultes mis en œuvre dans 24 pays par l'OCDE, nous disposons désormais de données homogènes comparables. Ces données ne font que confirmer la relative faiblesse des compétences des adultes français en numérisation (capacité d'utiliser des concepts numériques et mathématiques) et en littératie

²⁹ Gauron André, Formation tout au long de la vie, Conseil d'Analyse Economique n°22, La documentation française, 2000.

³⁰ Gauron A. *op cit.*

(capacité de comprendre et de réagir de façon appropriée aux textes écrits). De plus, elles mettent en évidence les très fortes inégalités entre les peu qualifiés et les plus qualifiés ainsi que la diminution particulièrement rapide des compétences avec l'âge en France.

Si on devait résumer le constat :

- ⇒ seuls 42% des adultes français ont un bon niveau de compréhension de l'écrit et 37% maîtrisent les concepts numériques et mathématiques de base, contre respectivement 50% et 47% en moyenne dans l'OCDE ;
- ⇒ seuls 20% des salariés peu qualifiés maîtrisent les concepts de base en littératie et 14% en numératie contre respectivement 28% et 24% en moyenne dans l'OCDE mais parmi les qualifiés, cette proportion monte à 72% pour la littératie et 71% pour la numératie et est supérieure à celle observée en moyenne dans les pays de l'OCDE étudiés ;
- ⇒ 47% des jeunes français de 16 à 24 ans n'ont pas une bonne maîtrise de l'écrit et 58% d'eux ont des difficultés à compter contre respectivement 43% et 51% en moyenne dans l'OCDE

a) - La France est 22^{ème} sur 24 en matière de compétences des adultes en littératie ; 21^{ème} en numératie

Selon les premiers résultats du Programme OCDE pour l'évaluation internationale des adultes³¹ (PIAAC) de 2013, **la France se trouve en 22^{ème} position des 24 pays retenus³² en termes de capacité de compréhension et de réaction à des textes écrits. Seules l'Italie et l'Espagne ont des performances inférieures à celles de la France.** 57% des adultes français sont, au mieux, capables de retrouver des informations dans des textes simples, mais pas dans des textes complexes. En moyenne pour les pays de l'OCDE participants, seulement 49% des adultes étaient dans cette situation. **En termes de maîtrise des concepts numériques et mathématiques, la France s'en sort un peu mieux et arrive en 21^{ème} position, devant l'Italie, l'Espagne et les Etats-Unis.** 62% des adultes français maîtrisent, au mieux, des concepts numériques simples et concrets mais pas les concepts complexes ou abstraits. En moyenne pour les pays de l'OCDE participants, seulement 52% des adultes étaient dans cette situation.

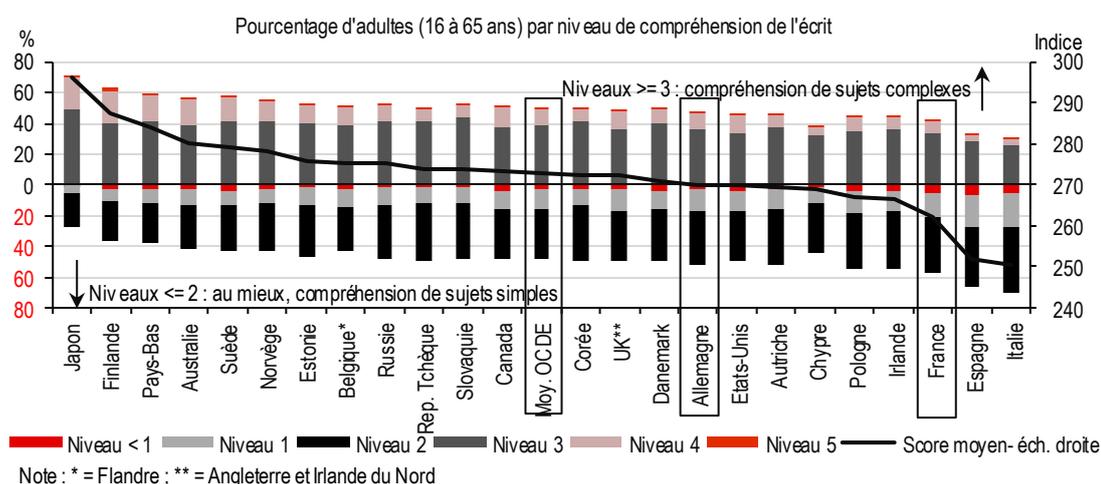
Tableau : Comparaison des performances de la France à celles d'autres pays voisins						
	FRANC E	MOY. OCDE	ALLEMA GNE	ITALIE	ESPAG NE	SUED E

³¹ 16 à 64 ans.

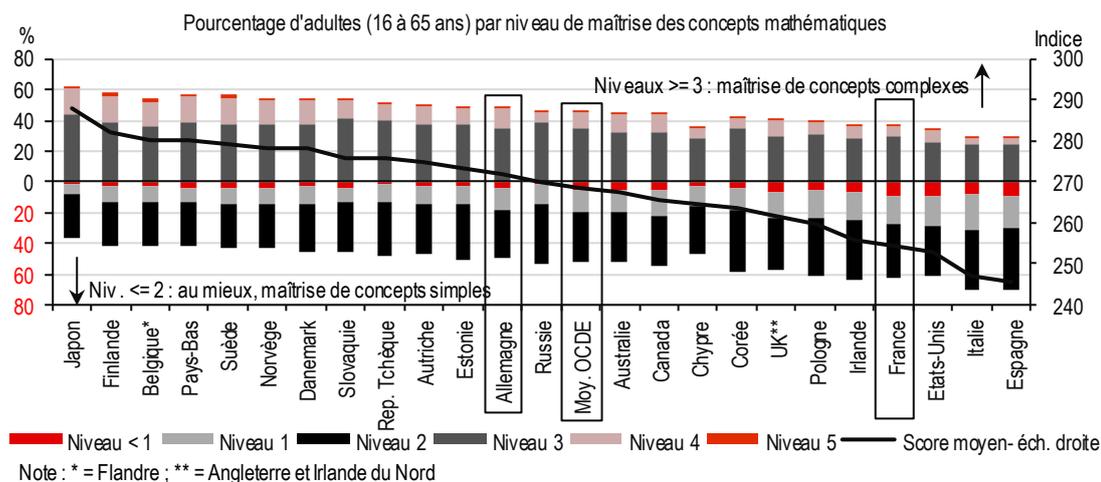
³² Australie, Autriche, Belgique, Canada, République tchèque, Danemark, Estonie, Finlande, France, Allemagne, Irlande, Italie, Japon, Corée, Pays-Bas, Norvège, Pologne, République slovaque, Espagne, Suède, Royaume-Uni, États-Unis, Chypre, Fédération de Russie.

	Compréhension de l'écrit					
Rang (sur 24)	22	-	16	24	23	5
Score Moyen	262.1	272.8	269.8	250.5	251.8	279.2
Niveau ≤ 2 (textes simples)	57.4%	48.8%	51.5%	69.7%	66.6%	42.3%
Niveau 3 et + (textes complexes)	41.7%	50.0%	47.1%	29.7%	32.6%	57.7%
	Maîtrise des concepts numériques et mathématiques					
Rang (sur 24)	21	-	12	23	24	5
Score Moyen	254.2	268.7	271.7	247.1	245.8	279.1
Niveau ≤ 2 (concepts simples)	61.8%	52.0%	49.3%	70.5%	70.7%	43.4%
Niveau 3 et + (concepts complexes)	37.3%	46.8%	49.2%	28.9%	28.5%	56.6%

Source : Rapport PIAAC (OCDE), 2013



Source : Rapport PIAAC (OCDE) 2013, calculs auteurs



Source : Rapport PIAAC (OCDE) 2013, calculs auteurs

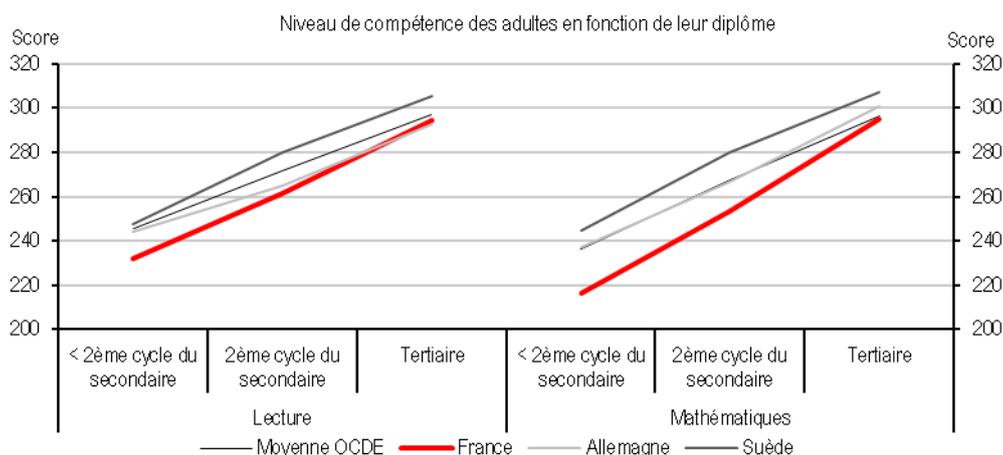
b) 80% des peu qualifiés ne maîtrisent pas la compréhension de textes complexes contre 72% en moyenne dans les pays de l'OCDE et 28% des qualifiés

L'étude de l'OCDE met aussi en lumière les inégalités plus fortes en France des peu qualifiés et des plus qualifiés en numératie et en littératie. En effet, la faiblesse du niveau de compétences des adultes français relativement aux autres pays de l'OCDE est plus marquée pour les adultes peu qualifiés que pour les adultes les plus qualifiés. Pour les plus qualifiés, les compétences sont très proches de la moyenne de l'OCDE et la France se classe respectivement 14^{ème} et 12^{ème} sur 23 en compréhension de l'écrit et en maîtrise des concepts mathématiques. Il existe donc un problème spécifique de formation des adultes les moins qualifiés.

Tableau : Comparaison des performances de la France et d'autres pays voisins selon la qualification												
	FRANCE		MOY. OCDE		ALLEMAGNE		ITALIE		ESPAGNE		SUEDE	
	Q -	Q +	Q -	Q +	Q -	Q +	Q -	Q +	Q -	Q +	Q -	Q +
	<i>Compréhension de l'écrit</i>											
Rang (sur 23)	21	14	-	-	14	15	19	23	23	22	11	4
Score Moyen	231.9	294.4	245.8	297.0	244.4	293.0	235.1	281.8	228.2	282.3	247.6	305.6
Niveau ≤ 2 (textes simples)	80.1%	27.6%	71.6%	27.7%	Nd	Nd	83.0%	39.8%	85.8%	40.5%	69.6%	20.1%
Niveau 3 et + (textes complexes)	19.9%	72.4%	28.4%	72.3%	Nd	Nd	17.0%	60.0%	14.2%	59.2%	30.4%	79.9%
	<i>Maîtrise des concepts numériques et mathématiques</i>											
Rang (sur 23)	22	12	-	-	12	11	17	22	21	23	9	4
Score Moyen	216.2	295.0	236.6	296.3	237.1	300.6	229.1	280.2	220.4	278.0	244.5	307.4
Niveau ≤ 2 (concepts simples)	86.0%	28.8%	76.2%	30.7%	Nd	Nd	84.5%	43.5%	88.9%	46.1%	70.5%	21.1%
Niveau 3 et + (concepts complexes)	14.0%	71.2%	23.8%	69.3%	Nd	Nd	15.5%	56.5%	11.1%	53.5%	29.4%	78.9%

Source : Rapport PIAAC (OCDE) 2013, données complémentaires sur le site du MECD espagnol (ministère de l'éducation, de la culture et des sports)

Note : Q - = diplôme inférieur au 2^{ème} cycle du secondaire ; Q + = diplôme tertiaire



Source : Rapport PIAAC (OCDE) 2013

c) Seuls 53% des jeunes maîtrisent la compréhension de textes complexes contre 57% en moyenne dans les pays de l'OCDE

Plus dramatique pour la croissance à venir et la cohésion sociale, les compétences des jeunes adultes, de 16 à 24 ans, sont inférieures à celles observées en moyenne dans les 24 pays de l'OCDE mais aussi en Allemagne et en Suède.

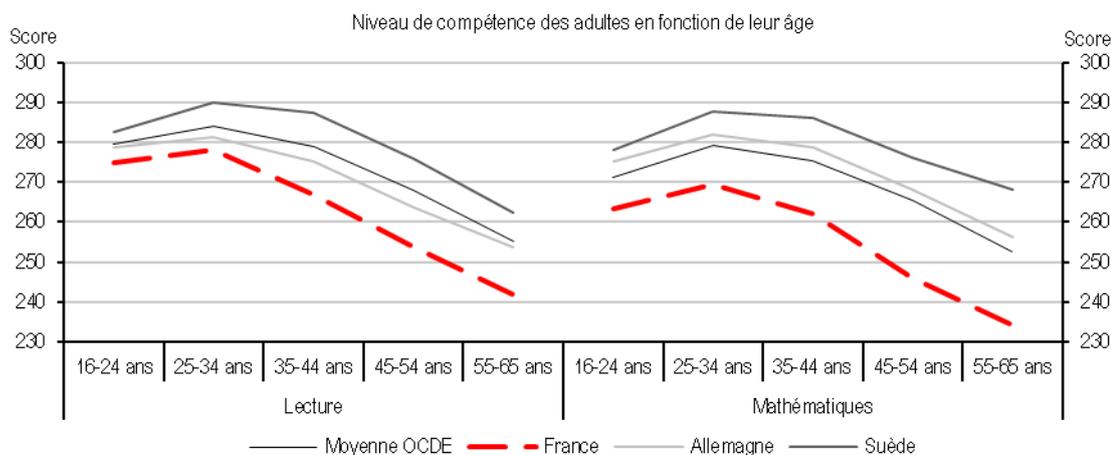
Tableau : Comparaison des performances de la France et d'autres pays voisins selon l'âge												
	FRANCE		MOY. OCDE		ALLEMAGNE		ITALIE		ESPAGNE		SUEDE	
	16-24	55-65	16-24	55-65	16-24	55-65	16-24	55-65	16-24	55-65	16-24	55-65
	Compréhension de l'écrit											
Rang (sur 23)	17	21	-	-	11	15	23	22	22	23	8	7
Score Moyen	275.0	241.8	279.6	255.2	278.9	253.6	260.8	233.4	263.9	226.7	282.8	262.4
Niveau ≤ 2 (textes simples)	47.0%	74.8%	43.0%	65.5%	43.3%	68.9%	60.3%	83.7%	59.0%	84.4%	38.7%	59.7%
Niveau 3 et + (textes complexes)	52.8%	25.2%	57.0%	34.5%	56.2%	31.0%	39.7%	16.3%	40.8%	15.5%	61.3%	40.1%

complexes)												
	Maîtrise des concepts numériques et mathématiques											
Rang (sur 23)	18	20	-	-	11	13	22	22	21	23	8	2
Score Moyen	263.4	234.1	271.3	252.7	275.1	256.4	251.3	229.4	255.2	220.5	278.2	268.3
Niveau ≤ 2 (concepts simples)	57.5%	76.5%	51.1%	65.8%	47.5%	64.3%	68.2%	82.7%	68.1%	86.5%	44.6%	53.8%
Niveau 3 et + (concepts complexes)	42.3%	23.4%	48.9%	34.2%	52.5%	35.3%	31.7%	17.2%	31.8%	13.4%	55.4%	46.2%

Source : Rapport PIAAC (OCDE) 2013, données complémentaires sur le site du MECD espagnol (ministère de l'éducation, de la culture et des sports)

d) Les compétences en littératie et en numératie diminuent avec l'âge...en particulier en France³³

Le niveau de compétences des adultes français par rapport aux autres pays de l'OCDE est plus faible pour les adultes les plus âgés. Pour les plus jeunes, les compétences sont plus proches de la moyenne de l'OCDE et la France se classe respectivement 17^{ème} et 18^{ème} sur 23 en compréhension de l'écrit et en maîtrise des concepts mathématiques.



³³ A noter : il convient de tenir compte de l' « effet génération », c'est-à-dire des conditions différentes dans lesquelles les classes d'âge ont conduit leur formation initiale.

Source: calculs auteurs sur la base des données PIAAC, 2013

2.2 - Le nombre inacceptable de jeunes sans emploi, sans formation, et qui ne sont pas étudiants (NEET)

Le taux de chômage des jeunes atteint un niveau inégalé en Europe et seuls un tiers d'entre eux auraient aujourd'hui un emploi. Mais cette inacceptable réalité cache des situations très différentes qui ne demandent pas les mêmes actions de politiques économiques et sociales. Ainsi, face au nombre de plus en plus important de jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme, qui restent sans emploi sans formation et qui ne suivent pas d'études, la Commission européenne a décidé de lancer l'initiative Jeunesse. Il s'agit de regarder cette réalité en face et aussi de pousser les Etats membres à proposer à cette catégorie de jeunes dénommée NEET (*Not in Employment, Education or Training*) de reprendre leurs études, de suivre des formations ou de leur faciliter l'accès au marché du travail.

Selon Eurostat, 14,5 millions de 15 à 29 ans étaient exclus du marché du travail et du système éducatif en Europe en 2011. La crise n'est pas la seule responsable car ce nombre a fortement augmenté à cause d'une hausse significative du nombre de NEET qui représentent 17% des 15-24 ans et 20% des 25-29 ans. Or si les NEET forment une population très hétérogène, le risque est trois fois plus élevé d'être dans cette catégorie pour les jeunes ayant un faible niveau d'instruction.

En France, 133 000 jeunes sortent chaque année du système éducatif sans diplôme selon le Céreq³⁴, c'est-à-dire 18% d'une classe d'âge. Parmi eux 24 000 ont achevé leur scolarité sans dépasser la classe de troisième. Les origines socio-culturelles ont encore des conséquences très marquées sur la scolarité puisque parmi ceux qui quittent le système scolaire sans diplôme, le Céreq compte cinq enfants d'ouvriers pour un enfant de cadre. Un enfant d'ouvrier a ainsi presque autant de chance de sortir du système scolaire sans diplôme (24% des cas) que diplômé de l'enseignement supérieur (27% des cas).

Sans surprise, ces jeunes s'insèrent plus difficilement sur le marché du travail puisque 71% d'entre eux ont connu une période de chômage avant toute expérience d'emploi. En conséquence, 56% d'entre eux passent plus d'un an en recherche d'emploi après avoir quitté l'école contre 9% des diplômés de l'enseignement supérieur. Et il leur est difficile ensuite de passer du chômage à un emploi puisque seuls 58% d'entre eux accèdent à un emploi contre 94% des diplômés de l'enseignement supérieur. De plus, lorsqu'ils trouvent un emploi, c'est plus souvent sous la forme de CDD ou de contrat d'intérim.

L'INSEE³⁵ parvient au même constat, quelle que soit la génération étudiée et montre que 17% des jeunes sortent du système scolaire sans diplôme et qu'un jeune actif n'ayant atteint que la classe de troisième a 3,7 fois plus de risque d'être au chômage qu'un non-

³⁴ Quand l'école est finie, enquête 2010 auprès de la génération 2007, Cereq, 2012.

³⁵ INSEE, Formation et emploi, Origine et insertion des jeunes sans diplôme, Le Rhun I. Martinelli D., Minni C. et I. Recotillet, p. 23 à 32, 2013.

diplômé ayant atteint la classe de terminale. La crise a particulièrement touché cette catégorie de jeunes puisqu'en 2012, le taux de chômage des non-diplômés a atteint 47% contre 29% en 1990 alors que celui des diplômés n'a dans le même temps augmenté que de deux points, de 18% à 20%.

3. Facteurs explicatifs de l'insertion de 1 à 4 ans et de 5 à 10 ans après la fin des études

	Chances d'être actif de 1 à 4 ans après la fin des études		Risque d'être au chômage pour un actif		Chances d'être sur un poste qualifié pour un actif occupé	
	Hommes	Femmes	1 à 4 ans	5 à 10 ans	1 à 4 ans	5 à 10 ans
Taux de chômage général	0,94	0,97 ¹	1,19	1,11	0,93	0,98 ¹
Niveau d'études						
Diplômés du baccalauréat ou du supérieur	2,04	2,58	0,39	0,35	4,97	4,61
Diplômés d'un CAP ou BEP de la production	2,00	1,56	0,85	0,81	1,44	1,15
Diplômés d'un CAP ou BEP des services	1,38	1,38	n.s.	n.s.	n.s.	0,78
Non-diplômés sortant de :						
<i>terminale (générale, technologique ou professionnelle)</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
seconde, première générale, technologique ou professionnelle	0,40	0,62	1,92	1,71	0,84 ¹	0,77
dernière année de CAP-BEP	0,79	0,78	2,08	1,98	0,62	0,51
première année de CAP-BEP	0,39	0,43	2,81	2,33	0,68	0,44
troisième	0,43	0,54	3,71	2,87	0,47	0,40
inférieur à la troisième	0,27	0,27	2,18	2,44	0,46	0,31
Sexe						
Hommes	///	///	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>	<i>Réf.</i>
Femmes	///	///	1,05	1,26	0,82	0,54
Origine migratoire						
<i>Français d'origine</i>						
Immigrés d'origine européenne	n.s.	0,57	n.s.	n.s.	n.s.	0,67
Immigrés d'origine non européenne	0,52	0,30	1,85	2,60	0,80	0,40
Descendants d'immigrés d'origine européenne	0,83	n.s.	n.s.	n.s.	1,09	1,16
Descendants d'immigrés d'origine non européenne	0,62	0,75	1,84	2,00	n.s.	n.s.
Origine sociale						
Agriculteurs	1,71	n.s.	0,49	0,55	n.s.	n.s.
Artisans, commerçants	n.s.	0,85	0,76	0,86	1,12	1,37
Cadres et chefs d'entreprises de dix salariés ou plus	n.s.	n.s.	0,78	0,88	2,20	2,37
Professions intermédiaires	n.s.	n.s.	0,86	0,94 ¹	1,36	1,38
<i>Employés</i>						
Ouvriers qualifiés	1,25	0,90	n.s.	n.s.	0,75	0,89
Ouvriers non qualifiés	1,15	0,86	1,06 ¹	1,11	0,70	0,75
Personnes n'ayant jamais travaillé	0,78	0,67	1,42	1,65	0,62	0,70

1. Significatif au seuil de 5%, mais pas de 1%.

Champ : France métropolitaine.

Lecture : sur la période 2005-2012, à niveau de sortie, origine nationale et sexe donnés, la probabilité d'être au chômage de 1 à 4 ans après la fin des études plutôt qu'en emploi est, pour un enfant de cadre supérieur ou chef d'entreprise de 10 salariés ou plus, égale à 78% de celle d'un enfant d'employé.

Note : les coefficients correspondent au rapport des chances entre la modalité concernée et celle de référence.

Source : Insee, enquêtes Emploi 2005-2012.

Source, INSEE, 2013, op cit p. 28

La proportion de jeunes qui sortent du système scolaire sans diplôme est beaucoup trop élevée pour de simples raisons de responsabilité collective mais aussi très au-delà de l'objectif de moins de 10% fixé par l'Union européenne. D'ailleurs, Terra Nova a déjà proposé « d'amplifier le dispositif de « garantie jeunes » associé à l'accompagnement des

jeunes vers un parcours de professionnalisation (emploi ou formation) afin de viser l'accompagnement d'au moins 300 000 jeunes »³⁶ en juillet 2013.

Mais l'école française est progressivement devenue une école oligarchique de masse. Le coût social et économique de ce gâchis est considérable : sur une base prudente, le coût minimal de l'échec scolaire a été estimé par Terra Nova à environ 24 milliards d'euros par an.³⁷

2.3 - Les personnes les moins outillées sur le marché du travail sont celles qui bénéficient le moins de formations transférables

La formation initiale et continue française explique les mauvais résultats de la France en matière de compétences de base des adultes, leur dégradation avec l'âge et les difficultés d'insertion des jeunes sortis du système scolaire sans diplôme.

D'une part, l'accès des salariés à la formation continue est réservé aux plus diplômés. D'autre part, elle est inaccessible aux plus de 45 ans. Enfin, elle est consacrée à l'amélioration de la productivité au poste de travail et non au maintien, moins encore au développement des capacités cognitives.

a) Un taux de participation à la formation élevé...

La proportion des adultes de 25 à 64 ans ayant participé à une formation au cours des douze derniers mois atteint 50,5%, soit un niveau proche de l'Allemagne (50,2%), contre seulement 44,8% en zone euro selon l'enquête sur l'éducation des adultes publiée par Eurostat³⁸.

L'ensemble des formations professionnelles et de loisirs sont comptabilisées, à condition qu'elles soient encadrées par un formateur. Ainsi, les personnes qui suivent à titre personnel une activité sportive ou culturelle encadrée par un formateur sont incluses dans cette statistique.

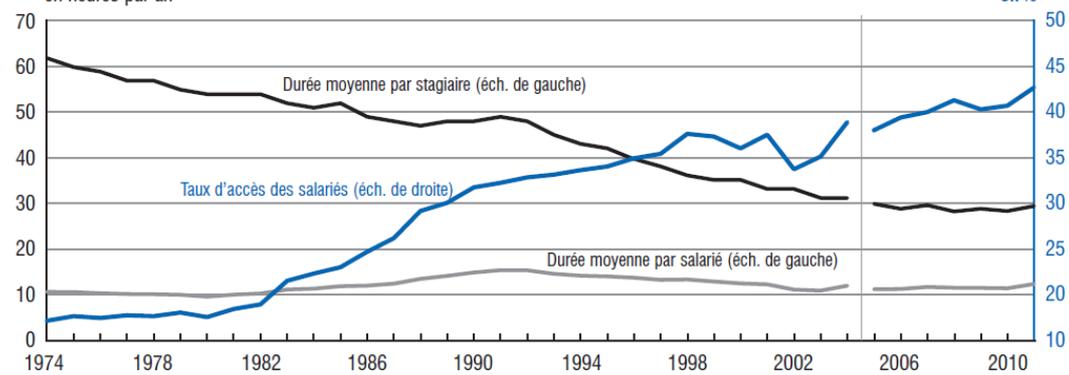
Mais si le taux d'accès à une formation professionnelle a augmenté, la durée moyenne de formation n'a cessé de reculer.

³⁶ « Hollande an II : 22 pistes d'action pour l'emploi, le travail, l'industrie et la compétitivité » Rapport Terra Nova, 8 juillet 2013 <http://www.tnova.fr/note/hollande-ii-22-pistes-daction-pour-lemploi-le-travail-lindustrie-et-la-comp-titivit>

³⁷ Jean-Pierre Obin, Claire Krepper, Caroline Veltcheff, Gilles Langlois, Roger-François Gauthier, Julien Maraval, Jean-Michel Zakhartchouk, « Pour une école commune, du cours préparatoire à la troisième », Note Terra Nova, 6 mars 2014.

³⁸ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_SDDS/fr/trng_aes_esms.htm

1. Évolution du taux d'accès à la formation des salariés et de la durée moyenne des formations en heures par an



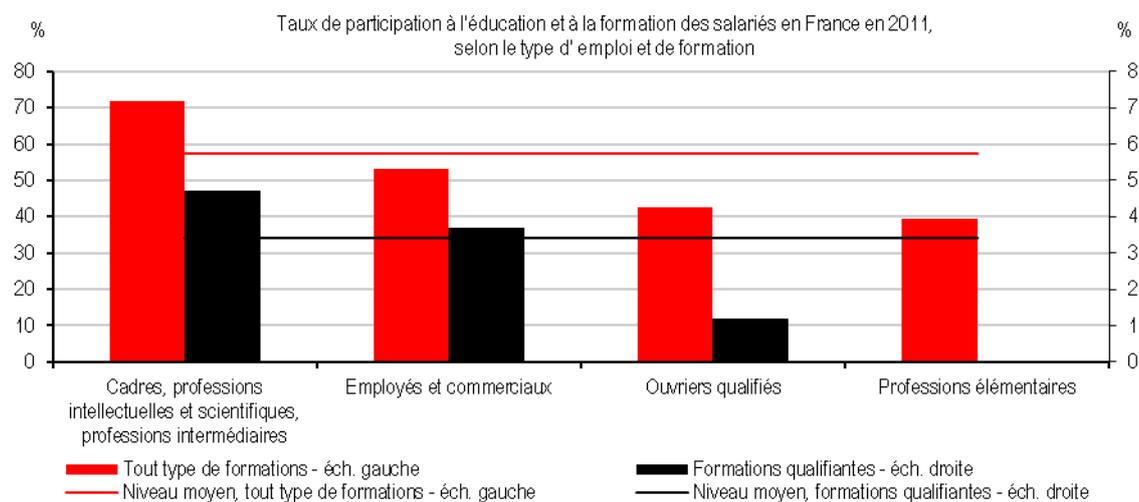
Champ : France, entreprises de droit privé de 10 salariés ou plus.
 Note : rupture de série entre 2004 et 2005 suite à un nouvelle méthode de redressement.
 Source : Céreq, Déclarations fiscales des employeurs n° 2483.

c) ... mais des formations réservées aux diplômés...

La grande majorité des formations, formelles ou non, a bénéficié aux diplômés de l'enseignement supérieur. En effet, 72,5% des diplômés de l'enseignement supérieur ont suivi une formation en 2011 dont 7% d'entre eux une formation qualifiante, contre respectivement 49% et 3% pour les personnes avec un diplôme de l'enseignement secondaire de deuxième cycle.

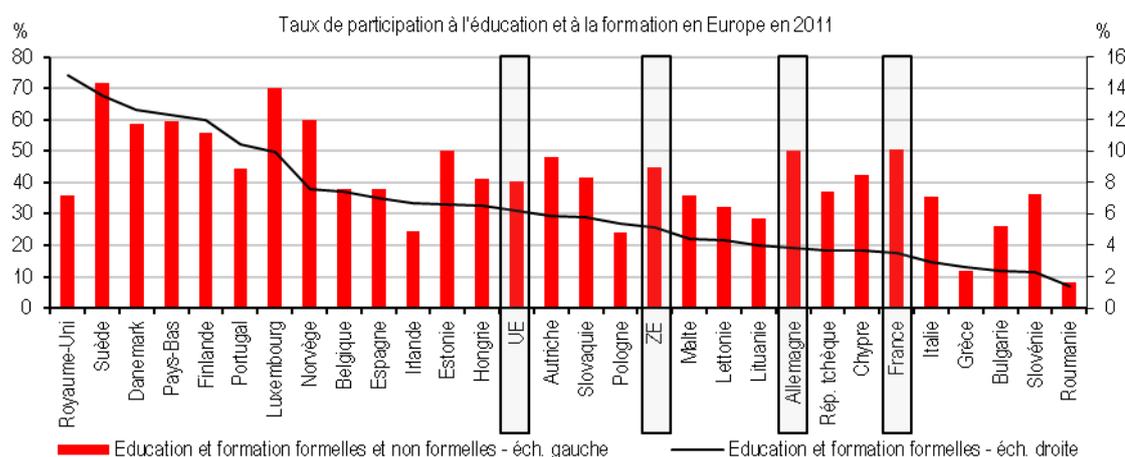
Seules 28% des personnes n'ayant pas de diplôme avaient suivi une formation formelle ou non formelle, mais aucune n'avait suivi de formation qualifiante.

Si on distingue les personnes en emploi des chômeurs, là encore la différence est importante puisque que 57,5% des personnes ayant un emploi ont suivi une formation en 2011, alors que ce n'était le cas que pour 39% des chômeurs. Toutefois, les chômeurs suivent plus de formations qualifiantes : 5,8% d'entre eux l'ont fait en 2011, contre 3,4% des salariés.



d) ... et peu qualifiantes

L'offre de formation professionnelle française est principalement destinée au développement des compétences spécifiques attachées au poste de travail. En effet, seuls 3,5% des Français âgés de 25 à 64 ans avaient suivi une formation formelle en 2011 selon Eurostat, c'est-à-dire une formation certifiante ou diplômante. C'est cette fois beaucoup moins qu'en moyenne en zone euro (5,1%) ou même en Espagne (7%), légèrement moins qu'en Allemagne (3,8%). Parmi les pays de l'Union Européenne, seules la Bulgarie, la Slovaquie, la Roumanie, la Grèce et l'Italie font moins bien. La France se démarque donc des autres pays par une participation surtout centrée sur des formations non formelles³⁹.



³⁹ Selon l'INSEE, « la formation informelle comprend des activités d'apprentissage découlant des activités de la vie quotidienne liées au travail, à la famille ou aux loisirs. Elle n'est ni organisée, ni structurée (en termes d'objectifs, de temps ou de ressources). L'apprentissage informel possède la plupart du temps un caractère non intentionnel de la part de l'apprenant. Les acquis de l'apprentissage informel ne conduisent habituellement pas à la certification. »

Source : Enquête AES (Eurostat)

Note : L'enquête AES définit le taux de participation comme la participation à une formation au cours de l'année

Le dossier documentaire remis à l'occasion de Grande conférence sociale de juin 2013 relevait justement que l'offre de formations certifiantes accessibles en parallèle à une activité professionnelle est faible en France et ajoutait : « *L'introduction du droit Individuel à la formation n'a pas changé grand-chose à cet état de fait. La plupart des formations qu'il a suscitées restent courtes. Les pays scandinaves ou le Royaume-Uni se caractérisent par une bien plus forte présence de formations certifiantes en cours de carrière : 8 à 9 % des actifs accèdent chaque année à de telles formations* ». ⁴⁰

Par ailleurs, les formations les plus dispensées sont en moyenne plus courtes (39 heures) que l'ensemble des formations (48 heures), ce qui ne permet pas de suivre des formations certifiantes ou qualifiantes. Et les neuf premières sont des spécialités de services comme les formations à la sécurité des biens et des personnes (11.5% des stagiaires) ou les formations au développement des capacités d'orientation, d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle (6.6% des stagiaires). Les formations aux disciplines générales ne représentent que 5.5% des heures dispensées et seuls 4.2% des stagiaires y ont accès ⁴¹. Elles n'arrivent qu'en 10^{ème} place des formations les plus dispensées (cf tableau ci-après).

Tableau 6 : Les dix premières spécialités de formation en 2011

	En % des stagiaires	En % des heures-stagiaires	Durée moyenne (en heures)
Sécurité des biens et des personnes, police, surveillance (y, c. hygiène et sécurité)	11,5	5,6	22,7
Développement des capacités d'orientation, d'insertion ou de réinsertion sociale et professionnelle	6,6	4,1	28,8
Santé	6,5	7,2	51,4
Spécialités plurivalentes des échanges et de la gestion	6,4	4,0	28,9
Informatique, traitement de l'information, réseaux de transmission des données	6,1	5,8	43,5
Transport, manutention, magasinage	5,8	5,1	41,5
Développement des capacités comportementales et relationnelles	4,5	4,3	45,0
Commerce, vente	4,4	5,9	61,2
Ressources humaines, gestion du personnel, gestion de l'emploi	4,4	3,6	37,7
Formations générales	4,2	5,5	60,1
Ensemble des 10 premières spécialités	60,4	51,1	39,2

Champ : organismes d'enseignement ou de formation continue ayant réalisé des actions de formation continue. France entière.
Source : Bilans pédagogiques et financiers, traitement Dares.

Source : annexe au PLF pour 2014, Formation professionnelle

e) Des inégalités d'accès en fonction des secteurs

La logique de branches professionnelles peut engendrer des inégalités d'accès très importantes en fonction des secteurs. Certes, ces inégalités reflètent les niveaux de

⁴⁰ Grande conférence sociale ; Dossier documentaire Table ronde n°1 « Emploi et formation professionnelle », 20 juin 2013.

⁴¹ Cf Annexe au PLF pour 2014, Formation professionnelle.

qualification moyens des salariés de ces secteurs ou encore la concentration ou non de PME dans le secteur. Mais elles montrent la fragilité des salariés de certains secteurs aux mutations économiques et à l'ouverture internationale.

Données selon le secteur d'activité (Na 38) entreprises de plus de 10 salariés en 2011)

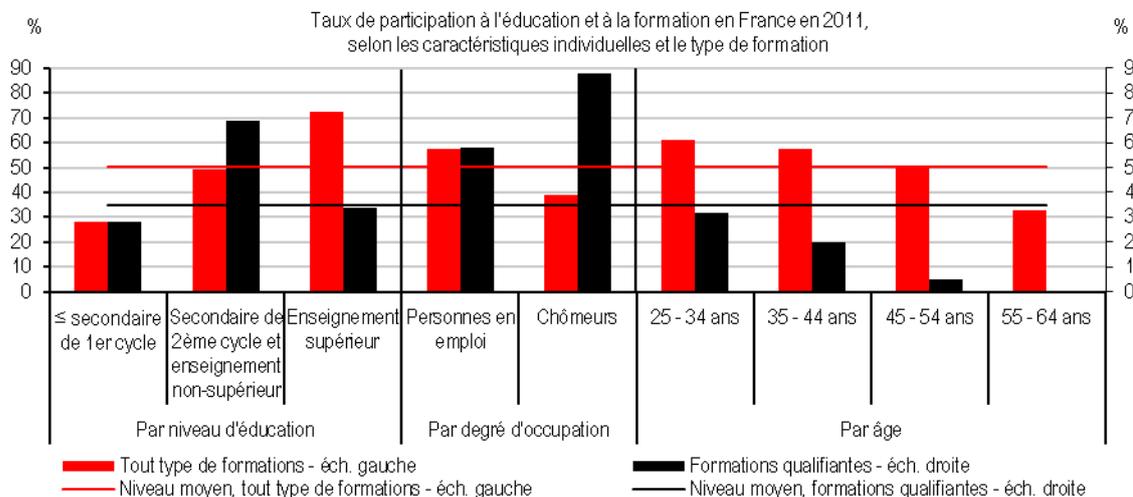
SECTEURS (NAF rev.2)	Nombre de salariés 2011	Taux de participation financière 2010 (%)	Taux de participation financière 2011 %	Taux d'accès 2011 %	
DZ Production et distribution d'électricité, de gaz, de vapeur et d'air conditionné	679 437	6,06	6,52	72,4 %	
CD Cokéfaction et raffinage	56 894	4,55	5,18	78,5 %	
JB Télécommunication	207 500	4,30	5,03	67,8 %	
OZ Administration publique	322 842	4,30	4,53	63,9 %	
KZ Activités financières et d'assurance	1 265 761	3,74	3,69	68,2 %	
CF Industrie pharmaceutique	140 326	3,45	3,59	61,3 %	
CL Fabrication de matériels de transport	328 909	3,38	3,35	56,6 %	
HZ Transport et entreposage	1 160 645	3,67	3,19	47,5 %	
MA Activités juridiques, comptable, de gestion, d'architecture, d'ingénierie, de contrôle et d'analyse techniques	836 178	2,80	3,03	49,4 %	
CI Fabrication de produits informatiques, électroniques et optiques	171 282	2,84	2,89	54,9 %	
CG Fabrication produits caoutchouc et plastique et autres produits minéraux non métalliques	262 086	2,66	2,89	40,5 %	
JC Activités informatiques et services d'information	383 066	2,90	2,86	42,8 %	
MB Recherche-développement scientifique	88 165	2,84	2,85	48,5 %	
CE Industrie chimique	161 242	2,88	2,82	55,0 %	
BZ Industries extractives	23 592	3,10	2,75	50,3 %	
CJ Fabrication d'équipements électriques	109 857	2,75	2,70	41,4 %	
PZ Enseignement	232 959	2,48	2,53	40,9 %	
CK Fabrication de machines et équipements n.c.a.	168 760	2,47	2,53	43,0 %	
EZ Production et distribution d'eau, assainissement, gestion des déchets et dépollution	100 654	2,48	2,49	48,2 %	
CH Métallurgie et fabrication de produits métalliques à l'exception des machines et équipements	260 984	2,38	2,41	35,0 %	
MC Autres activités spécialisées, scientifiques et techniques	122 149	2,06	2,40	43,8 %	
SZ Autres activités de services	205 232	2,45	2,38	39,9 %	
RZ Arts, spectacles et activités récréatives	104 663	2,59	2,36	45,7 %	
LZ Activités immobilières	99 835	2,39	2,33	44,6 %	
CM Autres industries manufacturières; réparation et installation de machines et équipements	165 152	2,55	2,33	38,1 %	
CA Fabrication des denrées alimentaires, de boissons et de produits à base de tabac	271 083	2,34	2,28	40,5 %	
JA Edition, audiovisuel et diffusion	156 627	2,42	2,24	40,8 %	
QA Activités pour la santé humaine	228 678	2,22	2,22	39,2 %	
QB Hébergement médico-social et social et action sociale sans hébergement	352 996	2,33	2,21	44,2 %	
GZ Commerce, réparation d'automobiles et de motocycles	1 319 008	2,18	2,17	35,7 %	
NZ Activités de services administratifs et de soutien	691 303	2,05	2,11	31,6 %	
CC Travail du bois, industrie du papier et imprimerie	101 715	2,16	2,07	30,9 %	
CB Fabrication de textile, industrie de l'habillement, industrie du cuir et de la chaussure	58 702	2,02	1,98	26,4 %	
FZ Construction	487 318	1,92	1,87	32,5 %	
AZ Agriculture, sylviculture et pêche	38 097	1,78	1,85	26,8 %	
IZ Hébergement et restauration		174 393	1,72	1,66	24,8 %
Tous secteurs		11 538 089	2,73	2,73	42,5 %

Source : annexe au PLF pour 2014, Formation professionnelle

e) Les plus de 45 ans n'ont toujours que peu accès à la formation professionnelle... malgré le report de l'âge de départ en retraite

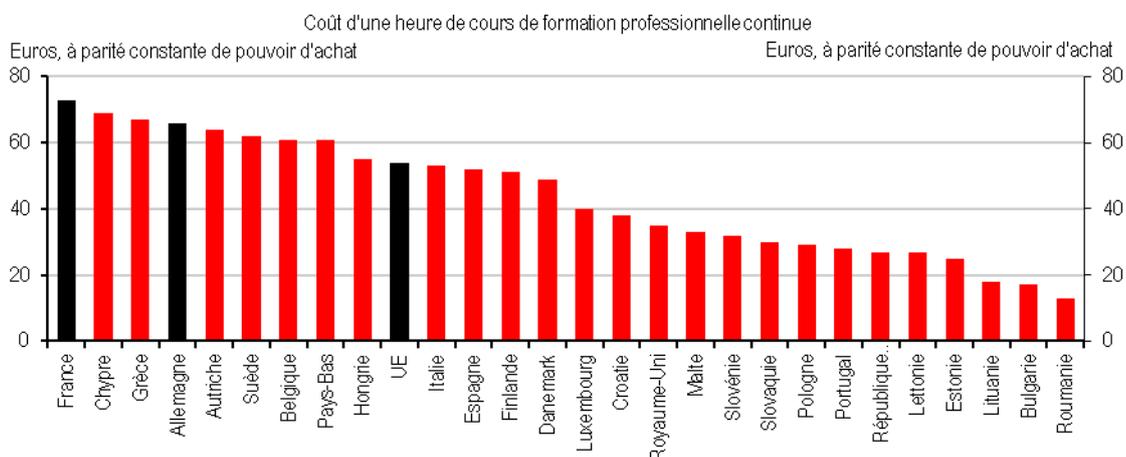
Le taux de participation à la formation continue diminue avec l'âge : 61% des 25-34 ans suivaient une formation, dont 8,8% une formation qualifiante, contre seulement,

respectivement, 32,8% et 0,5% des 55-64 ans. Or l'allongement des parcours professionnels nécessiterait un développement des formations tout au long de la vie afin de maintenir les capacités cognitives.



2.4 - Une heure de formation professionnelle plus coûteuse en France que dans les autres pays de l'Union européenne

Le coût d'une heure de formation professionnelle en France était le plus élevé des pays de l'Union européenne, supérieur de 35,2% par rapport au coût moyen d'une heure de formation dans l'ensemble de l'UE à 28, selon Eurostat (cf graphique ci-dessous).



Source : Enquête Continuing Vocational Training Survey, Eurostat

Notes : Le Standard de Pouvoir d'Achat (SPA) est une unité monétaire qui élimine les différences de niveaux de prix entre les pays : les agrégats exprimés en SPA correspondent à la division des agrégats à prix courants par les Parités de Pouvoir d'Achat (PPA) respectives.

Les caractéristiques du système de formation professionnelle continue en France en font un dispositif relativement coûteux. En effet, la participation est importante mais pas forcément ciblée puisque de nombreux salariés s'en sont trouvés exclus alors qu'ils auraient souhaité en bénéficier. De plus, ces formations sont réalisées sous forme de cours plutôt que de formations ou ateliers sur le lieu de travail, contrairement à ce qu'on observe dans les autres pays européens. Enfin, le coût des heures de cours suivies est nettement plus élevé en France que dans les autres pays de l'Union européenne. Pour ces raisons, la dépense totale publique et privée allouée à la formation professionnelle en France a nettement augmenté ces dernières années. Elle représentait 32 milliards d'euros en 2011, soit une hausse de 13,1% par rapport à 2007 et de 35,5% par rapport à 2003... pour un taux de salarié diplômés de 0,6% à 0,7% par an seulement.

Tableau : Dépense nationale française de formation professionnelle					
	2003	2005	2007	2009	2011
Coûts (en milliards d'€)	23.59	25.82	28.25	31.41	31.96

Source : DARES

Si on divise le montant de la dépense en formation professionnelle par le nombre de salariés, on trouve une dépense de près de 1 360 euros par salarié et par an en 2011, contre environ 1 040 euros en 2003, soit une hausse de 31,3%. En corrigeant de l'inflation, il apparaît qu'entre 2003 et 2011, les dépenses de formation professionnelle par salarié ont bondi de 15% en euros constants. Pourtant, la durée moyenne des formations suivies par chaque salarié est restée stable.

2.5 - Ce qui fonctionne est peu développé et réservé à quelques-uns

Deux dispositifs jouent un véritable rôle de promotion professionnelle et d'aide à la mobilité : le contrat de professionnalisation et le congé individuel de formation. Ces deux dispositifs restent méconnus et gérés de façon malthusienne.

Le **contrat de professionnalisation** est un dispositif d'insertion en alternance, destiné aux jeunes et aux demandeurs d'emploi. D'une durée variant entre six mois et deux ans, ce contrat s'accompagne d'une formation qui représente entre 15% et 25% du temps de travail, et au minimum 150 heures. Cette formation doit permettre l'acquisition d'une qualification professionnelle, qu'il s'agisse d'un diplôme, d'un titre reconnu par l'Etat ou par une branche, ou d'un certificat de qualification professionnelle.

Les contrats de professionnalisation bénéficient avant tout à des personnes dont le niveau de qualification est supérieur ou égal au baccalauréat (72 % des entrées en 2012⁴²). Ils donnent des résultats satisfaisants, tant en matière de qualification que d'insertion professionnelle. Plus de 70% des contrats de professionnalisation achevés en 2011 ont permis à la personne d'obtenir totalement le diplôme ou la qualification visée⁴³. Six mois après la fin de leur contrat, les trois quarts des personnes sont en emploi, dont les deux tiers ont des contrats à durée indéterminée.

Très efficaces, les contrats de professionnalisation voient leur nombre stagner autour de 150 000 contrats par an, depuis 2009. En raison de la méconnaissance du dispositif par les demandeurs d'emploi, Pôle emploi et les employeurs, le nombre d' « adultes » en formation stagne autour de 30 000.

Le **congé individuel de formation** permet à tout salarié ayant au moins deux ans d'activité professionnelle de s'absenter pour suivre des actions de formation, qui ne peuvent dépasser un an ou 1 200 heures. Il peut bénéficier aux salariés en contrat à durée indéterminée, mais aussi aux salariés en contrat à durée déterminée et en mission d'intérim, s'ils commencent la formation dans les douze mois suivant la fin de leur contrat. Son financement est assuré par les organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du congé individuel de formation (OPACIF), qui garantissent notamment le maintien de la rémunération ou de l'indemnisation des personnes.

Les différents bilans réalisés montrent que le congé individuel de formation représente un véritable outil de promotion sociale et de mobilité professionnelle. Il bénéficie essentiellement à des personnes dont le niveau de formation est équivalent ou inférieur au baccalauréat (60% des entrants)⁴⁴. Ces personnes bénéficient de formations longues (772 heures fin 2012⁴⁵), qui se concluent dans plus de 90% des cas par un diplôme, un titre ou un certificat de qualification professionnelle.

Pour les personnes en contrat à durée indéterminée, le congé individuel de formation permet dans plus de 50% des cas un changement de secteur d'activité ou d'entreprise. Pour la moitié des personnes qui effectuent une mobilité interne ou externe, celle-ci s'accompagne d'une montée en qualification⁴⁶.

Le congé individuel de formation souffre cependant à la fois d'une faible notoriété et d'une gestion malthusienne pratiquée par les OPACIF, au vu de son coût (près de 25 000 euros en moyenne). Environ 60 000 projets de CIF sont présentés chaque année, et leur financement est refusé dans 50% des cas par l'organisme paritaire agréé pour le congé

⁴² Le contrat de professionnalisation en 2012, DARES Analyses n°75, DARES, décembre 2013.

⁴³ Six mois après un contrat de professionnalisation arrivé à échéance en 2011, DARES Analyses n°33, DARES, avril 2014.

⁴⁴ L'impact du congé individuel de formation : deuxième évaluation nationale sur les parcours achevés en 2010, Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, septembre 2012.

⁴⁵ Enquête quantitative CIF 2012 : synthèse et données, Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, décembre 2013.

⁴⁶ Les transitions professionnelles des salariés en CIF, Observatoire des transitions professionnelles, juin 2012.

individuel de formation (OPACIF) sans justification. Pour les personnes en contrat à durée déterminée ou dans l'intérim, le congé individuel de formation reste anecdotique, par manque d'information du public cible : à peine 10 000 demandes sont présentées chaque année.

A ces deux dispositifs, on pourrait ajouter la **VAE (validation des acquis de l'expérience)**, qui permet de certifier l'acquisition des savoir-faire en situation de travail et ne parvient pas à se développer à la mesure des besoins. Déjà en 2004, Pierre Cahuc et Francis Kramarz notaient : « La question de la validation de l'expérience est centrale dans tout système cherchant à promouvoir non seulement la mobilité ascendante, c'est-à-dire au sein d'une profession ou d'un secteur, mais aussi la mobilité horizontale, c'est-à-dire entre professions ou entre secteurs ».⁴⁷

⁴⁷ « De la Précarité à la Mobilité : Vers une Sécurité Sociale Professionnelle », Rapport de Pierre Cahuc et Francis Kramarz, 2 décembre 2004.

3 – Face aux faiblesses de la formation professionnelle : quelques avancées, des inconnues, et des blocages persistants

3.1 - Les avancées de la loi sur la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale...

Le Gouvernement donne une portée ambitieuse à l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013 et à la loi du 5 mars 2014, « *appelés à imprimer une marque décisive pour notre système de formation professionnelle, revenant par certains aspects à l'esprit de l'accord initial de 1970 et de la loi fondatrice de 1971, et les adaptant aux exigences d'une économie et d'un marché du travail qui ont profondément changé depuis quarante ans* »⁴⁸. De fait, plusieurs de ses composantes bouleversent le paysage de la formation professionnelle :

- **La suppression de « l'obligation de financer » :**

La suppression de l'obligation d'un financement de la formation à hauteur de 0,9% de la masse salariale au titre du plan de formation par les entreprises de plus de 300 salariés devrait limiter la « dérive bureaucratique » du système. Considérant actuellement le financement de la formation comme une « charge », les directions des ressources humaines des entreprises sont essentiellement tenues d'identifier les dépenses de formation « imputables »⁴⁹. La formation relève désormais explicitement d'un investissement pour les grandes entreprises, qui sont tenues à une « obligation de faire » plus exigeante qu'un simple financement.

La réforme du financement de la formation permet de distinguer plus clairement les dépenses dont le financement est mutualisé pour des considérations d'intérêt général : plan de formation des entreprises de moins de cinquante salariés, périodes de professionnalisation et congé individuel de formation, compte personnel de formation.

- **L'accompagnement des personnes dans leur évolution professionnelle :**

L'organisation d'un entretien professionnel était déjà prévue tous les deux ans et à mi-carrière, dans les entreprises de plus de cinquante salariés, « *pour permettre au salarié d'être acteur dans son évolution professionnelle* »⁵⁰. Mis en œuvre de façon hétérogène suivant les branches professionnelles, l'entretien professionnel n'avait pas spécifiquement prouvé la capacité de l'encadrement à jouer un rôle « *dans l'accompagnement et la formation de tous les salariés de l'entreprise, et dans l'élaboration du projet professionnel des salariés* »⁵¹.

⁴⁸ Exposé des motifs de la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et au dialogue social.

⁴⁹ Formations éligibles dans les dépenses relevant de l'obligation de financement de la formation par l'entreprise, définies dans la déclaration fiscale « 24-83 ».

⁵⁰ Accords nationaux interprofessionnels du 5 décembre 2003 sur la formation, et du 9 mars 2006 sur l'emploi des seniors.

⁵¹ Article 5-4 de l'accord national interprofessionnel du 5 décembre 2003.

L'entretien professionnel tous les deux ans est généralisé à toutes les entreprises, et surtout ses objectifs sont formalisés dans le cadre de l'« état des lieux récapitulatif du parcours professionnel » qui doit être réalisé tous les six ans. Cet état des lieux recense les entretiens réalisés, les actions de formation suivies par le salarié, les évolutions salariales ou professionnelles intervenues, et les validations des acquis de l'expérience ou les certifications même partielles obtenues par le salarié. La sanction prévue pour les entreprises de plus de cinquante salariés⁵² devrait permettre d'inciter à une « obligation de faire » de l'entreprise.

Parallèlement est créée une fonction de « conseil en évolution professionnelle »⁵³, qui est ouverte à titre gratuit à toute personne dès son entrée sur le marché du travail, quel que soit son statut. Le conseil en évolution professionnelle doit aider la personne à élaborer son projet professionnel, qu'il nécessite ou non une formation, à identifier les compétences qu'il lui serait utile d'acquérir, et si besoin l'accompagner dans son projet de formation. Le conseil en évolution professionnelle devrait permettre de soutenir les personnes les plus fragiles, et plus particulièrement les jeunes « NEET » et les demandeurs d'emploi.

- **La création du compte personnel de formation :**

Le compte personnel de formation (CPF) prendra la suite du « droit individuel à la formation » (DIF) au 1^{er} janvier 2015, en répondant à certaines des difficultés que ce dispositif avait rencontré. Le droit individuel à la formation était uniquement partiellement « portable », c'est-à-dire qu'il pouvait être mobilisé dans les deux ans suivant le changement de poste de la personne, ou sa perte d'emploi. Le CPF est entièrement attaché à la personne et non au contrat de travail, et peut donc être mobilisé quel que soit son statut (salarié, demandeur d'emploi...). Un financement dédié permettra de mettre en place le CPF (1 Md€), qui donnera la possibilité de cumuler 150 heures en « socle » et pourra être abondé par l'ensemble des partenaires (Pôle emploi, FPSPP, région...).

La gestion du compte personnel de formation sera effectuée par la Caisse des dépôts et consignations, qui s'attachera aux interfaces complexes entre le CPF, le compte épargne temps, le compte personnel de prévention de la pénibilité, et les financements mobilisés par Pôle emploi, les OPCA et les entreprises.

