

La formation n'est pas la solution miracle au chômage

 alternatives-economiques.fr/formation-nest-solution-miracle-chomage/00083355

Alors que la ministre du Travail doit présenter mardi 27 février son « big bang » de la formation professionnelle, deux économistes analysent un système qui reste profondément inégalitaire et qui ne peut, à lui seul, résoudre les maux du chômage. Coralie Perez, enseignante-chercheuse au Centre d'économie de la Sorbonne et Stéphane Carcillo, directeur exécutif de la chaire de sécurisation des parcours professionnels (Sciences-po, Genes) livrent également leurs solutions pour une réforme de la formation tout au long de la vie plus efficace.

La formation professionnelle est-elle la solution au chômage ?

Coralie Perez : Penser qu'elle peut, à elle seule, être un rempart contre le chômage est illusoire. Bien sûr, les actifs les moins qualifiés sont les plus vulnérables, notamment parce que les emplois détruits par l'automatisation et la numérisation sont plutôt non qualifiés. Mais la logique adéquationniste, qui voudrait doter les salariés des qualifications pertinentes pour occuper les emplois disponibles, a ses limites. L'argument de la pénurie de compétences est parfois une façon pour les entreprises, notamment dans les secteurs tels que le bâtiment ou l'hôtellerie-restauration, de se dédouaner des conditions de travail difficiles qu'elles offrent. Les employeurs ont par ailleurs du mal à anticiper et à définir les compétences dont ils ont vraiment besoin. Ils attendent trop du système de formation.

« Aujourd'hui, 23 % des salariés sont sous-qualifiés par rapport au poste occupé », Stéphane Carcillo

Stéphane Carcillo : Les études de l'OCDE nous disent aussi que la France souffre, plus que d'autres pays, d'un déficit de formation sur des compétences transverses, qui ne sont pas forcément techniques : capacités relationnelles, rédaction, expression, numérisation, résolution de problèmes... L'école est probablement responsable, et la formation continue ne rattrape pas le coup. Aujourd'hui, 23 % des salariés sont sous-qualifiés par rapport au poste occupé. La formation n'est pas la solution miracle, mais elle doit en faire partie.

Que disent les économistes sur les liens entre chômage et formation ?

S. C. : La question de la formation n'est pas théorique mais plutôt empirique. La théorie n'a pas beaucoup changé ces dernières années. On sait que les employeurs n'ont pas vraiment intérêt à former leurs salariés sur des compétences transverses, qui seront potentiellement utilisables par des concurrents. Ils ont intérêt à investir sur ceux qui ont les rendements les plus importants et les plus immédiats. Cela revient à doter les plus qualifiés, les plus jeunes, de compétences très spécifiques. Il y a donc clairement une place pour l'Etat et le service public de l'emploi dans l'organisation de la formation professionnelle, qui doit être plus efficace.

C. P. : L'efficacité de la formation ne doit pas se mesurer que sur un plan individuel. On ne dispose pas assez de travaux sur les liens entre organisation du travail, formation et performance des entreprises. En travaillant sur les liens entre innovation et qualité de l'emploi, on voit bien que les organisations du travail qui accordent davantage d'autonomie aux salariés et qui investissent le plus dans la formation sont aussi les plus innovantes. Mais les études font défaut pour étayer ce cercle vertueux sur le plan macroéconomique.

Quel type de formations faut-il privilégier ?

C. P. : Les évaluations économiques concluent généralement que ce sont les formations longues qui portent leurs fruits, surtout pour les personnes non qualifiées, et plutôt à long terme, c'est-à-dire deux ans après la sortie [1]. Les programmes très courts ont des effets positifs immédiats, mais à long terme, c'est plus incertain. Dans le plan gouvernemental « 500 000 formations » pour les chômeurs de 2016, une partie substantielle des formations étaient courtes, de type Caces [Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité], habilitation à la conduite d'engins. Un peu plus de la moitié des demandeurs d'emploi formés ont accédé à un emploi de plus d'un mois, dans les six mois suivant la formation. Il faudrait observer les effets à plus long terme et les effets de « file d'attente », c'est-à-dire les demandeurs d'emploi non formés qui verraient alors leur durée de chômage s'accroître.

« Les évaluations économiques concluent que ce sont les formations longues qui portent leurs fruits, surtout pour les personnes non qualifiées », Coralie Perez

S. C. : Il est difficile d'isoler les conséquences de la formation sur l'emploi. Il faudrait, pour le faire correctement, trouver des populations parfaitement comparables, certaines bénéficiant de formation, d'autres pas. Concernant les chômeurs, les études étrangères nous disent que la formation, notamment lorsqu'elle est qualifiante, a des effets positifs à long terme, au-delà de deux ans, à la fois pour les individus et pour la productivité des entreprises.

Le gouvernement réoriente déjà une partie de l'argent de la formation des salariés vers celle des chômeurs. Est-ce une bonne idée ?

S. C. : On dépense en France plus de 30 milliards d'euros par an pour la formation, et pourtant seul un tiers des personnes en âge de travailler a bénéficié d'une formation dans les douze derniers mois, contre les deux tiers dans les pays nordiques. En outre, le système est inégalitaire, car il bénéficie à ceux qui sont déjà qualifiés. Le taux d'accès à la formation des personnes qui ont un diplôme inférieur au bac atteint à peine 17 %. L'effort financier doit non seulement se traduire par plus de formations, mais bénéficier aussi aux moins formés. L'important n'est pas de faire un distinguo entre salariés et chômeurs, mais entre qualifiés et non-qualifiés. Car dans de nombreuses entreprises, notamment les très petites entreprises, les salariés n'ont pas accès à la formation, en raison d'un système de formation opaque.

C. P. : Ce constat des inégalités d'accès à la formation financée par l'entreprise est récurrent. Les salariés les moins qualifiés et, *a fortiori*, travaillant dans de petites entreprises accèdent peu à la formation. Il en va de même pour les salariés précaires, qui bénéficient beaucoup moins de la formation financée par l'entreprise que les plus stables. Ces salariés doivent attendre d'être quasiment au chômage pour avoir l'opportunité de

suivre une formation. Cela pose des questions sur un marché du travail où les trajectoires sont de plus en plus fragmentées. Les entreprises qui mobilisent cette main-d'œuvre reportent donc le coût de la formation sur la puissance publique.

Que penser du plan 500 000 formations, mis en place à la fin du quinquennat Hollande ?

CP : Le rapport d'évaluation met en évidence que le plan a permis à des projets de formations latents de se concrétiser. C'est donc très positif et révèle l'existence d'une contrainte financière que le plan 500 000 est venue momentanément relâcher. En revanche, des chômeurs de longue durée qui ont bénéficié d'une formation expliquent dans le rapport, que bien que formés grâce au plan, ils n'ont pas trouvé pas d'emploi parce que la formation n'a pas suffi à changer le regard que les employeurs leur portent. Cela invite à réfléchir dans certains cas à d'autres moyens de faire reconnaître les compétences, tels que les mises en situation de travail ou des dispositifs de soutien aux recrutements.

« Il y a en France une très forte préférence pour le diplôme. Or, un jeune sur 7 quitte le système scolaire sans formation », Stéphane Carcillo

SC : Il y a clairement en France une très forte préférence pour le diplôme. Or, un jeune sur 7 quitte le système scolaire sans formation. C'est extrêmement stigmatisant dans un pays comme la France. Il faut donc non seulement offrir une formation à ces jeunes-là, mais il faut qu'elles soient longues (au minimum un an), intensives, et qualifiantes. Je pense par exemple aux écoles de la deuxième chance ou à l'apprentissage, s'il est bien accompagné.

Faut-il valoriser l'expérience et les compétences plutôt que le diplôme ?

SC : C'est une démarche très intéressante. Pôle Emploi organise par exemple des mises en situation pour les demandeurs d'emploi, de façon à révéler les compétences, indépendamment du diplôme. Cela dit, dans un pays si attaché au diplôme, c'est un véritable changement de culture qui prendra du temps. Il me semble donc important de continuer à dispenser des formations qui aboutissent à une qualification. Nous avons fait une étude avec *testing* sur CV. Les candidats qui avaient le plus de chances de décrocher un entretien étaient ceux qui avaient obtenu un titre professionnel dans le cadre de leur contrat aidé. Même ceux qui avaient connu une période d'emploi significative mais pas de diplôme n'avaient pas plus de chances d'avoir un entretien que ceux qui étaient restés au chômage. L'expérience, y compris quand on multiplie les CDD, ne paie pas. Pour éviter d'être stigmatisés, ces jeunes doivent obtenir un titre professionnel pour convaincre les employeurs.

CP : Cela peut passer par l'explicitation et la reconnaissance des compétences mises en œuvre dans le travail à travers des « formations en situation de travail ». Il faut un accompagnement spécifique mais aussi responsabiliser les employeurs pour qu'ils maintiennent l'employabilité de leurs salariés. Les expériences de travail ne sont pas toujours formatives. Certaines organisations du travail sont même déqualifiantes : quand on emploie des personnes pendant des années à exécuter des tâches répétitives sans latitude décisionnelle, ces personnes peuvent perdre des compétences dans l'exercice de leur travail plutôt qu'en gagner.

Faut-il miser davantage sur le compte personnel de formation, comme le préconise la réforme ?

S. C. : L'entrée en vigueur en 2015 du compte personnel de formation (CPF), qui attache des droits à la formation à l'individu et non plus à l'emploi, a été un premier pas pour améliorer la lisibilité de l'offre de formation. La réforme à venir doit poursuivre ce mouvement. Le CPF est en effet une révolution, quasi unique au monde. Mais il est trop modeste : les droits accumulés sont globalement insuffisants pour avoir accès à une formation qualifiante, alors que c'est l'enjeu principal pour celles et ceux qui ont raté la marche de l'école. Il faut aussi continuer à simplifier. Le CPF a été créé, mais d'autres dispositifs ont été maintenus, tels que le congé individuel de formation (CIF), qui permet de se reconverter. Pour s'y retrouver et obtenir des financements, le salarié aurait besoin d'un guichet unique, sans les multiples intermédiaires : Opca, Fongecif, régions...

Cette prise en main de la formation par les individus suppose qu'ils soient aiguillés vers la formation vraiment adaptée à leurs besoins. Ce qui signifie aussi améliorer l'information sur la qualité et les débouchés des formations proposées par les prestataires. Les labels qualité sont encore trop peu nombreux. Dans les années 2000, l'Allemagne a créé des agences de certification, qui ont fait passer le nombre d'organismes de formation de 10 000 à 4 000. En France, nous avons 87 000 organismes, dont la majorité constituée d'une seule personne !

« Au moment où on parle de supprimer le congé individuel de formation, il faut bien avoir en tête qu'il bénéficie prioritairement aux moins qualifiés », Coralie Perez

C. P. : Je reste méfiante sur cette idée de simplification prônée par la réforme qui tendrait à faire du CPF le principal vecteur de la formation des actifs. Au moment où on parle de supprimer le CIF, il faut bien avoir en tête qu'il bénéficie prioritairement aux moins qualifiés (80 % des bénéficiaires sont employés ou ouvriers), avec des formations longues (les trois quarts des formations ont une durée supérieure à 500 heures) et qualifiantes. Le CIF est, dans sa conception, différent du CPF, qui est une dotation en capital utile pour se former à l'initiative de l'individu, mais avec des contraintes : si cette formation se déroule sur le temps de travail, le salarié a besoin de l'autorisation de son employeur ; il doit choisir une formation qui figure sur les listes et, enfin, au-delà des 150 heures qu'il peut cumuler sur une période de huit années, il est dépendant des abondements financiers complémentaires qu'il peut demander à l'Opca, à la région, voire à son employeur.

S. C. : Sachant que le fait que le CPF soit abondé en heures est assez anti-redistributif. Car une heure de formation pour un cadre supérieur coûte beaucoup plus cher. Ça dirige de facto beaucoup d'argent potentiellement sur les cadres et moins sur les moins qualifiés.

C.P. : Avant de réorienter tout le financement de la formation des salariés vers le CPF et de le fusionner avec le CIF, il serait utile de faire un bilan. Les réformes se sont succédé à un rythme rapide et le système reste effectivement opaque pour tous les acteurs, y compris les responsables de formation. Le pari de la réforme de 2014, c'était qu'en donnant plus d'autonomie aux individus, ils allaient être « acteurs » de leur formation. Or, ces réformes successives n'aident pas les individus à exercer une réelle capacité d'initiative. Selon les résultats récents sur la mobilisation du CPF, ce sont encore les ressources humaines ou

les responsables de formation en entreprise qui sont prescripteurs du CPF pour les salariés et Pôle emploi pour les demandeurs d'emploi. Et ce sont les plus qualifiés qui mobilisent le CPF.

Le risque, *in fine*, c'est qu'on ait des effets d'aubaine, c'est-à-dire que les cadres qui se seraient de toute façon formés le fassent avec le CPF, et que le dispositif rate sa cible : les moins qualifiés. Plusieurs évaluations sur des comptes qui s'approchent de ce modèle en Europe et aux Etats-Unis confirment qu'ils sont utilisés par les plus qualifiés et souvent pour des formations courtes, nécessitant des financements de la personne.

Faut-il améliorer l'orientation des individus ?

S.C : Si on s'en empare vraiment, les outils informatiques devraient permettre d'améliorer le taux de recours des personnes moins qualifiées. Il est possible de solliciter les personnes pour qu'elles entrent des données sur leur téléphone, leurs diplômes, leur CV... et en retour un service peut leur envoyer des informations sur les besoins urgents en formation dans leur région. Il faut bien sûr assortir ce dispositif d'une bonne orientation. L'outil est là comme un pouce qui vous dit : vous pouvez aller solliciter tel conseiller en évolution professionnelle (CEP) près de chez vous. Prenez contact, voici son e-mail ou son numéro de téléphone...

« Si on s'en empare vraiment, les outils informatiques devraient permettre d'améliorer le taux de recours des personnes moins qualifiées », Stéphane Carcillo

CP : Le CEP ne gagnerait pas être totalement désintermédié. Il faut qu'il y ait la possibilité d'un véritable échange entre la personne et le conseiller et ce, à différentes étapes de son parcours. On dit souvent que les moins qualifiés n'ont pas d'appétence pour la formation. Mais le rapport à la formation s'ancre dans notre rapport au travail. En réalité, la formation n'est pas une fin en soi. Sans y attacher des perspectives d'évolution dans l'entreprise mais aussi en dehors, elle n'intéresse pas grand monde. Le CEP est censé aider à identifier le champ des possibles et les moyens d'y parvenir. Mais la loi du 7 mars 2014 pointe aussi la responsabilité de l'employeur avec l'obligation de l'entretien professionnel tous les deux ans et la possibilité d'une sanction si l'employeur n'a rien fait pour faire progresser le salarié au bout de 6 ans.

La réforme à venir de l'apprentissage donne plus de pouvoir aux branches professionnelles au détriment des régions. Cela va-t-il dans le bon sens ?

S. C. : En France, l'apprentissage reste sous-valorisé, contrairement à l'Allemagne, l'Autriche, le Danemark ou la Suisse (voir page 68), alors qu'il affiche de très bons résultats d'insertion dans l'emploi. Point très positif de la réforme proposée par le gouvernement : dès lors que le centre de formation des apprentis (CFA) inscrira un jeune, il recevra le financement de la branche. Cela simplifiera considérablement le système, car aujourd'hui c'est la région qui décide de l'ouverture des CFA et du nombre de places disponibles, empêchant certains candidats d'y accéder. Mais les branches ne sont pas présentes partout et ont elles-mêmes des circuits de financement compliqués, *via* les Opcas. Comment seront financées les formations interbranches pour des métiers plus transverses, comme vendeur ou logisticien ?

Pour que les employeurs jouent davantage le jeu, il faut les associer à l'élaboration des programmes, qui est pour l'instant à la main de l'Education nationale. C'est d'ailleurs le sens de la réforme présentée par Edouard Philippe, puisque les branches pourront ouvrir directement des CFA.

En revanche, la réforme ne dit rien des lycées professionnels. Jusqu'à présent, l'Education nationale y orientait massivement les jeunes parce qu'elle connaît moins les CFA, qui ne sont pas de son ressort. Le double problème du lycée professionnel est qu'il propose des périodes d'emploi plus courtes que l'apprentissage sous forme de stages et que ses formateurs sont moins en prise avec le monde de l'entreprise. Mais il a l'avantage d'offrir un socle de connaissances et des enseignements plus transversaux. On gagnerait à rapprocher CFA et lycées pro, et à prendre le meilleur des deux mondes.

C. P. : Restons vigilants sur le maillage territorial des formations, qui jusqu'ici est plutôt au soin des régions. Qu'en sera-t-il si les branches décident seules de l'implantation des CFA ? Une étude récente a pointé l'apport des initiatives territoriales, souvent méconnues, en matière de formation professionnelle, arguant que l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels est adossé aux territoires et aux régions.

« Restons vigilants sur le maillage territorial des formations, qui jusqu'ici est plutôt au soin des régions », Coralie Perez

Au-delà de la dimension territoriale, il ne faut pas négliger ce qu'on peut appeler les « freins périphériques à la formation », qui ne concernent pas que l'apprentissage. La mobilité géographique en est un. Autre obstacle : les femmes utilisent moins leurs droits à la formation, car elles gèrent davantage les contraintes familiales. Dans les coûts d'une heure de formation, on oublie de compter celui des déplacements, des gardes d'enfants... C'est pourtant un enjeu majeur dans la décision de se former ou pas.

On a beaucoup parlé de formation continue, mais l'enjeu n'est-il pas aussi sur la formation initiale ?

CP : Si l'Education nationale est si critiquée, c'est peut-être parce que les employeurs souhaitent que la formation initiale soit davantage professionnalisante, comme en témoigne la multiplication des stages pendant la scolarité. Il faut sans doute mieux clarifier les rôles respectifs de la formation initiale et de la formation continue notamment celle financée par l'entreprise. L'Education nationale peut s'améliorer pour mieux développer l'esprit critique, d'initiative, de travail collaboratif. Mais c'est ensuite aux entreprises de donner des compétences professionnelles aux individus.

SC : Je suis d'accord avec vous. Il faut revoir l'école, qui est trop verticale, trop individuelle. Il y a chez les élèves la peur de la mauvaise réponse, notamment chez les jeunes des milieux défavorisés. Il est nécessaire de valoriser les questionnements, l'initiative, la curiosité, le travail collectif. Cela ne veut évidemment pas dire qu'il faut tirer un trait sur la connaissance, mais on peut changer la philosophie générale d'apprentissage. Ce n'est pas simple pour les enseignants, qui doivent faire apprendre des programmes très lourds, basés sur la connaissance. On ne leur laisse pas beaucoup de place pour laisser une partie interactive dans le cours ou laisser les jeunes travailler les jeunes en groupe.

