Formation tout au long de la vie

Rapport
André Gauron

Commentaires
Michel Didier
Thomas Piketty

Complément
Robert Boyer

Annexes préparées par
François Aventur, Martine Möbus
et Laurent Caussat

Réalisé en PAO au Conseil d'Analyse Économique
par Christine Carl

© La Documentation française. Paris, 2000- ISBN : 2-11-004518-3
« En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du Code de la propriété intellectuelle du 1er juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur.
Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre. »

La création du Conseil d'Analyse Économique *« répond à la nécessité pour un gouvernement trop souvent confronté à l'urgence, de pouvoir se référer à une structure de réflexion qui lui permette d'éclairer ses choix dans le domaine économique. J'ai souhaité aussi créer un lien entre deux mondes qui trop souvent s'ignorent, celui de la décision économique publique et celui de la réflexion économique, universitaire ou non.*

J'ai pris soin de composer ce Conseil de façon à tenir compte de toutes les sensibilités. Le Conseil d'Analyse Économique est pluraliste. C'est là un de ses atouts principaux, auquel je suis très attaché. Il doit être un lieu de confrontations sans a priori et les personnes qui le composent doivent pouvoir s'exprimer en toute indépendance. Cette indépendance — je le sais — vous y tenez, mais surtout je la souhaite moi-même.

Ces délibérations n'aboutiront pas toujours à des conclusions partagées par tous les membres ; l'essentiel à mes yeux est que tous les avis puissent s'exprimer, sans qu'il y ait nécessairement consensus.

...

La mission de ce Conseil est essentielle : il s'agit, par vos débats, d'analyser les problèmes économiques du pays et d'exposer les différentes options envisageables. »

Lionel Jospin, Premier Ministre
Discours d'ouverture de la séance d'installation du Conseil d'Analyse Économique, le 24 juillet 1997.
Salle du Conseil, Hôtel de Matignon.

Sommaire

Introduction 7
Pierre-Alain Muet

Formation tout au long de la vie.
Une prospective économique 11
André Gauron

Commentaires

Michel Didier 77

Thomas Piketty 85

Complément

La formation professionnelle au cours de la vie.
Analyse macroéconomique et comparaisons internationales 89
Robert Boyer

Annexes

A. Formation professionnelle initiale et continue en Europe :
synthèse comparative 123
François Aventur et Martine Möbus

B. Qui doit payer pour la formation continue des salariés ? 145
Laurent Caussat

Résumé 153

Summary 159

Introduction

La formation tout au long de la vie constitue un enjeu majeur de la prochaine décennie. La société du plein-emploi de demain sera vraisemblablement très différente de celle des années soixante. La plupart des salariés n'effectueront pas leur carrière dans la même entreprise, ni, parfois, dans le même métier, et l'émergence d'une société de l'innovation et de la connaissance rendra plus nécessaire encore une plus grande interpénétration entre les temps consacrés à la formation et à l'activité. Comme le note André Gauron, en introduction de son rapport, *« le nouveau modèle d'organisation, qui se construit chaque jours sous nos yeux, rend obsolète le type de cohérence entre formation et emploi mis en place dans l'après-guerre »*.

Notre système de formation professionnelle, construit très largement autour de la loi de 1971, a été conçu pour une économie caractérisée à l'époque par la production de masse de biens relativement peu différenciés, avec une forte dominante industrielle et une codification détaillée des métiers dans les conventions collectives de branche. Cette organisation « fordiste », cède peu à peu la place à un nouveau modèle productif qui « *articule de façon interactive, la différenciation des produits, la réactivité des processus, des relations sociales qui concilient mobilité et sécurité, ainsi qu'un système de formation initiale et continue qui assure un haut niveau général de compétences, une forte capacité d'initiative individuelle et d'apprentissage de nouveaux savoirs* ».

Avec une dépense qui s'établit autour de 1,8 % du PIB, la formation continue équivaut presque en France à la moitié du budget de l'éducation nationale. Les entreprises y consacrent en moyenne 3,5 % de la masse salariale, soit beaucoup plus que l'obligation légale de dépenser (1,5 %), et près de deux fois plus qu'à la fin des années soixante-dix (2 %). Cette situation place la France au deuxième rang des pays industrialisés en matière de dépenses de formation continue. Cependant, les inégalités d'accès à la formation au cours de la carrière – selon le sexe, l'âge ou la qualification des salariés, ou encore selon la taille des entreprises – semblent y être plus importantes que dans d'autres pays développés.

En particulier, l'écart entre le taux de formation des grandes et des petites entreprises y est plus élevé qu'ailleurs (le rapport est de 4 en France,

de 2 aux Pays-Bas et au Royaume-Uni et pratiquement de 1 en Allemagne et au Danemark). De même, le taux de formation baisse plus rapidement avec l'âge des salariés et la formation disparaît pratiquement au-delà de 50 ans. Le retard relatif de la France en matière d'adaptation des qualifications à l'évolution des postes de travail expliquerait que, confrontée à des problèmes de restructurations industrielles sensiblement identiques à ceux rencontrés dans les autres pays industrialisés, la France ait davantage recouru à des mécanismes de préretraite.

Comme le note Michel Didier dans son commentaire, « *on retire de ces comparaisons l'idée qu'il n'y a pas en France insuffisance des ressources consacrées à la formation professionnelle, mais plutôt un problème d'adaptation aux besoins et de régulation de l'ensemble du système* ». En particulier, l'importance de l'effort financier réalisé en matière de formation contraste avec la faible implication des acteurs dans un système devenu de plus en plus complexe : *« du coté des salariés, on paie peu mais on en attend peu ; du coté des entreprises on paie mais on s'implique en moyenne insuffisamment »*.

Comment impliquer alors plus étroitement les acteurs dans la formation ? André Gauron propose de passer de l'obligation de dépenser prévue par la loi de 1971 à l'obligation de former qui deviendrait en quelque sorte partie intégrante du contrat de travail. Thomas Piketty note dans son commentaire que l'obligation de dépenser se justifie par les « externalités » résultant de la formation : « *si un salarié change d'entreprise après avoir bénéficié d'une formation, cette formation continue d'avoir une valeur pour la société dans son ensemble alors qu'elle n'en a plus pour l'entreprise qui l'a financée… il est donc légitime d'obliger les entreprises à dépenser plus que ce qu'elles ne le feraient sur la base de leur intérêt propre* ». Michel Didier propose d'assortir l'obligation minimale de payer pour l'employeur d'un accroissement de la capacité de choix du salarié, par exemple par « *un chèque ou un compte formation utilisable par le salarié pour une formation de son choix* ».

La qualification professionnelle, conçue comme un capital individuel renouvelable tout au long de la vie doit trouver sa concrétisation dans un « droit individuel à certification des compétences professionnelles ». Celui-ci serait articulé, d'un coté sur les bilans de compétence, de l'autre sur l'accès aux formations qualifiantes conçues comme un co-investissement de l'entreprise et du salarié ou organisées en vue d'un changement de secteur d'activité.

Elargir l'accès de tous à une formation de base minimale de qualité et reprofessionnaliser les actifs à faible niveau de formation répond à la double exigence de modernisation économique et de lutte contre l'exclusion. Elle suppose des actions spécifiques en direction des jeunes et des travailleurs de plus de 40 ans qui sont nombreux à être sortis du système scolaire avec un faible niveau de formation de base. Pour les premier, le rapport propose

de renforcer l'articulation entre formation de base et formation en alternance en créant une discrimination positive au profit de ceux qui sont en échec scolaire et en élargissant la formation en alternance, dont les modalités devraient être étendues et unifiées. En ce qui concerne les secondes parties de carrières, le rapport Gauron suggère, dans le prolongement du rapport Taddei sur les retraites progressives, d'aider financièrement les entreprises à réaliser des programmes destinés à donner aux salariés les moins formés les compétences dont ils ont besoin pour rester « employables » jusqu'à l'âge de la retraite, en gageant les moyens nécessaires sur l'extinction progressive des préretraites.

S'agissant enfin du marché de la formation, André Gauron propose d'accroître la transparence dans l'allocation des ressources, en créant un véritable marché de la formation (procédures d'appel d'offres dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi, intégration d'obligations d'insertion professionnelle dans les prestations de formation, accent mis sur les pédagogies spécifiques à mettre en œuvre dans le cas de personnes en difficulté...). Thomas Piketty qu'une solution naturelle pour introduire les prix dans le système de formation consisterait à développer des « chèques éducation ».

Ce rapport du CAE sur la formation tout au long de la vie doit beaucoup aux encouragements de Nicole Péry, secrétaire d'État à aux Droits des femmes et à la Formation professionnelle. Il a été discuté à la réunion plénière du 28 octobre 1999 et, en présence du Premier ministre, le 20 janvier 2000.

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier Ministre
Professeur à l'École Polytechnique

Formation tout au long de la vie

Une prospective économique

André Gauron

Conseiller à la Cour des Comptes

« Dans la nouvelle technologie, ce n'est pas la technique qui est nouvelle, c'est le travail de l'homme »

Antoine Riboud
Modernisation, mode d'emploi, 1986.

La formation, qu'elle soit initiale ou continue, constitue un enjeu majeur pour la société française. D'elle dépend la possibilité donnée aux individus de construire leur parcours de vie et de travail, de saisir les opportunités que leur offrent la libération du temps libre et les nouveaux modes de communication et de loisirs. D'elle dépend aussi notre capacité collective à reconquérir le plein emploi sans abandonner à l'exclusion les moins formés, jeunes ou moins jeunes. Or, les prévisions macroéconomiques à moyen terme actuellement disponibles font apparaître un seuil de résistance à la baisse du chômage autour de 9 %. Dans les conditions économiques et sociales actuelles, une croissance soutenue de 3 % l'an en moyenne n'apparaît donc pas suffisante pour ramener le taux chômage au niveau où on situe généralement le plein emploi, à savoir de l'ordre de 5 %.

Toutefois, en combinant des politiques macroéconomiques et structurelles adéquates, plusieurs pays, y compris au sein de l'Union européenne, sont parvenus à revenir à un tel niveau. Leur succès repose largement sur leur capacité collective à organiser le « déversement », pour reprendre la formule d'Alfred Sauvy, de la demande et de la population employée d'une économie industrielle vers une économie de services. Les voies empruntées par ces pays ont été différentes, mais la question de la formation de la main d'œuvre y occupe toujours une place centrale, soit que ces pays aient été capables de développer des activités adaptées aux qualifications existantes, soient qu'ils aient, au contraire, privilégié des actions visant à

élever le niveau de formation tant des jeunes que des travailleurs en activité, soit, le plus souvent, qu'ils soient parvenus à combiner ces différentes solutions. Si elle n'est pas le seul facteur permettant d'élever le niveau de l'emploi, la formation tout au long de la vie est désormais reconnue par tous les gouvernements de l'OCDE comme un facteur essentiel, d'autant plus crucial que les emplois de la « nouvelle économie » font appel à des compétences qui exigent un niveau croissant de formation. Des choix qui seront faits en la matière dépendra, en définitive, le visage que prendra la reconquête du plein emploi.

Le présent rapport se propose, à la demande du secrétariat d'État aux Droits de la Femme et à la Formation professionnelle, d'éclairer, du point de vue de l'économiste, les enjeux de la formation tout au long de la vie dans sa relation directe à l'emploi. Il se présente en cinq parties. La première restitue l'effort de formation en France par rapport aux principaux pays industrialisés et tente de définir ce que mesure cet « effort » de formation ; la deuxième est consacrée aux changements intervenus dans l'approche de la formation continue induite par la montée vers la qualité tant de la formation initiale que de l'emploi et au lien entre formation et chômage ; la troisième cherche à évaluer si l'effet de la formation sur les salaires et la productivité ressortit uniquement à celle-ci ou à un processus global de modernisation et d'innovation qui n'est pas directement mesuré ; la quatrième est centrée sur le rôle dévolu à la formation dans les ajustements du marché du travail et la dernière partie s'interroge sur l'allocation des moyens financiers et sur les mécanismes de régulation qui permettraient d'améliorer l'efficacité d'ensemble des dépenses engagées dans la formation initiale et continue. Enfin, une conclusion propose quatre orientations pour refonder la formation tout au long de la vie. Les conséquences de la formation sur le mode de vie et les pratiques de consommation et de loisirs, et donc indirectement sur les emplois que génèrent les changements dans la structure de la demande, bien que non négligeables, n'ont pu être étudiées ici et justifieraient une étude particulière.

La formation en France et à l'étranger

Avec une dépense qui s'établit, depuis quelques années, autour de 1,8 % du PIB, la formation continue en France équivaut à près de la moitié du budget de l'Éducation nationale. En vingt ans, cette dépense a été multipliée par deux : les entreprises y consacrent en moyenne 3,5 % de leur masse salariale (dont cependant la moitié seulement finance les coûts de formation) contre moins de 2 % à la fin des années soixante-dix. Parallèlement, la formation initiale a connu une véritable révolution avec la généralisation progressive de l'enseignement secondaire, engagée avec l'instauration du collège unique en 1974 et poursuivie avec l'objectif visant à amener 80 % d'une classe d'âge jusqu'à la fin du lycée. Enfin, à partir de la fin des années soixante-dix, des dispositifs d'aide à l'emploi et d'insertion faisant

appel à de la formation sont venus compléter l'effort de formation initiale et continue de l'État, des régions et des entreprises.

La prise de conscience, que reflètent ces chiffres, du rôle désormais central que joue la formation tout au long de la vie dans les économies modernes, n'est pas propre à la France. « C'est un lieu commun, écrit l'OCDE dans ses perspectives de l'emploi 1999, que de souligner l'importance fondamentale d'une main d'œuvre hautement qualifiée dans une économie de plus en plus 'mondialisée' et 'informatisée'. La formation du capital humain apparaît comme une condition déterminante de la réussite des entreprises et des économies nationales »[1]. Toutefois, la même étude de l'OCDE souligne combien les liens entre la formation et la compétitivité sont difficiles à établir, faute notamment de parvenir à une mesure et à une analyse comparable de l'effort de formation.

La formation tout au long de la vie est, dans la plupart des pays européens, d'organisation récente du fait de l'introduction tardive de la formation continue dans nombre d'entre eux. Elle présente, en outre, une grande diversité qui reflète celles du système scolaire et de l'organisation des relations sociales. Tous les pays ont connu au cours des dernières décennies une élévation du niveau de formation initiale qui s'est accompagnée d'un allongement de la durée effective des études. Mais celle-ci a emprunté des voies très différentes. Les travaux de comparaison réalisés par le CEREQ[2] entre pays européens conduisent à distinguer deux groupes de pays :

- une majorité des Quinze privilégie la voie de formation générale. Ils offrent un enseignement général indifférencié et reportent le processus d'orientation à la fin de la scolarité obligatoire. La part de l'apprentissage dans la formation professionnelle et la reconnaissance de la formation professionnelle initiale conventionnelle sont assez faibles ;
- une minorité, comprenant l'Allemagne, l'Autriche, les Pays-Bas, la Belgique, l'Irlande et le Luxembourg mettent au contraire, l'accent sur la voie professionnelle dans la formation initiale, selon des modalités diversifiées d'un pays à l'autre. L'apprentissage y occupe une place en général importante, sanctionnée par des titres nationaux, et la formation professionnelle donne lieu à une reconnaissance conventionnelle marquée.

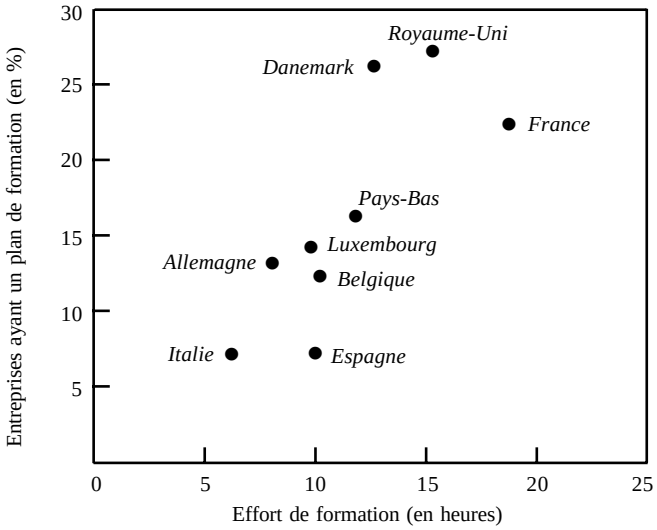
Certains pays du premier groupe empruntent toutefois certaines des caractéristiques du second. C'est le cas de la France qui offre une alternative professionnelle dès le premier cycle du secondaire et équilibre les deux voies après la fin de la scolarité obligatoire. En outre, l'apprentissage est institutionnalisé dans la formation initiale. C'est également le cas du Danemark où la voie professionnelle domine après la fin de la scolarité obligatoire, principalement sous la forme de l'apprentissage.

---

(1) OCDE (1999) : « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : mesure et analyse » in *Perspectives pour l'emploi,* juin.

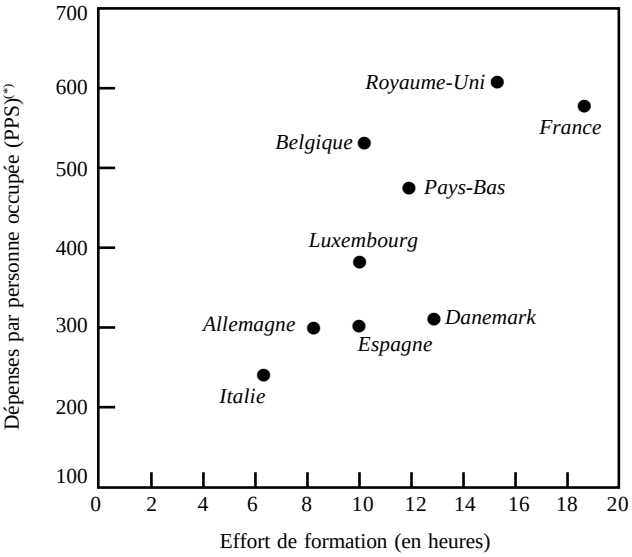
(2) Aventur François et Martine Möbus (1999) : *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, Magnard-Vuibert. Voir également annexe A.

1. Effort de formation et existence d'un plan de formation



Sources : CEREQ et Eurostat.

2. Dépenses et effort de formation



Note : PPS : *Purchasing Power Standard* (standard de pouvoir d'achat).

Sources : CEREQ et Eurostat.

La formation continue n'est développée que dans cinq pays (Danemark, Finlande, France, Royaume-Uni et Suède). Elle est peu ou pas développée dans les autres pays européens. L'Allemagne, qui présente une forte implication des entreprises dans la formation professionnelle des jeunes dépense, par contre, assez peu pour la formation des adultes, à l'exception des PME qui recourent assez largement aux possibilités de stages. Le CEREQ distingue quatre situations de formation continue selon qu'elle s'effectue en situation de travail, dans le cadre de conférences ou de stages, au travers de la rotation des salariés sur les emplois et de la mobilité ou en auto-formation. L'importance de la diversification est en rapport direct avec l'importance accordée aux stages et aux plans de formation : les pays du sud (Italie, Portugal, Grèce et Espagne) présentent la plus faible diversification, ceux du nord (Allemagne, Danemark et Royaume-Uni) à l'inverse offrent la plus grande diversification des situations de formation et les pays du Benelux et la France se trouvant en situation intermédiaire, le recours aux stages et aux plans de formation étant toutefois plus développé en France.

Ces situations et le fait que l'obligation légale de formation continue assortie d'un minimum de dépenses n'existe qu'en France, rendent délicates les comparaisons portant sur l'effort consacré à la formation continue dans les différents pays. À partir de quatre enquêtes « harmonisées », réalisées, pour deux d'entre elles par l'OCDE et pour les deux autres, par l'Office statistique de l'Union européenne, plusieurs indicateurs peuvent être utilisés : la dépense de formation, le taux de participation et le volume horaire de formation. Ces enquêtes confirment le rôle important que joue la formation continue en Grande-Bretagne et, à l'inverse, la place marginale qu'elle occupe dans le système dual allemand. La France (avec 2 %) se situe ainsi au second rang après la Grande-Bretagne (2,7 %) pour les dépenses de formation (hors rémunération et transport) dans le coût total de la main d'œuvre (Eurostat, 1994), loin devant l'Allemagne (1,2 %). Le taux moyen de participation lié à la carrière et à l'emploi (calculé à partir des quatre enquêtes) situe la France au 5e rang, toujours derrière le Royaume-Uni (3e) et devant l'Allemagne (16e des 24 pays étudiés). Enfin, le volume de formation, mesuré par le nombre moyen d'heures de formation (moyenne des quatre enquêtes) la positionne en tête, devant la Grande-Bretagne (6e) et l'Allemagne (10e).

La recherche d'une corrélation entre ces deux variables conduit l'OCDE à suggérer deux modèles opposés, un modèle extensif qui assure un faible volume de formation à un grand nombre de travailleurs, caractérisant les pays nordiques, la Grande-Bretagne et la Suisse ; et un modèle intensif, qui concentre un effort important de formation sur un petit nombre de personnes, que l'on retrouve en France, en Allemagne, aux Pays-Bas, au Portugal mais aussi en Australie et en Nouvelle-Zélande (pays qui ont, comme en France, une obligation légale de dépense de formation). Ce résultat est, toutefois, difficile à interpréter. S'appuyant sur son analyse des nouvelles modalités de travail, réalisée par ailleurs, l'OCDE suggère que « l'évolution récente de la technologie et des modes d'organisation du travail ne fait

qu'accroître l'importance d'une participation large et continue de la main d'œuvre à la formation ». Le modèle extensif serait par conséquent le fait de pays plus largement engagés dans la modernisation de leur économie.

Les comparaisons internationales apportent d'autres enseignements, dont certains apparaissent plus robustes que la mesure de l'effort de formation. Le plus important concerne le lien entre niveau d'études et formation continue : plus le premier est élevé, plus la seconde est importante. De plus, un niveau moyen d'études élevé va de pair avec une répartition de la formation plus uniforme. Ce lien se retrouve dans tous les pays. Ainsi, scolarité et formation continue se renforcent mutuellement et tendent à accentuer les inégalités de qualification issues de la scolarité. Il en va de même de la relation entre formation et recherche-développement : plus la part de cette dernière dans le PIB est élevée, plus le taux de formation l'est aussi. Ces deux résultats confirment que la formation accompagne la modernisation et l'innovation.

L'accès à la formation entre hommes et femmes s'effectue, en moyenne pour l'ensemble des pays, dans des proportions à peu près comparables. Des différences existent cependant entre pays : la France se situe seulement au 15e rang, derrière le Royaume-Uni (12e) mais devant des pays comme l'Allemagne (21e) et les Pays-Bas (24e). La différence la plus forte en ce qui concerne la France porte sur l'accès à la formation en fonction de l'âge, qui résulte en réalité des politiques d'emploi : la plupart des pays nordiques, l'Allemagne, le Royaume-Uni et les États-Unis ne discriminent pas l'accès à la formation en fonction de l'âge. En France, au contraire, et dans la plupart des pays d'Europe du sud, la formation est plus fortement concentrée sur les jeunes que sur les travailleurs âgés (50-54 ans).

Un dernier résultat concerne la taille des entreprises. Des différences très grandes apparaissent entre pays. Alors qu'en France, le ratio de l'effort de formation entre grandes et petites entreprises est de l'ordre de quatre, il n'est que de deux aux Pays-Bas et voisin de un en Allemagne. Les quelques données disponibles en France sur les très petites entreprises montrent que dans celles de moins de 10 salariés (qui cotisent au 0,15 %), le taux de stagiaires est de 10 % environ, cinq fois moins que dans les grandes, et la dépense par formation environ de 500 francs, plus de dix fois moins (il n'est que de 8 % pour les formations mutualisées par les OCPA). Dans les établissements de 11 à 49 salariés, le taux de stagiaires (20 %) et la dépense moyenne (près de 2 000 francs) sont plus élevés mais encore deux et demi et trois fois moins que dans les entreprises de plus de 500 salariés. Toutefois, dans cette catégorie d'entreprises, celles qui s'inscrivent dans des réseaux ou qui recourent aux technologies nouvelles, consacrent davantage à la formation (0,6 % de la masse salariale) que les entreprises traditionnelles[3].

(3) Bentabet Elyes, Stéphane Michun et Philippe Trouvé (1999) : « Gestion des hommes et formation dans les très petites entreprises », *CEREQ Études*, n° 72.

Toutefois, les différences dans l'impact de la formation, initiale et continue, sur la compétitivité entre pays dépend moins de l'ampleur et de la répartition de l'effort actuel que de ceux effectués dans le passé pour qualifier la main d'œuvre. Si les politiques de formation, notamment en matière de scolarité, tendent à se rapprocher, les différences qui résultent des politiques antérieures sont beaucoup plus difficiles à réduire et demeurent, de ce fait, relativement importantes.

Si on prend l'accès à la fin du lycée comme critère de niveau de la formation initiale, le niveau de formation des jeunes qui sortent depuis dix ans du système scolaire est désormais comparable entre les États-Unis, l'Allemagne, le Royaume-Uni et la France, mais reste beaucoup plus faible en Italie, et dans une moindre mesure en Belgique, aux Pays-Bas et au Danemark. Par contre, la répartition de la population âgée de 25 à 64 ans selon le niveau de formation initiale atteint, fait clairement apparaître les différences qui résultent de la date à laquelle les pays ont généralisé l'enseignement secondaire.

1. Population n'ayant pas achevé le deuxième cycle de l'enseignement secondaire (1995)

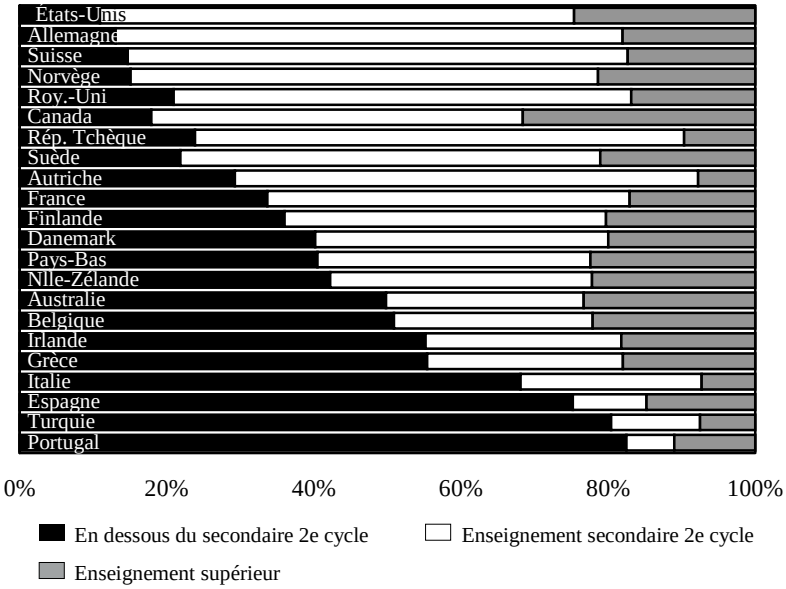
En %

	25-34 ans	35-44 ans	45-54 ans	55-64 ans	25-64 ans
États-Unis	13	11	15	24	14
Allemagne	11	12	16	28	16
Belgique	30	42	53	69	47
Danemark	31	35	39	53	38
France	*14*	*26*	*38*	*58*	*32*
Italie	51	57	72	85	65
Pays-Bas	30	35	44	54	39
Royaume-Uni	14	20	28	41	24

Source : OCDE, *Regards sur l'éducation*, 1997.

La France se caractérise à la fois par l'importance de la population ayant terminé sa scolarité avant l'entrée dans le deuxième cycle du secondaire (35 %) et la faiblesse de celle diplômée de l'enseignement supérieur (moins de 20 %). Les États-Unis et l'Allemagne se caractérisent, au contraire, par une très faible proportion de personnes ayant un bas niveau de formation (15 et 17 %) et une importance plus grande des diplômés du supérieur (près de 35 % aux États-Unis et plus de 20 % en Allemagne). Le Royaume-Uni et le Canada se situent dans une position intermédiaire avec une proportion de personnes faiblement formées et de diplômés du supérieur, toutes deux au-dessus de 20 %. Par contre, le Danemark et les Pays-Bas ont près de 40 % de personnes d'un niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire, mais plus de 20 % de diplômés du supérieur.

3. Répartition de la population âgée de 25 à 64 ans ayant atteint son niveau d'instruction le plus élevé (1994)



Note : Les pays sont classés par ordre croissant du pourcentage de la population ayant atteint un niveau de formation inférieur au seondaire deuxième cyscle.

Source : OCDE.

L'analyse des liens entre formation et compétitivité apparaît ainsi plus complexe que celle qui résulte de la prise en compte des sorties du système scolaire et de l'effort de formation continue. Si « l'objectif commun » aux ministres de l'Éducation nationale des pays de l'OCDE de la « formation tout au long de la vie » est la « valorisation des compétences, des connaissances et des aptitudes des individus » de façon à « exploiter de façon positive les restructurations qui s'opèrent sous la pression des changements technologiques, économiques et sociaux »[(4)], les politiques qui permettent de l'atteindre s'appliquent à des populations dont les caractéristiques en termes de niveau de formation et de qualification sont plus ou moins hétérogènes selon les pays.

Dès lors, l'adoption d'un objectif commun aux pays de l'OCDE ne peut avoir pour conséquence la mise en œuvre de politiques identiques. Il ne fait que désigner une nécessité commune qu'impose la compétition mondiale : élever le niveau de compétence des travailleurs. À chaque pays de déterminer, en fonction des caractéristiques de sa population, résultat d'un demi-

(4) OCDE (1998) : *Analyse des politiques d'éducation*.

siècle d'histoire scolaire et de formation continue, les moyens d'y parvenir au moindre coût. C'est pourquoi ce rapport s'attachera en premier lieu à caractériser la situation française au regard de la formation initiale et de la qualité des emplois avant d'examiner la nature et les implications de la formation délivrée tout au long de la vie.

Formation, emploi, chômage

D'un modèle à l'autre

La réflexion sur le lien entre emploi et formation a longtemps été structurée en France par la démarche de planification qui a prévalu jusqu'au milieu des années soixante-dix. L'hypothèse d'adéquation entre besoins et ressources en main d'œuvre qui sous-tendait ces travaux a depuis été abandonnée. Les lacunes conceptuelles de cette approche sont apparues très vite(5) : faiblesse des diplômés parmi les actifs occupés, transformation des emplois, mobilité des actifs vers des activités éloignées de leur domaine de formation initiale. Les « bilans formation-emploi » réalisés à partir de 1973 ont montré que le renouvellement des professions ne procédait que pour une part limitée de la formation initiale et que la première insertion y jouait un rôle minime(6). Cette approche n'en a pas moins fourni jusqu'à la fin des années soixante-dix un cadre conceptuel à la politique des pouvoirs publics visant à rapprocher l'école de l'entreprise : multiplication des filières et des baccalauréats professionnels, développement des enseignements supérieurs professionnels courts…

Comment dès lors analyser les relations entre formation et emploi ? Dans le rapport du groupe de travail du Xe plan « Pour une prospective des métiers et des qualifications », Jacques Freyssinet soulignait que « chacun saisit que, sous peine d'inefficacité économique et de déséquilibres sociaux, il doit exister une cohérence entre le modèle de développement de notre pays et son système de formation »(7). Mais, cette cohérence n'est plus celle du modèle adéquationniste. Elle vise à articuler deux sous-systèmes porteurs de logiques partiellement autonomes, le système de formation et le système productif.

La représentation sous-jacente au modèle canonique d'adéquation entre formation et emploi dérive de l'organisation fordiste de la production. Eu égard à notre champ particulier d'étude, on retiendra de l'analyse de

(5) Dumartin Sylvie (1997) : « Formation-emploi : quelle adéquation ? », *Économie et Statistique*, n° 303.

(6) Join-Lambert Éric (1994) : « Les bilans formation-emploi depuis 1973 », *Économie et Statistique*, n° 277-278.

(7) Rapport du groupe de travail présidé par Jacques Freyssinet (1991) : *Pour une prospective des métiers et des qualifications*, Commissariat Général du Plan, La Documentation Française.

Robert Boyer[8] trois traits majeurs caractérisant l'organisation interne : une dominante industrielle des métiers, leur très forte codification dans des conventions collectives de branche, l'importance des marchés internes dans la gestion des carrières. Au plan international, ce modèle possède une forte régulation nationale qui permet une diversité des formes de relations sociales et de gestion des entreprises d'un pays à l'autre. Dans le modèle fordiste, les besoins de formation découlent directement de la codification des métiers réalisée au niveau des branches, puisque celle-ci explicite aussi bien les diplômes qui y sont liés que le rôle reconnu à l'expérience professionnelle, parfois réduite à l'ancienneté, dans l'accès aux qualifications supérieures. Trois facteurs ont contribué à rendre cette représentation inopérante : le basculement des métiers vers le tertiaire, le nouveau mode d'insertion dans l'économie mondiale et l'absence de régulation du système de formation.

À la différence des métiers de l'industrie, ceux du tertiaire se caractérisent par une relative indétermination et la prédominance de métiers transversaux aux différents secteurs d'activité, comme dans le domaine de la comptabilité, du secrétariat, de la gestion informatique... La nomenclature des professions et catégories socioprofessionnelles des emplois salariés d'entreprise en 353 postes de l'INSEE en est un bon exemple : alors que l'emploi salarié dans le tertiaire marchand est près du double de celui dans l'industrie et le BTP, la nomenclature décrit 53 postes d'ouvriers qualifiés et 20 postes d'ouvriers non qualifiés (hors ouvriers d'artisanat) contre seulement 15 d'employés administratifs et 11 d'employés de commerce sans distinguer entre qualifiés et non qualifiés. Dans la catégorie « professions intermédiaires », elle décrit pour l'industrie 24 postes de techniciens et 20 postes de contremaîtres et seulement 8 postes de maîtrise et techniciens administratifs et 9 de commerce. Le libellé des postes est encore plus significatif : pour l'industrie, il spécifie des métiers précis – on trouve, par exemple, trois postes câbleurs qualifiés, en électricité, en électronique, ou trois postes d'ouvriers qualifiés travaillant par enlèvement de métal selon que le travail s'effectue par petites séries, moyennes séries ou par machine à commande numérique… –, pour le tertiaire, la nomenclature s'en tient au contraire à des métiers génériques – comptables, employés de secrétariat... Le même constat peut être fait avec les diplômes professionnels de niveau V et IV : CAP, BEP et Bac.

Alors que les métiers de l'industrie renvoient à des formations très spécifiées dans le cadre des conventions collectives de branche, ceux du tertiaire font appel à des connaissances plus générales qui peuvent être acquises par des filières à la fois générales et techniques qui se retrouvent en concurrence. De plus, le caractère transversal de certains métiers – comme comptable ou secrétaire –, d'ailleurs non spécifiques au tertiaire, rompt la relation avec la branche, qui est à la base de la forte structuration de la

(8) Boyer Robert (1995) : « Formation et emploi dans les nouveaux modèles de production », *STI*, OCDE, n° 15, pp. 119-147.

relation formation-emploi dans l'industrie et le BTP. Dans le tertiaire, le lien devient interprofessionnel. Mais, dans le même temps, chaque profession a des particularismes propres que la formation en comptabilité ou en secrétariat ne prend pas en compte. Il n'y a plus stricte correspondance entre le diplôme professionnel et le métier exercé, notamment au niveau du baccalauréat.

Le deuxième facteur résulte des nouvelles formes de la compétitivité internationale. Comme l'a montré Robert Boyer, le modèle fordiste s'insérait assez bien dans le cadre de la théorie ricardienne pour qui les dotations factorielles sont en quelque sorte naturelles. La formation y est considérée comme une donnée et n'est pas un élément susceptible de modifier les avantages comparatifs. Dans le nouveau modèle de production, la croissance est endogène et la compétitivité internationale se construit à partir de « l'aptitude à inventer puis à produire à des coûts compétitifs de nouveaux biens et services ou à concevoir des procédés plus efficaces… Dans un tel processus, une main d'œuvre qualifiée est la plus sûre des ressources et la croissance résulte pour une large part de l'extension cumulative des compétences via l'éducation ou la formation professionnelle interne ».

Relativement statique, la relation emploi-formation s'inscrit désormais dans une dynamique qui impose une forte réactivité du système de formation. La production de travailleurs qualifiés, qu'elle s'opère dans le cadre de la formation initiale générale ou professionnelle ou dans celui d'une formation professionnelle en alternance, a partout été mise à l'épreuve par les transformations du système productif. Le *basculement de la notion de qualification à celle de compétence* en constitue la manifestation la plus visible. Il renvoie à une mutation du travail que François Stankiewicz[9] conceptualise comme « affrontement d'aléas et activité résolutoire de problèmes ». Cette capacité d'adaptation demandée aux salariés réduit la possibilité de recourir à des qualifications fondées sur la répétition des tâches selon le principe taylorien du *« one-best-way »* mis au point de façon centralisée dans les services d'études de l'entreprise.

On empruntera ici à Jean-Paul Laurencin et Michel Sonzogni[10] leur définition du « modèle de compétence » : « forme d'organisation qui mise sur les apprentissages individuels et collectifs de l'entreprise, (qui) représentent un instrument de réduction des incertitudes inhérentes au déroulement du processus de production ». Pour conduire de tels processus, les savoirs techniques, que définissaient les qualifications, ne suffisent plus à conjuguer les économies d'échelle d'une standardisation poussée avec une différenciation des produits nécessaire pour répondre à une (relative) personnalisation de la demande. Une forme d'organisation, qui privilégie la qua-

(9) Stankiewicz François (1995) : « Choix de formation et critères d'efficacité du travail », *Revue Économique*, n° 5, septembre.

(10) Laurencin Jean-Paul et Michel Sonzogni (1999) : « Choix d'organisation du travail et dynamique des compétences dans l'entreprise », *Formation Emploi*, n° 66.

lité et la réactivité dans un contexte de minimisation des coûts par une gestion en flux tendus, devient nécessaire et les savoirs techniques doivent se doubler d'une capacité à faire face aux changements qui en résultent comme aux imprévus qui en naissent.

Le troisième facteur, l'absence de régulation du système éducatif, revêt une dimension conjoncturelle, liée aux déséquilibres que le chômage de masse induit dans le fonctionnement du marché du travail. Mais sa dimension structurelle ne doit pas être sous-estimée pour autant. En faisant de l'accès au niveau du bac l'objectif de la formation initiale, la France a rompu avec le malthusianisme éducatif qui a prévalu pratiquement jusqu'au début des années quatre-vingt. Celui-ci servait de mécanisme régulateur, la démocratisation élargissant à mesure l'accès aux formations supérieures. L'accès à la seconde servait de filtre. L'entrée dans l'enseignement supérieur garantissait pratiquement un niveau de compétence correspondant à celui du diplôme qui serait obtenu et l'accès à un emploi appartenant aux catégories supérieures. Tel n'est plus le cas. La conjonction de l'élévation du niveau des études initiales, de la plus grande sélectivité des entreprises dans leur politique de recrutement et de l'augmentation du chômage a profondément modifié le mode d'ajustement entre l'offre et la demande de diplômes. La poursuite des études au-delà du bac et au sein de l'enseignement supérieur est devenu à la fois une nécessité de l'économie et une tentative de se protéger contre le chômage.

Un nouveau modèle d'organisation, qui se construit chaque jour sous nos yeux, rend obsolète le type de cohérence entre formation et emploi mis en place après-guerre. Ce modèle, pour reprendre l'analyse qu'en a faite Robert Boyer, articule de façon interactive le marché – différenciation des produits dans un cadre de compétition internationale –, l'organisation productive – qui doit concilier réactivité des processus, qualité des produits et réduction des coûts –, les relations sociales dans et hors de l'entreprise – qui apportent mobilité et sécurité – et système de formation initiale et continue – qui assure un haut niveau général de compétences, une forte capacité d'initiative individuelle et d'apprentissage de nouveaux savoirs. C'est dans ce cadre conceptuel que se situe la suite de ce rapport.

Une élévation générale, mais tardive, du niveau de formation initiale

Depuis un quart de siècle, la formation et l'emploi connaissent un double mouvement de *montée vers la qualité* qui s'est traduit, d'une part, par une élévation du niveau de formation initiale et, d'autre part, par une augmentation du nombre d'emplois qualifiés et une diminution des emplois non qualifiés. Mais l'allongement de la scolarité s'est produit tardivement et affecte différemment la population active en fonction de l'âge. Seules les nouvelles générations en ont pleinement bénéficié et, de ce fait, accèdent plus facilement aux nouveaux emplois qualifiés.

2. Les sortants du système éducatif selon le plus haut diplôme obtenu

En %

Dernier diplôme obtenu	1973	1980	1990	1996
Aucun diplôme ou CEP ou brevet	54,9	38,9	31,2	20,4
CAP-BEP	17,9	30,3	20,7	16,5
Baccalauréat général ou professionnel	15,5	15,6	18,5	23,5
Supérieur court	6,4	9,0	15,5	17,5
Supérieur long	5,2	6,2	14,0	22,0
Total sortants	789 000	725 000	622 000	726 000

Source : Ministère de l'Éducation nationale.

En 1973, les trois quarts des sortants du système éducatif ont au plus le niveau du CAP-BEP et 42 % n'ont aucun diplôme ou le CEP. Au début des années quatre-vingt-dix, ils sont encore un sur deux. À la fin de la décennie, ils ne représentent plus que le tiers des sortants. Si on prend les sortants du système éducatif par niveau de formation et non plus par diplôme, les résultats sont sensiblement analogues entre les niveaux VI à V d'un côté et IV à I de l'autre. Par contre, alors que 148 000 jeunes sortent en 1996 sans diplôme ou avec le brevet seul, ils ne sont que 58 000 à sortir sans aucune qualification. Toutefois, les sorties de niveau V concernent encore près d'un jeune sur quatre.

Pour les niveaux IV à I, le basculement, qui s'opère au cours de la décennie quatre-vingt, se traduit par une augmentation très forte de la proportion de sortants bacheliers, du fait du triplement des baccalauréats technologiques, et une prolongation massive des études dans l'enseignement supérieur avec un nombre de sortants diplômés du supérieur long multiplié par 3,5. Toutefois, cette élévation du niveau de formation initiale des jeunes générations n'efface que progressivement la faible qualification moyenne de la population active : il a fallu trente ans pour que la part de la population active qui possède le baccalauréat ou plus double pour atteindre les 37 % en 1999, du fait principalement de la rapide progression des diplômés du supérieur.

3. Structure de la population active selon le niveau de diplôme

En %

	1971	1983	1991	1999
Aucun diplôme	61,4	44,9	34,8	25,9
BEPC, CAP, BEP	24,2	32,6	37,5	37,1
Bac ou équivalent	8,4	10,0	11,3	13,7
Supérieur	6,0	12,5	16,3	23,3

Source : INSEE, Enquêtes emploi (hors apprentis et actifs élèves ou étudiants).

En 1999, près des deux tiers des actifs possèdent un diplôme inférieur au bac, contre plus des trois quarts au début des années quatre-vingt. Cette décroissance résulte des personnes qui ne possèdent aucun diplôme ou au plus l'ancien certificat d'études : elles ne représentent plus qu'une personne sur quatre contre près de une sur deux. Par contre, après avoir progressé dans les années soixante-dix et quatre-vingt, la part des actifs diplômés du BEPC, d'un CAP ou du BEP s'est stabilisée légèrement au-dessus d'un tiers.

Cette évolution va se poursuivre au cours du prochain quart de siècle sous l'influence de deux facteurs : la poursuite de l'augmentation du pourcentage de jeunes qui accèdent au baccalauréat et l'effet de structure de la population active qui résulte du recul de la proportion d'actifs à faible niveau de formation qui s'opère à mesure que les générations de l'immédiat après-guerre partent en retraite.

La différence de niveau de formation initiale est évidemment encore plus saisissante par tranche d'âge : ceux qui ont un niveau VI-Vb ne représentent plus que 30 % de la tranche 25-39 ans contre 55 % pour les 50 ans et plus et ceux qui ont le bac et plus, 37 % contre 24 %. Le niveau V, CAP-BEP, est par contre plus représenté dans la tranche des 25 à 39 ans (33 %) que dans celle des 50 ans et plus (23 %), du fait de la forte proportion de diplômés du CAP-BEP dans les années quatre-vingt qui a précédé la montée vers le baccalauréat.

4. Taux d'accès à la formation continue par catégorie socio-professionnelle

En %

	Hommes	Femmes	Ensemble
Ouvriers non qualifiés	16,4	10,7	14,0
Ouvriers qualifiés	25,5	16,4	22,2
Employés	24,0	23,9	24,0
Techniciens	46,1	42,5	45,0
Cadres	43,4	42,7	43,2
Ensemble	30,4	26,0	28,7

Source : Exploitation des déclarations fiscales 2483, 1995, traitements CEREQ. La formation professionnelle, contribution du secrétariat d'État aux Droits de la Femme et à la Formation professionnelle, mars 1999.

Or, malgré la loi de 1971, la formation continue n'a pas contribué à modifier la situation des moins formés. En 1995, le taux d'accès à la formation continue était de 16,7 % pour les ouvriers non qualifiés hommes et seulement de 10,7 % pour les femmes, de 25, 5 et 16,4 % pour les ouvrier(e)s qualifié(e)s, 24 % pour les employés, hommes ou femmes, contre 46 et 42,5 % pour les technicien(ne)s et 43,4 et 42,7 % pour les cadres. Il chute au-delà de 45 ans – 18 % contre de l'ordre de 21 % entre 25 et 45 ans pour les hommes. De plus, pour les ouvriers non qualifiés qui travaillent dans des entreprises de moins de 50 salariés, l'accès à la formation continue est très faible (2,5 % jusqu'à 20 salariés, 5,7 % entre 20 et 49).

L'inexorable régression des emplois non qualifiés

Cette montée vers la qualité caractérise également les emplois : l'INSEE[11] estime que « les emplois non qualifiés qui représentaient environ 25 % de l'emploi au début des années quatre-vingt n'en font plus que 16 % en 1996. Cette diminution relative « s'est accompagnée d'une diminution absolue, qui a coïncidé avec une augmentation du même ordre des emplois 'très qualifiés' : professions intermédiaires et professions d'encadrement. » Les travaux de la DARES[12] sur l'évolution des métiers, confirment ce résultat : entre les années 1983 et 1998, qui voient le chômage passer de 8,4 % à environ 12 %, l'emploi total augmente de 850 000 actifs, mais cette évolution recouvre une destruction et une création d'emplois d'une toute autre ampleur : sur 83 familles professionnelles, 35 perdent 2 440 000 emplois, soit 26 % de leurs effectifs et 48, représentant 57 % de l'emploi total, en créent 3 275 000 soit une croissance de 27 % des effectifs.

En outre, ces évolutions s'accompagnent d'un changement massif dans les qualification demandées : elles se font au détriment des emplois non qualifiés de l'industrie (les huit familles d'ouvriers non qualifiés en baisse perdent 47 % de leurs effectifs contre 11 % pour les quinze familles d'ouvriers qualifiés) et des employés à faible qualification, notamment dans les banques et les secrétariats, et au profit des postes de professions intermédiaires (+ 31 % concernant quinze familles professionnelles) et des cadres (+ 34 % concernant quatorze familles), très largement concentrés dans les métiers du tertiaire. Les métiers qui perdent des emplois sont majoritairement dans l'industrie, l'agriculture, l'artisanat et le commerce indépendant. Toutefois, les employés administratifs d'entreprise, les secrétaires de direction et les employés et techniciens de banque voient également leur effectifs diminuer très sensiblement, respectivement de 8, 10 et 12 %.

Les familles professionnelles dont les effectifs augmentent le plus vite se situent dans les secteurs des services aux particuliers (assistants maternels : + 149 %), la formation et le recrutement (+ 230 %), la santé (aides-soignants : + 69 %, professions paramédicales : + 32 %, infirmiers et sages-femmes : + 29 %, médecins et assimilés : + 26 %), la sécurité (armée, police pompiers : + 44 %), le commerce de grande surface (caissiers et employés de libre service : + 48 %), la restauration et l'hôtellerie (cuisiniers : + 59 %, agents de maîtrise de l'hôtellerie : + 20 %), les services administratifs, comptables et financiers (+ 38 % pour les techniciens et 81 % pour les cadres). Seulement six métiers d'industrie, la plupart à la périphérie de celle-ci créent des emplois, comme les conducteurs d'engins du BTP (+ 38 %) ou les ouvriers qualifiés de la maintenance (+ 34 %). La seule famille industrielle qui touche à la production est celle des ouvriers qualifiés des industries de « process » (+ 34 %).

---

(11) INSEE (1999) : L'emploi non qualifié et son coût » in *L'économie française*, Édition 1999-2000, Le Livre de Poche.

(12) Amar Michel, Agnès Lerenard, Agnès Topiol et Xavier Viney (1999) : « Quinze ans de métiers, l'évolution des emplois de 1983 à 1998 », *DARES Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 18.

Cette mutation progressive de la structure des emplois des non qualifiés, prépondérants dans le fordisme, vers des emplois qualifiés, dominants aujourd'hui, a pour corollaire une progression du niveau de formation des jeunes. Celle-ci est générale. Elle est particulièrement marquée chez les cadres (les deux tiers de jeunes cadres ont au moins une maîtrise contre les deux cinquièmes au début des années quatre-vingt), les techniciens et professions intermédiaires et les employés (près de un sur deux – 46 % – a au moins le bac y compris pour des emplois peu qualifiés). Il est également en progression chez les ouvriers : plus de la moitié des jeunes ouvriers qualifiés (52 %) a au moins un CAP ou un BEP et un cinquième le niveau bac. Même parmi les jeunes ouvriers non qualifiés, plus de la moitié a un diplôme professionnel, CAP, BEP ou bac.

Ce caractère général de l'élévation du niveau scolaire bouscule les conditions d'insertion des jeunes sur le marché du travail. S'il n'est plus aussi performant qu'à l'époque où l'accès au baccalauréat était rationné, le niveau de diplôme reste une variable discriminante de l'accès à l'emploi. L'étude de cheminement réalisé par le CEREQ sur la génération sortie en 1992[13], année il est vrai de début de forte récession, montre que sur une période de cinq ans, la possession d'un diplôme d'enseignement supérieur de niveaux I et II augmente de plus d'un tiers le taux d'emploi par rapport aux jeunes titulaires d'un diplôme professionnel de niveau V à III (industriel, agricole ou tertiaire) et de plus de 50 % par rapport à ceux qui n'ont pas obtenu leur bac ou qui possèdent uniquement le baccalauréat général. Il est trois fois plus important que pour les jeunes sortis de l'école sans réelle formation – niveaux VI et Vbis. De plus, l'emploi obtenu est d'autant plus stable (CDI) que le diplôme est plus élevé. Parmi les secteurs qui accueillent le plus grand nombre de jeunes sans formation aucun ne dépasse 20 % du total des embauches de débutants : 19 % dans l'hôtellerie et la restauration contre 46 % de titulaires de CAP-BEP, 18 % dans le BTP (contre 46 %), 16 % dans la métallurgie (contre 36 % de CAP et 27 % de bacheliers) et l'agriculture (contre 38 et 32 %), 15 % dans la sécurité et la voirie (contre 33 et 30 %).

La différenciation très nette dans le rythme et la qualité de l'insertion qui s'opère entre le baccalauréat général, les diplômes professionnels – CAP, BEP, Bac professionnel ou DUT et BTS – et les diplômes du supérieur long, tend à faire apparaître la prolongation des études comme une protection contre le chômage. Dans un contexte de faible création d'emplois, cette « fuite vers le diplôme » a accentué le déséquilibre entre le flux net de diplômés et celui des créations de postes très qualifiés : entre 1991 et 1995, le rapport a été de deux à un, conduisant un grand nombre de diplômés à se tourner vers des emplois moins qualifiés que ceux qu'ils espéraient. On assisterait ainsi à un déclassement des diplômés parallèlement à une baisse du rendement salarial du diplôme[14].

(13) Génération 92 (1999) : « Profil, parcours et emplois en 1997 », *CEREQ Bref*, janvier.

(14) Goux Dominique, Claude Minni et Jean-Yves Leclercq (1997) : « Formation, emploi, salaires » in *L'économie française 1996, Le Livre de Poche*.

La cohérence entre niveau de diplôme et emploi soulève, toutefois, un difficile problème d'interprétation. Les difficultés d'accès à des emplois stables apparaissent en effet très différentes selon la qualité des diplômes. Ceux du supérieur long et les diplômes professionnels de niveau V à III restent de bons vecteurs d'insertion. En particulier, les travaux du CEREQ confirment les conclusions de ceux de Gérard Forgeot et Jérôme Gautié[15] qui notaient « qu'aucune tendance nette ne se dégage quant à l'évolution du déclassement pour les titulaires d'un CAP, BEP ou équivalent ». Pour les diplômés de niveaux I et II, si le risque de déclassement est devenu plus grand qu'avant, il « s'apparente à un sacrifice de court terme pour accéder à des marchés internes où les possibilités de promotion sont plus importantes ».

Par contre, le « relâchement » de la relation formation-emploi est beaucoup plus sensible pour les titulaires d'un diplôme de niveau baccalauréat et de premier cycle universitaire. Les bacheliers sont près d'un sur deux à occuper des emplois d'ouvriers ou d'employés alors qu'il y a vingt ans ils auraient accéder à un emploi classé comme profession intermédiaire. Si on mesure le rendement d'un diplôme à son rendement salarial, le déclassement des titulaires du baccalauréat ou d'un diplôme d'un premier cycle universitaire non professionnel est certain. Mais si on s'intéresse à la qualification des emplois occupés, la réalité est différente. Les emplois qui restent intitulés ouvriers et employés sont très différents de ceux d'autrefois. Ils se sont professionnalisés et requièrent des compétences qui n'étaient pas exigées hier.

Les changements dans la relation entre le diplôme et l'emploi apparaissent alors comme un symptôme de ceux intervenus dans les entreprises, qui, confrontées à des évolutions technologiques beaucoup plus rapides que par le passé, sont plus attentives aux capacités d'adaptation des salariés. L'élévation du niveau de formation à l'embauche, constatée dans l'industrie manufacturière comme dans les services, se veut une réponse à l'incertitude quand aux besoins futurs de compétences. L'adaptabilité du salarié, qui ne saurait se confondre avec le concept « d'employabilité », prend le pas sur la compétence purement technique requise par le poste de travail et justifie une formation de base plus importante. *Plus l'adaptabilité des salariés est grande, plus les changements dans l'organisation du travail peuvent être rapides.*

Il n'en demeure pas moins que les difficultés d'insertion des bacheliers ne sont en rien comparables avec celles des jeunes comme des demandeurs d'emploi sortis de l'école avec au plus le CEP ou le BEP. Bien que les jeunes qui sortent du système éducatif avec la plus faible formation (niveau VI-Vbis) ne représentent plus que 8 % de l'effectif total des sortants, contre 13 % en 1985 et 29 % en 1973, leur insertion se heurte à la fois à la

(15) Forgeot Gérard et Jérôme Gautié (1997) : « Insertion professionnelle des jeunes et processus de déclassement », *Économie et Statistique*, n° 304-305.

concurrence de leurs aînés, qui représentent encore 30 % des actifs, et à la très forte sélectivité des entreprises face à des jeunes sans qualification. Le marché du travail opère ainsi une discrimination majeure entre ceux, jeunes et adultes à faible niveau de formation initiale, et les diplômés, quel que soit le niveau du diplôme, face à laquelle la formation continue comme les dispositifs d'insertion des jeunes et des demandeurs d'emploi ont été, jusqu'ici, peu efficaces : bien que la baisse du chômage leur profite un peu plus, les deux tiers des chômeurs, jeunes ou adultes, sont des personnes qui ont au mieux un CAP ou un BEP. Ainsi, *à mesure que le niveau d'éducation s'élève, le lien entre faible niveau scolaire et exclusion se renforce.*

5. Répartition et effectifs des demandeurs d'emploi (cat. 1) par niveau de formation

En %

	Ensemble		Moins de 26 ans	
	1997	1999	1997	1999
Supérieur	7,2	7,6	7,1	7,3
Supérieur court	7,9	8,0	10,8	10,4
Baccalauréat	13,6	14,7	18,0	19,7
Total niveaux I à IV	28,7	30,3	35,9	37,4
Sorties du second cycle et CAP-BEP	38,0	38,3	44,8	43,5
Niveaux VI et Vbis	32,6	30,4	18,5	17,4
Non précisé	1,7	1,0	0,8	1,7
Total niveaux V et VI	71,3	69,7	64,1	62,6
Total (effectifs)	2 964 007	2 640 265	1 060 620	888 287

Source : DARES, mois statistique : juillet.

Formation, croissance, chômage

Dès les années cinquante, l'élévation du niveau de formation initiale a été identifiée comme un facteur de croissance. À la suite des travaux de Edward F. Denison sur les « sources de la croissance aux États-Unis », Jean-Jacques Carré, Paul Dubois et Edmond Malinvaud ont évalué à 0,35 % par an la progression moyenne de la qualité du travail due à la formation entre 1946 et 1968 et calculé un doublement de ce taux au cours de la décennie soixante-dix[16]. Plus récemment, Olivier Marchand et Claude Thélot ont abouti à des résultats sensiblement plus élevés pour l'après-guerre, mais observent la même accélération au cours du dernier quart de siècle : 0,6 % sur la période 1955-1968 et 1 % pour 1968-1980. Après un

(16) Carré J-J., P. Dubois et E. Malinvaud (1972) : *La croissance en France*, Le Seuil.

ralentissement observé au cours de la décennie quatre-vingt (0,9 % entre 1980 et 1985 et 0,7 % entre 1985 et 1990), la décennie quatre-vingt-dix marque une nouvelle accélération avec une croissance de 1,1 %. Sur longue période, ils estiment que l'amélioration de la formation initiale des Français explique les deux tiers de l'augmentation du capital humain intervenue depuis le début du siècle : grâce à elle, la productivité de la main d'œuvre a pu être multipliée entre 1,4 et 1,6. Alors que la qualité de la main d'œuvre augmentait au rythme annuel moyen de 0,2 % l'an jusqu'au milieu des années cinquante, il s'est élevé en moyenne à 0,7-0,8 % depuis, soit quatre fois plus[17].

L'hypothèse sous-jacente à ces calculs, qui attribue la qualité de la main d'œuvre à son niveau de formation initiale, même dans un pays comme la France où celle-ci joue un rôle majeur dans l'évolution des carrières professionnelles, appelle cependant deux réserves importantes. D'une part, elle néglige l'incidence de l'expérience professionnelle et de la formation continue sur la qualité du travail, d'autant plus importante que les compétences reposent plus sur le savoir-faire et les adaptations professionnels que sur les acquis scolaires ; d'autre part, elle suppose une relative adéquation entre le niveau des études et celui de la qualification mise en œuvre dans la tenue du poste de travail, dont on a vu qu'elle était problématique. Toutefois, si on compare l'effet qualité de la main d'œuvre avant et après la généralisation de l'accès au lycée, on peut retenir, en première approximation, le chiffre de 0,5. L'élévation du niveau de formation initiale serait ainsi à l'origine d'un surplus de croissance qui a généré un nombre d'emplois d'environ 65 000 par an.

À l'inverse, un faible niveau de formation est-il un facteur de chômage ? Si le niveau scolaire qualifie en grande partie la capacité à s'adapter à l'évolution du travail et à faire évoluer ses compétences, on peut faire l'hypothèse qu'un pourcentage important de la population ayant un faible niveau scolaire constitue un frein à la modernisation, et donc, constitue une composante du chômage structurel. Peut-on alors, à partir d'une comparaison des niveaux de formation entre pays industrialisés expliquer les différences observées dans les taux de chômage ?

En dehors de la comparaison effectuée par Arnaud Lefranc[18] entre les États-Unis et la France, cette question ne semble pas avoir fait l'objet d'études approfondies. Toutefois, la comparaison des taux de chômage par niveau de formation fournit une première indication. Les comparaisons internationales effectuées par l'OCDE[19] montrent que, quel que soit son niveau dans l'ensemble de la population, le taux de chômage décroît avec le niveau de formation. Toutefois, la France se caractérise également par

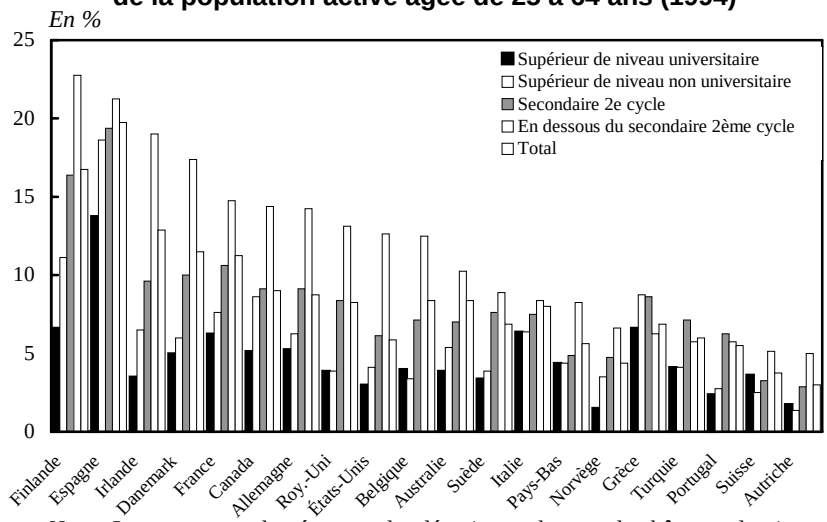
(17) Marchand Olivier et Claude Thélot (1997) : *Le travail en France, 1800-2000*, Nathan.

(18) Lefranc Arnaud (1997) : « Quelques éléments de comparaison des taux de chômage français et américain », *Économie et Statistique*, n° 301-302.

(19) *Regards sur l'éducation, les indicateurs de l'OCDE*, 1998.

des taux de chômage plus élevés pour tous les niveaux de formation que la plupart des pays industriels. Enfin, pour les plus de 50 ans, la France comparée aux États-Unis a un taux de chômage plus élevé, à tous les niveaux de formation – phénomène encore plus marqué chez les femmes – et un taux d'activité plus faible.

4. Taux de chômage par niveau d'instruction de la population active âgée de 25 à 64 ans (1994)



Note : Les pays sont classés par ordre décroissant du taux de chômage du niveau d'instruction en dessous du secondaire deuxième cycle.

Source : OCDE.

La mise en relation du niveau de formation initiale et de l'organisation du travail peut expliquer les différences de spécialisation, souvent mises en évidence, entre l'industrie française, fortement implantée dans les biens de consommation de masse, et les industries allemande et américaine, dominantes dans les biens d'équipement qui nécessitent une main d'œuvre ouvrière plus qualifiée. Tant que le fordisme a été dominant dans l'organisation économique – dans l'industrie comme dans le tertiaire –, la présence d'une proportion majoritaire de travailleurs peu formés ne pénalisait pas trop les pays à faible niveau de formation initiale.

Par contre, il en a été autrement à partir du moment où la compétition s'est déplacée sur le terrain technologique et a impliqué des aptitudes et des compétences liées à un niveau plus élevé de formation. Les industries de main d'œuvre (peu qualifiée) se sont trouvées devant d'énormes difficultés pour se moderniser : d'un côté, un manque de main d'œuvre qualifiée qu'elles ne parvenaient pas à trouver sur le marché du travail du fait du malthusianisme scolaire, de l'autre, une main d'œuvre peu qualifiée, qu'elles n'avaient pas jugé bon de faire évoluer professionnellement par la formation continue, et qui se révélait peu apte à s'adapter aux nouvelles formes de travail.

Les entreprises françaises ont alors cherché à solutionner ce problème par une double fuite en avant, la première dans l'automatisation des procédés de fabrication dans le cadre d'une organisation du travail inchangée – c'est la mode de la robotisation des chaînes de montage dans l'automobile –, la seconde, lorsque les coûts de transport la rendaient possible, dans la délocalisation vers des pays à bas salaires mais aussi à faible niveau de formation, permettant de pérenniser le modèle fordiste – cas du textile et de l'électronique grand public. La conséquence en a été une réduction massive des effectifs dans les secteurs à faible formation que les pouvoirs publics ont accompagné avec la mise en place des systèmes de garanties de ressources et de préretraite. En se séparant des travailleurs les plus âgés, les entreprises se débarrassaient du même coup des moins formés.

Le faible niveau de formation de la population active a ainsi engagé la société française dans ce qu'Antoine Riboud a appelé, dans son rapport de 1986 sur la modernisation des entreprises françaises, « une fausse logique fondée sur l'équation largement répandue dans l'esprit du public : nouvelles technologies = facteur de chômage »[20]. Le défaut de compétitivité a été vu comme un problème de coût salarial et non de formation. De plus, lorsqu'au début des années quatre-vingt, la France a pris conscience de ses retards, la réponse a été, comme dix ans plus tôt avec la réforme Haby, d'allonger l'enseignement secondaire – ce qui était indispensable – mais non, parallèlement, d'engager un effort de formation en direction des salariés en activité à faible niveau de formation.

Le rapprochement entre la proportion d'emplois non qualifiés dans l'emploi total (16 %) et celle de la population active ayant au plus le certificat d'études (26 %) souligne l'ampleur du décalage qui s'est opéré entre la qualification de l'emploi et le niveau de formation des individus en activité. Dans un mode d'organisation de la production où l'accès aux emplois d'ouvriers et d'employés qualifiés s'effectuait en grande partie à l'ancienneté par l'expérience acquise, cet écart pouvait ne pas constituer un handicap. Dès lors que les entreprises doivent gérer une modernisation qui nécessite des aptitudes cognitives non acquises ni par la formation ni par l'expérience, ce décalage devient un frein à la modernisation que les entreprises lèvent en rejetant vers le chômage et l'exclusion les salariés les moins formés.

La différence de situation entre les États-Unis et la France ressortirait alors à la fois de rythmes différents dans la modernisation des entreprises et dans la façon dont cette modernisation est conduite. Certes, il y a eu partout d'importantes réductions d'emploi, mais les conséquences en ont été différentes. Aux États-Unis, le bon niveau de formation initiale de la main d'œuvre américaine lui conférait une grande adaptabilité, lui permettant d'évoluer vers des formes de travail requérant polyvalence et initiative

(20) Antoine Riboud (1986) : *Modernisation, mode d'emploi*, Rapport au Premier ministre, 10/18.

individuelle ou de se reconvertir vers des emplois tertiaires. En France, comme dans de nombreux pays européens, le trop faible niveau de formation initiale rendait très difficile cette adaptation et particulièrement le passage de l'emploi industriel vers l'emploi tertiaire. La modernisation a ainsi été plus lente, mais, de plus, elle a eu un coût élevé du fait du financement d'un chômage de longue durée d'hommes et de femmes dans l'impossibilité de s'adapter aux formes modernes de travail et de celui des sorties d'activité. Au chômage direct, induit par la réduction des effectifs des entreprises, s'est ajouté un chômage généré par l'alourdissement des prélèvements obligatoires induit par le financement d'un chômage durable, des actions d'insertion et des retraits d'activité.

Croissance d'un côté, chômage de l'autre, le niveau de formation apparaît ainsi comme un discriminant de l'emploi. Il est congruent avec le niveau technologique et la qualité des relations sociales. Il n'existe pas de substitution entre capital et travail non qualifié. Après avoir longtemps soutenu cette thèse et plaider pour une flexibilité de l'emploi, l'OCDE considère qu'il est désormais « bien établi que capital physique et qualifications sont complémentaires »[21]. Vouloir sauvegarder ou créer des emplois non qualifiés pour faciliter l'accès à l'emploi aux personnes ayant le plus faible niveau de formation, c'est prendre le risque de freiner la formation de capital et la modernisation des entreprises, et, donc, de décrocher des normes internationales de compétitivité. Telle est la limite des politiques de baisse du coût du travail.

Formation, innovation et modernisation

« Réaliser le changement avec les hommes présents dans l'entreprise est un impératif absolu qui ne sera atteint que par l'intégration de la formation dans le cadre du travail ». Tout se tient, ajoutait Antoine Riboud : « les entreprises les plus performantes pensent solidairement le changement technologique, le contenu du travail et le changement des rapports sociaux internes à l'entreprise ». Au milieu des années quatre-vingt, de telles affirmations apparaissaient encore iconoclastes et la formation ne faisait pas encore figure d'investissement laissant espérer un « retour » tant pour l'entreprise que pour le salarié.

Les économistes ont cherché à mesurer le rendement de l'investissement en formation continue à partir des hypothèses de la théorie du capital humain formulées dans les années cinquante par Gary Becker. Celui-ci postule l'existence d'un lien entre la formation et la productivité des individus : la formation, qu'elle soit initiale ou continue, et l'expérience profession-

(21) Notamment les travaux de Griliches sur « la complémentarité capital-compétences » cités in *Perspectives de l'emploi de l'OCDE*, 1999. Voir aussi Robert Boyer (1999) : « Le lien salaire/emploi dans la théorie de la régulation », *Cahiers d'Économie Politique*, n° 34.

nelle sont des investissements qui améliorent les compétences et les qualifications des intéressés, donc leur productivité. Sous l'hypothèse néoclassique d'égalité entre la productivité marginale des individus et leur salaire, les différentiels de salaires observés selon le niveau de formation sont une mesure des gains de productivité dus à la formation.

Mais ce qui vaut pour la formation initiale, vaut-il pour la formation continue ? La relation entre le niveau scolaire et le niveau de compétence, même si elle n'est pas parfaitement établie, est assez solide. Par contre, elle est beaucoup plus aléatoire en ce qui concerne la formation continue. Elle suppose de pouvoir définir précisément ce qui est attendu de celle-ci. Or, il semble que ceci est varié au cours du temps. La comparaison entre l'enquête Formation-qualification professionnelle (FQP) de 1977 et celle de 1993 fait en effet apparaître une forte baisse des formations certifiées – leur nombre a été divisé par deux pour les hommes et par cinq pour les femmes – et une réduction de la durée des formations déclarées : sur la période 1988-1993, la moitié des formations durent moins de 41 heures et plus de 80 % moins de 160 heures alors que sur la période 1972-1977, les trois quarts durent au moins 41 heures et 43 % plus de 160 heures. La prédominance des formations courtes est encore plus nette pour celles mutualisées par les OCPA au titre du plan de formation : quelle que soit la taille de l'entreprise, 80 % ont moins de 40 heures, et 72 % ne donnent pas lieu à aucune certification.

Cette concomitance entre l'augmentation de l'effort de formation et la réduction des durées de formation suggère qu'un changement est intervenu au cours de la décennie quatre-vingt dans les politiques de formation. D'un côté les entreprises, notamment les plus grandes – au-delà de 200 salariés –, ont progressivement accru leur effort de formation, de l'autre, elles ont privilégié la formation destinée à adapter le travailleur aux évolutions de son poste de travail au détriment de celle destinée à préparer des promotions professionnelles. Les entreprises interrogées dans le cadre de ce rapport reconnaissent toutes qu'une part importante, pouvant aller jusqu'à 80 %, des dépenses de formation, est affectée à l'adaptation au poste de travail.

Cette approche, qui privilégie la dépense de formation, limite le champ de la formation, dans la mesure où elle ne permet pas d'appréhender les apprentissages en situation de travail. Il est vraisemblable que l'existence d'une obligation légale de dépenser a conduit les entreprises à construire des formations dispensées dans des lieux distincts des ateliers ou des salles de travail et par des personnels spécifiques. Les entreprises et les responsables de branches considèrent d'ailleurs que les sommes déclarées sous-estiment les dépenses réelles consacrées à la formation, sous-estimation qui ne peut selon eux que croître avec les possibilités qu'offre Internet de suivre des formations directement à son poste de travail (on ne possède malheureusement aucune enquête précise permettant d'évaluer les différents types de formation imputés sur la déclaration fiscale 2483).

L'effet salaire : formation ou adaptation

La qualification de la formation recensée a une incidence directe sur les salaires et la productivité de l'entreprise. L'exploitation des enquêtes sur la FQP réalisées par l'INSEE permet d'éclairer ce phénomène. On examinera ici les résultats obtenus par deux études conduites à partir, l'une, des enquêtes FQP de 1977 et 1993 et l'autre, de la seule enquête FQP de 1993. L'intérêt de ces enquêtes réside dans le fait qu'elles appréhendent la situation de l'individu au moment de l'enquête et cinq ans auparavant. Toutefois, elles présentent entre elles une différence qui en limite l'exploitation : alors que celle de 1977 permettait de connaître l'ensemble des formations intervenues au cours des cinq années précédant l'enquête, celle de 1993 ne donne d'indication que sur la dernière formation. En outre, les données recueillies ne renseignent pas sur la nature de la formation.

La comparaison entre les deux enquêtes, effectuée par Pierre Béret et Arnaud Dupray[22], fait apparaître un changement de logique d'une période à l'autre. Dans les années soixante-dix, écrivent les auteurs, « la formation précédait, et préparait le plus souvent, le changement de qualification » ; au tournant des années quatre-vingt-dix, la formation continue « ne ferait plus que « marquer » *ex post* la reconnaissance de la capacité productive des meilleurs salariés ayant eu un changement de qualification ». Ce changement s'accompagne d'une modification de la rentabilité salariale de la formation continue avec une différence sensible entre les hommes et les femmes, les premiers enregistrant une légère amélioration du bénéfice salarial (de 9,5 à 10,1 %) alors qu'il est en net recul pour les secondes (de 13,6 à 8,1 %).

Le recul des formations diplômantes observé d'une enquête à l'autre – la proportion de formations certifiées sur la période de cinq ans précédant l'enquête a été divisée par deux pour les hommes et par quatre pour les femmes – explique en partie ce résultat : une partie des formations intervenues débouchaient sur des postes d'enseignement ou de professions paramédicales ou sociales – ainsi, dans les années soixante-dix, 19 % des femmes ayant suivi une formation continue accédait à une formation pédagogique préparatoire au CAPES, CAPET ou un autre diplôme d'enseignement contre 4,5 % pour les hommes, et les femmes étaient cinq fois plus nombreuses que les hommes à suivre des formations paramédicales ou sociales (débouchant sur des diplômes professionnels d'État).

« Les conséquences salariales de la formation continue aux deux dates, ajoutent les auteurs, restent cependant sans commune mesure avec le constat que l'on peut tirer des déclarations des individus sur la répercussion professionnelle de leur formation : moins de 10 % des bénéficiaires d'une formation mentionnent une évolution positive de leur qualification ou de leur fonction en 1993 et 85 % d'entre eux occupent le même poste à l'issue

(22) Béret Pierre et Arnaud Dupray (1998) : « La formation continue : de l'accumulation de compétences à la validation de la performance », *Formation Emploi*, n° 63.

de la formation ». Ce résultat apparaît conforme à l'hypothèse avancée ici d'une transformation du contenu de la formation : les deux enquêtes ne mesurent pas la même chose, la promotion, majoritaire, dans la première enquête, l'adaptation au poste de travail, de façon prépondérante, dans la seconde.

L'importance du gain salarial observé apparaît toutefois en contradiction avec le changement de logique de la formation continue. En exploitant de leur côté l'enquête FQP de 1993, Dominique Goux et Éric Maurin[23] ont cherché à expliquer ce paradoxe. Si, « à niveau de formation donné et expérience égale, les salariés ayant reçu une formation entre 1988 et 1993 reçoivent en moyenne en 1993, un salaire environ 10 % plus élevé que les autres », ce résultat ne dit pas « dans quelle mesure les différentiels salariaux reflètent l'impact réel de la formation continue ou s'ils signifient que seuls ont eu accès à cette prestation ceux qui, avant même la formation, étaient jugés plus efficaces dans leur travail ».

La comparaison des situations des salariés n'ayant pas changé d'entreprise entre 1988 et 1993, montre qu'une personne ayant bénéficié de formation continue sur cette période gagne, en moyenne, en 1993, 5 % de plus qu'un salarié qui était dans la même situation en 1988 (même diplôme, secteur d'activité, métier et expérience professionnelle), résultat comparable à ceux observés dans d'autres pays de l'OCDE[24]. Toutefois, Goux et Maurin, à partir d'une analyse des variables pouvant influencer l'emploi et les salaires, concluent que cet effet brut ne traduit pas l'impact propre à la formation continue. Ils ont notamment identifié deux effets.

Pour une part, l'impact sur les salaires de la formation résulterait de l'effet simultané de pratiques salariales plus généreuses de la part des entreprises qui font un effort important de formation et de l'effet salarial de celle-ci. Si on neutralise l'impact des pratiques salariales, le gain dû à la formation continue est réduit de moitié. Il est cependant beaucoup plus élevé pour les salariés les moins dotés en formation initiale que pour les diplômés : pour deux salariés sans diplôme appartenant à la même entreprise et ayant la même situation professionnelle en 1988, celui qui a bénéficié d'une formation a, cinq ans plus tard, une rémunération en moyenne supérieure de 8 % à celle de son collègue qui n'a pas reçu de formation ; au contraire, pour les diplômés, l'impact salarial est statistiquement non différent de zéro.

Pour une autre part, le gain salarial serait dû à un ensemble de « qualités » non mesurées dans les enquêtes, caractéristiques des individus, qui expliquent simultanément leur sélection dans le dispositif de formation et

(23) Goux Dominique et Éric Maurin (1997) : « Les entreprises, les salariés et la formation continue », *Économie et Statistique*, n° 306.

(24) OCDE (1999) : « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE » in *Perspectives de l'emploi*, juin.

leur salaire plus élevé. Les auteurs montrent que « cette variable constitue bien un déterminant à part entière des rémunérations observées et que pour des individus présentant les mêmes « qualités », aucune différence entre les rémunérations reçues par les salariés formés et ceux qui ne le sont pas, même chez les sans diplôme, n'est discernable ».

Un second enseignement de l'exploitation de l'enquête FQP de 1993 concerne l'emploi. La faiblesse des effectifs quittant leur employeur après avoir été formés (2,4 % de l'ensemble des salariés ayant changé d'entreprise sur la période étudiée) indique que la formation continue est un facteur de stabilité de l'emploi. De plus, ceux qui changent d'emploi après avoir bénéficié d'une formation n'en tirent pas d'avantage salarial significatif dans leur carrière ultérieure. Goux et Maurin expliquent ce résultat en suggérant deux explications : d'une part, les entreprises anticiperaient la fidélité des salariés qu'elles choisissent de former, d'autre part, les formations très spécifiques qu'elles délivrent rendraient impossible de les valoriser en dehors de l'entreprise. Entre 1988 et 1993, parmi ceux qui n'avaient pas reçu de formation de leur employeur à une date donnée, 31 % ont quitté l'entreprise par la suite contre seulement 5 % pour ceux qui ont reçu une formation. Toutefois, ce résultat mériterait d'être affiné en fonction du positionnement des entreprises selon qu'elles ont la perspective d'augmenter leurs effectifs ou doivent envisager de les réduire.

L'effet productivité : formation ou modernisation

Les travaux qui cherchent à mesurer l'effet de la formation sur la productivité couvrent tous une période où la formation d'adaptation est déjà largement en place. Ils ont été réalisés sur des données qui datent de plusieurs années, mais il est probable que les mêmes estimations effectuées sur les années récentes ne donneraient pas des résultats très différents. À partir d'un échantillon de 10 000 entreprises sur la période 1987-1992, Yannick Carriou et François et Jeger[25] ont mis en évidence (après neutralisation des effets de structure des qualifications) un effet positif du taux de formation de l'année $n - 1$ sur la valeur ajoutée de l'année n avec une élasticité de l'ordre de 2. L'analyse de l'effet cumulatif de la formation a confirmé ce résultat avec un effet d'obsolescence d'environ 50 % par an (plus la formation continue est ancienne, moins elle est productive).

D'autres travaux ont cherché à affiner l'hypothèse précédente. Comme l'écrivent Carriou et Jeger, « la forte corrélation constatée entre formation et gains n'établit aucun lien de causalité directe entre ces éléments ». L'accroissement de la valeur ajoutée pourrait résulter d'un fort progrès technique dont il n'a pas été tenu compte : « dans ce cas, c'est le progrès techni-

(25) Carriou Yannick et François Jeger (1997) : « La formation continue dans les entreprises et son retour sur investissement », *Économie et Statistique,* n° 303.

que – auquel sont associés d'importants investissements en formation – qui serait la cause première de l'accroissement des profits de l'entreprise ». Toutefois, les auteurs notaient que cette hypothèse n'était pas vérifiée, la corrélation entre investissements matériels de recherche-développement (R&D) et effort de formation étant extrêmement faible.

Au modèle canonique du capital humain, Gérard Ballot, Fathi Fakhfath et Erol Taymaz[26] ont ajouté des effets indirects dynamiques du capital immatériel tirés de la théorie de la croissance endogène visant à mesurer les performances de ces deux effets. Deux hypothèses sont avancées : l'une traite le capital technologique comme un bien non rival : le coût de la R&D est le même quel que soit le niveau de production qu'il permet d'atteindre (hypothèse de rendements croissants de Romer) alors que les rendements de la formation sont plutôt décroissants ; la seconde postule l'existence « d'un effet d'apprentissage par la pratique, stimulé par les hauts niveaux de capital compétences et de capital technologique » (accumulation endogène de capital humain de Lucas).

À partir d'un échantillon de seulement 200 grandes entreprises de l'industrie, du BTP, de l'énergie, des transports et des télécommunications pour la période 1983-1993, les auteurs ont calculé un stock de formation de l'entreprise (en cumulant le flux sur plusieurs années) pour les années 1987-1993. En utilisant une méthode analogue aux travaux précédents, ils concluent que la formation continue et la recherche-développement constituent des facteurs significatifs de la fonction de production, mais seule la R&D aurait un effet positif sur la croissance. En outre, les interactions entre formation et R&D aurait un caractère « incertain » : formation et R&D joueraient dans le même sens lorsque la formation s'adresse aux cadres, et en sens inverse pour les non-cadres.

On pourrait ici adopter le même raisonnement que Goux et Maurin pour les salaires. L'effet productivité est-il totalement imputable à la formation ou ce qui est mesuré est-il l'effet de caractéristiques non mesurées ? Dans la mesure où la formation se réduit, pour une grande part de la dépense, à de l'adaptation au poste de travail, exigée par la mise en œuvre de nouvelles technologies ou le lancement de nouveaux produits, la formation a pour but de rendre optimaux les investissements réalisés, mais elle n'apporte pas par elle-même un supplément de productivité. Nul doute que les entreprises tirent bénéfice de leurs investissements en formation ; mais dès lors que capital physique et qualité de la main d'œuvre sont complémentaires, l'adaptation devient une composante de l'investissement tout court.

(26) Ballot Gérard, Fathi Fakhfath et Erol Taymaz (1998) : « Formation continue, recherche-développement et performance des entreprises », *Formation Continue*, n° 64.

Formation continue, mode d'emploi

En définitive, il semble bien qu'un changement de logique dans l'utilisation de la formation continue soit intervenu entre la décennie soixante-dix et les années quatre-vingt-dix. Mais en l'absence de données sur les contenus de formation, elles n'expliquent pas les causes de celui-ci. Deux données complémentaires pourraient permettre d'étayer cette hypothèse.

Un premier facteur est sans doute à rechercher dans l'origine de l'initiative de la formation, entre le salarié et l'entreprise – malheureusement, les enquêtes FQP ne renseignent pas ce point. La première enquête FQP couvre la période (1972-1977) de la mise en place de la loi de 1971, pendant laquelle l'effort des entreprises n'excède pas, en moyenne, l'obligation de dépenser qui leur est faite. Au cours de cette période, l'initiative individuelle reste forte, d'autant que dans les secteurs d'activité en expansion, où l'accès au diplôme conditionne celui au métier – enseignement, secteur médical et social –, la formation est immédiatement payante. Si la logique de promotion est avérée, rien ne permet de dire qu'elle s'observe dans les entreprises avec la même force que dans le secteur public ou parapublic. La seconde enquête intervient, par contre, dans un contexte marqué à la fois par une stagnation des emplois publics et la fin de la montée en charge de l'effort de formation.

Ce recul dans l'initiative individuelle est confirmé par l'échec du congé individuel de formation (CIF) : il représente une part très minoritaire de la dépense de formation et concerne seulement environ 25 000 salariés par an. Dans les trois quarts des cas, la décision d'entrer en CIF est prise par les bénéficiaires eux-mêmes[27], mais le fait qu'ils bénéficient à 80 % du maintien de leur rémunération et le coût élevé de la formation (110 000 francs en 1998) impliquent l'accord de l'entreprise. Les taux d'acceptation sont d'ailleurs assez faibles (moins de 50 % au cours des dernières années) et en constant recul, alors même que le FONGECIF reste excédentaire. Enfin, la formation ne débouche que pour la moitié d'entre eux, sur un changement d'emploi ou de poste dans les deux ans qui suivent. Par contre, le CIF-CDD (7 000 demandes dont 5 300 acceptées) apparaît mieux adapté, mais il demeure insuffisamment connu.

Ce lien entre initiative individuelle et projet professionnel négocié dans l'entreprise ressort également dans l'enquête réalisée par le CNAM[28] sur un échantillon de 3 000 auditeurs ayant suivi les cours du conservatoire. Un peu moins des deux tiers viennent dans le but d'obtenir une promotion et une grande partie arrête leur formation dès que celle-ci est obtenue, sans toujours poursuivre jusqu'au diplôme. « L'effet » de la formation est d'autant meilleur que la formation, bien qu'à l'initiative de l'individu, est soutenue

(27) Lerenard Agnès (1998) : « L'effet du congé individuel de formation sur les carrières professionnelles », *DARES Premières Informations et Premières Synthèses*, n° 4.

(28) Potier François, *Les effets de la formation suivie à l'initiative individuelle des adultes, enquête conduite auprès des auditeurs du CNAM de Paris au terme de l'année 1997-1998*.

par l'employeur. Tout se passe comme si le salarié était *déjà* entré dans un processus de promotion, indépendamment de la formation qu'il entreprend. Celle-ci manifesterait son aptitude à progresser et « signalerait » celle-ci à son employeur.

Ce que le salarié perd en initiative personnelle dans la construction de sa trajectoire professionnelle, il le gagne en possibilité de promotion à l'intérieur de l'entreprise dès lors que ses aptitudes rencontrent les besoins de celle-ci et est soutenue par la hiérarchie. La formation se révèle alors d'autant plus payante en termes de salaire et/ou d'emploi que l'emploi à laquelle elle prépare est connue des parties. Dès lors, elle apparaît plus comme un co-investissement entre le salarié et l'entreprise que comme une décision unilatérale de l'un ou de l'autre. Mais le faible nombre de bénéficiaires du congé individuel de formation montre que la formation-promotion, à la différence de l'adaptation, fait l'objet d'un rationnement de la part de l'entreprise.

Un second facteur explicatif réside dans les besoins de formation induits par l'organisation du travail et le niveau de qualification mobilisé par l'entreprise. Dans le modèle fordiste, qui prévaut dans les années soixante-dix, on sait que celui-ci est très faible pour une part importante du personnel y compris pour l'accès à des postes d'encadrement où l'ancienneté domine. Par ailleurs, pour les métiers qui requièrent une qualification reconnue par un diplôme, y compris au niveau ouvrier (CAP), celui-ci se prépare et s'obtient en dehors de l'entreprise – le plus souvent en fin de scolarité ou en cours du soir. La logique de la formation est bien celle de la promotion sociale. Elle se traduit par des gains salariaux d'autant plus appréciables que les conventions collectives de branches instaurent des écarts salariaux plus grands entre emplois qualifiés et non qualifiés, aussi bien pour les ouvriers que pour les catégories supérieures.

Or, ce modèle a connu deux évolutions. La première concerne les entreprises qui ont maintenu une organisation productive de type fordiste tout au long de cette période. Le resserrement du bas de la hiérarchie salariale, qui a accompagné la revalorisation régulière du salaire minimum depuis trente ans, a progressivement réduit cet avantage et désincité les salariés non qualifiés à se former, assurés qu'ils étaient d'avancer de toute façon à l'ancienneté. Le gain salarial de la formation n'a cessé de décroître. De plus, dans un système d'organisation productive figée, les changements de position des salariés résultant de la formation ne suscitent pas une augmentation de la capacité productive collective. Enfin, le choix d'automatiser les tâches non qualifiées ne poussaient pas les entreprises à encourager la formation de ceux qui les exécutaient. Entre former les salariés non qualifiés ou recruter des salariés disposant des diplômes professionnels requis (CAP, BEP…) dont le coût de la formation est assuré par la collectivité, le choix de l'entreprise était simple. Celui-ci se lit clairement dans le faible taux d'accès des ouvriers non qualifiés à la formation continue mentionné plus haut.

La seconde évolution résulte des changements des modes d'organisation engagés à la fin des années quatre-vingt. Comme on l'a indiqué précédemment, les entreprises ont dû repenser simultanément l'organisation du travail, la nature des qualifications mobilisées, la politique salariale et mettre en place une politique de formation adéquate. L'adaptation au poste de travail est devenue une fonction à part dans l'entreprise, au même titre que la maintenance des équipements. Elle ne génère pas en soi de gains de productivité ni de gain salarial particuliers. Par contre, elle assure une sélection des salariés qui manifestent une aptitude à évoluer vers de nouveaux métiers. Le succès de leur adaptation leur assure une relative stabilité de l'emploi à un âge où le rejet de l'entreprise les renverrait vers un chômage durable.

Les données recueillies dans le cadre de ce rapport sur la politique de formation de quelques grandes entreprises font apparaître des configurations démographiques très contrastées entre celles des secteurs phares des « Trente glorieuses », qui ont fortement embauché des salariés ayant un faible niveau de formation initiale et dont les effectifs décroissent, ou au mieux stagnent, depuis les années quatre-vingt et celles dont la croissance se produit à partir des années quatre-vingt et qui trouvent sur le marché du travail des jeunes ayant bénéficié d'une scolarité plus longue. Entre les deux, on trouve les entreprises qui ont pu maintenir une croissance, même ralentie, de leurs effectifs.

Dans le premier cas, qui concerne malheureusement une majorité de salariés, on assiste à une inversion de la pyramide des âges, qui a pris la forme d'une poire inversée (cas, par exemple, de l'évolution de la pyramide des âges du secteur de l'assurance). Elle s'accompagne d'une proportion élevée de salariés à faible niveau de formation initiale, n'ayant pas ou peu bénéficié de la formation continue, d'âge moyen compris entre 40 et 45 ans et qui n'atteindront pas l'âge légal de départ à la retraite avant 2015 (avec plus de 40, voire plus de 42,5 annuités de cotisations). Ce vieillissement d'une population peu formée n'est pas propre à l'industrie, mais touche également des secteurs comme la banque et l'assurance, qui comptent une proportion importante d'employés recrutés à 16 ans en fin de 3e. Dans l'industrie, il concerne aussi bien les industries de masse comme l'automobile que les industries de pointe, comme l'électronique de défense, qui emploient une majorité d'ingénieurs dont la formation est de plus en plus décalée par rapport à celle dont bénéficient les jeunes aujourd'hui.

À l'autre extrême, on trouve, au contraire, des entreprises de création récente, avec une forte croissance et une forte proportion de jeunes, dont une majorité a au moins le bac, voire bac + 2, y compris dans des emplois qui requièrent une moindre qualification – cas par exemple, des banques mutualistes. En outre, les secteurs qui font le plus appel aux technologies nouvelles et aux télécommunications présentent une structure de qualification extrêmement différente des secteurs traditionnels avec une forte proportion d'ingénieurs et de cadres.

Les problèmes de formation continue se posent, par conséquent, de façon très différente dans les deux cas. Dans les entreprises où l'effectif est jeune, les savoirs requis sont en phase avec ceux acquis au cours de la formation initiale. L'entreprise doit alors veiller, au-delà de l'adaptation à l'outil de travail, à entretenir l'état des savoirs pour permettre le maintien et le développement des compétences de ses salariés, et par conséquent leur adaptabilité future. Dans les entreprises où l'âge moyen est supérieur à 40 ans, l'introduction des nouvelles technologies crée de véritables ruptures dans les savoirs requis. L'évolution des personnels vers les nouveaux métiers, ou les nouvelles approches de leur métier, nécessite alors l'accès à des modes de raisonnement conceptuels que ceux-ci n'ont pas acquis, ni lors de leur formation initiale – trop faible et trop ancienne – ni toujours au cours de leur expérience professionnelle.

En dépit d'un recours massif aux mesures d'âge qui se succèdent depuis leur invention en 1963 – date de la création du FNE –, les plans de réduction des effectifs ne sont pas parvenus à résoudre totalement ce problème et les directions ont fini par se convaincre qu'il était de leur intérêt, autant que de celui des salariés, d'engager des actions de requalification, dans la ligne de celles conduites dans les années quatre-vingt par Bertrand Schwartz. On en donnera ici deux exemples à titre d'illustration, choisis dans des secteurs très différents, l'un dans l'industrie, l'autre dans le tertiaire, mais qui sont confrontés à des problèmes analogues liés aux politiques de recrutement des années soixante-dix.

L'industrie automobile

Dans l'automobile, Renault a engagé, à la fin des années quatre-vingt, un plan de professionnalisation des opérateurs de fabrication[29]. Celui-ci visait à répondre à la nécessaire élévation de leurs capacités professionnelles. Pour permettre à l'entreprise de maintenir et conforter ses parts de marché, Renault a recherché un accroissement de sa performance industrielle (augmentation de la qualité, réduction des délais, diminution des coûts). Pour y parvenir, l'entreprise a fait évoluer son organisation du travail (raccourcissement de la ligne hiérarchique, mise en place des unités élémentaires de travail). Ainsi, les métiers de la fabrication se sont transformés en profondeur exigeant de la part des opérateurs, d'une part, une polyvalence accrue et des « poly-compétences » (qualité, maintenance) et, d'autre part, une évolution significative de leurs capacités dans le domaine de la communication, de la compréhension de l'environnement professionnel, de l'aptitude à travailler en groupe et à maîtriser les outils de la qualité.

Les opérateurs concernés avaient été recrutés dans les années soixante et soixante-dix comme OS pour une industrie essentiellement taylorienne, avec une formation initiale médiocre, pas forcément dans les métiers de la

(29) Exposé devant le groupe de travail de Michel de Virville, Secrétaire général de Renault.

mécanique. Le taux d'illettrisme et d'analphabétisme n'était pas négligeable (25 à 30 % de cette population dont une partie significative d'origine française). Enfin, du fait du non-renouvellement des effectifs à partir de 1973, l'âge moyen, en 1980, était déjà supérieur à 40 ans et seule une petite minorité pouvait être concernée à l'époque par des mesures d'âge.

Ce plan, qui s'est déroulé de 1991 à 1997, a concerné au total 8 200 personnes, soit les deux tiers des opérateurs, et représenté jusqu'à 40 % du plan de formation des usines. Il a nécessité un investissement pédagogique spécifique, qui partait de l'expérience professionnelle des intéressés et visait à les amener à des nouvelles compétences, définies en fonction des situations professionnelles concrètes de l'environnement de travail. L'ensemble a fait l'objet d'un cahier des charges très précis de façon à ce que la formation puisse être appropriée au niveau des sites et répondre ainsi à leurs problématiques spécifiques. Le bilan de cette formation a été jugé très positif. Elle a permis de modifier les compétences professionnelles de façon significative, mais aussi d'accroître les capacités d'autonomie des individus dans leur vie quotidienne. Toutefois, dans la moitié des cas, pour les salariés les plus éloignés de la conceptualisation, elle n'a que partiellement comblé le handicap que constitue l'insuffisance de base scolaire et l'absence, pendant plus de vingt ans de vie professionnelle, de formation autre que celle reçue au poste de travail lors des lancements de nouveaux produits. Ce plan n'a pas été renouvelé. Il n'y avait explicitement aucun lien avec le salaire, la motivation essentielle du salarié étant de pouvoir, grâce à ce plan de formation, « rester dans la course ».

Depuis, l'entreprise s'est engagée dans une politique de renouvellement des générations, avec un recrutement de jeunes de façon beaucoup plus sélective que par le passé, sur la base de diplômes professionnels de niveau V (CAP de la métallurgie ou BEP), voire bac professionnel, afin de répondre au besoin de personnel requis désormais dans les sites industriels de mécanique ou de carrosserie-montage. Parallèlement, le groupe automobile met en place un dispositif structuré qui articule niveau de qualification, recrutement, gestion des carrières, rémunération et formation. Celle-ci intervient tout au long de la vie professionnelle de façon à éviter les problèmes de compétences de fin de carrière qui pourraient survenir dans dix ans. L'objectif poursuivi est d'apporter un ensemble de compétences techniques et cognitives qui permettent aux salariés de bénéficier de perspectives de carrière plus longues en changeant de métier. Il concerne évidemment tous les salariés, ce qui suppose une attention particulière en direction de ceux qui s'excluent volontairement ou non de la formation, souvent parce qu'ils appréhendent le « retour en formation ». L'entreprise situe clairement sa stratégie de formation dans une perspective de co-investissement *(cf.* accord Renault de 1999). Un droit individuel à la formation est garanti par un compte épargne formation. Lorsque ce compte dépasse quatre ans de dotation, l'accord prévoit un entretien de bilan de formation débouchant sur un plan de formation mis en œuvre prioritairement l'année suivante. D'un simple droit qu'elle était à l'origine, la formation

apparaît ici comme une quasi-obligation pour espérer évoluer professionnellement normalement dans l'entreprise.

Le secteur bancaire

Le secteur bancaire a une longue tradition de formation professionnelle[30]. Il y consacre, avec un peu plus de 5 % de la masse salariale, plus que la moyenne des grandes entreprises, et plus des trois quarts des personnels en bénéficient (contre environ 50 % en moyenne). Mais les banques inscrites à l'AFB se trouvent confrontées en ce qui concerne la population d'employés à un problème de niveau de compétences qui, sans être aussi aigu que dans l'automobile, loin s'en faut, est de nature comparable : formation initiale médiocre, de caractère général, qualification faible, très fort ralentissement des recrutements à partir de 1975 entraînant un âge moyen supérieur à 40 ans, baisse régulière des effectifs globaux. Au 31 décembre 1996, plus de la moitié des agents avait au plus un CAP, BEP ou BEPC – et 10 % n'avait aucun diplôme – et un peu moins du quart le baccalauréat. À cette même date, malgré la tradition de formation de la banque, 40 % des agents n'avait aucun diplôme professionnel bancaire, un quart un CAP de banque et un autre quart un brevet de banque. En 1975, la catégorie des employés, recrutée à l'époque à la sortie de la 3e, représentait près de 55 % des effectifs bancaires ; elle est aujourd'hui en voie d'extinction (moins de 5 %). Dans le même temps, celle des techniciens (ou gradés) est passée de 35 % à plus de 65 % et celle des cadres de 10 % à près de 30 %. Les gradés et cadres sont recrutés aujourd'hui à bac + 2 ou 3 pour les premiers et bac + 4 ou plus pour les seconds, mais une proportion importante de ceux en exercice est issue de la promotion interne, dont une partie seulement à l'issue de l'obtention du diplôme de banque correspondant. La population bancaire – hors banques mutualistes – va continuer de vieillir : même avec un flux important de départs pour raison d'âge pendant les dix prochaines années, l'âge moyen serait, dans la meilleure des hypothèses, de 50 ans en 2006[31].

Pour faire face à cette situation, un établissement comme le Crédit Lyonnais a mis en place des parcours de formation à partir de l'identification de métiers cibles vers lesquels peuvent être reconvertis des anciens employés affectés à la production de plus en plus automatisée : accueil et contacts clientèle grand public, plate-forme téléphonique. Des modules de formation, s'appuyant là aussi sur un important investissement pédagogique adapté à la population visée, ont été élaborés. Les agents, mis en relation avec des postes à pourvoir, bénéficiaient d'un tutorat et d'un « droit à renoncement ». À l'issue du parcours, l'agence formatrice validait la formation et un suivi post-formation a été assuré. Aucun lien avec le salaire n'était formulé. 300 à 400 personnes ont été concernées pendant 4 ans par ce dispositif.

(30) La situation dans l'assurance est assez comparable.

(31) « Les salariés de 2001 », Présentation des résultats du contrat d'études prospectives réalisé par trois consultants à la demande de l'AFB, *Banque Stratégie*, avril 1999.

L'âge moyen des agents qui ont suivi ce parcours était de 40 ans, soit l'âge moyen de la banque, et très peu ont renoncé une fois engagés. À partir de cette expérience, des référentiels de compétence ont été élaborés visant à généraliser la méthode. Par ailleurs, la banque a mis en place un plan de formation par métiers. Les heures de formation prévues sont pour les deux tiers consacrées à la professionnalisation au poste de travail (prise de poste, perfectionnement, accompagnement du changement) et pour un tiers au développement de compétences plus génériques (formations transversales : langues, micro-informatique, management, communication…). L'enseignement professionnel diplômant de l'Institut technique de banque organisé avec le CNAM s'inscrit dans une logique de co-investissement : suite à un accord de branche, plus de 50 % s'effectue hors du temps de travail.

Même dans un secteur comme la banque où la tradition de formation est ancrée dans la profession, c'est la mutation de l'organisation du travail qui a conduit à repenser le rôle de la formation continue et à l'inscrire au cœur de l'évolution des métiers bancaires. Elle a eu trois conséquences : la mise en place d'une politique de recrutement plus sélective, dont le niveau bac constitue de plus en plus un plancher ; des mesures spécifiques destinées à reprofessionnaliser les agents les moins formés entre 40 et 50 ans pour organiser leur fin de carrière ; une politique de formation tout au long de la vie professionnelle pour accompagner en permanence l'évolution des métiers, répondre à celle de la demande et assurer le développement des compétences des agents.

En définitive, on assiste à un changement profond de la fonction de la formation continue dans la vie professionnelle, très différente de la logique de promotion de la loi de 1971. La théorie du signalement n'en rend que partiellement compte, dans la mesure où elle ne fait pas apparaître le lien qui lie la dynamique de formation à l'ensemble de l'organisation productive. L'objet principal de la « formation » ne consiste pas à « signaler » les salariés « que les entreprises jugent les meilleurs » mais à *adapter l'ensemble du collectif* de travail au changement que pointait Antoine Riboud, le « travail de l'homme ». Dès lors que l'adaptation au poste de travail est une condition de l'optimisation des investissements, la formation devient aussi un mode de sélection des salariés aptes à s'adapter. Ne pas réussir à suivre les évolutions du poste de travail, c'est se condamner à figurer sur le prochain plan social. Les formations, qui résultent d'une initiative individuelle, demeurent, mais elles sont minoritaires et débouchent d'autant plus sur une promotion qu'elles s'inscrivent dans le plan de formation de l'entreprise qui en rationne ainsi l'accès.

Cette transformation de la gestion des rapports sociaux qui accompagne celle de l'organisation productive n'invalide pas l'existence d'un « marché interne ». Si ce dernier revêt une configuration nouvelle, il demeure néanmoins au cœur des politiques d'emploi des entreprises. La remise en cause des pratiques antérieures, notamment en matière d'avancement à l'ancienneté, n'a nullement conduit à une extériorisation générale de la gestion de

l'emploi. La transformation des politiques salariales et leur diversification (Beffa, Boyer et Touffut, 1999) va de pair avec la mise en place de nouveaux mécanismes de stabilité de l'emploi et de pratiques salariales, dont la capacité à se former tout au long de sa vie professionnelle constitue désormais un élément central.

Cette recomposition des marchés internes s'accompagne, par contre, d'un développement plus ou moins marqué d'emplois à durée déterminée, de contrats d'intérim et à temps partiel, emplois dont les titulaires sont généralement écartés de la politique de formation – au plan national, les personnes titulaires d'un CDD accèdent trois fois moins à la formation continue que celles titulaires d'un CDI et les personnes employées moins d'un mi-temps 2,5 fois moins que celles à temps complet ou à temps partiel supérieur au mi-temps. *Les analyses qui peuvent être faites à partir des politiques de formation confirment ainsi la théorie d'un marché dual,* formulée depuis de nombreuses années par les économistes du travail. Mais ce marché n'est pas seulement externe, il est interne aux entreprises les plus dynamiques en termes de modernisation et de formation. Il tend à accroître la césure entre ceux qui ayant des emplois stables accèdent à une formation continue et entretiennent leur adaptabilité et ceux qui sont constamment renvoyés à leurs handicaps initiaux d'emploi et de formation.

Adaptation et transférabilité des savoirs

Le basculement de la formation d'une logique de promotion à celle de l'adaptabilité, conduit à poser en termes nouveaux la question de la certification des savoirs. Lorsque la question fut abordée, pour la première fois lors du débat sur la loi de 1992, elle suscita de fortes oppositions du patronat. Celui-ci considérait que la certification renvoie aux diplômes, lesquels, dans le système français, relèvent de l'Éducation nationale. Cette dichotomie correspondait d'ailleurs assez bien à la reconnaissance des qualifications dans le mode d'organisation fordiste : définition des métiers par des diplômes nationaux validés par les conventions de branches d'un côté, évolution des qualifications liée à l'ancienneté de l'autre. Les branches industrielles ne voyaient pas l'utilité d'introduire une procédure de vali-dation d'acquis professionnels (VAP) qui ne soit pas en prise avec les métiers réellement exercés. De fait, la procédure VAP n'a pas, à ce jour, produit les résultats escomptés – on estime à 5 à 6 000 le nombre de diplômes obtenus par cette voie, tous niveaux confondus.

Les changements dans les modes d'organisation des entreprises et l'importance prise par l'adaptation dans les dépenses de formation rendent désormais la question de la certification incontournable. L'adaptation vise, par nature, une formation propre à certains processus de production, directement liée à la tenue du poste de travail. Pour autant, les compétences qu'elle confère ne sont pas toutes spécifiques. Les savoirs que requièrent les métiers modernes ont un contenu transversal plus ou moins important.

Apprendre à travailler sur une machine à commande numérique, utiliser un nouveau logiciel comptable ou s'initier à la dernière version de traitement de texte est utile dans tous les secteurs où ces outils se rencontrent. Les savoirs spécifiques sont ainsi imbriqués à des savoirs généraux, transférables d'un secteur à un autre, d'une entreprise à une autre. La mobilité des salariés, et donc leur reconversion anticipée, exige par conséquent que cette compétence « transférable » soit reconnue, validée, autrement dit, donne lieu à une certification.

En Europe, le Royaume-Uni est un des rares pays à s'être engagé dans cette voie. L'abolition de l'obligation de négociation collective, intervenue à la fin des années soixante-dix, ayant supprimé tout lien entre formation professionnelle et classification des emplois, les entreprises ont mis en place un système de certification, le *'National Vocational Qualifications'* (NVQ). Mais à la différence des systèmes traditionnels de classification qui définissent les postes par le niveau de formation requis, « les critères d'évaluation de la certification écartent très largement les objectifs d'acquisition des savoirs ou de savoir-faire attachés à la formation au profit de critères de compétences professionnelles appréciées en situation de travail »[(32)]. Le NVQ, qui semble inspirer certaines expériences françaises ne peut donc être repris tel quel. Sa faiblesse tient au fait que la certification des compétences n'est en rien reliée à des contenus de formation. Le droit à certification doit, au contraire, partir de la validation des compétences pour offrir à chacun des possibilités de formations qualifiantes.

En France, les expériences de certification entreprises donnent une plus grande place à la reconnaissance des savoirs à côté de l'expérience professionnelle. C'est le cas par exemple dans la propreté où un groupe comme Vivendi a créé un parcours diplômant de CAP qui s'adresse à des ouvriers non qualifiés ou, à un tout autre niveau de qualification, de Thomson pour la certification de l'anglais professionnel ou de responsable de « lot logiciel ». De même, l'UIMM a mis en place au niveau de la branche métallurgie un ensemble de certifications établies paritairement par la branche (CQPM), délivrées par des jurys accrédités, et reconnues dans les conventions collectives au même titre que les diplômes. La certification conduit à reconnaître des compétences qui souvent n'existaient pas au moment de la scolarité ou qui sont plus professionnelles que ce que valide un diplôme de formation initiale.

Dans ces cas, la validation des compétences emprunte des voies spécifiques, différentes des cursus qui conduisent aux diplômes. Il est évident que lorsqu'elle se propose de faire accéder à un CAP de secrétariat, de banque ou d'assurance, l'équivalence entre des parcours différent apparaît plus problématique. Faut-il, par exemple, soumettre des salariés de 40 ans aux mêmes épreuves de français que les jeunes qui passent le CAP ou le

(32) Aventur François et Martine Möbus, *op. cit.*, p. 512.

brevet de banque ou d'assurance ou bien adapter celles-ci pour tenir compte des savoirs liés à la tenue du poste de travail au risque de réduire la validité de la certification ?

Les procédures de certification se heurtent toutefois à deux problèmes. D'une part, une certification qui ne reposerait pas sur une réelle procédure d'évaluation des compétences, serait vouée rapidement à l'échec. Il en irait probablement de même si la certification devait se traduire par une multiplication des diplômes – on compte déjà 650 diplômes professionnels de l'enseignement secondaire, 1 600 titres homologués, 250 à 300 certificats de qualification professionnelle, sans compter ceux délivrés par les organismes de formation. Les bilans professionnels, prévus par la loi de 1992, montrent que l'intention du législateur était bien d'inscrire cette certification dans une démarche de formation. Mais ils n'ont pas donné les résultats escomptés. L'objectif n'est pas de statuer sur un état professionnel, ce qui ne présente pas grand intérêt si le salarié n'est pas conduit à évoluer, mais de tenir compte des acquis professionnels dans le cadre d'une certification des compétences.

D'autre part, dans un environnement économique et technologique en évolution rapide, l'obsolescence des compétences professionnelles tend à s'accélérer. Alors que le diplôme initial organise un classement d'aptitude générale à évoluer, qui accompagne malgré tout le salarié pendant un temps assez long de sa vie professionnelle, la certification professionnelle est étroitement dépendante de l'évolution des métiers. Elle doit donc être « millésimée » et renouvelée chaque fois que la technologie et l'organisation du travail conduisent à faire évoluer les compétences du salarié et requièrent de sa part adaptation et formation.

La certification a pour objet de permettre à tout salarié de faire reconnaître ses compétences sur le marché en validant à la fois l'expérience professionnelle et les connaissances sanctionnées par un diplôme. Il s'agit bien en quelque sorte d'extraire ce qu'il y a de *transférable* dans les compétences. La procédure de certification suppose par conséquent d'identifier un nombre limité de « modules » d'acquis validables qui correspondent à des compétences effectivement transférables. Elle ne peut pas être entièrement entre les mains de l'entreprise, mais celle-ci ne peut pas, sérieusement, être tenue à l'écart de l'appréciation des compétences acquises en son sein. Il faut sans doute distinguer l'identification des « modules » d'acquis, dont la définition devrait être de la responsabilité de commissions paritaires, de la certification proprement dite, qui doit être du ressort de professionnels – à un niveau à définir, qui n'est pas nécessairement la branche mais, par exemple, un groupement d'entreprises – et des modalités de contrôle, qui pourraient être définies par une charte déontologique dont l'État garantirait la bonne application.

Toutefois, malgré l'intérêt considérable que représenterait une procédure de certification des compétences, il ne faut pas en attendre plus qu'elle

ne peut donner. Le problème se pose différemment pour des salariés appelés à effectuer des parcours entre différentes entreprises mais dans un même champ de métiers et ceux qui ne pourraient conserver un emploi qu'au prix d'un changement de secteur d'activité, notamment du passage d'un métier dans un secteur industriel à un métier dans celui des services. Il n'est pas sûr, en effet, que dans ce dernier cas les aptitudes et les savoirs requis soient les mêmes. La certification n'est un passeport pour un nouvel emploi que si elle permet de valider une compétence générale utile dans des champs totalement différents et si elle ouvre à des formations de re-professionnalisation dans ces nouveaux secteurs. À défaut, la nécessaire mobilité de l'industrie vers les services risque d'en être freinée ou de s'accompagner de phénomènes persistants d'exclusion.

Exclusion, formation, insertion

L'exclusion a toujours été le grand absent de la politique de formation continue. Pourtant, alors que le lien entre formation initiale et emploi ne cesse de se relâcher à mesure que s'élève la qualité de la formation initiale et celle des emplois, le lien entre un faible niveau de formation initiale et exclusion tend, au contraire, à se renforcer. Ni les réformes de la loi de 1971 qui se sont succédées, ni les dispositifs d'insertion mis en place n'ont eu pour objectif de répondre au défi que constituent pour la société française le faible niveau de formation passé et les sorties prématurées du système scolaire sans le capital de formation minimum pour accéder à l'emploi. Les dispositifs d'aide à l'emploi et d'insertion sont venus combler une lacune dans la continuité de la formation, mais ils ne sont jamais partis du fait que l'exclusion ne manifeste pas une interruption momentanée dans un processus continu, mais instaure une *rupture* qui écarte les individus de la façon dont a été conçue l'articulation entre formation et emploi tout au long de la vie.

La loi de 1971 n'avait pas pour objectif de lutter contre l'exclusion. Elle est le produit de la croissance. Les dispositifs d'insertion sont nés, au contraire, de l'urgence créée par la progression du chômage de masse. Pour ses initiateurs, la formation professionnelle permanente devait permettre à tout salarié de faire évoluer ses compétences de sorte que, en cas de licenciement, il puisse retrouver un emploi dans les meilleurs délais. Elle ne pouvait pas suppléer à l'insuffisance des créations d'emploi, mais elle aurait dû empêcher la formation d'un chômage de longue durée lié justement à un déficit de formation initiale. Deux raisons expliquent que cet objectif n'ait pas été atteint : l'insuffisance de l'effort de formation continue en direction des ouvriers et des employés jusqu'au milieu des années quatre-vingt d'une part, l'élévation de la formation de base requis par la mise en œuvre des nouvelles technologies de l'autre. Si la première cause est de la responsabilité des entreprises, la seconde relevait de l'État.

D'autres dispositifs devenaient de ce fait nécessaires, les uns destinés à ceux déjà sortis du système scolaire, les autres à prévenir une sortie prématurée avec un capital scolaire insuffisant. Leur diversité traduit les hésitations des pouvoirs publics et l'absence d'intégration de l'insertion dans une vision d'ensemble au profit de réponses à des problèmes spécifiques : difficultés d'insertion des jeunes, reconversion des salariés âgés, développement du chômage de longue durée, exclusion des moins qualifiés… En outre, leur choix a été fortement marqué par les idées et les débats dominants au moment de leur mise en place.

Éric Verdier[33] a proposé de classer ces dispositifs en trois modèles – développement de la formation par alternance, allongement de la formation initiale et baisse du coût salarial – qu'il rattachait à différents modèles étrangers, respectivement allemand, japonais et anglais (thatchérien). On en ajoutera un quatrième, dont on peut qualifier la philosophie de française, encore qu'on la retrouve sous des formes un peu différentes quant aux populations concernées dans des pays comme les Pays-Bas ou le Danemark avec les systèmes d'invalidité (pour raison aussi bien médicales que professionnelles), basé sur le retrait du marché du travail des salariés âgés et la création d'emplois dans le secteur public et associatif.

Ces quatre modèles se doublent d'un foisonnement des dispositifs qui, au surplus, font appel à des financements différents. Dans le dernier « Bilan de la politique de l'emploi »[34] qui couvre l'année 1997, le ministère de l'Emploi et de la Solidarité dénombre ainsi « quelques trente dispositifs » en vigueur. Mais une partie des actions de formation destinées à l'insertion des demandeurs d'emploi est financée par les crédits alloués par l'État à l'AFPA – il s'agit des formations qualifiantes relevant de la commande publique. Ces politiques, ainsi que celle visant à élever le niveau de formation initiale, poursuivent un même objectif : l'insertion durable dans l'emploi. Deux d'entre elles font de la formation le vecteur de l'insertion alors que les deux autres privilégient l'action sur la demande de travail, soit par la réduction du coût du travail, soit par retrait ou entrée d'actifs. Le fait même que ces deux grandes logiques, qui renvoient à des philosophies économiques opposées, se trouvent en concurrence, montre que la formation n'a pas été jugée par les pouvoirs publics comme la seule méthode possible, ni *a priori* la plus efficace, pour palier aux dysfonctionnements de l'insertion dans l'emploi.

Le ministère de l'Éducation nationale a procédé à une estimation des dépenses induites par l'accélération de l'extension de l'accès des jeunes au niveau du bac (par comparaison à l'évolution tendancielle). Ce coût, qui ne prend pas en compte les dépenses liées à la prolongation des études dans

(33) Verdier Éric (1997) : « Politiques de formation des jeunes et marché du travail. La France des années quatre-vingt », *Formation Emploi*, n° 50.

(34) « Bilan de la politique de l'emploi en 1997 », *Les Dossiers de la DARES*, n° 1-2, décembre 1998, La Documentation Française.

l'enseignement supérieur, est estimé à 8,2 milliards. La dépense que représenterait le fait de faire accéder l'ensemble d'une classe d'âge à l'âge moyen actuel de fin d'études, un peu plus de 21 ans, est estimée par la Direction de la prévision à 27 milliards de francs. Même si la comparaison avec les mesures emploi n'est pas totalement pertinente, du fait notamment du coût des rémunérations qui intervient dans les mesures d'insertion, elle montre que l'investissement dans la formation initiale, dans la mesure où il réduit les difficultés ultérieures d'insertion dans l'emploi, présente vraisemblablement un bilan coût-efficacité bien supérieur à une faible formation initiale qui nécessite ensuite un effort d'insertion d'autant plus coûteux qu'il ne parvient pas à combler le handicap de départ.

6. Mesures visant à l'insertion dans l'emploi

	Mesures générales	Mesures ciblées
Offre de travail	Élévation du niveau scolaire	Formation en alternance et stages *43,5 milliards de francs*
Demande de travail		
• Coût du travail	Exonération générale 'bas salaires' *47 milliards de francs*	Exonérations emplois aidés (hors alternance) *50 milliards de francs*
• Demande de travail	Préretraites, emplois dans le secteur public *44 milliards de francs*	

Source : Ministère de l'Emploi et de la Solidarité, *Bilan de la politique d'emploi en 1997.*

La formation est-elle toujours efficace ?

L'installation de la société française dans un chômage de masse croissant a conduit les pouvoirs publics à n'écarter aucune de ces politiques, au risque qu'elles se neutralisent ou se « cannibalisent ». Il est donc intéressant de tenter de comparer ces différents modèles qui mobilisent des sommes comparables, de l'ordre de 50 milliards de francs par an. On ne reprendra pas ici le débat sur l'efficacité de la baisse des charges sociales qui a eu lieu au sein du Conseil d'Analyse Économique[35]. On retiendra seulement qu'une telle mesure est inefficace à réduire le chômage des moins formés dès lors que leur handicap face à l'emploi ne résulte pas de leur coût salarial mais d'une faible capacité à s'adapter à l'évolution des postes de travail.

(35) Conseil d'Analyse Économique (1998) : *Les cotisations sociales à la charge des employeurs*, Rapport d'Edmond Malinvaud, commentaires d'André Gauron et Jean Pisani-Ferry,n° 9, La Documentation Française.

On se limitera dans ce qui suit aux modèles qui visent explicitement à modifier le comportement de sélectivité des entreprises dans le but de favoriser l'insertion de populations identifiées comme étant en difficulté sur le marché du travail. De plus, on ne s'intéresse ici qu'à un seul critère, le retour à l'emploi, alors que certaines de ces mesures ont parallèlement ou prioritairement un rôle de socialisation. Trois modèles sont privilégiés : le modèle allemand de formation en alternance, le modèle libéral de baisse du coût salarial d'emplois aidés (sans formation) et le modèle français d'aide à la création d'emplois dans le secteur public et associatif.

Il n'existe malheureusement pas d'évaluation comparée en termes de coûts-efficacité de l'insertion dans l'emploi de ces différents modèles. La tentative faite en 1996 par Didier Gelot et Bernard Simonin[36] dans le cadre du bilan de « 40 ans de politique de l'emploi » avait surtout un but méthodologique, faute de disposer des matériaux nécessaires pour procéder à l'évaluation quantitative et qualitative que les auteurs appelaient de leurs vœux. Non que les politiques de l'emploi ne fassent pas l'objet de nombreuses évaluations, mais celles-ci portent en général sur un ou plusieurs dispositifs particuliers qui apparaissent alternatifs. Par contre, les modèles auxquels se rattachent les différents dispositifs ne sont pas confrontés entre eux. Comme ci chacun constituait un champ d'intervention en soi, à part, qui n'influe pas sur les effets attendus des autres modèles mis en œuvre simultanément. Or, compte tenu de l'ampleur des crédits budgétaires mobilisés et de l'importance des personnes concernées, un actif sur dix, il serait nécessaire d'en évaluer précisément les effets sur le marché du travail.

L'évaluation de l'efficacité comparée du retour à l'emploi des dispositifs ciblés sur des catégories de population soulève des problèmes méthodologiques ardus[37]. Les économistes et statisticiens de l'emploi s'accordent à considérer que le fait ou la probabilité d'être en emploi à un instant donné est une mesure insuffisante de l'insertion. Ce constat ne qualifie ni la nature de l'emploi – CDI, CDD, intérim ou temps partiel – ni si la situation observée est stable ou non. Il est nécessaire d'apprécier la qualité de l'insertion, en prenant en compte les différentes situations d'emploi, durable ou précaire, de chômage, de reprise d'études…

La méthodologie de cheminement, mise au point par le CEREQ, permet d'approcher sur une période assez longue (par exemple cinq ans) la réalité du retour à l'emploi. Sa principale faiblesse réside dans son caractère pure-

(36) Gelot Didier et Bernard Simonin (1996) : « L'évaluation de la politique de l'emploi, un bilan partiel des pratiques depuis la fin des années soixante-dix » in *40 ans de politique de l'emploi*, DARES, ministère de l'Emploi et des Affaires sociales, La Documentation Française.

(37) La définition de l'insertion constitue une interrogation permanente des chercheurs qui évaluent l'efficacité de tel ou tel dispositif, voir par exemple, Freyssinet J. (1996) : « Les jeunes face à l'emploi : l'apport de l'économie du travail », *Cahier Travail et Emploi*, La Documentation Française ou Gautié J. (1996) : « L'évaluation de la politique de l'emploi en faveur des jeunes en France », *Dossier du Centre d'Études de l'Emploi*, n° 8.

ment quantitatif qui ne tient pas compte du comportement des acteurs que les actions mises en œuvre visent à modifier. Par ailleurs, l'évaluation des différents dispositifs suppose un certain nombre de précautions pour éliminer les « biais de sélection » qui résultent des « variables cachées » qui font imputer aux mesures étudiées des effets qui sont liées aux caractéristiques individuelles des bénéficiaires. Ainsi, le niveau de formation initiale constitue toujours une variable discriminante tant pour l'insertion à la sortie du système scolaire que pour le retour à l'emploi après une période de chômage, dont les formations post-scolaire et continue n'ont pas, jusqu'ici, atténué la prégnance.

Toutefois, ces questions méthodologiques, pour importantes qu'elles soient, ne doivent pas masquer le fait que l'évaluation souffre d'abord de l'insuffisance des moyens nécessaires à sa réalisation. L'analyse du « retour à l'emploi » qui est l'objet de ces actions, suppose un dispositif d'observation particulier, qui ne se réduit pas aux données statistiques issues des différents fichiers administratifs. D'autre part, Gelot et Simonin soulignaient déjà en 1996 qu'il « est difficile de mener des comparaisons entre mesures et de percevoir les effets globaux de la politique publique, puisque les situations de concurrence ou de renforcement mutuel entre mesures ont été peu étudiées ». L'appréciation, portée ici, sur l'efficacité comparée des modèles qui recourent à des actions ciblées ne peut donc reposer que sur des travaux parcellaires, et qui plus est, souvent anciens.

Les données issues des bilans annuels de la politique de l'emploi et les rares évaluations récentes des dispositifs d'insertion confirment la hiérarchie établie par l'étude de Gelot et Simonin, qu'ils jugeaient stable sur longue période. Dans l'ordre décroissant d'efficacité à assurer le retour à l'emploi, on trouve la formation qui suppose la présence en entreprise, les stages en entreprise, la formation en centre hors de l'entreprise, enfin, au bas de l'échelle les emplois temporaires dans les services publics et les associations (type CES). Par ailleurs, le retour à l'emploi est d'autant plus rapide et stable que le niveau de formation est plus élevé au moment de l'entrée dans l'un ou l'autre des dispositifs. Enfin, la durée du stage est une variable discriminante pour expliquer les taux différenciés de retour à l'emploi : les stages les plus longs permettent une meilleure insertion pouvant aller du simple au double.

Plusieurs études éclairent ce classement. Celle de la DARES sur le contrat de qualification[38], contrat d'insertion en alternance réservé aux jeunes de moins de 26 ans. Un peu plus de deux ans après leur entrée en contrat de qualification, 62 % des bénéficiaires ont obtenu un diplôme ou une validation de leur formation et les deux tiers ont un emploi, 40 % sur un contrat à durée indéterminée. Les jeunes de niveau de formation supérieur sont trois

(38) Charpail Christine et Serge Zilberman (1998) : « Diplôme et insertion professionnelle après un contrat de qualification », *DARES Premières Informations et Premières Synthèses*, 39-3.

sur quatre à avoir un emploi, plus de 50 % en CDI, alors que ceux de niveaux VI et Vbis ne sont que trois sur cinq en emploi et seulement un tiers en CDI. Le niveau de formation apparaît particulièrement discriminant et conduit à distinguer plusieurs modes d'utilisation du contrat de qualification : une logique de formation-insertion pour les jeunes ayant un niveau de formation supérieur, une logique proche de l'apprentissage pour les moins formés, qui sont souvent passés en contrats aidés avant d'entrer en contrat de qualification, une logique de formation post-baccalauréat aux métiers qualifiés du tertiaire pour des jeunes qui préparent un diplôme de l'Éducation nationale type BTS ou DUT.

De son côté, L'AFPA mène, en partenariat avec le CEREQ, une étude de cheminement sur trois ans, d'insertion des bénéficiaires adultes – les deux tiers ont plus de 26 ans – à l'issue des formations dispensées par l'organisme aux demandeurs d'emploi[39]. Les premiers résultats font apparaître que seulement un tiers des bénéficiaires, tous domaines de formation et tous niveaux confondus, déclarent exercer un emploi dans le mois qui suit la fin de la formation, mais qu'ils sont près des deux tiers au bout de deux ans, chiffre qui se stabilise ensuite. Toutefois, les différences sont très fortes d'un secteur à l'autre : dans le bâtiment, le taux de retour à l'emploi est plus rapide (45 % au bout de trois mois) mais il plafonne plus rapidement pour se stabiliser autour de 60 % dès le quinzième mois ; dans les métaux, la rapidité du retour est comparable au bâtiment (48 % au bout de trois mois), mais l'augmentation est ensuite constante et neuf stagiaires sur dix ont un emploi au bout de trois ans. Les résultats sont analogues dans le tertiaire services-commerces, par contre, ils sont moins bons dans le tertiaire administratif : 35 % seulement au bout de trois mois et plafonnement à 60 %. La stabilisation des retours à l'emploi, indique l'AFPA, semble résulter d'un volume égal d'entrée en emploi et de retour au chômage, ce qui laisse penser qu'une certaine précarisation se manifeste que la suite de l'étude devra éclairer. Enfin, on retrouve les mêmes difficultés d'insertion pour les personnes qui ont les niveaux de qualification les plus faibles et qui suivent les stages de préformation. Alors que ces stages ont une finalité qualifiante, une part importante des bénéficiaires s'oriente en fait vers l'emploi, mais se voit le plus souvent offrir des contrats précaires.

À l'opposé, l'étude de la DARES sur l'insertion après un contrat emploi-solidarité (CES) ou un stage d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) souligne le peu d'efficacité de ces dispositifs[40]. Dix-huit mois après leur entrée dans l'un ou l'autre de ces dispositifs, « les situations des bénéficiaires et les événements professionnels intervenus depuis leur retour sur

(39) Patte François et Dominique Pouchard (1999) : *Enquête sur le cheminement des bénéficiaires sortis de formation entre juillet 1995 et juin 1996*, Rapport d'étape AFPA, miméo, avril.

(40) Charpail Christine et Serge Zilberman (1997) : « Après un CES ou un SIFE, des trajectoires plutôt dans la ligne des parcours antérieurs », *DARES Premières Informations et Premières Synthèses*, 43-1.

le marché du travail reflètent des trajectoires qui s'inscrivent dans la continuité des parcours antérieurs. Les jeunes accèdent généralement à des emplois de courte durée tandis que les plus âgés restent menacés par le chômage de longue durée ou par une sortie anticipée de la vie active ». Le principal avantage de ces dispositifs, et il n'est pas négligeable, réside dans leur rôle de « réinsertion sociale » qu'il exerce pour le temps de leur durée. Deux facteurs expliquent les mauvais résultats des CES en matière de retour à l'emploi : l'absence de formation et l'absence de possibilité de consolidation de l'emploi dans le secteur public, du fait soit des procédures normales de recrutement – essentiellement sur concours –, soit des contraintes budgétaires.

Le même risque existe aujourd'hui avec les contrats emplois-jeunes. Bien que la population soit très différente de celle des CES – 30 % ont le niveau bac et un peu plus de 50 % un niveau bac + 2 ou plus – les sorties du dispositif au terme des cinq ans risquent de se heurter aux mêmes difficultés. La titularisation sur poste, comme la Fonction publique en a connu dans le passé, outre qu'elle est contraire à l'esprit de la mesure, aurait pour conséquence de bloquer l'accès des générations suivantes à un mode d'insertion qui, par sa durée, offre une réelle possibilité de première expérience professionnelle. C'est pourquoi il apparaît souhaitable, au vu de l'expérience des CES, que l'État et les collectivités publiques préparent les futures sorties du dispositif en renforçant le contenu formation de ces emplois et en orientant celle-ci en fonction de l'insertion future des bénéficiaires à travers des partenariats avec le secteur privé.

Au total, ce classement fait apparaître une distinction très nette dans les emplois aidés, entre ceux ciblés sur les jeunes et qui ont un fort contenu en formation (dispensée en alternance) et les autres, qui s'adressent en priorité aux adultes mais auxquels les jeunes peuvent également accéder et dont la formation est absente. Dans la mesure où le chômage frappe en priorité des personnes à faible niveau de formation, les emplois aidés auxquels ils peuvent accéder ne leur permettent pas d'améliorer leur formation et d'obtenir une validation de leurs compétences professionnelles qui les aiderait à retrouver un emploi plus stable. On peut en tirer deux enseignements. Le premier concerne *les personnes de niveaux VI et V bis*. Toutes les études disponibles confirment leur grande difficulté à s'insérer sur le marché du travail pour les jeunes et à retrouver un emploi pour les adultes. Chez les jeunes, ceux qui n'ont pas choisi la voie de l'apprentissage dès la 5e ou à la sortie de la 3e se retrouvent marginalisés dans les autres dispositifs, que ceux-ci soient réservés aux jeunes, comme les contrats de qualification, ou non, comme l'exonération premier emploi. La demande d'adaptabilité qui sous-tend les politiques d'embauche explique que la sélectivité s'exerce à leur détriment et que les dispositifs tendent systématiquement à dériver vers des niveaux plus élevés de formation.

De plus, leur situation d'échec scolaire ne les prédispose pas à un effort de formation qui ne s'ancre pas dans l'exercice d'une activité profession-

nelle, comme le montrent les sorties de préformation AFPA évoquées plus haut. Les moins formés se trouvent ainsi doublement pénalisés : l'exonération générale des charges sur les bas salaires ne suffit pas à les faire embaucher et ils accèdent plus difficilement aux dispositifs d'exonération ciblée. Ils ne peuvent guère compter que sur des programmes spécifiques d'accompagnement de parcours individualisés comme le programme TRACE et sur le travail, souvent remarquable, que réalisent les entreprises et les associations d'insertion.

Le second est relatif à l'efficacité des exonérations de charges dans les mesures ciblées. Les scores de retour à l'emploi des formations AFPA, assez voisins de ceux de dispositifs comme le contrat de qualification, montrent que l'exonération n'est pas la seule voie de financement de l'insertion. En outre, la comparaison entre les exonérations des contrats de formation en alternance et celles des simples emplois aidés montre que l'efficacité est moins liée à l'exonération qu'au contenu en formation de la mesure. Autrement dit, *le modèle allemand est toujours plus efficace que le modèle « thatchérien »*. De même que « la mauvaise monnaie chasse la bonne », le moins bon modèle concurrence les meilleurs : comment empêcher que l'entreprise qui bénéficie d'exonérations sur les bas salaires sans contrepartie d'aucune sorte ne finisse par délaisser des dispositifs, certes non dénués d'avantages en matière d'exonération de charges sociales, mais qui lui imposent un certain nombre de contraintes soit de formation soit de population recrutée ?

On le constate avec les dérives du CIE, mises en évidence dans l'enquête réalisée auprès d'entreprises utilisatrices. Outre que celles-ci déclarent que le CIE est rarement le facteur déclenchant d'une embauche, « les employeurs soulignent souvent qu'ils se situent dans le cadre des dispositifs d'aide à l'embauche qui, de plus en plus, s'apparentent pour eux à un régime de droit commun »[41]. La majorité des responsables d'entreprise reconnaissent que « sans l'aide de la mesure, ils auraient tout de même embauché et que la création nette d'emploi reste minoritaire dans l'ensemble des embauches effectuées ». Ce dévoiement de la mesure a conduit les pouvoirs publics à mieux la cibler sur les publics prioritaires, chômeurs et publics les plus en difficulté. Le résultat a été une chute d'un tiers du nombre de contrats en CIE, qui est tombé de 289 000 en 1996 à 196 000 en 1998.

Enfin, une attention particulière doit être accordée au rôle que jouent les petites entreprises, souvent de moins de dix, voire de cinq salariés dans la mise en œuvre de plusieurs dispositifs. C'est le cas des contrats de qualification (une entreprise sur deux), des exonérations temps partiel ou des conventions de coopération. On peut penser que les dispositifs de formation en alternance sont sans doute mieux adaptés aux petites entreprises, comme le

(41) Gelot Didier et Norbert Holcbact (1998) : « Perception et utilisation par les entreprises des aides financières liées au CIE », DARES, *Bilan de la politique de l'emploi en 1997*, La Documentation Française, décembre.

7. Classement des mesures emploi en fonction du retou

a. Principales mesures emploi bénéficiant aux jeune

Retour à l'emploi	Insertion en entreprise		
	Emploi avec formation	Emploi sans formation	Fo
Plutôt bon	*Apprentissage :* • VI-Vb 50 %, V 35 %, IV 16 % • Form préparée : 75 % niv V *Qualification :* • V 34 %, IV 37 %, III 17 % • TPE 50 % *Adaptation :* • V 27 %, IV 24 %,III 30 %, I-II 14 % • ME 29 %, GE 22 %		
Moyen		*Exo 1er emploi*(*)(20 %) • VI-Vb 37 %	
Plutôt médiocre			

Notes : Pour chaque mesure, le tableau indique, lorsqu'il est connu, le niveau de formation initiale et le pour
fonction de leur taille : TPE, moins de 10 salariés, ME entre 50 et 499 et GE plus de 500 salariés) ; (*)
parenthèses le % de jeunes bénéficiaires de la mesure.

Source : Données issues des publications du ministère de l'Emploi et de la Solidarité.

b. Principales mesures emploi bénéficiant aux adult

Retour à l'emploi	Insertion en entreprise		
	Emploi avec formation	Emploi sans formation	Fo
Plutôt bon	*Stage d'accès à l'entreprise :* • Niveau formation nd • Employés 50 %		
Moyen		*Exo. 1er emploi :* • VI 26,5 % ; V 36 % ; IV 18 % *CIE :* • Niveau formation : nd • TPE : 70 % *Exo. Temps partiel :* • Niveau formation nd • TPE : 50 % *Convention de coopération :* • Niveau formation nd • TPE : 2/3	*Formation*
Plutôt médiocre			*SIFE :* • VI-Vb 3 *FNE cadre* • I à III : 2

montre leur présence dans l'apprentissage, que l'obligation de dépenser pour la formation qui leur est faite. De plus, en dehors de l'embauche de jeunes, ces petites entreprises ne sont motivées pour recourir à de la formation que si leurs méthodes de travail viennent à évoluer, ce qui n'est aujourd'hui le cas que pour une partie d'entre elles, en général celles qui sont susceptibles d'avoir une forte croissance. Pour les salariés, sauf à s'installer à leur compte, la seule perspective de promotion consistait dans le passé à se faire embaucher par une entreprise plus importante. Ceci reste le cas, mais l'absence de formation continue ne peut que pénaliser les travailleurs de ces entreprises par rapport à ceux des moyennes et grandes entreprises. Toutefois, on ne peut pas faire supporter aux très petites entreprises une formation qui bénéficiera aux plus grandes. C'est pourquoi on proposera en conclusion un dispositif particulier d'évolution professionnelle, qui permettrait aux salariés des petites entreprises d'accéder à une deuxième opportunité de formation en alternance.

Financement et marché de la formation

Les dépenses de formation continue – qui n'incluent pas la formation en alternance – se sont élevées à 138,2 milliards de francs en 1996. Toutefois, les frais pédagogiques ne représentent qu'une petite moitié (48 %) de la dépense totale, la rémunération des stagiaires absorbant 45 % de celle-ci. Ces dépenses ont été à hauteur de 58,5 % à la charge de l'État (40,6 %), des régions (9,2 %) et des administrations publiques dont l'UNEDIC (8,7 %) et de 39,8 % des entreprises, les ménages ne contribuant qu'à hauteur de 1,7 %. La ventilation entre publics bénéficiaires fait apparaître que 41 % des crédits ont été affectés en faveur de l'insertion des jeunes (20 %) et des demandeurs d'emploi et des publics en difficulté (21 %) et 59 % à la formation des actifs occupés, dont 21 % pour les agents de la Fonction publique et 38 % pour les actifs du secteur privé.

Sur les 65,6 milliards de francs consacrés en 1996 au financement de la production de formation proprement dite, un peu plus de la moitié (36,7 milliards de francs) finance les actions conduites par des organismes de formation indépendants des employeurs, privés ou publics. Toutefois, une part des financements ne transite pas par des organismes de collecte gérés paritairement, les OPCA, qui jouissent d'un monopole dans leur branche et dont le comportement n'est pas fondamentalement différent d'un acteur public. L'autre moitié est assurée soit en interne par les entreprises et l'État pour la formation de leurs propres salariés ou dans le cadre de l'apprentissage, soit par des organismes publics (GRETA, AFPA, CNAM ou CNED) ou universitaires.

En l'absence de toute mesure de leur efficacité, ces sommes considérables et croissantes, publiques et privées, qui se retrouvent dans l'ensemble des pays développés, constituent un défi pour l'économie classique. L'éco-

nomiste américain Christoph F. Buechtemann[42] considère ainsi qu'« investir dans l'enseignement et le développement des compétences relève en grande partie de *l'acte de foi* ». Cependant, le fait que l'économiste ne sache pas apporter « de preuves incontestables de l'équilibre entre coûts et bénéfices d'un tel investissement » ne signifie ni que ces coûts et bénéfices n'existent pas, ni que l'incitation à investir découle de leur éventuel équilibre. La principale difficulté tient évidemment à l'appréhension, et pas seulement à la mesure, des bénéfices attendus – faut-il prendre en compte les seuls bénéfices en termes de compétences ou inclure les bénéfices culturels, sociaux, civiques qu'en retirent l'individu et la société ? Comme en matière de santé, la quantité n'est pas une mesure de la qualité, mais à l'inverse, les mécanismes d'apprentissage sont tels que le niveau de compétence produit par la formation est assez largement corrélé à la durée de la formation, et, plus celle-ci est longue, plus la dépense est importante.

À défaut de pouvoir mesurer le niveau de dépenses qui équilibre les coûts et bénéfices, la théorie du capital humain a cherché à répondre à la question de l'imputation du financement. Le principe de base peut se formuler simplement : celui qui tire bénéfice de la formation doit en assumer le coût (on trouvera en annexe B des réflexions complémentaires qutour de ce principe de base). Dans une vision extrême du déterminisme économique, on peut considérer que, la formation étant inséparable de celui qui la reçoit, elle constitue un investissement en capital humain, dont la conséquence attendue est un gain de salaire supposé en rapport avec le volume de l'investissement en formation. Si ce lien est contesté en ce qui concerne la formation continue, le niveau de salaire est assez clairement corrélé avec celui du capital scolaire. Le financement de la formation initiale devrait ainsi être entièrement à la charge de l'individu. Toutefois, les dimensions culturelle et citoyenne de la formation générale de base, et son caractère obligatoire qui vise à garantir un égal accès de tous à un ensemble de corpus d'enseignements justifient, y compris aux yeux de certains économistes classiques, que l'État se substitue aux individus pour en assurer le financement sur le budget de la Nation.

En ce qui concerne la formation continue, le partage du financement est supposé obéir à la règle de l'équilibre coûts-bénéfices : l'enseignement, qui procure des compétences transférables d'une entreprise à l'autre et détermine le niveau du salaire, est à la charge de l'individu sinon l'entreprise formerait des personnes qui iraient ensuite exercer leurs talents chez des concurrents. Par contre, la formation qui vise à adapter le savoir ou à procurer une compétence spécifique à l'activité particulière de l'entreprise, sans incidence sur le salaire, doit être à la charge de celle-ci, puisqu'elle récupère son investissement par un différentiel de productivité.

(42) Buechtemann Christoph F. (1998) : « L'enseignement professionnel et la formation technique en tant qu'investissement et mobilisation de ressources humaines et financières », Conférence de l'OCDE de décembre 1994, *Formation Emploi,* n° 64.

Les données étudiées précédemment – progression de l'effort de financement de formation des entreprises, effet positif sur la productivité et disparition du gain salarial propre entre les années soixante-dix et quatre-vingt-dix – montrent un déplacement du partage vers les entreprises relativement conforme aux hypothèses de la théorie néoclassique. Les entreprises ont d'autant plus accru leurs investissements en formation qu'elles en tirent un plus grand bénéfice en termes de productivité sans avoir à le rétrocéder en gain salarial – ou de façon très partielle – aux salariés formés. C'est le cas de la formation d'adaptation. Pour les salariés, la formation est largement gratuite. Toutefois, cela ne vaut que dans la mesure où les coûts pédagogiques et la rémunération sont à la charge d'un tiers (État ou entreprise). Dès lors que la formation s'inscrit dans une logique de co-investissement et s'effectue (en tout ou partie) hors temps de travail, les salariés contribuent pour une part à leur formation à travers leur non-rémunération.

Toutefois, ce résultat laisse entières deux questions. La première est relative au partage du financement entre la formation initiale et la formation continue ; la seconde renvoie à l'existence ou non d'une négociation décentralisée sur un marché qui équilibrerait coûts et bénéfices pour l'entreprise. On examinera successivement ces deux questions.

Formation initiale, formation continue : quelle frontière ?

Pour répondre à la première question, l'économiste serait en droit de considérer que le fait que l'État édicte un âge limite à la scolarité obligatoire permettant d'accéder à un niveau donné d'études détermine du même coup le champ de sa responsabilité financière. Dans la réalité, il n'en est rien. Au-delà de l'objectif d'égalité d'accès à tous les niveaux d'enseignement qui fonde le financement public en France, deux autres facteurs peuvent être avancés. D'une part, la fin de la scolarité à 16 ans ne correspond plus à la fin effective de la scolarité que l'État lui-même fixe comme norme en se proposant d'amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat. D'autre part, le sous-investissement des entreprises en formation professionnelle et technique de salariés ayant reçu une faible formation initiale face à des besoins croissants en compétences professionnelles et techniques a conduit à accroître très fortement l'implication de l'État dans le financement des enseignements technologiques et à ne pas le laisser à la charge des entreprises et des individus.

Encore que, dans ces domaines, il existe en France des différences importantes dans l'imputation de la prise en charge entre les disciplines littéraires et scientifiques, presque entièrement financées par l'État et les disciplines commerciales et de gestion où une part importante du financement est à la charge des familles. Une telle discrimination n'a que peu à voir avec la rationalité économique et tient uniquement aux conditions particulières de la formation des ingénieurs – un grand nombre d'écoles ont été à l'origine liées au rôle de l'État dans les secteurs concernés – et du dévelop-

pement de l'enseignement commercial en France, très largement à l'initiative des chambres de commerce. Il en résulte une inégalité de traitement qui est aujourd'hui difficilement justifiable.

Si du point de vue de la rationalité économique, le financement public d'une formation initiale de haut niveau, dans l'ensemble des champs du savoir délivré au plus grand nombre est légitime, la question demeure de savoir à quel moment s'opère le passage de la formation – y compris professionnelle – à caractère général, qui permet l'exercice de multiples professions, à la formation particulière à un type ou un secteur d'activité. Cette interrogation renvoie directement au phénomène de déclassement étudié précédemment. Mais elle renvoie aussi à une modification dans l'approche de la professionnalisation de la formation, à l'instar de ce que l'on observe par exemple en Allemagne. Après une période – de la loi Delors de 1971 à la fin des années quatre-vingt – où l'État s'est vu assigner la mission de rapprocher l'école du monde de l'entreprise et d'adapter la formation initiale, à tous les niveaux, à ses besoins, le succès de la formation en alternance semble amorcer un mouvement inverse avec la réévaluation d'une formation initiale de haut niveau destinée à fournir les bases d'une formation technique en alternance adaptée aux conditions particulières des différents secteurs et des entreprises.

L'OCDE dans ses publications récentes a souligné que les changements intervenus dans les besoins en formation vers des compétences conceptuelles plus générales et des savoirs applicables à diverses activités et tâches professionnelles tendent à reconsidérer l'articulation entre formation de base et formation continue en revalorisant la première. Deux conceptions s'opposent selon que la formation de base est assurée par l'État (modèle japonais) ou partagée avec l'entreprise (modèle allemand). Toutefois, la congruence entre système de formation, organisation du travail et pratiques salariales empêche qu'elles soient directement transposables : une plus grande responsabilité privée en matière de formation (à travers l'alternance) doit prendre appui sur une recomposition d'ensemble du modèle d'organisation productive et de gestion des rapports sociaux.

Ce déplacement des frontières a une autre conséquence sur le financement de la formation. Après avoir considérablement accru l'effort de formation continue, les (grandes) entreprises cherchent aujourd'hui à en améliorer l'efficacité. Il s'agit de réduire les coûts de formation du secteur privé en améliorant continuellement la qualité de l'enseignement général qui, à son tour, constitue la base pour des investissements privés ultérieurs. Cette conclusion, qui a inspiré les recommandations de la « stratégie de l'emploi » de l'OCDE de 1995, est dans la continuité des positions traditionnelles des auteurs se réclamant de la théorie du capital humain. Mais elle marque aussi une inflexion qui tire la leçon du sous-investissement en formation de l'époque fordiste, avec une réévaluation du rôle de la formation initiale, dont la vocation est de donner les meilleures bases possibles, non seulement en termes de connaissances de base, mais également en ap-

titudes cognitives. Les entreprises engagées dans la compétition internationale ne peuvent plus se satisfaire d'exécutants auxquels Taylor interdisait de penser – « le service des études est là pour cela », disait-il. Elles ont besoin d'hommes et de femmes capables de prendre des initiatives dans leur champ de compétence pour atteindre les objectifs qui leur sont fixés, de qualité, de délai, de diversité des produits, de zéro stock… Et cela dépend de la qualité de l'enseignement de base.

Les travaux en cours de Catherine Béduwé et de Jean François Giret[43] sur « le développement de la formation et les marchés du travail en Europe », viennent étayer cette conclusion. Alors qu'une concurrence est supposée exister dans l'accès à l'emploi entre le diplôme et l'expérience professionnelle – mesurée par l'âge, ce qui caractérise le modèle fordiste –, l'élévation du niveau de compétence s'explique presque entièrement par celle du niveau d'éducation, et cela dans tous les pays. De plus, celle-ci n'a pas profité aux secteurs qui font le plus appel à des diplômés de haut niveau, mais elle a irrigué l'ensemble des activités.

Il n'en demeure pas moins que l'articulation entre formation générale et formation spécifique à l'entreprise reste pendante. Comment faire pour que la première ne se traduise pas par une prolongation massive de la durée des études, sans bénéfice ni pour l'individu ni pour l'entreprise ? Quelle régulation peut-on mettre en place pour utiliser aux mieux les ressources de l'État comme de l'entreprise ? L'alternance, instaurée par un accord interprofessionnel de 1983 et partiellement repris dans la loi de février 1984, qui a pris son essor dans les années quatre-vingt-dix, semble une solution possible. Elle permet de recruter des jeunes au niveau bac et de les conduire à des diplômes d'un niveau égal à bac + 2 ou 3. Elle évite une prolongation des études générales en orientant celles-ci vers des diplômes directement liés à une insertion professionnelle. Elle apporte ainsi un élément d'efficacité tant du point de vue de l'allocation des ressources publiques d'éducation que de professionnalisation des formations finales.

L'alternance crée une sorte de zone grise entre formation publique et formation privée en instaurant une sorte de mixité de la formation. C'est le cas de l'Université Thomson, qui associe plusieurs entreprises et des universités et écoles d'ingénieurs, pour proposer des formations de techniciens supérieurs et d'ingénieurs dans le domaine de l'exploitation de réseaux d'entreprise, de génie logiciel et de logistique de grands systèmes : il s'agit de formations longues, un ou deux ans, qui s'adressent à des jeunes qui obtiennent le statut de salariés et délivrent des diplômes homologués. On retrouve une démarche analogue dans les services, la banque ou l'assurance à partir des contrats d'apprentissage, de qualification, et, dans une moindre mesure, des contrats d'adaptation qui s'adressent de plus en plus à des jeunes de niveau bac ou bac + 2 et leur apportent une formation diplômante d'un niveau supérieur à celui du dernier diplôme scolaire obtenu.

(43) Béduwé Catherine et Jean-François Giret (1999) : *Développement de la formation et marché du travail en Europe*, miméo, janvier.

La fuite possible des salariés formés vers d'autres entreprises que celles qui délivrent la formation, qui obsède tant les économistes, ne semble guère préoccuper les responsables des entreprises rencontrées. Non que le risque n'existe pas. Mais, d'une part, le lien entre formation et emploi que crée l'alternance le réduit considérablement, d'autre part, les entreprises peuvent prolonger, avec la mise en place de formations communes, les liens qu'elles sont amenées à tisser entre elles dans leur activité courante. Cette mise en réseau assure un partage des coûts au prorata des besoins de chacun.

Inefficacité du marché ou absence de « marché » de la formation ?

Dans le monde de la formation continue, l'habitude s'est prise de qualifier de « marché de la formation » les prestations réalisées par des organismes de formation[44]. Avec un chiffre d'affaires de 36,7 milliards de francs en 1996, ce « marché » représente 56 % des 65,6 milliards consacrés à des dépenses pédagogiques de formation continue. Près de la moitié provient des entreprises, soient directement – 14,2 milliards de francs – soit par l'intermédiaire d'organismes collecteurs – 4,3 milliards de francs. L'autre moitié des financements est d'origine publique et, pour une très petite part, vient directement des particuliers. Ce dualisme privé – public des financements des organismes de formation recouvre en outre une distinction très forte entre le financement des employeurs (privés et publics) pour leur personnel et les financements d'origine publique (État et collectivités locales notamment) destinés aux demandeurs d'emploi.

Dans les organismes de formation continue, qui dit « marché » ne dit pas entreprises privées. Les entreprises privées (à but lucratif) représentent en effet moins de 20 % du chiffre d'affaires total, moins de 10 % d'entre elles réalisant plus d'un million de francs de chiffre d'affaires. Les organismes qui relèvent des entreprises sont, soit des associations de formation (ASFO), soit des associations liées aux branches : avec les organismes qui dépendent directement des institutions consulaires, elles couvrent près du quart du « marché de la formation ». Près de 60 % de celui-ci est assuré par les organismes publics – AFPA, GRETA, CNAM, Universités... – et des associations sans but lucratif qui, à elles seules, totalisent environ le tiers du chiffre d'affaires. En outre, 80 % de l'ensemble des organismes de formation, tous statuts juridiques confondus, réalisent moins d'un million de chiffre d'affaires et totalisent 12 % du « marché », alors que 3 % d'entre eux s'octroient 35 % de celui-ci, dominés par les grands organismes publics.

Le « marché de la formation » se présente ainsi comme un monde atomisé et fortement segmenté, dominé par quelques grands organismes publics et une forte dépendance envers les financeurs, que ceux-ci soient pu-

(44) Charraud Anne-Marie, Alexandre Méliva, Elsa Personnaz et Pierre Simula (1998) : « L'offre de formation continue. Les organismes et leurs marchés », *CEREQ*, n° 71, janvier.

blics ou privés (dont une partie est en situation de monopole). Si un marché se définit comme un ensemble d'interactions entre des volumes et des prix, celui de la formation se caractérise par un rôle marginal dévolu aux prix. Bien que ceux-ci soient accessibles au niveau des branches et des organismes de formation, aucune des études qui traitent du « marché de la formation continue » ne mentionne de prix. Cette situation tient en partie au fait que les prix dépendent moins des actions conduites que des publics auxquels celles-ci s'adressent, demandeurs d'emploi ou salariés : les premiers relèvent d'un barème public, fixé à 24 francs de l'heure, le coût horaire des formations en entreprise ou payé par l'entreprise à un organisme extérieur est en moyenne compris entre 100 et 150 francs, mais peut aller jusqu'à 300 francs.

Ces écarts très importants (qui ne s'expliquent pour l'État et les régions que par des considérations budgétaires dans un contexte d'augmentation des demandeurs d'emploi) ont conduit un grand nombre d'organismes à combiner leurs sources de financement (employeurs et fonds publics) afin de pouvoir proposer des actions à un prix moyen suffisant pour assurer des formations de qualité. Ceci est moins vrai des organismes qui dépendent des entreprises (associations liées à des branches et ASFO), qui s'adressent beaucoup moins au public des demandeurs d'emploi. À coûts identiques pour l'entreprise, le choix entre une formation réalisé en interne – éventuellement par un organisme extérieur – et l'envoi de salariés en formation externe n'est donc pas équivalent. Pour boucler leur budget, les organismes de formation doivent, soit accepter un nombre plus élevé de stagiaires, soit faire appel à des formateurs moins bien rémunérés. Dans les deux cas, ce choix risque de se traduire par une moindre qualité de la formation. En particulier, faute de pouvoir dégager des marges bénéficiaires, il fait obstacle à l'investissement des organismes dans l'ingénierie pédagogique, dont les entreprises ressentent pourtant de plus en plus la nécessité.

Les difficultés qu'éprouvent les organismes à financer correctement les formations dispensées se reflètent dans les « formes singulières de gestion de la main d'œuvre »[45], marquée par un nombre important d'intervenants extérieurs – en moyenne un formateur sur quatre, mais dans les GRETA elle concerne quatre formateurs sur cinq –, une forte proportion de temps partiel – au moins 20 %, mais qui peut dépasser les 50 % – et une forte mobilité des formateurs – entre 30 et 50 % ont moins de trois ans d'ancienneté. « L'incertitude conduit les organismes de formation à favoriser la flexibilité du travail ». Les associations d'insertion, qui s'adressent exclusivement à des publics de demandeurs d'emploi en difficulté, sont évidemment les plus vulnérables puisqu'elles ne bénéficient pas de la possibilité de la péréquation des financements. Or, elles auraient, au contraire, besoin de disposer de plus de ressources par stagiaire pour pouvoir compenser les cumuls des handicaps qui caractérisent la population qu'elles forment et s'efforcent de réinsérer dans l'emploi.

(45) « Les organismes de formation continue », *CEREQ Bref*, n° 126, décembre 1996.

Ces caractéristiques très particulières de l'offre de formation fait apparaître le terme de « marché » comme totalement impropre. On ne peut même pas parler à ce propos de marché « administré ». Le secteur n'est régi par aucune règle qui lui donnerait un semblant de cohérence. « Face à un processus de production discontinu tributaire de la (re)négociation permanente des contrats, le secteur de la formation continue a produit ses propres règles de gestion » écrivent les chercheurs du CEREQ. Les démarches de qualité – sous la forme de l'adoption de charte de qualité ou de normes type AFNOR – qui se sont multipliées dans les années quatre-vingt-dix, ont tenté de compenser cette absence totale de régulation par les prix.

Appliquant les hypothèses de la théorie du capital humain à la formation des chômeurs, François Stankiewicz[46] a proposé une formalisation de la dépense de formation aux résultats obtenus mesurés par le taux de retour à l'emploi. Pour théorique qu'elle soit, et avec les problèmes de méthode déjà évoqués concernant la mesure de ce taux, cette approche éclaire assez bien le choix qui s'offre aux pouvoirs publics. Dans un premier modèle, l'État verse une subvention à l'organisme de formation en contrepartie d'une prestation définie par un cahier des charges : volume horaire, contenu des programmes, taille des groupes… La convention passée entre l'État et l'organisme formateur rend possible un contrôle de conformité quant aux moyens engagés, voire aux acquis pédagogiques. Aucun objectif de résultat en termes d'emploi n'est imposé. Dans un second modèle, l'auteur imagine, au contraire, que l'État ne couvre intégralement la dépense de formation que si elle aboutit à une insertion sur le marché du travail. Cette contrainte de résultat devient alors pour l'organisme la condition de la rentabilisation de sa prestation.

Si on prend comme critère d'efficience l'adéquation du financement de la formation aux débouchés professionnels existants, le premier modèle aboutit à une sur-solvabilisation : devant la montée du chômage, l'État choisira d'accroître le nombre de stages offerts indépendamment des possibilités de retour à l'emploi et de réguler son enveloppe budgétaire en abaissant le prix payé par stagiaire. L'augmentation du nombre des stages se fait alors au détriment de la qualité. Mais peut-il en être autrement sans introduire une procédure de sélection à l'encontre d'une partie des demandeurs d'emploi ? Dans le second modèle, l'offre de formation « est pilotée par le marché ». La régulation est exercée par l'organisme formateur qui a intérêt à la fois à sélectionner les stagiaires en fonction des débouchés qu'il peut offrir à ceux qui réussiront leur formation. C'est d'une certaine façon le modèle de l'alternance en entreprise appliqué à une population de demandeurs d'emploi. Inimaginable dans un contexte de croissance du chômage, ce modèle présente un réel intérêt dans une perspective de reconquête du plein emploi.

(46) Stankiewicz François (1999) : « L'efficacité de la formation délivrée aux chômeurs : l'État et la solvabilisation de la formation », *Revue Économique*, mars.

Il n'y a rien de pire que l'utilisation de mots qui font croire à une réalité qui n'existe pas. L'existence d'une offre de formations, indépendante des financeurs, en quantité abondante si on retient le critère du nombre d'organismes – 37 000 en 1996 – n'en fait pas *de facto* les acteurs d'un « *marché* ». L'absence de tout système de prix est une source d'inégalités dans l'allocation des ressources de formation au détriment de ceux qui en attendent un retour vers l'emploi. La priorité donnée dans le passé au nombre de stages a perverti la formation destinée aux demandeurs d'emploi et, finalement, discréditée nombre de stages eux-mêmes – malgré l'efficacité réelle des formations les plus longues – vécus par les intéressés comme des « parking », autrement dit, un mode d'exclusion du marché du travail. Le contraire de ce qu'ils se proposaient d'être.

Une remise en ordre dans la tarification est un préalable à l'organisation d'un marché de la formation dont on puisse évaluer les prestations. Il appartient à l'État d'y contribuer à la fois en tarifant les commandes publiques à un niveau compatible avec des prestations de qualité et en élaborant une doctrine quant à l'exigence d'un emploi à l'issue de la formation (par exemple, en proportionnant le coût de la formation à la distance de l'individu à l'emploi). L'État devrait également unifier les conditions financières dans lesquelles les établissements publics, notamment universités et CNAM, sont conduits à proposer des formations.

Pour une refondation de la formation tout au long de la vie

L'emploi qualifié est désormais au cœur de la compétition économique. À l'ère de la globalisation et des nouvelles technologies de communication, il est la condition d'une croissance soutenue et de la reconquête du plein emploi. Cette nouvelle étape du développement appelle une formation de haut niveau, organisée tout au long de la vie pour valoriser les connaissances, les compétences et les aptitudes au changement des individus. Trente ans après la loi fondatrice de 1971 sur la formation continue, une refondation s'impose pour articuler formation initiale, insertion ou retour à l'emploi et évolution professionnelle. Si les outils et les lieux de formation sont appelés à se modifier, en fonction des moments où la formation intervient, il est nécessaire d'inscrire ces différents temps dans une réelle continuité et de redéfinir une cohérence entre formation et emploi

Cette recherche d'une nouvelle cohérence impose d'opérer un choix entre les différents modèles de politique d'emploi et de formation. Cette exigence, qui s'est heurtée aux urgences nées de la montée du chômage, la reconquête du plein emploi la rend possible. Certes, la coexistence de dispositifs relevant de logiques opposées n'est nullement impossible, l'expérience quotidienne le prouve, mais elle est source d'incohérences et de coûts financiers. *Dès lors que la création d'emplois qualifiés constitue le moteur*

de la croissance de l'emploi, choisir le modèle de formation, articulant un bon niveau de formation initiale et une formation continue tout au long de la vie est le seul objectif qui réponde à la fois aux exigences de la compétition mondiale et d'équité sociale. « À long terme, écrivait l'OCDE dès 1995, des réformes visant l'éducation, le passage de l'école à la vie active et la formation continue seront indispensables pour apporter aux travailleurs les qualifications et les compétences nécessaires pour les aider à trouver des emplois bien rémunérés et soutenir la croissance »[47].

Pour rétablir une cohérence entre formation et emploi, plusieurs solutions sont concevables, régulièrement énoncées ici et là : le retour au malthusianisme que serait l'introduction d'une sélection à l'entrée de l'enseignement supérieur ; l'option libérale d'un enseignement supérieur payant – ce qu'il est déjà dans certaines filières, notamment tertiaires – ; la réactivation de l'option planificatrice qui consisterait à renforcer l'orientation et la professionnalisation des formations et des diplômes. *On écartera ici ces solutions*, dont aucune ne répond aux exigences du nouveau modèle d'organisation de l'économie. Cette cohérence ne peut être purement quantitative, qu'elle se fasse par l'action directe sur les flux ou à travers des ajustements de prix. Pour être efficace, elle doit répondre aux défis qui résultent des deux premiers facteurs : développer les capacités cognitives des individus, leur aptitude à répondre à des événements imprévisibles et à apprendre de nouveaux savoirs, et cela quel que soit le niveau de formation initiale. Elle ne peut pas non plus être laissée à la seule initiative des individus, même en prenant son coût en charge sous la forme d'un chèque-formation. La formation continue ne peut se concevoir indépendamment de l'emploi à laquelle elle prépare. Derrière la recherche d'une nouvelle cohérence, il y a un nouveau lien entre formation et emploi à construire. C'est pourquoi, il est *nécessaire d'affirmer et de reconnaître une co-responsabilité de l'individu et de l'entreprise.* C'est dans cet esprit que sont proposées en conclusion quatre orientations.

Reconnaître une priorité absolue à la lutte contre l'exclusion

La formation des moins formés répond à une double exigence de modernisation économique et de lutte contre l'exclusion. Elle concerne aussi bien les jeunes que les moins jeunes dont le faible niveau de capital scolaire entrave la capacité d'adaptation. Or, dans un monde où les évolutions du travail, sous le double effet de la technologie et de la compétition internationale, rendent incertains les besoins en qualifications futures, l'adaptation devient une variable stratégique des politiques d'emploi des entreprises. C'est pourquoi toute lutte contre l'exclusion passe par une politique visant à élever le niveau de formation des plus démunis. Elle suppose des actions spécifiques et distinctes en direction des jeunes qui sortent du système scolaire, d'une part, des travailleurs, notamment de plus de 40 ans, d'autre part.

(47) *Étude de l'OCDE sur l'emploi : la mise en œuvre de la stratégie*, OCDE, Paris, 1995.

Élargir à tous l'accès à une formation de base minimale de qualité

La qualité de la formation de base est désormais reconnue par tous les gouvernements de l'OCDE comme une composante centrale de toute formation ultérieure. « L'un des préalables indispensables à l'intensification de la formation continue de salariés serait de faire en sorte que tout individu entrant dans la vie active possède les connaissances de base et les techniques d'apprentissage nécessaires pour pouvoir continuer à se former par la suite »[48]. Encore faut-il *faire du droit de chacun à un capital formation de base une réalité* pour tous ceux qui sont aujourd'hui en échec scolaire. C'est une responsabilité qui incombe entièrement à l'État. Les pouvoirs publics doivent tirer les conséquences de l'élévation du niveau de formation initiale, qui a permis à la France de rattraper son retard par rapport aux autres pays développés. Cet acquis doit être consolidé. *Plus solide sera la formation de base, plus grandes seront les capacités d'initiative et d'évolution professionnelle.*

Or, *de facto*, l'objectif qui consiste à amener 80 % d'une classe d'âge au niveau du bac repousse, pour quatre jeunes sur cinq, la fin de la scolarité obligatoire à la fin du lycée. Ceux qui n'y parviennent pas ou qui ne s'en approchent pas par le biais de l'apprentissage et de l'alternance se retrouvent dès leur sortie du système scolaire avec un handicap quasi rédhibitoire pour accéder à un emploi. Tous les enfants n'ont pas les mêmes possibilités et le même intérêt pour les apprentissages scolaires, mais tous ont droit aux mêmes efforts de l'État pour leur assurer un « capital initial de compétences ». Or ceux qui quittent le plus tôt le système éducatif sont aussi ceux qui reçoivent le moins de la collectivité.

Pour réussir la construction des compétences de chaque jeune, il est nécessaire de reconnaître et d'organiser la pluralité des voies de formation qui permettront d'amener tous les enfants d'une classe d'âge à un niveau de formation initiale équivalent à la fin du lycée. Le faible coût de la généralisation du deuxième cycle de l'enseignement secondaire à 80 % d'une classe d'âge rend réaliste un tel objectif, au prix d'un effort financier modeste comparé à d'autres solutions. *La priorité qui nous semble devoir être accordée aux personnes à faible formation initiale n'a de sens que si, en amont, une politique est mise en œuvre pour éviter, autant que possible, que chaque année près de 60 000 jeunes sortent du système éducatif démunis de capital scolaire. L'équité* consisterait :

- d'une part, à renforcer l'effort financier en direction des centres d'apprentissage (quota de 0,2) et en alléger le coût pour les entreprises en considérant que, bien que sous contrat de travail, l'apprenti étant en formation initiale devrait bénéficier de la sécurité sociale étudiante ;
- d'autre part, à donner aux non-bacheliers un « droit de deuxième chance » pour leur donner la possibilité, lorsqu'ils le souhaiteront, de combler leur handicap de formation de base.

(48) *Ibid.*

Par ailleurs, adossée à une solide formation de base, la formation en alternance constitue un mode particulier et complémentaire de formation diplômante qui assure une bonne insertion professionnelle. Dès lors qu'on ne limite pas l'apprentissage aux niveaux de formation les plus faibles, une distinction pourrait être établie entre *apprentissage*, en tant que mode alternatif de formation initiale, et *formation en alternance* en tant que prolongement professionnel de la formation initiale et insertion dans l'emploi. L'un est un processus long, de 3 à 5 ans, l'autre doit rester assez court, de 6 à 12 mois. En donnant accès à une certification professionnelle, elle consolide le diplôme initial et évite la « fuite » dans des études longues qui ne correspondent pas à un projet professionnel défini. En particulier, pour améliorer l'insertion à la sortie des lycées professionnels[49], on pourrait renforcer l'accès à l'alternance soit en dernière année de lycée soit comme un complément de formation après l'obtention d'un bac professionnel.

Enfin, l'information sur la formation professionnelle doit être considérée comme un investissement utile et préalable à la formation professionnelle elle-même. Elle contribue en effet à réduire l'incertitude qui demeure dans le lien entre formation et emploi. Orientation et formation ne peuvent être séparées, encore faut-il que leurs liens soient organisés. Des financements spécifiques devraient y être consacrés.

Reprofessionnaliser les actifs à faible niveau de formation

Pour les quinze ans qui viennent, le devenir professionnel des personnes à faible niveau de formation restera au cœur des problèmes d'emploi. Il doit aussi être au cœur de toute réflexion sur la formation tout au long de la vie. Jeunes et adultes sans formation constituent les deux tiers des chômeurs et rien ne dit que la reconquête du plein emploi augmentera leur chance de retour à l'emploi. Les plus âgés se raccrochent à l'espoir d'une retraite anticipée, que justifie au demeurant le fait que ces générations ont cotisé 40 ans et plus bien avant 60 ans. Dans les entreprises, au-delà de 50 ans, salariés et directions gèrent cette attente. Former des salariés âgés est considéré comme un investissement inutile, car présentant un taux de réussite trop faible et qui, de toute façon, n'aura pas le temps d'être rentabilisé. En dépit des discours sur l'allongement des durées de cotisation aux caisses de retraite, la perspective pour ces générations reste massivement celle d'un départ en préretraite.

Il importe pourtant d'enrayer ce processus qui constitue un double gâchis, humain et social. Si pour les plus de 50 ans, il est déjà trop tard pour agir, pour la génération des 40 ans, qui sont nombreux à être sortis du système scolaire avec un faible niveau de formation de base, la société française a le devoir de leur donner une chance de pouvoir conduire leur vie professionnelle à son terme normal, et pour ceux en situation de chômage,

(49) Sollogoub Michel et Valérie Ulrich (1999) : « Les jeunes en apprentissage ou en lycée professionnel », *Économie et Statistique*, n° 323.

de retrouver un emploi. La reconquête de l'emploi ne peut se concevoir au prix de leur exclusion. La formation ne pourra, sans doute, pas tout résoudre ; elle demeure la clé de leur avenir. Elle devrait notamment s'attacher soit à consolider des savoirs dans les métiers où les perspectives d'emploi restent favorables, soit à assurer la reconversion des salariés des métiers en déclin vers ceux susceptibles de leur offrir un nouvel emploi et donc de leur éviter autant que possible un rejet du marché du travail.

La société a un devoir à leur égard, dont elle tirera des bénéfices humains, sociaux, financiers ; elle doit en faire *une priorité absolue et dégager les moyens nécessaires*. L'expérience accumulée pour (re)professionnaliser les personnes sans formation montre qu'il s'agit d'opérations lourdes et complexes, qui exigent un investissement pédagogique préalable et des méthodes spécifiques. L'intérêt financier que la collectivité en retirera – par exemple, en moindre préretraites, en moindre allocations de chômage, de RMI… – justifie que l'État aide financièrement les entreprises à réaliser les programmes destinés à donner aux plus de 40 ans les moins formés les compétences dont ils ont besoin pour rester « employables » jusqu'à l'âge légal de la retraite. Ces programmes s'appuieraient sur un bilan de compétences et devraient déboucher sur une certification d'acquis professionnels. Des programmes analogues, sous la forme de formation en alternance, devraient être imaginés pour les adultes demandeurs d'emploi de niveaux VI et Vbis. *En contrepartie* de son appui financier à la formation des travailleurs sans formation, *l'État annoncerait son retrait progressif, et définitif d'ici à cinq ans, du financement des préretraites*[50].

Changer la nature de l'obligation

Le fait que la formation continue soit entrée dans la vie quotidienne des entreprises dans le même temps où les actions d'adaptation repoussaient aux marges la formation diplômante, rend, d'une certaine façon, caduque l'organisation du développement des compétences sous la forme d'une obligation *indifférenciée* inscrite dans la loi de 1971. Ce qui apparaît à la fois comme un succès et un échec de la loi conduit, non pas à préconiser des mesures de contrôle pour exclure le financement des formations d'adaptation des déclarations fiscales, exercice qui serait parfaitement vain, mais à s'interroger sur la pertinence de cette obligation au regard de l'objectif de développement des compétences des individus. Renoncer à tout obligation légale de dépenser mérite réflexion et débat, ne serait ce que par ses conséquences sur les organismes qui mutualisent les contributions des entreprises, mais l'orientation préconisée ici est clairement de *passer d'une obligation de dépenser à une obligation de former*.

(50) Cette proposition rejoint celle du rapport de Dominique Taddei (2000) : *Retraites choisies et progressives*, Conseil d'Analyse Économique, n° 21, La Documentation Française.

La jurisprudence de la chambre sociale de la Cour de Cassation a, indirectement, ouvert la voie à une telle réforme en affirmant dans l'arrêt « Expovit c/Dahaynain » que l'employeur a « le devoir d'assurer l'adaptation des salariés à l'évolution de leurs emplois ». Il en résulte qu'il a l'obligation de proposer une formation et qu'il ne peut exiger du salarié qu'il fasse preuve de meilleures qualités professionnelles sans avoir au préalable assuré son adaptation par ce moyen. Antoine Lyon-Caen a souligné que cette obligation « implicite » du contrat de travail « apparaît faire corps avec le contrat de travail »(51), dont elle est une modalité particulière d'exécution. Pour Jean-Marie Luttringer, le contrat de travail n'en demeure pas moins asymétrique(52) : l'obligation de formation qui s'impose à l'entreprise n'est que ponctuelle, alors que pour le salarié, elle est, au contraire, permanente.

L'abandon de l'obligation de dépenser au profit d'une obligation de former implique d'aller au bout de l'évolution engagée par les juges *et d'inscrire dans la loi une obligation réciproque de formation visant à assurer l'adaptation des salariés,* obligation qui s'imposerait à toutes les entreprises qu'elle que soit leur taille. Le législateur ne ferait que prendre acte d'une évolution induite par les changements intervenus dans l'organisation productive. *Cette obligation deviendrait ainsi un élément du contrôle juridictionnel du licenciement.*

Cette inscription dans la loi de l'obligation d'adaptation constituerait une évolution importante du contrat de travail soulignée par de nombreux juristes. Elle présente aussi un risque de rendre le contrat de travail « indéterminé », dès lors que son objet n'est plus l'exécution d'un travail défini par la qualification du poste mais par la mise en œuvre d'une compétence. Les juges considéraient jusqu'ici que l'employeur était seul en mesure d'apprécier les aptitudes du salarié et sa capacité à s'adapter aux situations rencontrées. Toutefois, dès lors que le travail est « affrontement d'aléas et activité résolutoire de problèmes »(Stankiewicz), l'incertitude inhérente à la façon dont chaque salarié réagira face à des situations identiques ne peut se réduire que par des procédures collectives liées aux formes d'organisation en place. Dès lors, il n'y a de « garantie possible pour le salarié que dans la mise en place des règles et procédures d'évaluation des compétences »(53). *Faire de la formation un élément de l'exécution du contrat de travail ne peut se concevoir sans une certification individuelle des compétences.*

---

(51) Lyon-Caen Antoine (1992) : « Le droit et la gestion des compétences », *Droit Social*.

(52) Luttringer Jean-Marie (1994) : « L'entreprise formatrice sous le regard des juges », *Droit Social*, n° 3, mars.

(53) Morin Marie-Laure (1996) : « Compétence et contrat de travail », *Mutations Industrielles, Cahier de Recherche*, n° 70.

Construire un droit individuel à certification des compétences professionnelles

Pour développer les compétences, il faut évidemment aller plus loin et relancer la formation professionnelle qualifiante comme Michel de Virville le proposait, en 1996, dans son rapport au ministre du Travail et des Affaires sociales[54]. « Si la nécessaire transformation de l'économie ne permet plus de garantir à long terme la stabilité de l'emploi ou du métier, il faut que la qualification professionnelle, conçue comme un capital individuel, renouvelable tout au long de la vie, devienne source de sécurité en permettant à chacun de tirer son épingle d'un jeu devenu de plus en plus complexe ». Le rapport soulignait la nécessité que cette formation « tienne compte des acquis professionnels et personnels des adultes auxquels elle s'adresse ». *La certification des acquis obtenus par l'expérience professionnelle et la formation continue en constitue la condition.* La proposition avancé par le secrétariat d'État aux Droits de la Femme et à la Formation professionnelle dans son rapport de mars 1999[55], d'un « droit individuel transférable garanti collectivement », va dans le même sens.

Pour donner un contenu concret à ces propositions, le salarié doit se voir reconnaître par la loi *un droit individuel à certification des compétences professionnelles* articulé, d'un côté à la réalisation d'un *bilan de compétence* (dont les modalités définies par la loi de 1991 doivent sans doute être revues), de l'autre à l'accès à des formations qualifiantes conçues comme un *co-investissement* de l'entreprise et du salarié ou organisées en vue *d'un changement de secteur d'activité.* La loi de 1992 sur la validation des acquis professionnels apparaît beaucoup trop restrictive et contraignante en renvoyant la certification à des diplômes reconnus par l'Éducation nationale. Par contre, l'accord interprofessionnel de 1994 sur le capital temps formation et sur le financement de l'alternance formule les principes qui pourraient fonder un tel droit. Il importe de les améliorer et de les mettre en œuvre sur une base contractuelle plus que de les réinventer.

La réduction du temps de travail offre de nouvelles possibilités d'organisation du temps de formation, qui ne renvoie ni aux cours du soir ni à de longues périodes d'interruption de l'activité, difficile à organiser dans les petites entreprises et qui se heurtent souvent aux contraintes familiales. Qu'une partie de la formation s'effectue ou non hors du temps de travail, elle doit demeurer un bien *d'accès gratuit afin que son accès reste égalitaire.* Une *mutualisation du financement* est donc nécessaire. Celle-ci justifie le *maintien d'une obligation financière* destiné à financer le dévelop-

(54) de Virville Michel (1996) : *Donner un nouvel élan à la formation professionnelle*, Rapport au ministre du Travail et des Affaires sociales, La Documentation Française.

(55) Secrétariat d'État aux Droits des Femmes et à la Formation professionnelle (1999) : *La formation professionnelle, diagnostics, défis et enjeux*, mars.

pement des compétences et qui serait inférieure à l'obligation légale actuelle. Celle-ci devrait être générale et les redevables, entreprises, administrations comme indépendants et professions libérales devraient pouvoir s'en acquitter sous des formes appropriées.

Le développement des compétences va de pair avec l'évolution professionnelle, que celle-ci se déroule dans l'entreprise ou en dehors de celle-ci. Ce lien suppose d'adapter le droit du travail de façon à pouvoir *traiter les questions relatives à l'évolution des emplois très en amont.* L'évolution de l'emploi en nombre et qualification à l'horizon de deux ou trois ans et le plan de formation doivent être liés et faire l'objet de discussions dans le cadre du comité d'entreprise. Les entreprises qui envisagent de se séparer d'une partie de leurs salariés devraient avoir l'obligation d'avoir, *au préalable*, procédé à une certification de leurs compétences professionnelles et de leur avoir consenti une formation, correspondant au minimum au capital temps accumulé, lié à un accompagnement vers de nouveaux emplois. Un mécanisme d'incitation négocié entre l'État et l'entreprise sous la forme d'un *accord pluriannuel d'évolution professionnelle* pourrait être avantageusement substitué aux multiples dispositifs actuels. Celui-ci globaliserait les différentes aides en échange d'engagements précis concernant *la formation qualifiante* aussi bien des adultes que des jeunes. Les entreprises qui n'auraient pas certifié les compétences et formé leurs salariés devraient s'acquitter une taxe destinée à couvrir la formation-reconversion des personnes licenciées.

Des modalités particulières devraient être définies pour les *petites entreprises.* La *formation en alternance,* dont les petites entreprises sont les premières utilisatrices, que ce soit sous la forme des contrats d'apprentissage ou de qualification, constitue une solution qui a fait ses preuves et qui permet à de nombreux jeunes d'accéder à un diplôme professionnel reconnu. Son efficacité plaide pour le renforcement et l'élargissement des différentes formules, sous réserve d'en corriger les abus en responsabilisant davantage les entreprises, en assurant un meilleur contrôle des formations et en organisant mieux leur mutualisation. Toutefois, ces entreprises offrent peu de possibilités d'évolution professionnelle en leur sein et ne sont pas incitées à financer des développements de compétences dont elles n'ont pas d'utilité immédiate. Leurs salariés se trouvent ainsi handicapés dans leur évolution professionnelle. La mutualisation de la formation liée au développement des compétences permettrait de combler ce handicap, sans faire peser une charge supplémentaire sur les petites entreprises, dont elles ne tirent pas directement de bénéfice.

Pour inciter les entreprises à la formation en même temps qu'à accélérer leur recours aux nouvelles technologies, il conviendrait d'étudier, comme cela se pratique dans d'autres pays, la possibilité *d'un amortissement intégral* de l'investissement nécessité par la création de postes de travail dédiés à la formation de jeunes ou d'adultes l'année où celui-ci est réalisé.

Renforcer l'efficacité de la dépense de formation et la transparence dans l'allocation des ressources

Avant de dépenser plus, il faut dépenser mieux. Avec environ 3 % du PIB consacrés au total à la formation continue et à l'insertion et pratiquement autant en faveur de la formation initiale, l'effort global dédié à la formation est important. Priorité doit être donnée à l'optimisation des ressources qui y lui sont allouées par redéploiement progressif des différents dispositifs en faveur de l'emploi vers la formation. À cet égard, l'enjeu d'une remise en cohérence de la formation et de l'emploi est double, direct, parce qu'elle est la condition de l'accélération de la modernisation, et indirect, par la réduction des charges publiques qu'elle permettrait.

Une part importante de la formation est assurée directement par les employeurs, privés et publics. Mais l'existence d'organismes indépendants de ceux-ci constitue un complément indispensable au bon fonctionnement de l'ensemble du système. De tels organismes sont mieux à même que les employeurs, dont ce n'est pas le métier principal, d'accumuler le savoir pédagogique en confrontant des expériences dans les différents secteurs où ils interviennent. Encore faut-il que cette offre parvienne à *créer un réel marché* de la formation continue, et que des prix puissent s'y former en rapport avec la qualité de la prestation, ce qui, aujourd'hui, est loin d'être le cas. Cela appelle une réforme en profondeur du comportement des financeurs par une « éducation » de ceux qui assurent la fonction d'acheteurs de formations

En premier lieu, l'abandon de l'obligation légale généralisée au profit d'une obligation de financement centrée sur le co-développement des compétences devrait aller de pair avec la remise en cause du système actuel de monopole de la collecte des fonds mutualisés destinés au financement des plans formations. Les entreprises doivent être libres de faire jouer la concurrence entre les formations proposées, ce qui suppose une réelle indépendance des organismes de formation à l'égard les organismes collecteurs.

En second lieu, il conviendrait de réfléchir à une *réforme de la commande publique.* De payeurs de formation, l'État et les régions doivent devenir *acheteurs de formation et les prix être fixés par la réponse aux appels d'offre et non de façon administrée.* Des engagements pluriannuels appuyés sur des normes de qualité et des procédures d'évaluation devraient devenir la règle. Par ailleurs, il serait souhaitable que les prestations de formation intègrent des *obligations d'insertion professionnelle.* Les formations de l'AFPA qui comprennent des stages en entreprises – mais assez courts – ont amorcé le rapprochement entre la formation et l'insertion ultérieure. Il conviendrait de franchir une nouvelle étape en liant le financement à la réalisation d'objectifs quantifiés, tenant compte de la « distance à l'emploi » du bénéficiaire. Dans les domaines de la formation où les prestations sont bien définies, le recours aux procédures d'appel d'offre pourrait être expérimenté.

Une telle évolution conduira inévitablement de la part des organismes de formation a une plus grande sélection des publics au détriment des plus en difficulté. Elle ne doit pas servir de paravent à l'immobilisme mais, au contraire, à prévoir des procédures spécifiques pour ces publics, qui exigent des pédagogies particulières et un accompagnement social important. Si l'équité justifie que l'on proportionne le coût à la distance de l'individu à l'emploi, la dépense unitaire devrait être d'autant plus grande que les publics sont plus en difficulté. Or, c'est l'inverse qui se produit. Les entreprises et les associations d'insertion ont dans ce domaine un réel savoir-faire, mais les moyens financiers que l'État met à leur disposition ne sont pas à la mesure des problèmes qu'elles ont à résoudre.

Le lecteur pourra s'étonner que le mot *employabilité* n'ait été utilisé qu'une seule fois et que celui *d'adaptabilité* lui ait été préféré. Ce choix n'est pas d'ordre sémantique. Il relève de deux conceptions opposées de la mise en cohérence entre système de formation et système d'emploi. L'employabilité renvoie à la seule responsabilité de l'individu et à une régulation de l'accès à l'emploi par une variation (supposée à la baisse) du coût du travail. L'adaptabilité, privilégiée ici, s'inscrit dans une démarche collective de développement des compétences qu'appelle la création des nouveaux emplois. La formation en constitue la clé. Elle doit viser un double objectif : donner à chacun un capital de formation initiale suffisant pour lui permettre d'évoluer et les moyens d'assumer les emplois qui feront la croissance et le plein emploi de demain. L'adaptation implique de ce fait un engagement fort des trois acteurs que sont l'individu, l'entreprise et l'État. Elle suppose une démarche commune de qualification des hommes et des emplois qui articule différents dispositifs de formation tout au long de la vie.

En ce qui concerne l'État, il importe en particulier que les différents département ministériels inscrivent leurs actions dans un cadre commun et renforcent leur coordination de façon à assurer la meilleure formation de base à tous, y compris en favorisant la diversité des apprentissages, sous forme scolaire ou en alternance, et à l'articuler avec l'insertion dans la vie professionnelle et le développement des compétences tout au long de la vie. Cette coordination doit inclure la lutte contre les phénomènes d'exclusion qui, même dans la perspective d'une reconquête du plein emploi, vont perdurer et rendent nécessaire le maintien de dispositifs d'urgence recentrés sur ceux qui présentent la meilleure efficacité en termes de retour à l'emploi.

Dans nos sociétés monétaires, l'autonomie et la dignité de tout individu repose sur les revenus dont il dispose. Pour la grande majorité, le travail en demeure la source principale, immédiate ou différée à travers les droits acquis à prestations de chômage et de retraite. Reconquérir le plein emploi, c'est d'abord donner à chacun les moyens de garder un emploi tout au long de sa vie professionnelle, en s'adaptant aux changements qu'imposeront les évolutions des marchés et du travail. Adapter les individus à un travail en évolution permanente, tel est, en définitive, le but qui doit être assigné à la formation tout au long de la vie.

Commentaire

Michel Didier

Professeur au Conservatoire National des Arts et Métiers (CNAM), Directeur de Rexecode

Dans l'ensemble, les analyses actuelles convergent sur la conclusion que notre système de formation professionnelle des adultes devrait être aujourd'hui repensé, non seulement dans son organisation mais aussi dans ses fondements mêmes. Ce système, qui s'est construit assez largement autour de la loi de 1971, a été conçu pour une économie industrielle à base de grandes entreprises à gestion relativement planifiée. Or le secteur productif actuel est beaucoup plus orienté vers des métiers tertiaires et des structures plus petites soumises à un impératif de réactivité.

Les progrès de la formation initiale ne suppriment pas le besoin de formation des adultes

On sait qu'un effort très important a été réalisé depuis vingt-cinq ans en faveur de la formation initiale, effort qui a permis d'augmenter très fortement le nombre des jeunes mieux formés et plus diplômés. Cependant cet effort ne se substitue pas au besoin de formation professionnelle des adultes. Dans une économie dans laquelle on s'accorde à penser que le savoir et le savoir-faire sont la base de l'efficacité, la formation des adultes reste et restera essentielle pour plusieurs raisons.

La formation des adultes permet de mettre à jour le stock individuel de savoir et d'éviter l'obsolescence du bagage scolaire initial. En ce sens, la formation des adultes est une formation initiale tout au long de la vie.

La formation en cours de vie professionnelle permet de consolider et de structurer le « learning by doing », l'apprentissage sur le tas que chacun acquiert en exerçant son métier. En ce sens, la formation des adultes est une formation en alternance tout au long de la vie.

Du point de vue de l'équité, la formation des adultes constitue le seul moyen de corriger les « ratés » éventuels du système de formation initiale, ratés qui sont inévitables dans toute organisation massive comme l'est le système éducatif, et qui peuvent tenir bien sûr au comportement des élèves eux-mêmes. Les formateurs voient souvent des adultes se présenter en disant « je n'ai pas fait d'études parce qu'à quinze ans je ne voulais pas apprendre. Je le regrette. Maintenant, j'ai compris que j'avais besoin d'apprendre, mais qu'est-ce que je peux faire ? ». La réponse la meilleure serait certes à apporter dès la formation initiale. Mais le système de formation des adultes devra toujours répondre à ce type de questions et proposer une deuxième chance de formation.

Enfin, un point important est que l'amélioration de la formation initiale ne bénéficie qu'aux générations les plus récentes. Or une vie de travail est longue. La formation des adultes a donc un rôle de « rattrapage du passé » qui s'avère particulièrement important dans une période où la pyramide démographique a pris l'allure d'une toupie.

Quelques enseignements des comparaisons internationales

L'obligation légale de financement par les employeurs telle qu'on la connaît en France n'existe en règle générale pas dans les autres pays. Dans plusieurs pays, la formation continue dans l'entreprise résulte des décisions de l'employeur. C'est le cas notamment au Royaume-Uni, mais aussi en Allemagne, en Autriche et dans certains pays nordiques comme la Finlande ou la Suède. D'autres pays ont instauré des obligations de financement généralement limitées (Italie, Pays-Bas, Danemark, Belgique, Irlande, Espagne). La Corée avait mis en place un dispositif similaire à celui de la France au milieu des années soixante-dix, mais après avoir limité son champ d'application aux entreprises de plus de mille salariés, elle l'a finalement supprimé en 1998. L'Australie a instauré un « impôt-formation » en 1990 puis elle l'a supprimé en 1994.

La France est donc un cas extrême dans la mesure où l'architecture du système de formation professionnelle continue accorde une place importante aux obligations de financement et résulte de l'addition d'obligations légales successives, ce qui en fait aujourd'hui un système particulièrement complexe. Le plancher de financement est fixé à 1,5 % de la masse salariale pour les entreprises d'au moins 10 salariés, et couvre à la fois les actions du plan de formation (0,9 %), celles du congé de formation (0,2 %) et celles pour la formation des jeunes par alternance (0,4 %). L'efficacité de cette multiplication d'obligations (sept au total) apparaît cependant peu probante.

Dans l'ensemble des pays, le taux de formation (proportion des salariés bénéficiant d'une formation) diminue avec l'âge (ce qui peut à certains égards apparaître comme paradoxal). Une règle très approximative est que le taux de formation diminue de 30 à 40 % par dizaine d'années d'âge. Il diminue en France plutôt plus vite que la moyenne et disparaît presque totalement au-delà de 50 ans, ce qui n'est pas le cas général des autres pays.

Partout, le taux de formation des adultes est d'autant plus élevé que le niveau de formation initiale est élevé. Si d'un côté on peut comprendre qu'il soit d'autant moins nécessaire d'entretenir un bagage initial que ce bagage est faible, ce constat heurte par ailleurs le principe d'équité car il s'avère que la formation professionnelle contribue en définitive à la dispersion des trajectoires individuelles et non à leur rapprochement.

Partout, le taux de formation est plus élevé dans les grandes entreprises que dans les petites. Mais l'écart est plus ou moins accentué selon les pays et il l'est particulièrement en France. Le ratio entre taux de formation des grandes entreprises et des petites est de l'ordre de deux aux Pays-Bas et au Royaume-Uni. Il est de quatre en France. Or l'Allemagne et le Danemark parviennent à former à peu près également dans les entreprises de toutes tailles.

Pour ce qui est enfin de l'effort de formation, selon une enquête communautaire portant sur 1993, la France apparaît en position médiane plutôt haute en Europe. Du point de vue du nombre des entreprises qui ont réalisé une action de formation en 1993, la France est sensiblement au-dessous de l'Allemagne, du Royaume-Uni et du Danemark et de l'Irlande, loin devant les pays d'Europe du sud. Mais si on rapporte le nombre des salariés ayant reçu une formation au nombre total des salariés, la France reste derrière le Royaume-Uni et l'Irlande mais elle passe devant l'Allemagne.

Selon les Perspectives de l'emploi de l'OCDE, les données montrent que la formation continue structurée est relativement peu développée dans les pays de l'Europe du sud, mais relativement importante au Royaume-Uni, en France et dans la plupart des pays nordiques.

L'enquête sur la formation professionnelle continue (1994) donne aussi la mesure du volume de formation en considérant le coût de la formation pour les employeurs en proportion du total des coûts de main d'œuvre (OCDE, 1999). Les employeurs portugais et italiens arrivent au dernier rang au regard de cet indicateur. Les employeurs britanniques arrivent en tête, avec un effort d'investissement de 2,7 %. La France arrive juste derrière. C'est donc l'un des deux pays où la part des coûts de formation pour les employeurs dans le coût total de la main d'œuvre est le plus élevé.

On retire de ces comparaisons l'idée qu'il n'y a pas en France insuffisance des ressources affectées à la formation professionnelle, mais plutôt un problème d'adaptation aux besoins et de régulation d'ensemble du système.

Un système complexe et rigide

Plusieurs constatations concernant notre système de formation permanente posent problème.

Bien que l'effort financier pour la formation professionnelle soit en France relativement élevé, on constate que des pénuries de main d'œuvre qualifiée apparaissent rapidement lorsque la croissance économique se réinstalle. On l'avait observé en 1989-1990, on le constate à nouveau aujourd'hui. Il y a donc un problème de réactivité du système.

Il y a aussi un problème d'adéquation aux attentes. Moins de 10 % des bénéficiaires d'une formation mentionnent une évolution positive de leur qualification ou de leur fonction après cette formation, et 85 % d'entre eux occupent le même poste à l'issue de la formation. Le gain retiré de la formation professionnelle est donc aujourd'hui jugé modeste par les intéressés.

L'effort financier consenti par les ménages pour la formation professionnelle est extrêmement faible puisque cet effort ne représente que 1,7 % du coût de la formation professionnelle en France. D'autres observations montrent que la formation à l'initiative individuelle tend même à reculer au fil des ans et que la formation dite de promotion du travail régresse, ce qui est sans doute fâcheux pour la cohésion sociale et l'égalité des chances.

Le système est devenu de plus en plus complexe puisque depuis la loi de 1971, plusieurs contributions nouvelles sont apparues et se superposent en partie. De plus, les salariés comme les entreprises se considèrent un peu comme dépossédés des décisions par le développement d'intermédiaires et de prescripteurs.

Une hypothèse dérangeante mais qui ne doit pas être écartée est que la formation professionnelle s'est développée et se maintient par l'inertie des financements collectifs, mais qu'elle répond en définitive trop peu à la demande des bénéficiaires. Du côté des salariés, on paie peu mais on en attend peu. Du côté des entreprises, on paie mais on s'implique en moyenne insuffisamment. On rappellera que 30 % des entreprises font un chèque libératoire au Trésor, ce qui est une façon d'appliquer la loi mais pas de s'impliquer dans l'effort de formation.

Une analyse économique du secteur de la formation des adultes

Du point de vue économique, la formation professionnelle des adultes relève à la fois des biens privés (parce que le bénéficiaire est identifiable) et des biens publics (parce qu'elle génère des effets externes). Quelle que soit la position que l'on peut avoir sur la proportion optimale entre la composante privée et la composante publique, et surtout compte tenu du point de départ actuel qui paraît très éloigné d'un point d'équilibre, il semblerait

conforme à l'intérêt général de chercher des mécanismes destinés à mieux faire révéler les préférences individuelles et à stimuler l'adéquation de l'offre à la demande. Ceci pose la question du système institutionnel le plus à même de conduire à une bonne révélation des préférences et à une allocation optimale des ressources.

Le tableau du « marché » de la formation professionnelle dressé dans son étude par André Gauron montre que celui-ci relève de tout sauf d'un marché. L'observation s'applique même à la partie marchande de la formation continue. Plusieurs raisons ont conduit en fait à limiter strictement le champ des initiatives des entreprises et des choix des salariés.

• Une première raison est que l'obligation de dépenser introduite par la loi de 1971 et mise à la charge des entreprises impliquait en contrepartie des contrôles publics et des droits plus ou moins cogérés dans le cadre de plans de formation, mais qui laissent au total peu de place aux initiatives individuelles. Ce dispositif était peut-être relativement adapté aux grandes entreprises. Il l'est beaucoup moins pour de petites unités de production. Or 1971, c'est justement le début du basculement de la concentration de l'emploi en France. On sait que la part de l'emploi dans des établissements de plus de 500 salariés (ou même de 200) n'a cessé de diminuer depuis.

• Une autre cause du développement de la « formation prescrite » a été l'augmentation du chômage et le rôle attribué à la formation dans la gestion sociale du chômage. Le passage en formation permet certes d'accroître la probabilité de retrouver un emploi, mais aussi de diminuer le niveau apparent du chômage. Les deux motivations ont certainement joué à certaines périodes pour inciter à accroître le rôle des services publics de l'emploi dans la prescription de formation.

Au total, il apparaît que le secteur de la formation professionnelle s'est orienté vers une gestion de plus en plus administrée dans laquelle le rôle de l'offre et des prescripteurs l'emporte sur la demande. L'expérience d'autres secteurs montre que la libération des initiatives, sous réserve d'un encadrement simple et clair, peut-être un facteur de renouveau et de dynamisme. Bref, une autre régulation du système est aujourd'hui souhaitable.

La formation professionnelle est une co-responsabilité des co-investisseurs dans la formation, les salariés et les entreprises

Des pistes nouvelles mériteraient d'être explorées et documentées pour un meilleur équilibre entre intérêts des employeurs et des salariés (le plus généralement convergents), et pour un développement des compétences et l'autonomie professionnelle qui suppose une certaine liberté.

Certains pays expérimentent actuellement un système de « compte individuel de formation ». Ces systèmes fonctionnent semble-t-il sur une base fiscale et ne seraient donc incitatifs que pour ceux qui disposent d'un haut niveau de revenu. Il serait néanmoins intéressant d'examiner si d'autres formules peuvent être imaginées et expérimentées.

L'organisation du système de formation doit faciliter les initiatives nouvelles

Un exemple original : l'exemple de l'entreprise Skandia

Les salariés de SKANDIA peuvent économiser jusqu'à 5 % de leur salaire, l'entreprise versant une somme comparable, dans une assurance qui compensera ensuite la perte de salaire lorsqu'ils s'absenteront, pour un jour ou quelques mois, afin de suivre une formation. L'abondement patronal est triplé pour les salariés de plus de 45 ans sortis de l'école sans le bac et les primes sont prises en charge en cas de longue maladie. L'assurance ne se substitue pas aux « formations maisons » : chacun choisit librement sa formation, l'idée étant qu'une amélioration générale des compétences facilite le reclassement du personnel. Plus d'un tiers des salariés ont déjà choisi de cotiser à ce nouveau produit et d'autres entreprises suédoises ont également adopté cette formule.

En France, les partenaires sociaux ont ouvert des voies nouvelles à travers le « capital de temps de formation », le « compte épargne temps » et le concept de « co-investissement ». L'inconvénient actuel de ces dispositifs est de ne pas être transférables d'une entreprise à une autre ou d'une branche à une autre. C'est un défaut qui pourrait être corrigé. Le droit à certification professionnelle et à validation des acquis professionnels sont des réponses possibles. Ce qu'un salarié a appris sur le tas en exerçant son métier, il doit pouvoir le faire reconnaître et valider, donc certifier, pour faciliter une mobilité éventuelle. L'expérience de validation d'acquis professionnels montre que celle-ci ne peut être faite qu'en fonction d'un but précis. S'il s'agit de dispenser les candidats de certains enseignements pour l'acquisition de diplômes de l'éducation nationale, cela relève des enseignants. Mais s'il s'agit de certifier des compétences pour obtenir une qualification dans une grille professionnelle, cela ne peut pas relever d'enseignants mais d'instances très proches des professions. Il y a là un champ à explorer pour les partenaires sociaux. Il serait d'ailleurs économiquement justifié qu'une partie des fonds de la formation soit affectée à financer le coût de cette certification, car celle-ci a un coût. L'évaluation en tant que telle, pourrait être assurée, sous la responsabilité des partenaires sociaux, par des « agences professionnelles » dont la neutralité serait garantie et qui seraient indépendantes des dispositifs de formation.

Reste le problème plus général et plus crucial. Une formation efficace exige motivation et effort, particulièrement lorsqu'elle est destinée à un adulte. Elle exige donc une certaine liberté de choix et une implication qui sont insuffisantes dans le système actuel. Ce genre de problème de régulation entre une offre et une demande de services existe pour tous les biens et

les services et elle se règle en général sur les marchés. Un marché libre n'est pas envisageable pour la formation professionnelle permanente. Mais il faut retrouver une meilleure explicitation de l'offre, de la demande et des mécanismes de prix.

Quelques suggestions peuvent être proposées dans ce sens :

• le maintien d'une obligation minimale de payer pour l'employeur pourrait être assorti d'une augmentation de la capacité de choix du salarié dans l'usage des droits à formation ainsi créés. Ceci pourrait être obtenu par un « chèque ou un compte formation » utilisable par le salarié pour une formation de son choix (ou au choix de laquelle il participerait vraiment). En outre, l'implication des entreprises est indispensable afin que l'effort des salariés pour développer une compétence s'inscrive dans un projet de réorganisation du travail permettant à cette compétence de s'exprimer effectivement ;

• la responsabilité du co-investissement de formation doit être redonnée autant que possible aux co-investisseurs, c'est-à-dire aux employeurs et aux salariés, cela de façon aussi décentralisée que possible pour que la demande puisse effectivement se révéler ;

• la question du temps consacré à la formation ne peut pas être examinée aujourd'hui indépendamment de celle des 35 heures. Parce que moins de temps de travail laisse plus de temps pour se former, mais aussi parce que si l'on veut renforcer le rôle de l'initiative individuelle en matière de formation, il faut aussi réhabiliter la valeur de la formation et demander par conséquent aux bénéficiaires un minimum d'effort individuel. Ce minimum d'effort pourrait être notamment d'y affecter une partie du temps supplémentaire que la diminution du temps de travail procurera ;

• terminons par une suggestion de méthode qui nous semble essentielle. L'observation des pays étrangers montre une très grande diversité des réponses possibles aux besoins de formation permanente des adultes. La formation professionnelle est typiquement un domaine où l'expérimentation doit avoir un rôle essentiel à jouer pour dégager les meilleures pratiques. Si des textes nouveaux devaient être pris, ces textes devraient prévoir explicitement un large droit à l'expérimentation et la possibilité de mettre en œuvre des formules dérogatoires si nécessaire. La formation est un co-investissement des entreprises et de leurs salariés. Elle se développera d'autant mieux qu'elle sera vécue comme une co-responsabilité des partenaires sociaux et non comme une contrainte.

Commentaire

Thomas Piketty

Chargé de Recherches au CNRS et Chercheur au CEPREMAP

Le rapport d'André Gauron constitue une contribution importante à une question essentielle. Mes commentaires s'articulent autour de trois axes : d'une part, la question de la place des politiques de formation par rapport aux autres outils dont nous disposons pour lutter contre le chômage ; d'autre part, les problèmes posés par certaines comparaisons internationales esquissées dans le rapport ; enfin, l'évaluation des propositions concrètes faites par André Gauron pour améliorer le fonctionnement du « marché » français de la formation.

La place des politiques de formation dans la lutte contre le chômage

Il ne fait aucun doute que les politiques de formation ont un rôle essentiel à jouer dans la lutte contre le chômage. Toute la question est de savoir quelle doit être l'importance de ce rôle, notamment par comparaison aux autres politiques structurelles dont on dispose pour lutter contre le chômage, comme par exemple les baisses de charges sur les bas salaires. Si l'on dispose de dix milliards de francs supplémentaires à dépenser, combien doit-on mettre sur la formation et combien doit-on mettre sur les baisses de charges sur les bas salaires ? On peut difficilement reprocher à André Gauron de ne pas nous fournir une formule mathématique permettant de répondre à ce type de question, puisqu'une telle formule n'existe pas, et n'existera jamais. Mais on peut cependant regretter que le rapport ne nous fournisse pas davantage d'éléments permettant de progresser dans cette voie.

Dans le long terme, les politiques de formation sont probablement beaucoup plus importantes que toutes les autres politiques : ce sont elles qui déterminent les capacités de la main d'œuvre à s'adapter aux révolutions technologiques, et, au-delà de l'impact évident sur le chômage, ce sont elles qui déterminent les conditions du développement économique et social du pays. Mais l'impact de ces politiques, de même que de tous les investissements, met toujours un certain temps à se faire sentir, et l'indispensable effort de formation doit donc être mené de front avec d'autres politiques permettant de faire face aux situations d'urgence. Cela est d'autant plus vrai que de nombreuses études ont montré que les dépenses de formation continue ont tendance à bénéficier en priorité à ceux dont la formation initiale est déjà relativement élevé et/ou à ceux qui ont déjà fait leurs preuves dans une entreprise, ce qui implique qu'une augmentation des dépenses consacrées à la formation continue risque d'avoir un impact immédiat relativement limité sur la situation des chômeurs. Pour un grand nombre de personnes n'ayant eu accès qu'à une formation initiale très limitée, l'exclusion durable du marché du travail est souvent la pire des formations, et des dispositifs d'urgence, tels que l'allègement des charges sur les bas salaires, peuvent au moins avoir le mérite de leur permettre de retrouver un emploi et un salaire. Tout ici est affaire de rythme : dans le long terme, la plupart des emplois peu qualifiés que les allègements de charges s'acharnent à préserver (ou à créer) auront probablement disparu ; mais si on les détruit trop vite, alors on condamne des centaines de milliers de personnes à vivre en dehors du marché du travail officiel.

Les enseignements des comparaisons internationales

De plus, il nous semble que certaines comparaisons internationales esquissées dans le rapport pour tenter d'évaluer l'importance des politiques de formation mériteraient d'être approfondies. Cela vaut en particulier pour la comparaison entre la France et les États-Unis. Le rapport commence par rappeler que le niveau général de formation de la main d'œuvre est beaucoup plus élevé aux États-Unis qu'en France. Les statistiques sont bien connues : la « secondarisation » généralisée (85-90 % d'une classe d'âge achevant le second cycle du secondaire) date des années cinquante et soixante aux États-Unis, alors qu'en France ce n'est que depuis les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix que l'on parle sérieusement d'emmener « 80 % d'une classe d'âge au baccalauréat ». La conséquence est que si les jeunes générations ont approximativement le même niveau de formation générale de part et d'autre de l'Atlantique, il n'en va pas de même pour les générations plus âgées, dont une proportion importante en France n'a suivi qu'un enseignement secondaire limité (ou pas d'enseignement secondaire du tout).

André Gauron déduit de ce constat que c'est ce meilleur niveau de formation générale de la main d'œuvre qui a permis une « tertiarisation » plus rapide de l'économie aux États-Unis : une main d'œuvre mieux formée aurait eu moins de mal à se remettre du déclin industriel et à se

« déverser » dans les services. Cette déduction me semble sujette à caution. Tout d'abord, il n'est pas si sûr que la main d'œuvre américaine soit véritablement mieux formée. Certaines « high school » américaines (l'équivalent des lycées français) ont en effet un niveau vraiment déplorable, et « finir la high school », ce qui dans les statistiques internationales signifie « finir le second cycle de l'enseignement secondaire », au même titre que « passer le baccalauréat », peut dans de nombreux cas correspondre à un niveau de formation générale plus proche du brevet des collèges (voire légèrement inférieur…) que du baccalauréat. Il faut donc se méfier de ces statistiques.

De plus et surtout, on a vraiment du mal à croire que la « tertiarisation » plus rapide de l'emploi américain soit due à un niveau de formation plus élevé. Il faut en effet rappeler que dans leur immense majorité, les emplois de services qui existent aux États-Unis et qui n'existent pas en France sont des emplois relativement peu qualifiés, notamment dans l'hôtellerie-restauration et le commerce de détail. Croit-on vraiment que s'il existe davantage de personnes employées dans les restaurants et dans les rayons des magasins aux États-Unis, et si l'on se met à concevoir en France des hôtels et bientôt des supermarchés entièrement automatisés, c'est parce que la main d'œuvre française est trop mal formée pour venir occuper ces emplois ? Une explication plus vraisemblable est liée à la différence qui existe entre les deux pays en termes de coût de la main d'œuvre associée à ce type d'emplois. En France, le SMIC a l'immense mérite de garantir à tous les salariés un salaire décent. Mais à partir du moment où il joue son rôle, c'est-à-dire à partir du moment où le marché fixerait le salaire des travailleurs correspondants à niveau inférieur au SMIC en l'absence de cette contrainte, il est inévitable que l'emploi fasse les frais de cette contrainte, et que seule une politique massive et durable d'allègements de charges au niveau du SMIC puisse permettre de garantir le droit à l'emploi au salaire minimum (et non seulement le droit formel au salaire minimum).

L'amélioration du fonctionnement du « marché » français de la formation

Il reste que dans le long terme, ce sont les politiques de formation, et certainement pas les allègements de charges sur les bas salaires, qui permettront à l'économie et à la société françaises de se développer. La principale contribution du rapport Gauron consiste précisément à formuler un certain nombre de propositions visant à améliorer le fonctionnement du « marché » français de la formation, et notamment à refonder la loi de 1971 sur la formation professionnelle. André Gauron insiste notamment sur l'idée selon laquelle le « marché » français de la formation professionnelle serait en réalité un « marché sans prix », ce qui conduirait à toutes sortes d'inefficacités et d'inéquités.

La proposition concrète qui retiendra sans doute l'attention des commentateurs concerne « l'obligation de dépenser » pour les entreprises.

Actuellement, si une entreprise ne dépense pas la somme requise au titre de la formation professionnelle de ses salariés, alors elle est obligée de verser une contribution égale à la somme qu'elle n'a pas dépensée, contribution qui est versée dans un pot commun et qui permet de financer la formation professionnelle des salariés de toutes les entreprises. André Gauron propose de supprimer purement et simplement cette obligation financière, et de la remplacer par une « obligation de formation », qui deviendrait en quelque sorte partie intégrante du contrat de travail. Il va de soi qu'une telle proposition mériterait un vaste débat. D'un point de vue économique, l'idée de « l'obligation de dépenser » semble en effet tout à fait justifiée, car le propre des dépenses de formation est que l'entreprise qui les finance n'en perçoit pas tous les bénéfices : par exemple, si un salarié change d'entreprise après avoir bénéficié d'une formation, alors cette formation continue évidemment d'avoir une valeur pour la société dans son ensemble, mais elle n'en a plus pour l'entreprise qui l'a financée. Autrement dit, les dépenses de formation mettent toujours en jeu des « externalités», et il est tout à fait légitime dans ces conditions d'obliger les entreprises à dépenser plus que ce qu'elles ne dépenseraient si elles prenaient uniquement en compte leur intérêt propre. On peut certes imaginer que cette « obligation de dépenser » puisse parfois avoir des effets pervers, et il est utile de réfléchir à des mécanismes correcteurs permettant de limiter ces effets pervers. Mais en remplaçant « l'obligation de dépenser » par une « obligation de former », qu'il sera inévitablement plus difficile de contrôler et qui risque fort d'être contournée, ne risque-t-on pas de lâcher la proie pour l'ombre ? Une discussion plus approfondie de ce risque aurait peut-être été utile.

Par ailleurs, on peut regretter que le rapport ne mentionne pas l'idée des « chèques-éducation ». Il s'agit là encore d'un reproche bien léger, dans la mesure où un seul rapport peut difficile traiter toutes les questions liées aux politiques de formation. Mais à partir du moment où l'on insiste sur l'idée selon laquelle le « marché » français de la formation est un « marché sans prix », les « chèques-éducation » constituent sans doute la façon la plus naturelle et la plus égalitaire d'introduire les prix dans le système, même si un tel mécanisme est sans doute plus adapté à l'enseignement supérieur initial qu'à la formation professionnelle. Il s'agit peut-être d'une fausse piste, mais elle aurait au moins mérité d'être évoquée dans ce contexte.

Complément

La formation professionnelle au cours de la vie

Analyse macroéconomique et comparaisons internationales

Robert Boyer

Directeur de Recherche au CNRS,
CEPREMAP et EHESS

Le contexte de la formation professionnelle a changé

Le problème de la formation tout au long du cycle de vie mérite d'être resitué par rapport aux tendances de longue période, mais aussi aux particularités des changements structurels qui se sont manifestés depuis le milieu des années quatre-vingt (Beffa, Boyer et Touffut, 1999).

Parmi les facteurs de longue période, il faut bien sûr citer le *basculement du paradigme productif*, d'une configuration inspirée par la production de masse de biens relativement peu différenciés à un paradigme gouverné par la qualité et l'innovation (Boyer et Durand, 1998). Or il est de plus en plus clair que les processus correspondants appellent le passage d'un mode de formation des savoirs à un autre. La délimitation entre tâches matérielles et intellectuelles se déplace au profit de ces dernières, la réactivité aux aléas suppose de plus grandes compétences de la part des opérateurs donc une formation plus complète que par le passé (Stankiewicz, 1995). Si l'on devait suivre complètement l'organisation de la firme japonaise, qui fut longtemps la figure emblématique de ce changement, il faudrait donc passer d'une logique de poste à une logique de formation des compétences sur l'ensemble du cycle de vie. Dans ce contexte, la formation dans la production et par des procédures explicites d'extension des compétences, devient partie intégrante de la relation salariale et de la performance des firmes. Une analyse de corrélation confirme que l'ampleur des dépenses de formation va de pair avec l'adoption de pratiques de travail flexible (OCDE, 1999a, p. 75) et le niveau des dépenses de R&D (Ballot, Fakhfakh et Taymaz, 1998).

Une deuxième explication souligne l'importance des *changements sectoriels*. Non seulement le paradigme productif a changé dans le domaine industriel, mais l'emploi s'est déplacé de l'industrie manufacturière vers toute une série de services modernes dans lesquels les compétences requises sont traditionnellement élevées. Par conséquent, les travailleurs qui étaient entrés dans les entreprises sans grande formation de base doivent suivre des formations de mise à niveau, en particulier en matière de maîtrise des technologies de communication et d'information. À cet égard, les études cernant les déterminants de la probabilité d'une entrée en formation font ressortir de plus forts besoins dans les secteurs modernes tels que les banques, les assurances ou encore les services sociaux. La différence est significative par rapport à des secteurs plus traditionnels tels que la construction (encadré). Cette hétérogénéité sectorielle n'est pas sans poser problème quant à l'organisation de la formation professionnelle à travers des processus législatifs ou réglementaires, fondés le plus souvent sur l'hypothèse d'une homogénéité des relations salariales et des besoins correspondants de mise à niveau des compétences.

Un troisième facteur, tenant à *l'amélioration de la formation scolaire initiale*, affecte les choix des entreprises en matière de formation professionnelle. La décision prise au début des années quatre-vingt de conduire à terme 80 % d'une classe d'âge au niveau du baccalauréat a considérablement relevé le niveau scolaire moyen des entrants sur le marché du travail. Par contraste, les salariés, aujourd'hui autour de la cinquantaine, qui étaient entrés dans la vie active sans grand bagage scolaire se trouvent confrontés à l'impact des nouvelles formes de communication et d'organisation mais aussi à la concurrence des nouveaux entrants. Alors que l'on aurait pu en attendre un effort accru de formation continue, c'est l'évolution contraire que l'on observe, sous l'effet de deux stratégies. D'un côté, les entreprises font, apparemment, un calcul du rendement de cette formation sur le cycle de vie professionnelle qui reste à couvrir et préfèrent alors, fort logiquement, former les moins de trente-cinq ans (tableau 1). D'un autre côté, les responsables politiques français mais aussi européens, en favorisant des préretraites de plus en plus précoces (Taddei, 1999), réduisent encore les incitations qu'ont les entreprises à développer les compétences de leurs salariés les plus anciens. Simultanément, le contenu de la formation professionnelle ne peut manquer d'être affecté sous la double pression des nouvelles attentes des firmes et d'un niveau éducatif initial différent de celui qui prévalait dans les années soixante-dix, qui virent l'émergence des dispositifs législatifs et réglementaires qu'il convient aujourd'hui d'ajuster à cette nouvelle configuration.

Ces trois séries de transformations sont elles-mêmes la réponse des firmes aux changements de l'*environnement macroéconomique* intervenus depuis deux décennies. La transformation progressive du mode de régulation affecte les exigences en matière de compétence selon quatre canaux principaux.

La poursuite de l'*internationalisation de la production*, des échanges et de l'investissement dessine potentiellement une nouvelle carte de la division du travail en vertu de laquelle les pays de vieille industrialisation approfondiraient leur spécialisation dans les secteurs marqués par des compétences élevées de la main d'œuvre et l'accent mis sur l'innovation, alors que les nouveaux pays industrialisés développeraient les segments de la production nécessitant de moindres qualifications et très peu d'investissements en RD. La littérature sur la question semble conclure que ces effets sont pour l'instant relativement limités et que par ailleurs ce mouvement de différenciation des produits par la qualité et l'innovation, associé à l'extension des compétences des opérateurs, se déploie au sein de chacune des grandes zones de la triade dont l'Europe (Maurel, 1999).

La *transformation des formes de la concurrence* vient en effet se superposer à cette évolution car elle s'étend du territoire national vers des espaces plus vastes, parfois directement mondiaux. Les implications en matière de formation professionnelle sont *a priori* différentes selon que l'on privilégie l'une ou l'autre des quatre formes que prend la concurrence. Dans la production de biens standardisés, tels ceux caractéristiques de la période fordienne, la compétitivité des firmes et par extension des territoires tiendrait à la modération des coûts salariaux, sans besoin particulier de formation. Au contraire, dans les secteurs où la concurrence porte sur la différenciation et la qualité, la compétence et la polyvalence des producteurs est essentielle (Salais et Storper, 1994) ce qui donne toute son importance à la formation initiale ainsi qu'à la formation professionnelle continue. Si enfin la compétitivité tient à la mise en œuvre d'innovations radicales, c'est plutôt la qualité du système universitaire et de ses liens avec la recherche et l'entreprise qui est en question, donc la formation professionnelle entendue au sens strict ne joue pas de rôle déterminant. Une dernière source de compétitivité n'est autre que la réactivité des firmes et de leurs employés aux nouvelles opportunités, mais aussi aux chocs macroéconomiques tenant par exemple à la variabilité des taux de change et plus généralement à la conduite de la politique économique. L'existence de compétences transférables d'un secteur à l'autre, donc plus ou moins codifiées, est alors un atout majeur qui se superpose à la flexibilité de l'emploi, dite numérique, plus traditionnelle (OCDE, 1999a).

Cette dernière remarque introduit un troisième facteur qui façonne les besoins en compétence des entreprises, à savoir le caractère *plus ou moins incertain de la conjoncture macroéconomique*. Dans la période de croissance forte et stabilisée, dans la lignée du paradigme fordien, la relative prévisibilité des évolutions macroéconomiques avait permis une stabilisation de la division du travail, en l'occurrence une polarisation selon un axe qui s'échelonne de la production à la conception. À partir des années soixante-dix, la conjoncture se fait plus incertaine, les contours des nouvelles méthodes de production sont initialement mal connus alors que parallèlement, s'améliore le niveau d'éducation des nouveaux entrants sur le mar-

ché du travail. Dès lors les entreprises sont tentées de « surqualifier les postes » puis d'exiger des compétences excédentaires par rapport à ce que nécessiterait la bonne marche de la production : le relèvement des exigences en matière de formation traduirait l'équivalent d'une prime d'assurance quant au développement futur des besoins des entreprises, en quelque sorte symétrique de la flexibilité, en terme d'emploi ou d'horaires, demandée aux salariés les moins qualifiés. Ainsi, l'incertitude sur les caractéristiques exactes du paradigme productif et du mode de régulation futurs relèverait les besoins en formation des firmes. Dès lors deux scénarios sont envisageables. Soit l'émergence de la nouvelle économie marquerait la fin de ces incertitudes et impliquerait un retour à une certaine stabilisation de la division du travail, quitte à ce que la place des mieux formés soit plus importante que dans le régime fordien. Soit l'économie de la connaissance exige, par principe et en permanence, une reconfiguration des compétences tant individuelles que collectives : c'est dans ce contexte que le besoin en formation tout au long de la vie revêt toute son importance comme caractéristique clé du (ou des) régime(s) en voie d'émergence.

Enfin, tout au long des années soixante-dix et quatre-vingt, *l'ampleur du chômage* a permis aux firmes de rationner l'accès à l'emploi en sélectionnant les salariés en fonction de leurs diplômes et de leur parcours professionnel, conçus comme révélateurs de leurs aptitudes à s'insérer efficacement dans les organisations productives. La réduction du sous-emploi observée aux États-Unis et dans certains pays européens devrait permettre de distinguer entre cet effet de signalement et les nécessités de la gestion des firmes dans le ou les paradigmes productifs en voie d'émergence. La coexistence d'un chômage de longue durée de travailleurs peu qualifiés et de pénuries de main d'œuvre dans certains secteurs bien particuliers pourrait poser avec acuité le problème de la formation de ceux des chômeurs qui sont sortis sans compétences claires du système éducatif ou qui, en fin de carrière, se sont trouvés touchés par des plans de restructuration. Se trouve posée la question centrale de la distribution entre salariés des efforts de formation et de mise a niveau des compétences.

Autant d'analyses qui renouvellent l'intérêt d'une formation professionnelle tout au long de la vie. Avant d'examiner les problèmes institutionnels que pose l'adaptation du cadre législatif et réglementaire hérité des années soixante-dix, il n'est pas inutile de souligner deux difficultés, voire paradoxes, qui marquent le renouveau d'intérêt pour cette composante de l'intervention publique.

Effets individuels bénéfiques mais plus problématiques au niveau macroéconomique

L'intérêt pour la formation professionnelle s'est trouvé renouvelé pour deux séries de raisons. La première, empirique, souligne que la fréquence du chômage décroît avec le niveau de formation donc que son essor constitue, pour les individus, l'une des meilleures armes anti-chômage. La se-

conde, plus théorique, anticipe que les modèles productifs de l'avenir seront biaisés en faveur de la main d'œuvre qualifiée, ce qui exige renouvellement des efforts tant de la formation initiale pour les générations futures qu'une accentuation de la formation tout au long de la vie pour ceux qui disposent déjà d'un emploi, ou se trouvent au chômage. Pourtant ces deux hypothèses méritent analyse.

Dans la quasi-totalité des pays européens, le diplôme constitue *a priori* la meilleure garantie contre le risque de chômage, si l'on en juge par la fréquence relative de ce dernier par rapport au niveau d'éducation au sortir du système scolaire (graphique 1). Il est donc tentant d'en conclure que c'est l'absence de formation qui pénalise les chômeurs et plus généralement leur réinsertion dans l'emploi. Ce raisonnement n'est valide que sous trois hypothèses qui, séduisantes en théorie, ne sont pas nécessairement vérifiées dans les économies contemporaines.

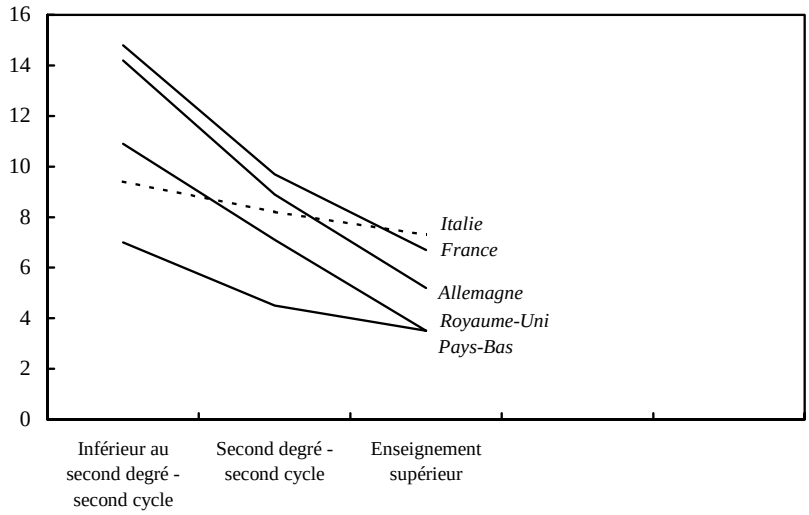
D'abord on admet que les compétences se forment ou se révèlent principalement à travers le succès scolaire qui livre aux *individus* l'équivalent d'un capital humain qu'ils mettent ensuite en valeur en se faisant embaucher par *les firmes*. C'est ignorer qu'une grande partie de la productivité individuelle tient à l'insertion dans l'organisation de la firme, qui suppose elle-même une capacité à coopérer et s'insérer dans les routines de gestion internes (Hashimoto et Raisian, 1989), autant de compétences qui ne sont pas strictement assimilables à la formation initiale pas plus d'ailleurs qu'à une formation professionnelle purement technique. Tel est le trait commun, tant à la grande entreprise japonaise des années quatre-vingt, qu'aux formes nouvelles de relations interindustrielles et interfirmes qui se déploient dans la Silicon Valley.

C'est ensuite admettre que la formation initiale puis professionnelle se convertit en de meilleures capacités productives individuelles, qui se traduisent aussi bien par un salaire plus élevé que par des performances supérieures de la firme. Telle est l'hypothèse centrale que fait la théorie du capital humain. Or deux autres approches contestent la réalité et l'intensité de cette liaison. La *théorie du signalement* (Spence, 1973) suggère que les firmes, peu capables d'évaluer la réalité des compétences lors de l'embauche, se fient aux diplômes pour procéder à leur diagnostic, sans que ces derniers soient porteurs d'une contribution productive directe, compte tenu de l'activité propre de la firme. Symétriquement, un autre versant de la nouvelle économie du travail considère que le niveau atteint au sortir du système scolaire mesure et révèle *les caractéristiques propres des individus*, indépendamment même de la contribution du système éducatif à l'extension de leurs connaissances et compétences (Abowd, Finer et Kramarz, 1998). Dans l'un et l'autre cas, si les capacités intrinsèques sont inégalement distribuées dans la population, ni l'éducation, ni la formation ne contribueraient à la performance macroéconomique, si ce n'est en révélant les plus aptes à s'insérer dans les processus productifs. À l'extrême, les investissements éducatifs ne seraient que des coûts de détection des talents. Une

conception plus éclectique conduirait à penser que le diplôme est tout à la fois un signal et une anticipation des compétences potentielles, selon une pondération qui dépendrait de la qualité de l'adéquation entre système éducatif et organisation productive (Boyer et Caroli, 1993a).

Enfin, la conversion des capacités individuelles en performance macroéconomique suppose que *le marché du travail* joue pleinement son rôle en équilibrant à chaque instant offre et demande de chaque catégorie de main d'œuvre, grâce à la flexibilité des prix. Or les marchés du travail manifestent fréquemment des situations de déséquilibre, au sens où pour le système de prix en vigueur, soit l'offre, soit la demande de travail est rationnée.

1. