ANALYSE

À quoi sert la formation professionnelle continue ?

Le débat public relatif à la formation professionnelle continue prend aujourd'hui en France un tour paradoxal. Jamais les attentes à son égard n'ont semblé aussi fortes : elle est tout à la fois censée protéger les personnes en rendant leurs parcours professionnels plus sûrs, procurer aux entreprises les bénéfices d'un véritable investissement productif, jouer pour la collectivité comme un facteur clé d'attractivité des territoires et de compétitivité globale. Pourtant, les critiques à l'égard du système se font toujours plus sévères, jusqu'à remettre en cause les fondements d'une architecture qui a récemment été réformée par l'accord unanime des partenaires sociaux (accord interprofessionnel de 2003 repris par la loi du 4 mai 2004).

Cette note propose d'apporter quelques réponses aux critiques dont notre régime de formation professionnelle continue fait l'objet, en prenant en compte la spécificité des usages de la formation professionnelle des actifs, ancrés dans les relations de travail et d'emploi.

Le régime français de formation professionnelle continue suscite de vives critiques

Un régime de formation bâti sur deux piliers : la formation des salariés dans l'entreprise, celle des jeunes et des chômeurs sur le marché du travail

Profondément ancré dans les relations de travail, notre régime¹ de formation professionnelle continue (FPC) comporte un premier segment, tourné vers les salariés, qui distingue ce qui relève de l'initiative de l'employeur (plan de formation), des branches professionnelles ou de l'interprofessionnel (professionnalisation) et du salarié (congé individuel de formation ou CIF). Les entreprises sont soumises à une obligation non pas de former, mais de financer la formation à travers le prélèvement obligatoire d'un pourcentage de leur masse salariale². Elles restent, en échange, maîtresses du choix des actions qu'elles organisent au titre du plan de formation pour répondre à leurs besoins. Une partie de leur participation fait l'objet d'une mutualisation paritaire : les fonds destinés à la professionnalisation³ et au plan de formation non dépensés par l'entreprise sont reversés à un organisme collecteur paritaire agréé (OPCA)⁴ ; les fonds destinés aux CIF pris à l'initiative des salariés pour répondre à leurs aspirations personnelles le sont à des organismes spécifiques (OPACIF).

L'autre segment du régime est quant à lui tourné vers les actifs sans emploi, privés d'accès à la formation continue en entreprise. Il s'est bâti dès la fin des années 1970 au gré de la montée du chômage de masse, en empruntant au coup par coup à des dispositifs disparates. Il s'est d'abord centré sur les salariés victimes des restructurations industrielles et les jeunes sortis du système éducatif sans diplôme avec, pour ces derniers, un objectif de rattrapage de l'échec en formation initiale. Il s'est étendu dans les années 1980 aux chômeurs de longue durée, puis dans les années 2000 à tous les demandeurs d'emploi dans une logique d'accompagnement individuel généralisé où la formation s'insère dans un ensemble différencié de prestations (bilan, orientation, accompagnement, validation, etc.).

La décentralisation graduelle de la formation des chômeurs aux régions et la mobilisation accrue de la formation par l'assurance-chômage dans le cadre d'une généralisation de l'accompagnement individualisé des chômeurs (2000-2005) ont renforcé le rôle des territoires comme espaces de mutualisation et de construction des parcours individuels, à la croisée des intérêts sectoriels et territoriaux. Mais à ce jour, les deux segments demeurent largement déconnectés, comme si les objectifs de la FPC des salariés en poste et celle des actifs sans emploi relevaient de deux logiques distinctes. Néanmoins, l'accord des partenaires sociaux de 1983 a introduit une intersection entre la « branche » salariés (financée par les contributions des employeurs) et la « branche » chômeurs (financée par l'État, les régions et l'assurance-chômage) avec les contrats de formation en alternance (apprentissage et professionnalisation) qui relèvent pour partie des deux sphères.

¹ On fait le choix de présenter ici comme un « régime » unique l'ensemble formé par plusieurs dispositifs juridiquement, financièrement et institutionnellement distincts, dans lesquels s'opère une mutualisation entre entreprises et entre actifs de caractéristiques différentes.

² 1,6 % au-dessus de 10 salariés depuis la loi du 4 mai 2004.

³ On désigne ainsi depuis 2003 les actions visant l'acquisition par l'alternance de compétences ou qualifications reconnues.

⁴ Une centaine d'OPCA collectent et gèrent les fonds mutualisés. Ils assurent également des fonctions de conseil, d'information et d'accompagnement à l'ingénierie de projets de formation auprès des entreprises adhérentes. Ils se répartissent entre OPCA professionnels et interprofessionnels.

Des résultats discutés : les mauvais rendements et l'inégalité d'accès

L'analyse traditionnelle des effets de la FPC en termes de capital humain aboutit à des conclusions sévères. Au regard du rendement salarial substantiel de la formation *initiale*, le rendement des actions individuelles de formation *continue* apparaît bien maigre, aussi bien pour les salariés en place (salaire, carrière) que pour les chômeurs (retour à l'emploi). Quand les résultats sont meilleurs, ils sont incertains, laissant soupçonner d'importants « biais de sélection » qui empêchent de décider si c'est la formation continue qui améliore salaires, promotions et performance d'entreprise, ou à l'inverse le niveau de ces derniers qui détermine l'intensité de l'effort de formation⁵.

De fait, l'accès à la formation professionnelle continue en entreprise est très inégal : il dépend du niveau de diplôme et de qualification initial si bien que le système profite davantage aux mieux formés selon une logique cumulative. Avec la taille et le secteur d'activité, l'âge et le statut d'emploi constituent des discriminants forts, traduisant la tendance des entreprises à concentrer la formation sur les catégories dont elles peuvent attendre le meilleur retour sur investissement. Au final, la formation ne profiterait guère à ceux dont les mobilités sur le marché du travail seraient les moins sécurisées. Quant aux chômeurs, non seulement l'accès à la formation est loin d'être massif, mais il reproduit les inégalités héritées de la formation initiale⁶. Tous ces éléments convergent pour dénoncer un système de formation professionnelle continue anti-redistributif.

Les comparaisons internationales confirment cette tendance ailleurs dans le monde⁷. L'examen de l'expérience de 17 pays de l'OCDE (France exclue) montre partout d'importantes inégalités dans l'accès à la FPC. Comme en France, les groupes défavorisés comprennent principalement les adultes ayant un faible niveau d'éducation, les travailleurs âgés et les salariés des PME. Les inégalités d'accès sont particulièrement fortes en Hongrie, au Mexique, en Pologne, en Portugal, en Espagne et en Corée. Bien que moindres, elles restent néanmoins significatives au Canada, au Danemark, en Finlande, en Allemagne, en Suède, en Norvège, au Royaume-Uni et aux États-Unis.

Tableau 1 – Taux d'accès des salariés à la formation par catégorie socio-professionnelle selon la taille des entreprises en 2002 (en %)

	Ouvriers non qualifiés	Ouvriers qualifiés	Employés	Techniciens et agents de maîtrise	Ingénieurs et cadres	Ensemble
de 10 à 19 salariés	2,2	4,3	6,6	14,4	11	6,8
de 20 à 49 salariés	4,7	10,1	9,9	20,2	17,5	11,6
de 50 à 249 salariés	12	23,3	21,9	40,1	37,7	26,8
de 250 à 499 salariés	16,4	30,9	29,6	48,9	50,4	36
de 500 à 1999 salariés	20,9	35,8	38,6	54,5	58,2	44,2
2 000 salariés et plus	23,1	44,3	45,4	60,1	59,3	49
Ensemble	15	27,9	28,5	48,7	46	33,8

Source : Déclarations fiscales n° 24-83, exploitation Céreq

Tableau 2 – Taux d'accès des chômeurs à la formation selon le diplôme en 2004 (en %)

Ensemble des chômeurs	14,7
Chômeurs d'un niveau supérieur au Bac	22,7
<i>dont : diplôme Bac + 5 et plus</i>	<i>31,7</i>
<i>dont : diplôme niveau licence, maîtrise</i>	<i>23,3</i>
<i>dont : diplôme niveau Bac + 2</i>	<i>18</i>
Chômeurs de niveau Bac (avec ou sans diplôme)	15,2
Chômeurs sans diplôme (niveau terminale CAP-BEP, lycée)	13,4
Chômeurs sans qualification	9,4
<i>dont : troisième, année non terminale CAP-BEP</i>	<i>13,4</i>
<i>dont : niveau inférieur à la troisième</i>	<i>5,5</i>

Source : Enquête Emploi de l'INSEE, 2004

L'existence d'écarts semblables dans des pays où la gouvernance de la formation professionnelle continue répond pourtant à des logiques différentes invite à s'interroger sur **les causes du désintérêt pour la formation des actifs les moins qualifiés, qui semblent partager les entreprises et les individus concernés**. L'OCDE constate en effet que « nombre d'employeurs semblent partir du principe qu'ils profiteront davantage de la formation des plus qualifiés et qu'il n'est pas intéressant d'offrir à ceux qui le sont peu des compétences de base ». Cette tendance des employeurs à concentrer, selon une logique de marché interne, leurs efforts sur un noyau dur de salariés à fidéliser est renforcée par la moindre appétence pour la formation des actifs les moins qualifiés, peu nombreux à faire état de besoins de formation insatisfaits⁸. Le manque d'information dont ils souffrent plus souvent que les catégories qualifiées, mieux placées dans l'entreprise pour connaître l'offre de formation, pourrait être atténué par la généralisation des entretiens professionnels prévue par la loi de 2004. Mais d'autres facteurs semblent plus tenaces. Alors que la formation remplit essentiellement pour les diplômés une dimension d'adaptation à l'emploi, les moins qualifiés ont des objectifs plus ambitieux (changement d'emploi, obtention d'un diplôme, reconnaissance d'une qualification) et de fortes espérances en termes de gain salarial et de mobilité ascendante, avec un risque de déception d'autant plus grand au vu des faibles effets de la FPC en la matière. Ils ne sont donc guère encouragés à se former en vue d'acquérir une

⁵ Fougère D., Goux D. et Maurin E. : « Formation continue et carrières salariales : une évaluation sur données individuelles », *Annales d'économie et de statistique*, n° 62, 2001.

⁶ Fleuret A., *L'orientation des chômeurs vers la formation de 2002 à 2004*, DARES, juillet 2006.

⁷ « Disparités d'accès à la formation professionnelle continue dans les entreprises en Europe », *Statistiques en Bref / Eurostat*, 22/2002, et *Promouvoir la formation des adultes*, OCDE, 2005.

⁸ Fournier C. : « Aux origines de l'inégale appétence des salariés pour la formation », *Bref du Céreq*, n° 209, juin 2004

qualification, ce qui **renforce le primat de la formation initiale pour l'accès au diplôme et limite le rôle potentiellement correctif de la FPC, incapable de jouer comme un instrument de promotion sociale en cours de carrière.**

Enfin, l'inégalité d'accès découle du fait que le « contenu en formation continue » des emplois n'est pas homogène⁹ d'une activité économique ou d'un type d'entreprise à l'autre, mais varie fortement selon l'usage qu'on y fait des techniques de pointe et de la main-d'œuvre qualifiée. Les changements organisationnels en cours accentueraient même les écarts : sous l'effet de nombreux facteurs (mondialisation, financiarisation, relations clients-fournisseurs au sein des entreprises, généralisation des TIC, flux tendus), les usages de la formation dans les nouvelles organisations du travail se sont modifiés pour en faire un élément de l'acte productif. Sa fonction n'est plus tant d'acquérir de nouveaux savoirs formels que de ménager dans le travail des temps coopératifs ou réflexifs d'un genre nouveau, et d'appuyer l'exercice de l'initiative ou l'appropriation des normes et routines collectives utiles à la coordination horizontale¹⁰. D'où les transformations actuelles des actions de formation qui deviennent plus courtes, ciblées et individualisées, et plus imbriquées au poste de travail. La forte réduction de la durée moyenne des actions, passée de 50 à 30 heures depuis 1975 permet d'expliquer le plafonnement, voire le léger recul, des dépenses de formation des entreprises depuis le milieu des années 1990¹¹. **Moins concernées par ces nouvelles organisations, les personnes peu qualifiées accèdent moins à une FPC qui fonctionne comme un rouage des organisations « apprenantes » ou « au plus juste ».** De fait, en comparaison internationale, les performances sont meilleures dans les pays qui combinent main-d'œuvre formée et diffusion des organisations « apprenantes »¹².

Un diagnostic sévère sur le fonctionnement du régime

La mise en place d'une mission d'information sénatoriale sur le fonctionnement des dispositifs de FPC en janvier 2007 fait écho aux sévères mises en cause de la gestion des « 24 milliards d'euros que la Nation consacre chaque année à la formation professionnelle »¹³. De fait, les critiques sur la gouvernance du système sont récurrentes et portent souvent sur la clé de répartition des compétences. État, régions, entreprises, partenaires sociaux, individus sont autant d'acteurs d'un système fragmenté entre statuts (public, privé, paritaire) et échelons territoriaux – du centre au micro-territoire de projet¹⁴. À bien des égards, la territorialisation des politiques d'emploi et de formation a encore complexifié le paysage en multipliant les instances de régulation paritaires et tripartites. La séparation des compétences entre État (l'emploi) et régions (la formation) d'une part, le défaut de coordination entre financeurs de l'autre, renforcent le cloisonnement du régime selon les différents publics en fonction de leurs statuts (salariés en poste, jeunes débutants, chômeurs indemnisés, et non indemnisés).

Une étude au titre éloquent, *La formation des adultes : un système à la dérive*¹⁵, dénonce en particulier l'opacité de la gestion des fonds. Les critiques formulées en 2006 par la Cour des comptes à la suite d'un contrôle des OPCA les plus importants vont dans le même sens : l'organisation de la collecte ne favorise guère la mutualisation et pêche par manque de transparence quant à la contribution des fonds au financement du paritarisme.

L'extrême complexité du système de reconnaissance des compétences et des qualifications tient quant à elle à la variété des acteurs habilités à délivrer des titres (État, organismes de formation, chambres consulaires et branches), et à la fragmentation poussée des champs conventionnels. À l'exception de celles des ministères, les certifications ne font pas l'objet d'une inscription systématique au Répertoire national des compétences professionnelles, limitant ainsi la transparence de l'offre de titres et avec elle la fluidité du marché du travail. La reconnaissance des certifications de branche dans les classifications est elle aussi loin d'être assurée : la plupart des titres obtenus n'ont d'effet ni sur les salaires ni sur les classifications.

Autant de critiques qui viennent renforcer le doute sur l'efficacité du régime. Face à ces inégalités, une intervention publique visant au renforcement de la formation en entreprise des personnes les moins qualifiées apparaît légitime. Elle peut prendre plusieurs directions.

Comment assurer à la formation professionnelle continue les rendements qu'elle n'a pas ?

Promouvoir des parcours qualifiants pour les actifs les moins dotés en formation initiale, selon une logique de rattrapage assise sur un droit individuel

Les réformes récentes ont posé les jalons d'une meilleure articulation entre formation dans les entreprises et sur le marché du travail, contribuant à placer l'individu au centre de son parcours sans déconnecter la formation des besoins de l'entreprise. Le droit individuel à la formation (DIF) introduit une nouvelle répartition des responsabilités en créant un espace d'initiative pour le salarié. Conditionné à l'accord de l'employeur, il dote le salarié en CDI d'un crédit de 20 heures de formation par an, cumulables sur six ans et, lorsqu'un accord de branche le prévoit, transférable d'une entreprise à l'autre. La formation peut s'exercer pour une part hors temps de travail, et il appartient aux entreprises de définir à quelle catégorie de la nouvelle typologie elle appartient (actions d'adaptation au poste de

⁹ Aventur F., Campo C. et Möbus M., « Les facteurs de développement de la formation continue dans l'Europe des Quinze », *Bref du Céreq*, n° 150, février 1999. À la différence des secteurs des postes et télécommunications, banques et assurances et de l'énergie, le textile/habillement, la construction et le travail des métaux et produits métalliques sont peu formateurs.

¹⁰ Lorenz E. et Valeyre A., « Modèles européens d'organisation du travail » in Bue J., Coutrot T. et Puech I. (coord.), *Conditions de travail : les enseignements de vingt ans d'enquêtes*, Toulouse, Octares, 2004.

¹¹ Qui, bien que largement supérieur à l'obligation légale (2,97 % en 2004 contre une obligation de 1,6 % de la masse salariale) est en recul depuis le milieu des années 1990 – traduisant la gestion au plus juste de leurs dépenses de formation par les entreprises (*Exploitation des déclarations fiscales des employeurs*, n° 24-83, Céreq).

¹² Commission européenne, « Human Capital, Technology and Growth in the EU Member States », *Employment in Europe*, novembre 2006.

¹³ <http://www.senat.fr/commission/missions/Formation/index.html>

¹⁴ Lindeperg G., *Les acteurs de la formation professionnelle : pour une nouvelle donne*, Rapport au Premier ministre, 1999.

¹⁵ Étude de P. Cahuc et A. Zylberberg, publiée en juillet 2006 et réalisée à la demande de la Chambre de commerce et d'industrie de Paris.

travail, actions visant au maintien de la capacité à obtenir un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations, ou actions de développement des compétences). En tout état de cause, la réforme gagnerait à être prolongée en **étendant et renforçant la transférabilité du DIF entre entreprises, entre branches et dans le cadre des transitions par des périodes de chômage**. En outre, l'imbrication croissante entre formation et travail invite à mieux définir les principes permettant de faire le départ entre ce qui parmi les formations relève ou non du temps de travail (et les modes de rémunération afférents), ainsi que la frontière entre les actions d'adaptation au poste et les autres.

L'introduction des périodes de professionnalisation, d'un contrat de professionnalisation unique et du dispositif de validation des acquis de l'expérience (VAE) offre autant de moyens d'acquérir des compétences reconnues dans l'acte de travail lui-même, particulièrement pour ceux qui disposent d'un faible acquis initial. Pour être effective, leur reconnaissance suppose en complément que **les liens avec les grilles de rémunération et de carrière soient établis ou renforcés par la négociation collective de branche ou d'entreprise**.

L'ampleur du déficit en diplôme et qualification dont souffre encore une part importante des actifs en France appelle enfin un appui particulier aux parcours qualifiants de plus longue durée, que le dispositif de Congé individuel de formation (CIF) n'assure encore que très incomplètement (40 000 bénéficiaires en 2005, dont 33 000 visant une certification). **L'extension significative du CIF mériterait d'être encouragée par un abondement des fonds publics et de meilleures garanties quant à la reconnaissance des nouvelles qualifications** qu'il permet d'obtenir.

Renforcer l'articulation entre la formation et l'emploi

Pour allouer les personnes aux postes, les « démarches compétences » se superposent dans les entreprises aux classifications de branche issues de la négociation collective et déstabilisent les référentiels d'emploi. Les mêmes changements valent pour les candidats à l'embauche. L'affaiblissement des référentiels de métier contribue à la diffusion des emplois précaires comme périodes de test. La FPC y trouve un autre rôle, celui d'instrument de l'appariement sur le marché du travail, sous la forme d'actions courtes d'adaptation au poste et aux normes collectives. L'efficacité qui est alors la sienne dans l'accès à l'emploi durable ne tient sans doute pas aux seules vertus pédagogiques de l'alternance, mais aussi au fait que l'emploi y précède la formation. Le raisonnement peut s'étendre aux formations organisées dans le cadre d'une relation faisant intervenir un tiers employeur à côté du prescripteur, comme dans le travail intérimaire ou certaines opérations de reclassement. Pour l'accès ou le retour à l'emploi, **les configurations relevant de l'alternance en contrat de travail sont donc à préférer aux situations de pure formation sans rapport préétabli à l'emploi**.

Plus généralement, suivant une évolution largement partagée en Europe, la FPC est perçue comme le principal outil des mobilités en cours de vie active. La responsabilité des parcours professionnels se déplace des employeurs vers les individus : à la collectivité d'offrir les outils, à l'actif de s'en saisir pour développer son « employabilité », sachant qu'il demeure de la responsabilité des entreprises de veiller à l'adaptation de leurs salariés. Pourtant dans les faits c'est plutôt la mobilité, subie ou choisie, qui précède la formation. Malgré le développement des dispositifs d'anticipation accompagnés par l'État, la FPC se trouve surtout associée, à titre curatif, aux situations de perte d'emploi, avec à nouveau des résultats médiocres¹⁶. **L'encastrement de la formation dans une « relation de parcours » où les opérateurs du reclassement sont partie prenante du recrutement¹⁷ pourrait y remédier**, aussi bien pour les salariés licenciés que pour les autres actifs en recherche d'emploi. De même que le CIF, le DIF devrait faire l'objet d'un abondement public au profit des actifs qui n'auraient pas cumulé suffisamment de droits.

Comment rendre l'architecture du régime plus cohérente ? Le caractère structurant du projet de « sécurisation des parcours professionnels », comme l'imbrication croissante de la formation et de l'emploi, plaident fortement en faveur du décloisonnement entre les deux « segments » salariés et demandeurs d'emploi (jeunes débutants inclus). Pour répondre à un « risque emploi » partagé par tous les actifs, il faut **un système intégré où l'exercice du droit individuel à la formation et à l'accompagnement (bilan, orientation, mobilisation, validation, etc.) relève d'un cadre juridique homogène et d'un cofinancement par les fonds publics et professionnels**.

En parallèle, la répartition des compétences et le cadre de coopération entre acteurs ont besoin de plus de clarté et de cohérence. La déconcentration des interventions centrales et la montée en puissance de politiques territoriales¹⁸ ont pour point de rencontre le territoire. Le déploiement d'une action collective efficace à cette échelle appelle un cadre institutionnel et des incitations plus favorables à la coopération des acteurs publics, associatifs, professionnels et privés autour d'un projet transversal de territoire. Un saut dans la déconcentration, sinon la décentralisation de l'action pour l'emploi à l'échelon régional paraît une étape nécessaire. Enfin, une plus grande fongibilité des fonds paritaires mutualisés paraît nécessaire au déploiement de politiques territoriales concertées de l'emploi et des compétences.

> Jean-Louis Dayan et Jenny Eksl, Département Travail, Emploi, Formation

¹⁶ Bobbio M., « Les plans de sauvegarde de l'emploi : accompagner les salariés licenciés sans garantie d'un retour vers l'emploi stable », DARES, juillet 2006.

¹⁷ Selon le modèle des agences d'intérim ou des nouveaux opérateurs de placement qui fonctionnent comme des « agences de transition ».

¹⁸ Bel M. et Dubouchet L. (dir), *Décentralisation de la formation professionnelle, un processus en voie d'achèvement ?*, 2004 ; Berthet T., Cuntigh P. et Guitton C., *La politique de l'emploi au prisme des territoires*, document de travail DARES, n° 59, 2002 ; Céreq, « Former pour dynamiser les territoires », *Formation Emploi*, n° 97, 2007.