3.2 - ... et les inconnues de la loi, dont la réussite repose sur un « pari »

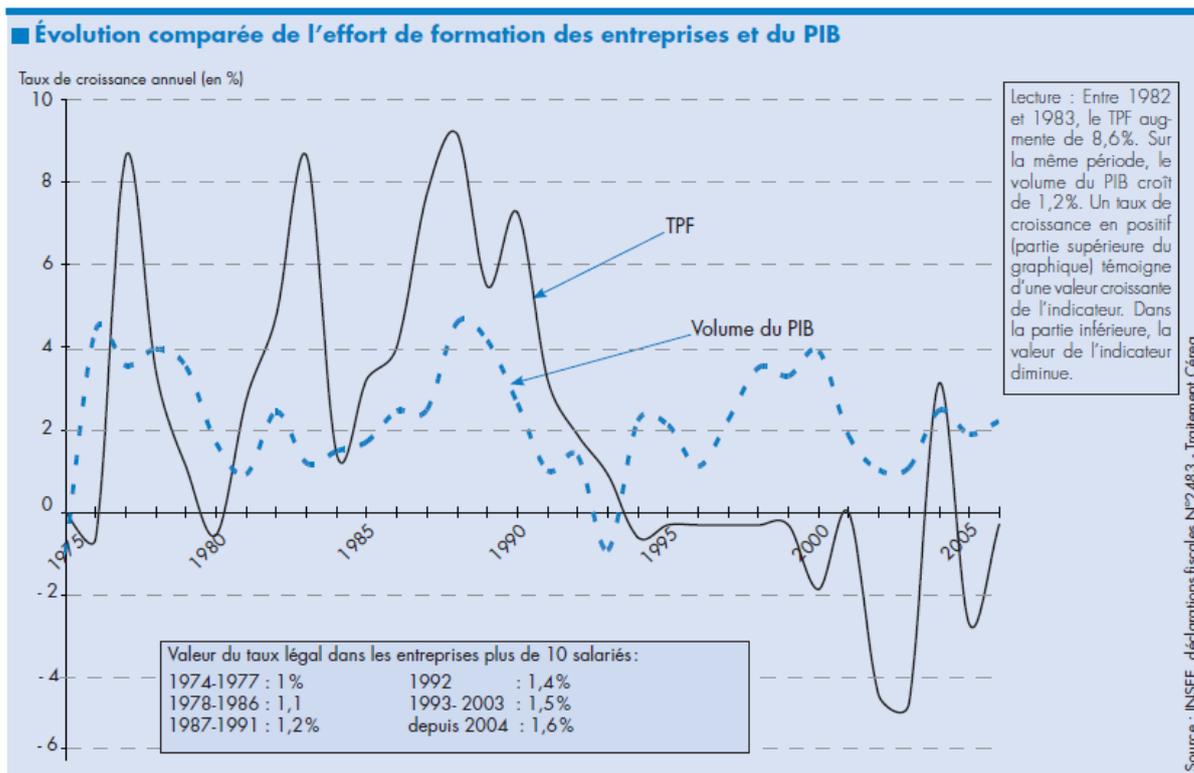
➤ **La responsabilité des entreprises pour évoluer vers une « obligation de former » :**

Dans un contexte économique dégradé, le plan de formation joue le rôle de variable d'ajustement comme les autres investissements (*cf.* graphique ci-dessous⁵⁵)

⁵² En l'absence de deux des quatre éléments obligatoires sur l'état des lieux récapitulatif à six ans, l'entreprise est tenue à un abondement correctif de 100 heures du compte personnel de formation du salarié..

⁵³ Article 32 de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013.

⁵⁵ Les entreprises forment moins quand la conjoncture se dégrade, Bref n°267, Céreq, 2009.



Source : Céreq à partir des déclarations fiscales n°2483

La suppression de l'obligation de financement, la mise en place du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle risque d'être interprétés par certaines entreprises comme une « déresponsabilisation » de la formation des salariés les plus fragiles, qui relèveraient de l'action publique. Le risque n'est pas négligeable de voir la formation en entreprise encore recentrée sur la « gestion des potentiels », les actions auprès des autres salariés se limitant aux formations obligatoires, à des entretiens tous les deux ans, et à l'alimentation du CPF.

En effet, la pratique de l'entretien professionnel, base de toute politique de formation, est loin d'être généralisée en France. D'après le "Baromètre 2014 de la formation professionnelle en France" réalisé par la CEGOS, la perception des DRH et celle des salariés diverge assez nettement. Si 69 % des DRH répondent qu'un entretien est réalisé au moins une fois tous les deux ans, ils ne sont que 54 % des salariés à répondre dans le même sens et 30 % à indiquer qu'il n'y a jamais l'équivalent d'un entretien professionnel dans leur entreprise (contre 7 % des DRH). Cette enquête montre également que ce sont « surtout les salariés les moins formés et les moins qualifiés » qui indiquent n'avoir jamais eu le moindre entretien de ce type dans leur entreprise.

Une autre enquête de la Cegos, publiée en mars 2012 et menée auprès de salariés, DRH et responsables de formation dans six pays d'Europe (France, Allemagne, Espagne, Italie, Pays-Bas et Royaume-Uni), permet de mieux connaître les pratiques et les attentes. Le taux de satisfaction des salariés français s'avère le plus bas (en comparaison de celui des salariés de l'ensemble des pays couverts par l'étude) pour ce qui concerne la capacité de leur entreprise à :

- définir les besoins de leurs salariés et leur permettre d'exprimer leurs attentes en matière de formation ;
- informer leurs salariés sur les offres de formation qu'ils pourraient suivre ;
- bâtir et sécuriser leurs parcours professionnels.

Cette enquête montre également que le suivi post formation est loin d'être systématique: moins d'une entreprise sur trois évalue systématiquement la mise en application de la formation.

➤ **La professionnalisation de l'accompagnement :**

Le conseil en évolution professionnelle représente un nouveau métier, qui ne recoupe pas totalement les fonctions exercées par un conseiller de Pôle emploi ou en Mission locale, ni celles exercées par les référents des OPACIF. L'ensemble des institutions désignées pour mettre en place le conseil en évolution professionnelle ne doivent pas considérer que, comme Monsieur Jourdain pour la prose, elles faisaient de la formation sans le savoir. La construction d'une culture métier commune, et la professionnalisation des institutions, sont des conditions essentielles à la réussite de la réforme de la formation professionnelle.

➤ **L'accompagnement des personnes les plus fragiles :**

La mise en place d'un « compte personnel » permet d'attacher les droits à la personne et non à son statut, et s'inscrit dans une logique de plus grande autonomisation des individus. En l'absence d'une information et d'un appui suffisants aux publics fragiles, le risque est fort de constater un niveau élevé de non-recours⁵⁶...reportant sur les salariés la responsabilité de l'absence de formation. L'enquête de la Cegos de 2012 mentionnée ci-dessus montrait que les DRH souhaitent focaliser leurs investissements en formation principalement sur les jeunes et les personnes considérées comme des 'talents'. Former les personnes dont l'employabilité est menacée n'arrive qu'en dernier rang des actions prioritaires (prioritaire pour seulement 28% des DRH).

➤ **Le financement de formations permettant d'acquérir de nouvelles compétences :**

Les formations qui seront éligibles au compte personnel de formation seront définies par différentes listes, élaborées aux niveaux interprofessionnel national, interprofessionnel régional et de la branche professionnelle⁵⁷. Ces listes devront en principe être étroitement liées à des métiers « en tension » et aux compétences recherchées par les employeurs.

On ne peut écarter à ce stade le risque que ces listes, directement liées à des compétences techniques et professionnelles, ne permettent pas à des salariés à bas niveau de qualification de s'inscrire dans des formations transverses « de culture générale ». De plus, le CPF ne pourra être en mesure de donner accès à des formations qualifiantes et diplômées, qui durent en moyenne 450 heures selon l'INSEE⁵⁸, en l'absence de cofinancements importants de l'ensemble des acteurs de la formation professionnelle.

⁵⁶ L'individualisation dans les politiques de l'emploi : quels effets de chèques, comptes et contrats ? Résultats d'une analyse comparative internationale, Note d'analyse du Centre d'analyse stratégique n°293, octobre 2012.

⁵⁷ Article 17 de l'accord national interprofessionnel du 14 décembre 2013, et article L.6323-16 du code du travail.

⁵⁸ Formations et emploi, 2013, p.39.

En l'absence de choix entre des formations relativement courtes et « généralistes », et des formations longues et qualifiantes, le compte personnel de formation risque de continuer à financer l'existant et ne pas conduire à des changements substantiels.

➤ **La mobilisation des partenaires sociaux pour « faire vivre » la réforme sur le territoire :**

Afin d'adapter la politique de la formation professionnelle et de l'emploi aux caractéristiques des territoires, la loi du 5 mars 2014 rénove les instances de représentation des partenaires sociaux et les instances de concertation au niveau régional.

Le comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation, composé des représentants régionaux des organisations syndicales et patronales, est notamment chargé d'établir les listes régionales de formations éligibles au compte personnel de formation (article L. 6123-6 du code du travail). Le comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP) est l'instance de concertation régionale entre les partenaires sociaux, les représentants de la région et de l'Etat (article L. 6123-3 du code du travail).

La mobilisation des partenaires sociaux est la condition *sine qua non* pour permettre d'adapter réellement les formations aux priorités des territoires, et mobiliser celles-ci au profit de la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences dans les bassins d'emploi.

➤ **La communication sur les moyens mis à disposition des salariés, des jeunes et des demandeurs d'emploi :**

Une bonne communication autour de cette réforme suppose une certaine « pédagogie du système ». Or, si la loi du 5 mars 2014 introduit une simplification bienvenue des « tuyaux », le grand nombre d'acteurs intervenant dans le paysage de la formation professionnelle rendant celui-ci particulièrement complexe et peu lisible.

3.3 -Des problèmes d'action collective qui ne sont que partiellement levés

➤ **Les intérêts convergents de court terme (employabilité-accès) vont à l'encontre du développement économique et social et du bien-être collectif de moyen terme.**

Apparemment consensuelle quand on dresse un tableau général, la réforme de la formation professionnelle devient très polémique quand on l'applique à des situations concrètes. Les contestations viennent aussi bien des employeurs, des salariés et des organisations syndicales, dans une étonnante convergence d'intérêts bien compris...à court terme.

Les difficultés se cristallisent autour de la notion d' « employabilité ». Le maintien de l'employabilité des personnes relève de la responsabilité de Pôle emploi pour les

demandeurs d'emploi⁵⁹, et des employeurs pour les salariés⁶⁰. Cette obligation est toutefois interprétée dans un sens court-termiste par les employeurs comme par le service public de l'emploi. La formation étant vue comme un instrument des politiques de l'emploi, elle est mobilisée pour permettre l'accès et le maintien dans un emploi précis, au détriment des compétences transversales.

L'« employabilité-accès » est privilégiée par les employeurs et le service public de l'emploi, sans opposition des salariés ni des organisations syndicales. Des salariés, car le renforcement de compétences spécifiques semble – souvent à tort – un rempart contre le chômage. Ainsi les seules demandes de formations des salariés ou des demandeurs d'emploi portent sur les « formations utiles », au détriment de l'actualisation des connaissances de « culture générale » pourtant cruciales pour conserver ou retrouver un emploi. Des organisations syndicales, car les programmes de formation professionnelle générale apparaissent comme l'antichambre de plans de reconversion.

Le contexte économique actuel est paradoxalement très défavorable à la mobilisation d'actions de formations transverses et transférables :

- **les entreprises sont d'autant moins incitées à investir dans les personnes à faible niveau de qualification**, que le maintien de ces emplois reste largement subventionné par l'Etat, par le biais des allègements de cotisations sociales. De plus, dans leur décision de mobiliser des formations pour leurs salariés, les entreprises tiennent compte de la rentabilité privée de ces formations, qui est plus élevée pour leurs salariés qualifiés, plutôt que de leur rentabilité sociale et collective⁶¹;
- **les entreprises n'ont pas la responsabilité « sociale » de la prise en charge des salariés qui perdent leur emploi**, grâce au mécanisme d'assurance chômage ;
- **les actions auprès des demandeurs d'emploi privilégient le retour rapide à l'emploi**, alors même que les formations retardent, à court terme, la réinsertion professionnelle. C'est pourquoi « l'ADN » de l'Agence nationale pour l'emploi hier, de Pôle emploi aujourd'hui, tend à privilégier la recherche directe d'emploi, et non les projets de formation et de reconversion. D'ailleurs, les statistiques évaluent l'efficacité des mécanismes d'accompagnement quelques mois après leur fin alors qu'il faudrait attendre au moins trois ans (cf encadré ci-après) ;

⁵⁹ L'article L.5312-1 du code du travail donne compétence à Pôle emploi pour prescrire toutes les actions nécessaires auprès des demandeurs d'emploi « pour développer leurs compétences et améliorer leur employabilité ».

⁶⁰ Au sens de l'article L.6321-1 du code du travail : « l'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations ».

⁶¹ H. Sala, J. I. Silva, "Labor Productivity and Vocational Training: Evidence from Europe", IZA Discussion Paper No. 6171, November 2011.

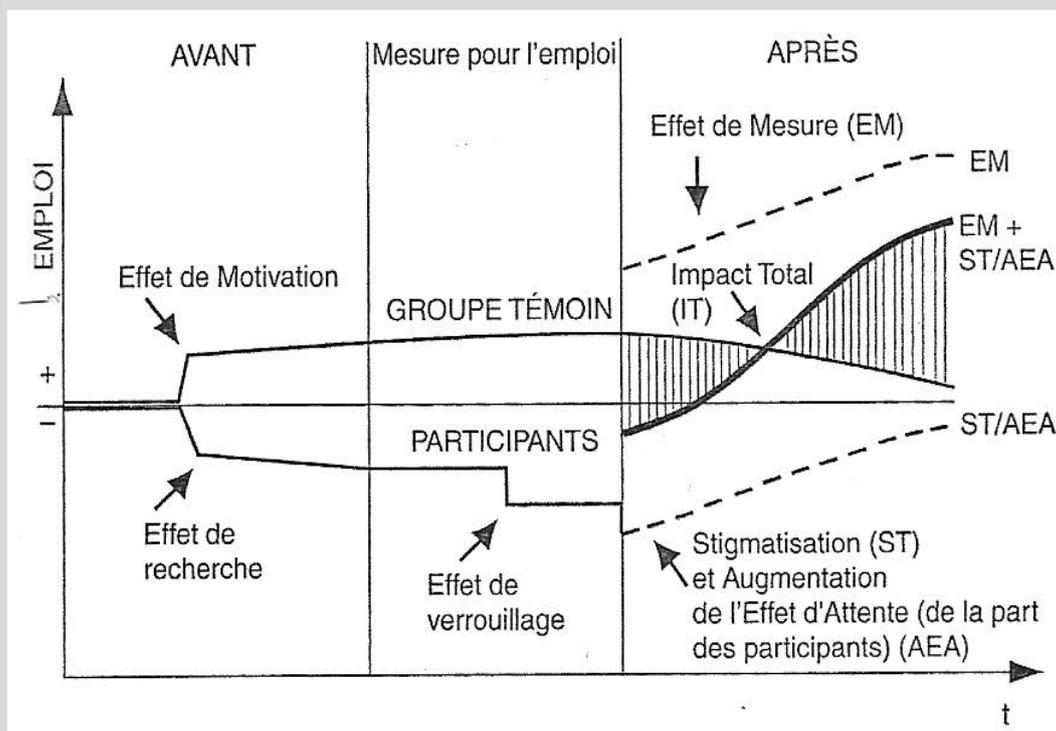
- **dans un contexte de forte contrainte sur les finances publiques**, les pouvoirs publics risquent de ne pas donner la priorité au financement de formations transverses ou de reconversion, en l'absence d'évaluation convaincante sur leur qualité et leur utilité à court et à moyen terme.

C'est à l'ensemble de ces oppositions et appréhensions que Bertrand Schwartz avait fait face, lors du plan de reconversion d'ouvriers dans les mines de fer de Briey en 1964⁶². Il a notamment souligné les craintes des organisations syndicales et des mineurs sur des plans de reconversion : *« La reconversion, ce n'est pas un mot de mineur, dit l'un d'entre eux. Pour un mineur, c'est un mot hypocrite. Se reconvertir signifie être reconverti, c'est-à-dire perdre son emploi, sa qualification, son rôle, son statut social, en un mot subir. Si former, c'est se détourner du métier de mineur pour en apprendre un autre, alors on ne veut pas se former ».*

⁶² Moderniser sans exclure, Bertrand Schwartz, La Découverte, 1997.

La formation professionnelle peut à court terme réduire la probabilité de retour à l'emploi

Effets objectifs et subjectifs découlant d'une mesure de formation bénéficiant à un groupe de chômeurs : une représentation stylisée



Günther SCHMID 2001, « L'activation des politiques de l'emploi : combiner la flexibilité et la sécurité dans les Marchés du Travail Transitionnels », in Jean-Philippe TOUFFUT (dir.) 2001, *Institutions et croissance. Les chances d'un modèle économique européen*, Albin Michel, p. 103

Le graphique présente de manière stylisée quatre effets subjectifs venant s'ajouter à l'objectif d'amélioration des compétences et des qualifications au cours et à l'issue d'une opération de formation des chômeurs.

L'axe *horizontal* schématise le déroulement du temps, cependant que l'axe *vertical* résume les variations du rapport à l'emploi (probabilité d'être embauché) : s'améliorant vers le haut et se dégradant vers le bas.

On distingue deux groupes, l'un bénéficiant de la formation, et l'autre, censé statistiquement être équivalent (mêmes niveaux de diplômes, âges, origines sociales...) ne bénéficiant pas de la formation et devenant le groupe témoin. Les deux groupes partent de la même probabilité de retrouver un emploi, et leurs trajectoires divergent dès l'annonce de la formation. En effet, le groupe témoin apprenant qu'il n'est pas bénéficiaire, intensifie ses efforts de formation (**effet 1, dit effet de motivation**). En conséquence sa probabilité de retrouver des emplois s'améliore, pour ensuite décroître progressivement au cours du temps. Il n'y a, par hypothèse, pas d'autre effet, ni objectif ni subjectif, affectant ce groupe

témoin. Un certain temps après l'annonce, la trajectoire du groupe bénéficiaire commence par un plongeon, appelé ici effet de recherche (**effet 2**, nommé aussi « Ashenfelter dip » du nom d'un économiste américain l'ayant mis en évidence). La raison de ce plongeon est simplement que **l'annonce de la formation à venir conduit certains membres du groupe à rechercher moins intensément**, attendant la formation et les gains qui pourraient en découler en termes d'amélioration de la probabilité de retrouver un emploi. Cet effet subjectif se redouble d'un second, apparaissant au cours de la formation, lorsque **les chômeurs formés peuvent renoncer à explorer ou accepter certaines offres d'emploi, au motif qu'ils sont engagés dans un processus qu'ils souhaitent mener à son terme** (le diplôme, la qualification, la certification) et préfèrent donc continuer la formation plutôt que de l'interrompre pour aller directement en emploi (**effet 3, dit ici effet de verrouillage**). Cet effet vient donc dégrader encore la motivation des bénéficiaires. Au terme de la formation, un quatrième effet psychologique vient encore s'ajouter : **celui des prétentions accrues et partiellement irréalistes des bénéficiaires à l'issue du succès qui a couronné leur période de formation**. Il est naturel, une fois diplômé, d'anticiper de meilleures conditions de salaires ou de travail, et donc d'écarter des emplois qui seraient moins favorables mais seraient disponibles tout de suite. **Cet effet 4 est dit d'attente**, mais il peut aussi correspondre à un processus psychologique observé du côté des employeurs potentiels, qui peuvent considérer que ces chômeurs frais émoulus de la formation ont perdu contact avec les réalités et notamment les contraintes d'un travail régulier. C'est alors un effet stigmatisation. On note ainsi une cascade d'effets psychologiques venant dégrader l'employabilité du groupe bénéficiaire.

Mais parallèlement, à l'issue de la mesure de formation les compétences et les qualifications de ce groupe se sont améliorées, ce qui se voit sur le graphique au départ de la trajectoire en italique, courbe intitulée « effet de mesure ». L'effet total est la somme algébrique des effets négatifs en cascade et de l'effet positif : sur le graphique, c'est la ligne grasse « impact total », dont le départ, juste à l'issue de la formation, est délibérément placé dans ce graphique SOUS le niveau initial d'employabilité que l'on espérait améliorer avec la mesure de formation ! En effet, il s'agit de rendre compte d'une situation souvent constatée, dans laquelle se trouvent de nombreux groupes de chômeurs venant juste d'être formés : ayant perdu contact avec le marché du travail, leur probabilité de retrouver un emploi est – temporairement – moindre qu'avant leur formation !

Au cours du temps, en se déplaçant donc vers la droite, les effets psychologiques s'estompent, et le seul effet durable est l'effet objectif d'amélioration des compétences. C'est ce qui permet à la courbe en gras d'impact total de s'élever assez rapidement, de croiser d'abord l'axe horizontal (situation dans laquelle les bénéficiaires retrouvent simplement leur niveau d'employabilité de départ), puis de croiser la courbe du groupe témoin (et donc d'être simplement à égalité avec eux en termes de probabilité de retrouver un emploi), pour ensuite la dépasser, typiquement pendant deux ou trois ans. On ne voit pas la fin du graphique sur la droite, mais il est logique de supposer que l'avantage objectif du groupe des formés fond peu à peu, le groupe témoin ayant l'occasion de bénéficier d'autres mesures ou d'autres opportunités.

On peut tirer deux types de conséquences de ce graphique :

1. La première est qu'il faut être très attentif à la durée des observations lorsque l'on cherche à savoir si une formation est rentable ou non tant pour les bénéficiaires que pour la société. Les taux de placement juste à la sortie de la formation ou à l'échéance de six mois peuvent être très mauvais (typiquement des probabilités de retour à l'emploi plus faibles que celles du groupe témoin), sans pour cela que la formation soit sans effets positifs plus tard.

2. La seconde conséquence est d'ordre pratique : **les effets subjectifs négatifs en cascade que nous avons schématisés ne sont pas une fatalité**. Ils surviennent dans des circonstances précises qu'il est possible d'aménager. Dès l'annonce de la formation et pendant le déroulement de celle-ci, il est possible d'indiquer aux bénéficiaires qu'elle pourra se poursuivre dans le cadre d'un éventuel emploi retrouvé, par exemple sous la forme d'itinéraires aménagés et de cours du soir. L'effet d'attente et de stigmatisation peut quant à lui être combattu aisément si la formation est effectuée au moins pour partie en entreprise, et met les chômeurs – stagiaires en contact avec des travailleurs proches de leurs qualifications, des pairs. Cela devrait rendre leurs anticipations et leurs prétentions plus réalistes à l'issue de la formation ; et symétriquement les employeurs potentiels auront pu soit directement se familiariser avec ces chômeurs en formation, soit recevoir l'information que leur formation s'effectuait au moins pour partie en situation de travail.

➤ **La formation professionnelle continue souffre encore d'une mauvaise image, qui incite peu l'ensemble des acteurs à se mobiliser.**

Après des employeurs, la formation professionnelle relevait, jusqu'à la loi du 5 mars 2014, d'une charge administrativo-financière. L'activité des directions des ressources humaines semblait porter davantage sur le calcul des « dépenses imputables » que sur le contenu des formations elles-mêmes.⁶³

Les organisations syndicales se mobilisent encore peu sur les programmes de formation, en premier lieu par manque de connaissances et de leviers d'action dans le dialogue social. Si les « commissions formation » des comités d'entreprises sont actives, les organisations syndicales ne peuvent pas négocier le contenu du plan de formation. La loi de sécurisation de l'emploi du 14 juin 2013 permet de premières avancées sur ce point : le contenu des négociations obligatoires sur la gestion prévisionnelle des emplois et compétences, dans les entreprises de plus de 300 salariés, est élargi aux orientations triennales et aux objectifs du plan de formation.

Le manque de mobilisation des organisations syndicales reste lié à des réticences de principe par rapport à la formation, que celle-ci soit vue comme un moyen d'accompagner les plans de sauvegarde de l'emploi, ou comme un moyen de modifier « l'ordre naturel des avancements de carrière ».

⁶³ Voir à cet égard les observations de la note Plan de formation dans les entreprises : de la formalité à l'outil stratégique du Commissariat général à la stratégie et à la prospective (juin 2013).

Enfin, la formation professionnelle souffre d'un déficit d'image auprès des personnes qui en auraient le plus besoin. Il ne s'agit pas pour autant de conclure hâtivement que les personnes à faible niveau de qualification ont un « manque d'appétence » pour la formation. La façon dont ces personnes sont (ou non) informées des formations ouvertes, de leur contenu et des perspectives à l'issue de ces formations est déterminante...et insuffisante aujourd'hui. Pire encore, la formation professionnelle continue échoue pour l'instant à développer de nouvelles pratiques pédagogiques par rapport à la formation initiale. C'est pourquoi les « décrocheurs » du système scolaire peuvent vivre la formation professionnelle continue comme un « retour à l'école » stigmatisant, qui les conduit à reproduire un phénomène d'échec.

Les difficultés rencontrées pour définir les formations aux compétences transverses et transférables montrent bien toutes les difficultés à sortir des schémas de l'enseignement scolaire, tout en évitant un phénomène de stigmatisation. Les personnes à bas niveau de qualification ont besoin d'une « pédagogie déscolarisée » pour leur permettre de réactiver des mécanismes d'apprentissage. Présenter cet impératif comme un « programme de lutte contre l'illettrisme » serait réducteur, et risque de décourager les bénéficiaires potentiels en les stigmatisant comme « ignorants ».

➤ **Un système polycentrique : quand tout le monde est en charge... personne n'est responsable**

La loi du 5 mars 2014 simplifie le paysage de la formation professionnelle en donnant clairement à la région le rôle de « chef de file » pour permettre à toute personne cherchant à s'insérer sur le marché du travail de disposer d'une formation professionnelle « *afin d'acquérir un premier niveau de qualification, de faciliter son insertion professionnelle, sa mobilité ou sa reconversion* » (article L.6121-2 du code du travail).

La loi ne réduit pas pour autant le nombre d'acteurs qui interviennent dans ce champ, qui reste souvent cloisonné par statut⁶⁴ : Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, OPCA, OPACIF et FONGECIF, AGEFIPH pour les personnes handicapées, Missions Locales pour les jeunes, Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi, Education nationale pour une partie des jeunes sortant du système scolaire. Plus encore, la création du compte personnel de formation peut être interprétée par les entreprises comme une « externalisation » de la formation de l'ensemble des salariés à bas niveau de qualification.

Si la réforme de 2014 et la création du compte personnel de formation ont pour objectif de donner aux personnes la responsabilité de « piloter leur employabilité », il ne peut en aucun cas s'agir de permettre aux entreprises de se défausser de la responsabilité de l'accompagnement des personnes les plus fragiles. Or dans les faits, la complexité du système actuel de formation peut conduire à ce phénomène, observé notamment pour l'accès de demandeurs d'emploi à des formations spécifiques ou longues et qualifiantes.

⁶⁴ Voir à ce sujet les observations de l'évaluation sur la formation des demandeurs d'emploi conduite par l'Inspection générale des affaires sociales en août 2013.

De fait, la prétendue « inappétence » des personnes les moins qualifiées pour la formation s'explique en partie par des barrières à l'entrée qui sont partiellement levées par les acteurs institutionnels. Ainsi, une étude de l'INSEE montre qu'au cours de l'année 2013, 37% des personnes en emploi et 55% des personnes se déclarant au chômage auraient souhaité suivre une formation, mais leur projet n'a pas abouti. Les raisons invoquées portent avant tout sur des contraintes familiales, le coût de la formation, et l'absence de soutien de l'employeur ou du service public de l'emploi ⁶⁵. Les demandeurs d'emploi représentent la situation la plus représentative de ce phénomène, comme le souligne le récent rapport de l'Inspection générale des affaires sociales⁶⁶ : « *les demandeurs d'emploi peinent à identifier la multitude d'acteurs en présence et leurs rôles respectifs, ceux-ci sont en effet souvent répartis par dispositifs parfois concurrents et dispersés sur les territoires* ». L'absence d'information fiable sur la qualité des formations proposées, des modes de contrôle et de certification des compétences acquises, et des perspectives ouvertes à l'issue de la formation représente également une « barrière à l'entrée », cause d'abandon de parcours dans un certain nombre de cas.

⁶⁵ INSEE, Formation et emploi, 2013, p.35

⁶⁶ La formation professionnelle des demandeurs d'emploi, Inspection générale des affaires sociales, août 2013.

4 – LES PRIORITES DU POINT DE VUE DE L’ACTION PUBLIQUE

Pour avoir un véritable impact, la formation professionnelle doit être pensée d’un point de vue collectif, et non d’un point de vue individuel. Cette approche revient nécessairement à porter nos réflexions sur l’organisation des entreprises et du service public de l’emploi : la formation professionnelle permet certes d’« équiper » les personnes pour le marché du travail. Mais elle doit également être un levier de changement organisationnel, qui « équipe le marché pour les personnes ».

4.1 - Efficacité : des formations qui ne se limitent pas au maintien dans l’emploi

La définition des formations professionnelles s’est progressivement restreinte à une définition administrative, d’après l’interprétation très stricte par les entreprises des dispositions réglementaires⁶⁷. Les quatre critères pris en compte (objectifs pédagogiques déterminés préalablement, programme permettant de définir la progression utilisée, moyens pédagogiques et d’encadrement, dispositif de suivi et d’appréciation des résultats) conduisent de fait à privilégier les formations « en salle de classe », et à exclure les formations générales et celles s’accompagnant d’une mise en situation dans l’entreprise.

La loi sur la formation professionnelle doit s’accompagner d’une redéfinition de ce que sont les formations, afin de sortir du prisme actuellement retenu, où la formation semble avant tout technique et ressemble par un grand nombre de traits à la scolarité initiale. Dans cette nouvelle définition, la formation professionnelle aurait largement pour objet de développer des compétences transversales à même d’élever le niveau global de qualification, qu’elle porte sur des connaissances fondamentales comme la lecture ou l’écriture, ou sur des « savoir faire » en situation de travail.

Deux conditions sont nécessaires pour bien orienter les personnes qui en ont besoin vers la formation professionnelle, et pour les motiver à entrer en formation :

- l’ensemble des acteurs de la « chaîne de formation » (services des ressources humaines des entreprises, futurs acteurs du conseil en évolution professionnelle) doivent... être formés pour intégrer ces changements d’approche ;
- l’utilité des formations pour tous doit être « donnée à voir », qu’il s’agisse de la progression professionnelle ou des mobilités intersectorielles, afin que l’entrée en formation relève d’un choix et non d’une simple obligation administrative.

4.2 - Equité : permettre aux personnes d’être mieux outillées sur le marché du travail

⁶⁷ Principalement de la circulaire de la DGEFP n°2006-35 du 16 novembre 2006 relative à l’action de formation et aux prestations entrant dans le champ de la formation professionnelle continue.

Les « perdants » actuels du système de formation professionnelle doivent être les cibles prioritaires de l'action publique. Ce sont tout particulièrement :

- les jeunes sortant du système scolaire sans qualification (NEETs) ;
- les personnes à faible niveau de qualification, d'autant plus s'ils sont dans une PME ou TPE ;
- les demandeurs d'emploi à bas niveau de qualification ou en reconversion ;
- les personnes en seconde partie de carrière (plus de 45 ans) ;
- tous les salariés qui anticipent des évolutions sectorielles.

4.3 Accessibilité : aller vers les publics qui ont « peu d'appétence » pour la formation professionnelle

Il est difficile de conduire vers la formation ces publics ciblés, même lorsque des crédits spécifiques leur sont dédiés, en raison d'un manque d'information et de réticences parfois liées à la dimension stigmatisante d'un « retour en salle de classe » ou à l'absence d'utilité immédiate du programme suivi.

C'est pourquoi trois éléments nous semblent essentiels pour la réussite de la réforme de la formation professionnelle :

- ouvrir largement des places de formation professionnelle, afin que le passage en formation professionnelle devienne la règle plutôt que l'exception, pour les personnes à faible niveau de qualification comme pour les « hauts potentiels » ;
- répondre aux attentes des personnes qui entrent en formation, afin d'adapter le contenu et l'organisation des stages de formation professionnelle pour qu'ils soient plus diversifiés qu'une simple « formation initiale bis ». Il est nécessaire pour cela de développer la recherche en pédagogie des adultes et l'innovation au sein des organismes de formation ;
- informer, orienter, accompagner les personnes afin qu'elles aient connaissance de leurs droits et puissent effectivement accéder à la formation.

Le modèle des *Union Learning Representatives* britanniques, instauré par Tony Blair à la fin des années 1990 afin d'impliquer directement les organisations syndicales pour promouvoir la formation des salariés les plus fragiles en entreprise, ne semble pas directement transposable à la France. Cependant, plusieurs des initiatives conduites en Grande-Bretagne pourraient utilement nourrir les réflexions hexagonales (cf. infra).

4.4 Lisibilité : informer les usagers, responsabiliser les acteurs

Dans un système complexe, des informations simples et fiables, et un système de décision dans des délais courts représenteraient des avancées louables.

Mieux informer implique de disposer des données consolidées et actualisées sur le calendrier, le contenu, le coût et l'intérêt des formations sur le territoire. Ces premières informations peuvent s'accompagner de « signaux de qualité », par exemple avec des

systèmes de certification des formations comparables aux normes ISO pour la gestion de la qualité. Pour simplifier et accélérer les démarches, un « chef de file » doit être tenu responsable de la coordination de son action avec celle des autres acteurs, en s'engageant sur des objectifs de nombre et délais d'entrée en formation. Enfin, il serait illusoire de vouloir informer et mobiliser les personnes, si on ne peut pas les accompagner dans leurs recherches et leurs démarches. La priorité doit dès lors être mise sur la montée en qualification des acteurs du conseil en évolution professionnelle (notamment les OPACIF, Pôle emploi et les Missions locales) et des représentants des organisations syndicales sur les questions de formation professionnelle.

4.5 - Cohérence : rapprocher l'école, la formation et l'entreprise

Terra Nova s'est fortement engagée en faveur d'un rapprochement entre ces trois mondes qui tendent à agir indépendamment. Dans une note de 2013, il était ainsi rappelé que *« les entreprises constituent des acteurs de la formation. Mais tant dans le domaine de la formation professionnelle initiale – avec en particulier l'apprentissage – que dans celui de la formation continue, l'entreprise et l'Éducation nationale tracent chacune leur chemin, en s'ignorant encore trop souvent, de sorte que les résultats sont rarement à la hauteur des moyens qui y sont consacrés. L'École ne réussira pourtant pas à mieux former sans l'appui des entreprises, tout comme les entreprises ne peuvent se passer de l'École. Secteur particulièrement crucial, l'industrie doit réapprendre à aimer l'École de la République, en même temps que la France doit se réconcilier avec son industrie, car elle ne peut faire l'économie d'une base productive »*⁶⁸.

⁶⁸ Daniel Bloch, Ismail Tsouria, Jacques Perrin, Jean-Yves Ledoux, Maya Akkari, « L'École face au défi des compétences et de la compétitivité », Note Terra Nova, 22 mars 2013

5 - PROPOSITIONS

5.1 Le « big push » : faciliter l'accès à des formations généralistes en les massifiant

a) Pour les jeunes en situation de « décrochage »

Les 133 000 jeunes qui sortent chaque année du système scolaire sans aucun diplôme, et le million de jeunes âgés de 15 à 24 ans qui ne sont ni en formation initiale ou continue, ni en emploi (NEET), cumulent pour un certain nombre d'entre eux des difficultés réelles à acquérir ou maîtriser les savoirs fondamentaux, des difficultés d'ordre social et une méconnaissance parfois absolue du marché du travail. Loin de nous l'idée de considérer cette situation comme une fatalité. Une réforme d'ensemble de l'Education nationale, avec pour objectif de garantir l'accès d'un certain nombre de jeunes à un socle de compétences⁶⁹, est un préalable nécessaire à nos propositions – mais elle mérite à elle seule un rapport complet.

Aux « décrocheurs » actuels, il nous semble essentiel de proposer le plus rapidement possible des voies diversifiées d'accès à une qualification :

Proposition 1 : permettre aux jeunes qui sortent du lycée sans diplôme ou qui sont en classe de terminale d'entrer en contrat de professionnalisation. Le rôle du baccalauréat comme « bouclier » contre le chômage tend à diminuer : le taux de chômage des jeunes diplômés est certes moins important que celui des non diplômés (47% entre un et quatre ans après la sortie d'études), mais reste significativement supérieur à celui des diplômés d'études supérieures courtes (24% contre 11%). Il est proposé d'ouvrir le champ des possibles pour les jeunes qui se trouvent au niveau du baccalauréat, sans se limiter à un « raccrochage » à la formation initiale. Le contrat de professionnalisation semble le bon vecteur, afin de garantir une certification complémentaire à un baccalauréat professionnel, ou à des jeunes étant dans des filières d'apprentissage.

Proposition 2 : créer un droit opposable à une formation qualifiante différée pour tous les jeunes sortis de formation initiale sans diplôme, associé à des financements publics dédiés. La loi d'orientation et de programmation pour la refondation de l'école de la République du 8 juillet 2013 inscrit ce droit sans lui donner de véritable contenu ; de fait, le seul droit qui existe pour les jeunes « décrocheurs » semble consister dans le retour à la formation initiale...qui n'est pas toujours de nature à ouvrir une véritable « deuxième chance » à des jeunes pour qui l'approche classique de la formation s'est avérée inadaptée. Il est proposé de mobiliser des ressources dédiées à ce « droit à une deuxième chance », associées à un montant forfaitaire par jeune décrocheur au cours de l'année (n-1). Ce montant serait abondé par l'Etat sur le compte personnel de formation, par exemple en s'imputant sur l'enveloppe dédiée aux contrats aidés dans le secteur non marchand (de l'ordre de 3

⁶⁹ Se référer au rapport de la Commission du débat national sur l'avenir de l'école, Pour la réussite de tous les élèves, dont les conclusions, présentées par Claude Thélot en 2004, sont toujours d'actualité.

milliards d'euros en 2014), et pourrait dès lors être mobilisé pour un éventail de solutions : Ecoles de la 2^{ème} Chance (E2C), formation qualifiante, contrat d'apprentissage...

Proposition 3 : développer les modalités de formation qui ne soient pas de simples « retours à l'école », c'est-à-dire des systèmes d'enseignement « déscolarisés ». Par exemple, les "écoles de production"⁷⁰, qui se présentent comme une troisième voie alternative à la voie scolaire "ordinaire" au sein de la formation initiale, ont développé des méthodes pédagogiques où les savoirs de base s'acquièrent en fonction des besoins du processus de production, avec une motivation concrète. Le lien entre pratique et théorie est présent même dans la géographie, puisque l'institution est en fait un lieu de production avec, sur place, un espace de formation. Les voies alternatives à l'approche « classique » de la formation initiale abondent dans le monde associatif, qui pourrait proposer des passerelles intéressantes entre l'école et l'entreprise.

b) Pour les salariés et les demandeurs d'emploi à faible niveau de qualification

Les formations longues et générales ont des effets positifs sur l'accès et le maintien dans l'emploi des personnes à faible niveau de qualification, à moyen terme. Plusieurs mesures sont proposées pour inciter l'ensemble du système de formation à ouvrir plus largement l'accès à des formations longues et coûteuses, et à utiliser la formation professionnelle comme vecteur d'intégration des demandeurs d'emploi dans le monde de l'entreprise :

Proposition 4 : conditionner les allègements de cotisations sociales sur les bas salaires au financement de formations obligatoires d'actualisation des savoirs de base dans le plan de formation des entreprises. La collectivité prend aujourd'hui deux fois en charge le coût lié à l'absence d'actualisation des savoirs des personnes à bas niveaux de qualification : en incitant les entreprises à maintenir les personnes à bas niveaux de salaire en emploi, de façon inconditionnée, et en finançant le revenu de remplacement des personnes en chômage de longue durée (par l'allocation d'aide au retour à l'emploi, puis par l'allocation de solidarité spécifique ou le revenu de solidarité active). Il est proposé de « ré-internaliser » une partie de ces coûts collectifs, en introduisant une condition à l'attribution de ces allègements de cotisations sociales à la mobilisation de formations générales. La seule obligation pesant sur les entreprises portera sur la définition d'un volet spécifique sur ce sujet dans le plan de formation, les formations pouvant adopter des formats très variés et ne pas être sanctionnées par des examens.

Proposition 5 : prévoir l'abondement du compte personnel de formation des salariés qui se trouvent en activité partielle (chômage partiel). La loi du 5 mars 2014 prévoit plusieurs occasions dans lesquelles les salariés voient leur compte personnel de formation abondé, afin de compenser une situation qui fragilise objectivement leur emploi : absence de formation ou d'évolution professionnelle au bout d'une période de six ans (abondement de 100 heures par l'employeur), situation de handicap (abondement à mobiliser par

⁷⁰ Aujourd'hui de l'ordre de 12 écoles de production accueillant 600 élèves, cofinancées par leurs ventes et par le produit de la taxe d'apprentissage.

l'Agefiph), exposition à un ou plusieurs facteurs de pénibilité (transfert des points cumulés sur le compte personnel de prévention de la pénibilité et traduction en heures).

Afin d'accroître l'accès à la formation des salariés dont la situation est fragilisée, il est proposé d'abonder le compte personnel de formation de 100 heures pour les salariés qui se trouvent en situation de chômage partiel. Cet abondement ferait l'objet d'un cofinancement de l'Etat et de l'Unédic, qui financent actuellement l'indemnité du salarié en activité partielle au titre des heures chômées. Il pourrait être assuré à financement constant par la diminution du taux de remplacement de l'indemnité d'activité partielle (de 75% à 70% du brut, par exemple).

Proposition 6 : donner mission aux acteurs du conseil en évolution professionnelle de mettre en place des « groupes de pairs » et des rencontres avec les acteurs de secteurs différents. Le cahier des charges du conseil en évolution professionnelle pourra prévoir la façon dont ces actions seront mobilisées pour accroître les chances des demandeurs d'emploi et des personnes en cours de reconversion de se trouver en situation professionnelle dans une entreprise d'un secteur différent.

Proposition 7 : ouvrir la possibilité à l'ensemble des demandeurs d'emploi en formation, et qui retrouvent un emploi, de terminer leur formation de façon différée. Comme nous l'avons vu précédemment, le taux de retour à l'emploi diminue pour les demandeurs d'emploi qui entrent en formation, à la fois parce que ces derniers disposent de moins de temps pour rechercher un emploi, et parce qu'ils sont désincités à le faire, de crainte de devoir abandonner leur formation afin de reprendre une activité professionnelle. Cette désincitation pourrait être atténuée avec la création d'un « droit au transfert de formation ». Le reliquat d'heures de formation financées par la région ou Pôle emploi resterait porté au compte personnel de formation de la personne, et celle-ci se verra ouvrir un droit prioritaire à l'inscription sur la prochaine session de formation comparable.

c) Pour les plus de 45 ans

Sans pour autant mobiliser des actions de « discrimination positive » auprès des seniors, au risque de les stigmatiser, nous proposons de prévoir un cadre dédié à la préparation de la seconde partie de carrière, afin d'anticiper les reconversions ou réorientations professionnelles :

Proposition 8 : conserver un entretien spécifique de mi-carrière, dont le format pourra être plus développé que les entretiens de bilan sur les actions de formation et le parcours professionnel (prévus tous les six ans dans la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle).

Proposition 9 : ouvrir les contrats de professionnalisation aux salariés qui souhaitent se réorienter (changer de métier, de secteur), notamment pour ceux qui se trouvent en seconde partie de carrière. Il s'agirait de mobiliser la formation professionnelle pour sortir de l'image de « seniors » pour des personnes...qui ont encore vingt ans d'activité professionnelle devant eux.

d) Renforcer les incitations des employeurs et les opportunités de formation pour tous

Sans l'action des employeurs, toute action de formation est quasi-condamnée à intervenir tardivement. Nous proposons dès lors de donner un « intérêt à agir » à l'ensemble des employeurs, et de réaffirmer leur responsabilité sociale pour la formation de tous leurs salariés, et non seulement des hauts potentiels :

Proposition 10 : développer les formations certifiantes et/ou qualifiantes en particulier à destination des moins qualifiés par la mise en place d'un bonus-malus sur les contributions d'assurance chômage. L'accord national interprofessionnel du 11 janvier 2013 et la loi de sécurisation de l'emploi introduisent un mécanisme de modulation des cotisations d'assurance chômage pour les employeurs « consommateurs d'emplois précaires ». La même logique impliquerait de moduler les contributions des employeurs en fonction de leur implication dans des formations qui contribuent au développement de l'employabilité de leurs salariés.

Proposition 11 : mettre en place un mécanisme proche de l'intéressement, où l'abondement du compte personnel de formation par les congés non pris par les salariés s'accompagne systématiquement d'un abondement complémentaire par l'entreprise. L'accord national interprofessionnel du 20 décembre 2013 prévoit actuellement, dans son article 24, que les salariés peuvent abonder eux-mêmes leur compte personnel de formation (notamment en créditant les heures inscrites sur leur compte épargne temps), de même que les entreprises à la suite d'une négociation avec les organisations syndicales. En l'absence de traduction de ces négociations d'ici au début de l'année 2015, il pourrait être inscrit dans la loi que les salariés peuvent, de droit, abonder le CPF avec les heures inscrites sur leur compte épargne temps, et que les entreprises complètent ce crédit grâce à un abondement qui suivrait le principe « une heure = une heure ».

Proposition 12 : créer un titre de « tuteur en entreprise » reconnu par le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP), afin de valoriser le rôle des référents pour l'alternance en entreprise. L'absence de reconnaissance des compétences et du temps mobilisés par les tuteurs et maîtres d'apprentissage constitue un frein important au développement de l'alternance en entreprise, faute de volontaires parmi les encadrants de proximité. Une proposition récurrente⁷¹ porte sur la définition d'un référentiel de compétences inscrit à côté du répertoire national des certifications professionnelles. Les arguments actuellement mis en avant pour l'absence d'inscription de ce référentiel ne nous semblent pas convaincants (défaut de financement, alors que le coût d'élaboration est estimé par l'IGAS à 30 000 € !). Nous proposons d'avoir un objectif plus ambitieux d'inscription d'un titre de « tuteur en entreprise », afin de mieux valoriser l'action des maîtres d'apprentissage.

⁷¹ Voir à cet égard le rapport conjoint de l'inspection générale de l'administration, l'inspection générale des affaires sociales, l'inspection générale de l'Education nationale et de la recherche sur Les freins non financiers au développement de l'apprentissage, février 2014.

Cette reconnaissance pourrait s'accompagner d'un droit supplémentaire à la formation pour le tuteur, par l'abondement de son compte personnel de formation (par l'entreprise ou la branche).

Proposition 13 : décloisonner les entrées en formation pour les donneurs d'ordre et leurs sous-traitants, en ouvrant la possibilité de formations communes. Cette proposition pourrait notamment être mise en œuvre dans le cadre d'appels à projets conduits par un certain nombre d'OPCA ou par le FPSPP. Elle aurait vocation à définir un « socle commun de compétences » et de responsabilité dans une filière, en réduisant les inégalités d'accès à la formation entre les grandes entreprises et les TPE-PME.

Proposition 14 : lancer une initiative d'autoformation en ligne ouverte à tous et diversifiée, sur la plateforme *France Université Numérique*. Cette proposition s'appuie sur le succès de l'expérience menée en Grande-Bretagne par le site internet *Learndirect*, créé en 1998 à l'initiative du Parti travailliste. Reposant sur le principe de l'autoformation en ligne, à partir de points d'accès libres à internet, le site *Learndirect* a permis d'assurer la formation de 2,8 millions de personnes adultes en dix ans. L'initiative de formation pourrait être portée dans le cadre d'un partenariat entre le Conservatoire national des arts et métiers (CNAM) et le Centre national d'enseignement à distance (CNED), en élargissant le champ de la plateforme actuelle de *France Université Numérique*. La plateforme pourrait être enrichie pour être dénommée *France Savoirs Numérique*. Les régions auront pour mission d'organiser la mise à disposition de ces supports sur les territoires et l'accompagnement des personnes vers ces formations en ligne (pour mémoire, il s'agissait d'un facteur clé de la réussite de *Learndirect*). Par ailleurs, elles pourraient ainsi développer et structurer une offre de formation ouverte en libre-service, en s'appuyant sur les technologies du numérique.

5.2 - Informer, orienter, accompagner

a) Systématiser l'information sur les droits

Afin de diffuser largement l'information sur le conseil en évolution professionnelle et le compte personnel de formation, deux leviers simples et systématiques sont privilégiés :

Proposition 15 : créer une obligation à l'employeur d'inclure une fiche d'information sur le droit au conseil en évolution professionnelle et au compte personnel de formation, avec la fiche de paie des salariés. Cette fiche d'information pourrait être transmise une fois par an, et inclure de façon obligatoire l'adresse et les coordonnées du référent pour le conseil en évolution professionnelle.

Proposition 16 : prévoir un moment systématique d'information des demandeurs d'emploi sur les possibilités d'accès à la formation, lors de leur entretien d'inscription à Pôle emploi et dans les Missions locales. Ce premier temps d'information pourra conduire à réorienter les personnes qui expriment un véritable besoin de formation vers des entretiens de conseil plus longs et suivis dans le temps.

Proposition 17 : améliorer la collecte et l'accès à l'information sur l'offre de formation disponible par la poursuite d'un travail commun entre les producteurs de données (Centre Inffo, les CARIF-OREF liés aux régions, l'ONISEP, Pôle emploi et la Caisse des dépôts gestionnaire du CPF) et la mise en place de groupe d'échanges. Le paysage de la formation professionnelle est particulièrement éclaté aujourd'hui, avec près de 59 000 organismes de formation déclarés. En l'absence d'informations sur les formations proposées sur le territoire, leur calendrier et leur contenu, leur durée et leurs coûts, ou sur les modes de certification ou de qualification à son issue, le demandeur d'emploi est tributaire de son conseiller en évolution professionnelle pour disposer de ces informations minimales. Les connaissances des conseillers sont elles-mêmes partielles et fragmentées, en l'absence d'un système d'information partagé avec les conseils régionaux sur les formations que chaque institution finance.

Nous proposons que la Caisse des dépôts et consignations, qui gérera le compte personnel de formation, puisse rendre accessible l'information disponible sur l'offre de formations. Par ailleurs, les formations éligibles au CPF devront faire l'objet d'une campagne de communication auprès du grand public, notamment sur internet et sur les réseaux sociaux « de loisirs ».

b) Professionnaliser et mobiliser les acteurs

La montée en compétences de l'ensemble des acteurs du champ de la formation professionnelle est une condition nécessaire pour accompagner les personnes et les entreprises, quelles que soient leurs caractéristiques :

Proposition 18 : créer un titre de conseiller en évolution professionnelle, auquel devront se conformer notamment les cinq opérateurs du CEP (Pôle emploi, Missions locales, Cap emploi, APEC, OPACIF). La création d'une « culture commune » aux acteurs du conseil en évolution professionnelle, amorcée par la définition d'un cahier des charges commun à l'ensemble de ces acteurs, pourrait s'accompagner dans un second temps de formations partagées et de la mise en place de groupe d'échanges.

Proposition 19 : réorienter l'action des OPCA vers des services de proximité aux TPE-PME, l'information et l'accès des salariés à la formation professionnelle, et le contrôle de la qualité des formations dispensées. L'Etat conclut tous les trois ans des « conventions d'objectifs et de moyens » avec les OPCA, qui définissent les principales missions assignées à ces organismes. La réduction progressive de la collecte obligatoire des fonds de la formation professionnelle devrait conduire à une redéfinition en profondeur des priorités données aux OPCA, dans la période de renégociation qui s'ouvre pour la période 2015-2017. Certains OPCA devraient perdre progressivement la gestion de montants financiers conséquents, mais conserveront un réseau territorial développé avec une bonne connaissance des entreprises et des besoins des salariés, par exemple dans le cas de l'AGEFOS-PME pour les petites et moyennes entreprises. Nous proposons d'infléchir clairement les missions des OPCA vers l'appui et le conseil aux TPE-PME et vers la promotion de la formation professionnelle auprès des personnes à bas niveau de qualification. Ces orientations devront s'accompagner d'objectifs chiffrés et rendus

publics, concernant le temps mobilisé par les OPCA auprès des TPE-PME, et la part des personnes à bas niveau de qualification formées au cours de l'année échue.

5.3 - Responsabiliser le dialogue social, territorialiser l'action

La gouvernance territoriale est aujourd'hui affaiblie, faute d'une implication constante des partenaires sociaux sur les territoires et de liens avec le pilotage du conseil régional. Plusieurs de nos propositions ont vocation à développer le dialogue social en entreprise sur les questions de formation professionnelle, en outillant l'ensemble des interlocuteurs :

Proposition 20 : compléter l'obligation de négocier les orientations du plan de formation dans toutes les entreprises par celle de négocier le contenu du plan de formation. Rejetée par un certain nombre de représentants des organisations patronales, cette proposition aurait le mérite d'impliquer les organisations syndicales sur le fond des actions de formation professionnelle, qu'ils évoquent relativement peu aujourd'hui, faute d'informations suffisantes, d'instances ou de négociations spécifiquement dédiées à ces thématiques. Dans un premier temps, la négociation du plan de formation n'aurait pas vocation à porter sur l'ensemble des actions mobilisées. Elle pourrait se concentrer sur plusieurs thématiques, notamment : financement d'actions de formation à des compétences générales et transférables, accès des personnes à faible niveau de qualification à ces formations (et moyens mobilisés), taux d'accès aux demandes de congés individuels de formation. A contrario, il est compréhensible que les entreprises souhaitent éviter une négociation sur les formations qui touchent directement à leur stratégie, prérogative de l'employeur. Par ailleurs, il serait souhaitable que le responsable formation présente aux partenaires sociaux, en plus des traditionnels indicateurs de moyens (souvent extraits du bilan social), des indicateurs de résultats permettant de vérifier l'efficacité concrète des actions de formation, en lien avec les orientations de la politique de formation (en termes de développement des performances, d'accompagnement des projets collectifs ou des parcours individuels, etc.). Lorsqu'il n'est présenté au comité d'entreprise (ou à la commission formation) que des indicateurs de moyens, la discussion avec les partenaires sociaux se focalise sur les volumes de formation, sans questionner l'impact réel de la formation sur le développement de l'employabilité des salariés et sur la compétitivité de l'entreprise.

Proposition 21 : institutionnaliser les « commissions formation » actuellement présentes au sein des comités d'entreprise, pour leur donner un rôle comparable à celui pris par les CHSCT. Les « commissions formation » ont actuellement un rôle de discussion stratégique et d'information des organisations syndicales, et se mobilisent dans une partie des entreprises de plus de 300 salariés. Il nous semble difficile de prétendre au développement du dialogue social en entreprise sur les questions de formation, sans outiller les organisations syndicales sur des questions techniques et étroitement liées aux évolutions stratégiques de l'entreprise et de son secteur d'activité. Nous proposons donc d'ouvrir aux membres de cette commission un droit à la formation et un crédit d'heures permettant d'assurer ses missions.

La formation des membres des commissions formation permettrait de structurer les discussions liées au plan de formation, et les commissions formation pourraient être dotées de missions propres. Ainsi, nous proposons d'ouvrir deux missions aux commissions formation : le suivi, l'analyse et la discussion des actions de formation effectuées dans l'entreprise ; l'information des salariés et la promotion de la formation dans l'entreprise. Les informations présentées pour discussion et avis à la commission formation devront porter sur les moyens mobilisés (nombre de personnes entrées en formation, caractéristiques des bénéficiaires et des formations, montants financiers associés), mais aussi sur des indicateurs de résultats. En particulier, la commission s'assurera que l'entreprise consacre les moyens humains nécessaires pour accompagner les salariés en coordination avec leur management dans l'élaboration de leur parcours professionnel.

Ce modèle s'inspire des *Union Learning Representatives*, mis en place en Grande-Bretagne à la fin des années 1990, par le Gouvernement travailliste⁷². Mobilisant des subventions dédiées de l'Etat pour la professionnalisation des organisations syndicales, les *Union Learning Representatives* ont pour objectif de conduire les organisations syndicales à promouvoir le rôle de la formation professionnelle auprès des salariés, quel que soit leur niveau de qualification. Depuis 1999, 26 000 *Union Learning Representatives* ont été créés, avec un réel impact identifié en matière d'accès à la formation : la probabilité d'accéder à cinq jours ou plus de formation était de 46,5% pour l'ensemble des salariés dans les entreprises où existent des *ULR*, en 2011, contre 29% dans les autres entreprises⁷³.

Proposition 22 : publier de façon régulière des données nominatives relatives à l'accès à la formation professionnelle. Nous faisons le pari que la connaissance des actions effectivement mobilisées par les entreprises pourra les inciter à réorienter leurs programmes de formations (méthode dite de « *name and shaming* », pratiquée sur de nombreuses thématiques par les pays anglo-saxons). Par ailleurs, la formation professionnelle apparaît clairement comme l'un des domaines clés caractérisant la façon dont les entreprises assument leur responsabilité sociale⁷⁴. Trois outils peuvent être mobilisés de façon simultanée :

- donner l'obligation aux entreprises d'inclure un volet dédié à la formation professionnelle dans le rapport annuel sur la responsabilité sociale et environnementale, qui est discuté en comité d'entreprise. Il s'agit ici d'aller plus loin que la simple mise en œuvre du décret d'application de l'article 225 de la loi Grenelle II, « relatif aux obligations de transparence des entreprises en matière sociale et environnementale » qui demande de publier le nombre d'heures de formation.
- agréger et rendre publiques les données issues des bases de données uniques, qui doivent être renseignées par les entreprises depuis la loi de sécurisation de l'emploi de juin 2013.

⁷² Frédéric Rey, « Royaume-Uni - Les learning representatives : des autodidactes à la formation continue », *Metis*, 1er Octobre 2006.

⁷³ Working for learners : a handbook for unions and their union learning representatives, Unionlearn, avril 2011

⁷⁴ Martin Richer, « RSE et emploi : Construire les compétences, développer l'employabilité », *Management & RSE*, 8 novembre 2013 <http://managementrse.blogspot.fr/2013/11/rse-et-emploi-construire-les.html>

- inciter les entreprises à publier des indicateurs plus avancés en s'appuyant sur la grille d'indicateurs élaborée par la fédération de la formation professionnelle, à partir de la réunion d'un groupe de travail multipartite (ministères, OPCA, fédérations professionnelles, entreprises). Cette grille permet de rendre compte de la responsabilité sociale de l'entreprise en matière de formation professionnelle⁷⁵.

Proposition 23 : expérimenter dans quelques territoires le modèle du « job-rotation » dans les TPE-PME. Le « job-rotation » a été pour la première fois mis en place au Danemark au début des années 1990, et s'est depuis diffusé sur de courtes périodes dans les pays scandinaves. Il s'agit d'une action de partage dynamique du temps de travail conduite au niveau territorial : des salariés s'inscrivent dans des formations longues avec le maintien de leur salaire, et sont remplacés de façon temporaire par des demandeurs d'emploi qui sont recrutés en emploi courts et voient leur formation de prise de poste cofinancée par l'Etat⁷⁶.

Cette expérience originale pourrait faire l'objet d'une expérimentation en lien avec plusieurs branches professionnelles et OPCA. Dans des secteurs soumis à des mutations importantes à moyen terme, un nombre plus important de départs en congé individuel de formation pourrait faire l'objet d'incitations de la puissance publique. En contrepartie de ces départs en formation, des demandeurs d'emploi pourraient être recrutés pour une période de six à douze mois en préparation opérationnelle à l'emploi, largement cofinancées par les OPCA et Pôle emploi. Deux effets positifs liés à cette expérience seraient attendus : accompagner la reconversion de salariés à faible niveau de qualification, et permettre l'accès à l'entreprise de demandeurs d'emploi qui en ont été éloignés sur une longue période. Après une période d'expérimentation dans plusieurs bassins d'emploi, cette expérience pourrait être progressivement étendue à un certain nombre de branches professionnelles et de territoires, sur la base du volontariat.

5.4 - Donner des exigences de qualité, innover, évaluer

La massification de l'accès à la formation professionnelle doit s'accompagner d'un contrôle de la qualité des formations qui soit lisible, et ne se limite pas à un simple contrôle de conformité administratif. Deux options sont ouvertes :

- considérer que la qualité des formations peut être mesurée par le taux de retour à l'emploi ou le taux de réussite aux examens des stagiaires. Ce scénario risque de ne pas pleinement rendre compte des effets de la formation professionnelle, qui s'observent souvent à moyen terme, et de conduire à un « écrémage » des stagiaires afin d'améliorer les résultats des organismes de formation ;
- mettre en place des certifications qualité portant sur le contenu des formations, et sur les méthodes pédagogiques mobilisées. Nous proposons de privilégier ce scénario, qui implique toutefois de définir les critères de qualité des formations.

⁷⁵ « Rendre compte des impacts économiques et sociétaux des investissements en formation professionnelle ; Guide de reporting à destination des entreprises », Fédération de la Formation Professionnelle (FFP), février 2013.

⁷⁶ Bernard Gazier, « A quand la rotation des emplois en France ? », Alternatives Economiques, avril 2014.

Proposition 24 : donner compétence à l'Etat pour définir des « référentiels qualité » portant sur les formations. La définition des chartes de qualité par l'Etat n'est pas une nouveauté : la « Charte diversité » copilotée avec l'Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH) récompense aujourd'hui les entreprises et collectivités qui respectent les bonnes pratiques en matière de gestion des ressources humaines et de lutte contre les discriminations. Sur ce modèle, il est proposé de créer un groupe de travail animé par l'Etat, associant les associations professionnelles des directeurs des ressources humaines, des représentants des organisations patronales et syndicales, des OPCA, des régions et de la fédération de la formation professionnelle. Ce groupe de travail aurait pour objectif de déterminer un ou plusieurs « référentiels qualité » sur les formations professionnelles.

Proposition 25 : dématérialiser les diplômes et certificats, développer la reconnaissance des formations en ligne. L'ensemble de ces mesures devraient permettre de simplifier les démarches liées à l'attribution de titres professionnels et de diplômes.

Proposition 26 : développer les missions d'évaluation des actions conduites par les régions pour organiser le service public régional de la formation professionnelle (SPRDFP). Le SPRDFP répond à une mission d'intérêt général, dans la mesure où il assure « *l'accès gratuit à une formation professionnelle conduisant à un diplôme ou à un titre à finalité professionnelle classé au plus au niveau IV et enregistré au répertoire national des certifications professionnelles* » (futur article L.6121-2 au 1^{er} janvier 2015). L'évaluation des actions mises en place par les régions est nécessaire, afin d'accroître la visibilité sur l'engagement des différents conseils régionaux. Plusieurs instances doivent se mobiliser pour engager des travaux d'évaluation conséquents :

- le nouveau Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle ;
- l'inspection générale des affaires sociales dans son plan annuel de contrôle des politiques décentralisées (comme c'est actuellement le cas pour la politique de protection de l'enfance, ou d'accompagnement des bénéficiaires du RSA auprès des conseils généraux).

Proposition 27 : favoriser et susciter l'innovation et la recherche et développement dans le champ de la formation professionnelle, en prévoyant des « clauses d'innovation » dans les marchés publics. Par ailleurs, des appels d'offre d'organismes tels que le FPSPP, le Commissariat Général aux Investissements (CGI) pourraient y contribuer

CONCLUSION

La loi sur la formation professionnelle du 5 mars 2014 engage des réformes structurelles, qui devraient permettre en théorie à l'ensemble des personnes d'accéder, non pas à la « formation pour la formation », mais à des formations qui appuient un projet d'évolution professionnelle. Les changements engagés sont ambitieux, et reposent sur un certain nombre de paris du Gouvernement : pari que les bénéficiaires potentiels seront bien informés de ce à quoi ils ont droit, pari que l'ensemble des acteurs institutionnels se mobiliseront pour appuyer les personnes à engager un projet d'évolution professionnelle, pari enfin que la gestion des ressources humaines en entreprise ne fera pas obstacle à ces évolutions...pour conduire à une nouvelle réforme de la formation professionnelle « morte ».

Pour que 2014 soit l'année d'une véritable réforme de la formation professionnelle, nos propositions sont de plusieurs ordres puisque certaines portent sur les modalités de mise en œuvre de la loi de 2014 et d'autres sur des expérimentations qui pourraient être conduites pour innover en matière de formation.

Toutefois, tant que le Gouvernement mobilisera des allègements massifs des cotisations sociales sur les bas salaires, les incitations à la formation des personnes à bas niveaux de qualification vont rester des intentions. La prochaine vague d'allègement de cotisations sociales, proposée dans le cadre du « Pacte de responsabilité », devrait s'accompagner prioritairement d'engagements en matière de formations qualifiantes pour les personnes à bas niveaux de rémunérations. C'est à cette condition que les entreprises et les représentants du personnel seront incités à se mobiliser sur la formation des personnes dont l'emploi sera le plus menacé à moyen terme. C'est à cette condition que pourra être engagé un « choc de compétitivité » par une progression du niveau de qualification général de la population française.

BIBLIOGRAPHIE

Rapports et enquêtes

- Aghion P., Cette G., Cohen E. et Lemoine M., « Crise et croissance : une stratégie pour la France », Rapport du CAE, La Documentation française, 2011
- Céreq, « quand la formation continue... », 2014
- Céreq, « formation continue des salariés en Europe : les écarts se réduisent encore », BREF n°312, juillet 2013
- Céreq, « Quand l'école est finie ... premiers pas dans la vie active d'une génération », enquête 2010, 2012
- Céreq, « 10 ans de parcours professionnels des jeunes : l'intérêt des études longitudinales », Formation Emploi n°118, 2012
- Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels, *L'impact du Congé individuel de formation*, première enquête nationale sur les parcours achevés en 2010
- Gauron A. , « Formation tout au long de la vie », Rapport du CAE n° 22, La documentation française, 2000
- Haut comité Education économie emploi, *La transition professionnelle des jeunes sortants de l'enseignement secondaire*, rapport 2001-2002, La documentation française
- IGAS, *Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, Tome 1 rapport
- Rapport de la commission du débat national sur l'école présidée par Claude Thélot, *Pour la réussite de tous les élèves*, La documentation française

Articles et ouvrages

- Arrighi J.-J., Ilardi V., « Évolutions de l'apprentissage : entre mutations structurelles et effets régionaux », Céreq, BREF n° 314 , 2013
- Auer P., Gazier B., *L'introuvable sécurité de l'emploi*, Flammarion, coll. "Champs", 2007
- Bartel A.E., « Productivity gains from the implementation of employee training programs », *NBER Working Paper*, n° 3893, 1991
- Black S.E, L.M. Lynch, « Human-Capital Investments and Productivity », *The American Economic Review*, 86(2), p. 263-267, 1996
- Boudesseul G., Grelet Y., Vivent C., « Les risques sociaux du décrochage : vers une politique territorialisée de prévention ? », Céreq BREF n° 304, 2013
- Card D., J. Kluve et A. Weber, « Active Labor Market Policy Evaluations: A Meta-Analysis », *IZA Discussion Paper*, n° 4002, 2009
- CEDEFOP, « Macroeconomic benefits of vocational education and training », 2014

- Cette G., Lopez J., « Comportement de demande de TIC : une comparaison internationale, *Economie internationale* », n°119, p. 83 à 114, 2009
- Colombo E., Stanca L., « The Impact of Training on Productivity: Evidence from a Large Panel of Firms », *Working Paper, n° 134, University of Milano-Bicocca, Department of Economics*, 2008
- Conti G., « Training, productivity and wages in Italy », *Labour Economics*, Volume 12, Issue 4, August 2005, p. 557–576, 2005
- Dearden L., Reed H., Van Reenen J., « The Impact of Training on Productivity and Wages : Evidence from British Panel Data », *Centre for Economic Performance, Discussion Paper No 674*, 2005
- Gazier B., Bruggeman F., (dir.), « Restructuring Work and Employment in Europe. Managing Change in an Era of Globalisation », Edward Elgar, 2008
- Gazier B., 2005, *Vers un nouveau modèle social*, Flammarion coll. "Champs", 2005
- Gazier B., *Les stratégies des ressources humaines*, La Découverte, Coll. "Repères", 4ème édition, 2010
- Gazier B., Lallement M., Mias A., (dir.), *Dictionnaire du travail*, PUF, p. 246 – 252
- Gehin J.P., Palheta, U., « Les devenir socio-professionnels des sortants sans diplôme », *Céreq Formation Emploi*, n°118, 2012
- Griffith R. et al., « Mapping the two faces of R&D : productivity growth in a panel of OECD countries, *Review of economics and statistics* », vol 86 (4), p. 579-604, 2004
- Handel M.J., « Trend in skill demande in OECD countries », document de travail de l'OCDE sur les affaires sociales, l'emploi et les migrations, n°143
- Jacobs B., « Real Options and Human Capital Investment », *CESifo Working Paper*, n° 1982, *Category 4: Labour Markets*.
- Kaisergruber D., « Flexisécurité l'invention des transitions professionnelles », Editions de l'ANACT, 2006
- Konings J., Vanormelingen S., « The Impact of Training on Productivity and Wages: Firm Level Evidence », *CEPR Discussion Paper*, n° 7473, 2009
- Kaisergruber D., « Formation le culte du diplôme », Editions de l'Aube, 2011
- Krueger D., Kumar K.D., « Skill-specific rather than general education: a reason for US-Europe growth differences ? » *Journal of economic growth* , vol 9 (2), p.167-207, 2004
- Lemoine M., « Les grandes questions d'économie et de finance internationales », Editions de Boeck, mai 2012 - 2è édition
- Lemoine M., *Mobilité et organisation de l'entreprise : une dynamique indispensable*, La semaine juridique, Edition sociale, n° 11, 18 mars 2014
- Lemoine M., « La croissance face au vieillissement », *Sociétal* 1er trimestre 2013 - n° 79
- Lemoine M., «La compétitivité est-elle une cause perdue ? », *L'Agefi Hebdo* du 22 au 28 novembre 2012
- Lemoine M., «Réconcilier les Français avec la mondialisation», *Revue Commentaire* N°139, automne 2012

- Lemoine M., « Le coût du travail est plus élevé au Royaume-Uni ou en Allemagne qu'en France », *Le Monde*, 24 mars 2010
- Lemoine M., « Réduire les déficits ne fait pas une politique économique », *Confrontations Europe* n°102 – juillet-septembre 2013
- Lemoine M., « Peut-on améliorer le pouvoir d'achat pas la baisse des charges ? », *Liaisons sociales magazine* n°152 / mai 2014
- Lemoine M. et Wasmer E., « Les mobilités des salariés », *Rapport du CAE, La Documentation française*, 2010
- Lichtenberger Y., *La formation professionnelle et l'apprentissage au cœur des universités*, intervention au CPU colloque, novembre 2013
- Marion-Vernoux, I. « Variété des politiques de formation continue dans les petites entreprises », *Céreq, BREF* n° 310 , 2013
- Masingue B., « Contribution d'Entreprise & Personnel au débat sur la Formation Professionnell. Avec Sandra Enlart et le concours de JM Luttringer », Juin 2013
- Mazari Z., Recotillet I., « Génération 2004 : des débuts de trajectoire durablement marqués par la crise », *Céreq, BREF* n° 311, 2013
- Mazari Z., Meyer V., Rouaud P., Ryk F., Winnicki, P., « Le diplôme : un atout gagnant pour les jeunes face à la crise », *Céreq BREF* n° 283, mars 2011
- Palacios-Huerta I., « The Human Capital Premium Puzzle », 2006
- Pottiez, J., *L'évaluation de la formation - Piloter et maximiser l'efficacité des formations*. Paris, France : Dunod, 2013
- Richer M., « RSE et emploi : Construire les compétences, développer l'employabilité », *Management & RSE*, 8 novembre 2013
- Richer M., « Formation professionnelle : les impasses de la réforme », « *Le Cercle Les Echos* », article en trois parties : 21 octobre 2013, 28 octobre 2013 et 18 novembre 2013
- Sala H., Silva J. I., « Labor Productivity and Vocational Training: Evidence from Europe », *IZA Discussion Paper*, n° 6171, 2011
- Schmid G., Gazier B., (dir.), « The Dynamics of Full Employment. Social Integration through Transitional Labour Markets », Edward Elgar, 2002
- Weber S., « Human Capital Depreciation and Education Level: Some Evidence for Switzerland », 2010
- Zwick T., « Training and Firm Productivity - Panel Evidence for Germany », *SKOPE Research Paper No. 23* Spring, 2002

Annexe : l'enjeu de l'insertion des sans emploi ni formation et des exemples de réussite en Europe

La hausse du taux de chômage, pendant la crise, s'est traduite par une forte augmentation du taux de chômage des jeunes. Le problème est que parmi les jeunes, nombreux sont ceux qui, outre le fait d'être au chômage, ne suivent pas de formation. Selon la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail, cela a « de graves conséquences pour l'individu, la société et l'économie ». Les jeunes qui se trouvent dans cette catégorie peuvent subir plusieurs effets négatifs tels que « la désaffection à l'égard de l'emploi, la relégation future dans des emplois précaires et mal rémunérés, la délinquance juvénile ou encore des troubles physiques ou mentaux ». Cette problématique est telle que, pour cette catégorie de population, un acronyme a été donné, celui de NEET (provenant de l'anglais « not in employment, education or training »). Cette fondation a chiffré, pour l'Union Européenne, les pertes économiques associées au désengagement des jeunes sans emploi et qui ne suivent pas de formation⁷⁷. Elles auraient représenté 153 milliards d'euros pour l'année 2011, soit 1.2% du PIB de l'Union Européenne. En France, les pertes associées aux NEET auraient représenté près de 22 milliards d'euros en 2011, soit 1.1% du PIB. Le BIT⁷⁸, sans les chiffrer, indique aussi que les conséquences après la crise du chômage et de la non formation des jeunes peuvent être lourdes : probabilité supérieure de chômage, parcours de carrière erratique, hausse de salaires moins importante, réduction de la satisfaction au travail, de la santé, etc.

Avec la crise, la question des NEET a pris un poids plus important : dans l'Union Européenne, le taux de NEET parmi les jeunes de 15 à 24 ans est passé de 10.9% en 2007 à 12.8% en 2010 puis 13.1% en 2012, avant de refluer légèrement à 13% en 2013. En conséquence, dans le cadre de son initiative « Jeunesse en mouvement » (l'une des priorités de la stratégie « Europe 2020 »), le Conseil a adopté le 28 juin 2011 une recommandation visant à encourager les États membres à promouvoir la mobilité des jeunes à des fins d'éducation et de formation, pour renforcer leur employabilité et améliorer leur situation face à l'emploi. De plus, l'« Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes » a été proposée lors du Conseil européen des 7 et 8 février 2013 et bénéficie d'un budget de 6 milliards d'euros pour la période 2014-2020. Elle comprend plusieurs mesures au niveau européen. Par exemple, la Commission européenne a proposé plusieurs initiatives comme celle de développer et d'améliorer la qualité de l'offre de stages au sein de l'UE ou de développer un cadre pour aider les jeunes à trouver un emploi ou un stage de formation dans un autre pays de l'UE. Les jeunes créateurs d'entreprises et entrepreneurs sociaux peuvent aussi bénéficier d'une assistance technique du Fonds Social Européen (FSE).

⁷⁷ « NEETs - Young people not in employment, education or training: Characteristics, costs and policy responses in Europe », European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2012 ; <http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2012/54/en/1/EF1254EN.pdf>

⁷⁸ « Global employment trends for youth 2012 », mai 2012 - http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/documents/publication/wcms_180976.pdf

En plus de ces mesures communautaires, l'« Initiative sur les perspectives d'emploi des jeunes » comprend un ensemble de mesures que les pays membres de l'Union Européenne devaient mettre en œuvre en 2012 et 2013 pour faire reculer le chômage des jeunes. Notamment, les pays de l'Union Européenne ont été invités à augmenter le financement des programmes d'apprentissage à hauteur de 10%. Il leur a aussi été demandé de mettre en place une « Garantie pour la jeunesse », visant à proposer aux jeunes un emploi, un retour aux études, une formation ou une reconversion dans un délai de 4 mois à compter de la fin de leur scolarité.

En France, le gouvernement a mis en place certaines mesures réformant l'apprentissage et souhaite porter le nombre d'apprentis à 500 000 à l'horizon 2017, au lieu de 435 000 fin 2012. Pourtant, le nombre de jeunes entrés en apprentissage a diminué à 272 993 en 2013 selon la Dares, soit son plus bas niveau depuis 2006, après 297 291 en 2012 et 295 044 en 2011. En intégrant les contrats de professionnalisation, le nombre de nouveaux contrats d'alternance signés a diminué à 419 277 en 2013, après 451 799 en 2012 et 468 229 en 2011. Par ailleurs, le décret instituant la « garantie jeunes » a été publié le 2 octobre 2013. Cette garantie concerne les jeunes âgés de 18 à 25 ans en situation de précarité, sans emploi et sans formation. Elle propose à ces jeunes un soutien renforcé dans leur recherche d'emploi, avec une allocation d'un montant équivalent au revenu de solidarité active (RSA) pendant les périodes sans emploi ni formation. Toutefois, cette mesure n'a été instituée qu'à titre expérimental, jusqu'au 31 décembre 2015. En outre, seuls certains territoires pilotes⁷⁹ sont concernés. Ainsi, seuls 10 000 jeunes devaient en bénéficier en 2013 et 20 000 de plus en 2014, soit un total de 30 000 jeunes. Si ce dispositif était généralisé à partir de 2016, alors il pourrait s'adresser à 100 000 jeunes.

Outre les mesures sur l'apprentissage et la garantie jeunes, certaines initiatives pour les jeunes ont été mises en place dans les différents pays de l'Union Européenne, récemment ou de longue date. Ces initiatives ont été répertoriées par la Fondation européenne pour l'amélioration des conditions de travail⁸⁰. Elles s'articulent autour de 5 thèmes :

- Eviter les abandons de scolarité
- Réintégrer les jeunes ayant abandonné précocement leur scolarité
- Faciliter la transition entre système scolaire et monde du travail
- Faciliter l'emploi des jeunes

⁷⁹ En 2013, seules certaines villes seront concernées dans 10 territoires : Allier et Puy-de-Dôme (Montluçon, Moulins et Vichy, Cournon-d'Auvergne, Clermont-Ferrand, Thiers et Ambert) ; Aude (Narbonne, Carcassonne et Limoux) ; Bouches-du-Rhône (Marseille, Berre-l'Étang, Martigues et La Ciotat) ; Eure (Évreux, Bernay, Val-de-Reuil et Vernon) ; Finistère (Brest, Morlaix, Quimper et Centre Ouest Bretagne) ; Lot-et-Garonne (Agen, Marmande et Villeneuve-sur-Lot) ; Vaucluse (Avignon, Carpentras, Pertuis et Valréas) ; Vosges (Remiremont et ses vallées, Épinal, Plaine des Vosges et Saint-Dié) ; Seine-Saint-Denis (Bobigny, Drancy, Le Blanc-Mesnil, Bondy, Montreuil et Pantin) ; Réunion (Saint-Benoît, Saint-Denis, Saint-Paul et Sud Réunion). En 2014, 10 territoires supplémentaires seraient concernés (villes de l'Essonne, de la Seine-Maritime, du Pas-de-Calais, de la Dordogne, de l'Ille-et-Vilaine, de la Savoie, de l'Oise, de l'Aisne, de l'Isère et de la Creuse).

- Faciliter l'emploi pour les jeunes en situation particulière (handicapés, immigrés, etc.)

Les avantages et inconvénients ainsi que certains exemples de ces initiatives sont répertoriés dans les tableaux suivants. Les initiatives françaises ne sont généralement pas celles qui sont mises en avant parmi les exemples à succès. Par exemple, les politiques de zones d'éducation prioritaire (ZEP) en France ne sont pas assez ciblées : pendant l'année scolaire 2010-2011, près d'un élève sur cinq était en ZEP. Cette politique était donc coûteuse, sans pour autant s'adresser au public le plus en besoin. La politique de stages en entreprises telle qu'elle est appliquée et suivie en France n'est pas non plus citée en exemple, le document mettant en avant le biais des entreprises à substituer des salariés par des stagiaires moins coûteux, ce qui a pour conséquence pour certains jeunes de multiplier les stages en entreprises sans trouver d'emploi à l'issue de ces stages.

Eviter les abandons de scolarité

Politique	Avantages	Limites	Exemples
Mesures de diagnostic et de suivi	Permet d'identifier les jeunes risquant d'abandonner leurs études de façon précoce afin d'informer et de mieux impliquer les parents	Demande des moyens administratifs importants	<ul style="list-style-type: none"> - Enregistrement informatisé des absences et des progrès académiques au Danemark, en Irlande et aux Pays-Bas. - Lois pour lutter contre l'absentéisme dans les pays baltes - En Lituanie, plate-forme informatisée permettant aux parents, élèves et enseignants d'échanger des informations sur la vie de l'école et les progrès des élèves.
Mise en place de politiques spécifiques à certains quartiers	Permet d'allouer, de façon ciblée dans certaines zones, des financements ou ressources humaines additionnelles pour lutter contre l'exclusion des jeunes	<ul style="list-style-type: none"> Nécessite des financements ciblés importants. Cible des établissements dans leur ensemble et non des élèves en particulier 	<ul style="list-style-type: none"> - Zones d'Éducatons Prioritaires en Grèce, à Chypre, au Portugal et en France. Efficace sauf en France (ZEP trop nombreuses, financement insuffisant) - En Grèce, les ZEP bénéficient de fonds supplémentaires, ont de nouvelles méthodes d'enseignement et ont des enseignants spécialement formés - Financement local privé en Hongrie.
Méthodes alternatives d'enseigne	Permet de s'attaquer aux caractéristiques du système	Coûteux, entraîne un changement culturel, un investissement	- « Classes mosaïques » au Luxembourg : permet aux élèves en difficulté de bénéficier d'un enseignement personnalisé de quelques mois avant de rejoindre les

ment	éducatif qui démotivent les jeunes et d'accroître la motivation des jeunes à risque d'abandon	importants pour les enseignants impliqués. Les nouvelles qualifications peuvent être mal valorisées sans effort pour asseoir leur réputation	classes « classiques ». - Italie, Suède, Allemagne et Norvège proposent des formations professionnelles en alternance dès le secondaire
Orientation et assistance scolaire	Permet un suivi et un cursus personnalisé	Difficultés d'autonomie des jeunes habitués à ce suivi personnel	- Allemagne : « Qualifications and connections ». Programme de 4 ans aidant à la transition et à la spécialisation avant de commencer l'apprentissage. - Finlande : « Occupational Start » permet de présenter différents types de professions aux étudiants indécis avant qu'ils ne se spécialisent. - En Hongrie, « Tanoda » propose des centres d'aides aux devoirs, organise des activités sportives et culturelles et guide les jeunes en difficulté.
Incitations financières et implication des parents	Permet de compenser les difficultés financières de certaines familles Peut être utilisé pour accroître l'assiduité scolaire	Nécessite des fonds importants. Cette méthode pourrait ne pas soutenir les élèves les plus désavantagés	- Subventions pour l'achat des livres et pour la restauration scolaire en Italie, au Portugal, en Slovaquie et en Pologne. - Aides familiales supprimées ou sanctions si non scolarisation des enfants en Hongrie et en Grèce. - En Irlande, le « Home School Liaison Scheme » permet de développer les relations parents/enseignants.
Education Obligatoire	Permet de s'assurer que les jeunes ne quittent pas le système scolaire tant qu'ils n'ont pas un niveau minimal de compétences.	Doit être accompagné de mesures de soutien personnalisées pour les plus désavantagés pour être efficace	- Augmentation de l'âge obligatoire de fin de scolarisation en Italie, en Angleterre et au Portugal. - En Pologne, tous les jeunes doivent avoir un niveau de compétences minimum obligatoire pour quitter le système scolaire.

Réintégrer les jeunes ayant abandonnés précocement leur scolarité

Politique	Avantages	Limites	Exemples
Développer les services de suivi	Permet de proposer une aide personnalisée aux jeunes sans qualification quand le risque d'exclusion sociale augmente	Demande des moyens administratifs importants qui ne sont pas forcément disponibles dans les quartiers les plus défavorisés	Aux Pays Bas, les « Regional Registration and Coordination Institutes » suivent les jeunes qui n'ont pas de qualification de base et s'assurent que ceux d'entre eux qui sont inactifs puissent bénéficier de formations ou d'offres d'emploi.
Opportunités de « seconde chance » et formats alternatifs de formation	Renforce l'intérêt pour les études des jeunes qui ont rejeté les systèmes formels d'éducation	Les qualifications obtenues ne sont pas toujours reconnues par les employeurs	<ul style="list-style-type: none"> - En France, les « écoles de la seconde chance » proposent aux jeunes entre 18 et 25 ans des formations d'une période de 9 à 12 mois, afin d'acquérir un socle fondamental de compétences. - Des écoles du soir existent à Chypre, en Lettonie et Roumanie - En Hongrie, des possibilités de formation à distance sont proposées. - En Espagne le Programme de Qualification Professionnelle Initiale (PCPI) propose aux jeunes de 16 ans et plus ayant abandonné les études de façon précoce une formation professionnelle spécifique permettant d'obtenir un diplôme ou une éducation secondaire obligatoire donnant accès ensuite aux formations professionnelles classiques.
Prise en compte des difficultés d'ordre personnel	<p>S'intéresse aux causes des difficultés éducatives des jeunes.</p> <p>Permet de prévenir l'exclusion sociale.</p> <p>Permet des actions et résultats sur</p>	<p>Peut être coûteux</p> <p>Difficile de mesurer les résultats.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En France, les Etablissements de réinsertion scolaire (ERS) proposent une formation plus individualisée que dans les établissements scolaires classiques pour les enfants de 13 à 16 ans, pour une durée minimale de 1 an. - Le programme « Youthreach », en Irlande, propose une formation similaire pour les jeunes de 15 à 20 ans, avec cursus spécialisé pour ceux présentant des difficultés particulières : jeunes parents, jeunes sortant d'un centre de réhabilitation ou de détention, etc.

	longue période		
Incitations Financières	Peut permettre un retour des jeunes en difficulté financière dans le système éducatif.	Peut être coûteux	<p>- En Suède, en 2011-2013, les jeunes au chômage de 20 à 24 ans réintégrant le système éducatif bénéficiaient de bourses plus importantes.</p> <p>- Au Royaume-Uni, entre 2006 et 2011, une allocation de £30 par semaine était proposée aux NEETs de 16 et 17 ans en échange de leur participation à un programme de formation.</p>

Faciliter la transition entre système scolaire et monde du travail

Politique	Avantages	Limites	Exemples
Améliorer les services d'aides à la recherche d'emploi et offrir une « Garantie Jeune »	<p>Incite les services d'aide à l'emploi à lutter contre le chômage des jeunes. Encourage une action rapide, afin d'éviter le chômage durable des jeunes et ses conséquences sur le long terme.</p> <p>Particulièrement efficaces sur les jeunes qui sont déjà prêts à travailler</p>	<p>Ne permet pas de résoudre les problèmes structurels du marché du travail. Ne propose pas de services particuliers pour les groupes particulièrement en difficulté.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En Angleterre, le programme « Connexion » qui est maintenant arrêté consistait en des agences de services universelles, qui pouvaient répondre à tous les besoins des jeunes (formation, recherche d'emploi, etc). - La garantie jeune est en place depuis plusieurs années en Finlande, aux Pays-Bas et en Norvège. En Finlande, tout chômeur de moins de 25 ans peut obtenir un emploi ou une possibilité de formation automatiquement après 3 mois d'inscription sur les services d'aide à l'emploi. Ce programme a permis de développer la relation entre les services publics et les jeunes en difficulté. - Aux Pays-Bas, des stages sont proposés systématiquement aux jeunes qui sont inactifs depuis plus de 3 mois - En Autriche, les jeunes de 19 à 24 ans qui sont inscrits aux services publics d'aide à l'emploi depuis 6 mois peuvent obtenir une formation ou un emploi
Information, conseil et aides à l'orientation	<p>Permet aux jeunes de se spécialiser et de planifier leur projet professionnel.</p>	<p>Efficace seulement pour les jeunes diplômés.</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En Autriche, les élèves ont des cours d'orientation obligatoires dans leur 7^{ème} et 8^{ème} année. - En Slovénie, le programme « About Professions in a Different Way » propose aux étudiants des informations concernant les secteurs en manque de main-d'œuvre. - Au Luxembourg, les services d'aide à l'emploi ont mis en place l' « Action Locale pour Jeunes », afin d'encourager les jeunes à développer et planifier leurs projets professionnels en amont de la fin de leurs études. - En Irlande, la « Irish state training and employment agency » donne des aides

			personnalisées à la recherche d'emploi.
Permettre aux jeunes d'acquérir de l'expérience dans le monde professionnel et de développer leurs compétences	Permet aux jeunes d'obtenir des compétences techniques et de faire des choix éclairés correspondant à leur futur emploi.	Ne permet pas toujours d'obtenir un emploi en fin de stage. Certains employeurs peuvent en profiter pour bénéficier d'une main d'œuvre peu coûteuse.	- En Slovaquie, le programme « graduate practice » permet aux jeunes ayant quitté le système scolaire d'effectuer un stage de 3 à 6 mois au sein d'une entreprise. - Aux Pays-Bas les « learn-work job » proposent des stages formateurs rémunérés au sein d'entreprises formatrices reconnues et le projet « XXL Jobs » propose des stages techniques dans les secteurs où la main d'œuvre spécialisée viendra à manquer avec le départ des personnes âgées à la retraite.
Soutien à l'entrepreneuriat	Permet aux jeunes d'avoir une première expérience professionnelle à petit prix.	Le succès de ces mesures dépend de la situation économique du pays et des autres politiques publiques.	En Slovénie, les jeunes au chômage souhaitant créer une entreprise bénéficient de conseils et d'aides afin préparer et de développer un business plan. Un tel programme existe également en Grèce, où les jeunes sont mis en contacts avec d'autres professionnels du secteur.

Faciliter l'emploi des jeunes

Politique	Avantages	Limites	Exemples
Développer l'apprentissage et la formation professionnelle	<p>Réduit le « mismatch » en s'assurant que les jeunes développent des compétences pratiques cohérentes avec les offres d'emplois.</p> <p>Permet aux employeurs de connaître les capacités d'une personnes avant de la recruter</p>	<p>Difficile à mettre en place pour les pays n'ayant pas une « culture de l'apprentissage » développée.</p> <p>Peut être coûteux pour les employeurs</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En Irlande, le programme « Redundant Apprentice Placement Scheme 2011 » offre des subventions aux employeurs dans certains secteurs afin de compenser l'impact négatif de la crise sur l'offre d'apprentissage. - En Autriche des « supra-company apprenticeship training (ÜBA) » proposent des formations dans des ateliers de formation aux apprentis ayant des difficultés à trouver des offres dans les entreprises privées. - En Italie, un système d'apprentissage de haut niveau a été mis en place en 2003 pour permettre aux jeunes de 18 à 29 ans de combiner travail en entreprise et éducation secondaire supérieure ou tertiaire.
Développer l'accès aux stages	<p>Permet aux jeunes de développer des compétences pratiques et de s'habituer au monde du travail</p>	<p>Peut être utilisé par les employeurs en remplacement d'offres d'emploi « classiques ».</p>	<ul style="list-style-type: none"> - En Suède, le « Young Potentials Programme » a développé une collaboration entre les plus grandes entreprises privées et le service d'aide à l'emploi suédois. Il propose 1000 offres de stage pour les jeunes de 25 à 29 ans pour une durée de 3 à 6 mois dans le secteur privé, suivi d'une expérience au sein d'une ONG d'un mois. - En Roumanie, le programme START repose également sur un partenariat public-privé afin d'offrir des opportunités de stage aux jeunes diplômés du supérieur. - En Irlande, le programme Gradlink d'offres de stage est organisé par les partenaires sociaux (syndicat IBEC).

Faciliter l'emploi pour les jeunes en situation particulière (handicapés, immigrés, etc.)

Politique	Avantages	Limites	Exemples
Développer une assistance et une formation ciblées et personnalisées	Permet de prendre en compte les besoins spécifiques (apprentissage ou autre) des jeunes présentant des difficultés particulières (handicap, ...).	Peut être coûteux. N'est pas toujours reconnu par les employeurs.	<ul style="list-style-type: none"> - En Autriche, le programme IBA permet aux jeunes présentant des difficultés particulières de valider leur apprentissage sur une durée prolongée. Le projet « Managing Diversity » développe l'accessibilité aux services publics d'aide à l'emploi aux migrants défavorisés (informations disponibles en plusieurs langues, etc.) - En Bulgarie, des programmes d'alphabétisation sont développés, ciblant particulièrement la minorité Rom. - Au Royaume-Uni, des aides à la garde d'enfant sont offertes aux jeunes parents participant à une formation.
Faciliter la mobilité et offrir des aides financières	Réduit le « mismatch » géographique. Permet d'aider les jeunes issus de milieux défavorisés	Peut être coûteux	<ul style="list-style-type: none"> - En Bulgarie, les mesures « close to work » mises en place entre 2011 et 2013 proposaient de financer l'intégralité des coûts de déplacement des nouveaux employés pour une durée de 12 mois si leur lieu de résidence se situe à plus de 80km du lieu de travail. - Des mesures similaires en Hongrie ciblent particulièrement les jeunes étant NEET depuis plus de 3 mois. - Aux Pays-Bas, les entreprises employant des jeunes en situation de handicap bénéficient de réduction fiscale. - En Allemagne, les jeunes en situation de handicap peuvent bénéficier d'une allocation s'ils participent à une formation professionnelle.
Inciter les employeurs et offrir des subventions à l'emploi	Encourage les employeurs à recruter les jeunes, leur permettant d'obtenir une première	Risque de dépenses inutiles vis-à-vis des employeurs embauchant	<ul style="list-style-type: none"> - En France, les entreprises doivent payer une taxe supplémentaire si elles n'embauchent pas suffisamment d'apprentis. - En Hongrie, les nouveaux entrant sur le marché du travail obtiennent une « start card » permettant aux entreprises les embauchant de bénéficier d'une

	expérience professionnelle	t ces jeunes, avec ou sans subventions.	réduction de cotisations sociales pendant un à deux ans selon le niveau d'éducation. - En Roumanie, l'entreprise employant un jeune diplômé pour une durée indéterminée ne paye pas de cotisation à l'assurance chômage pendant 12 mois (18 mois si le diplômé est en situation de handicap).
--	----------------------------	---	--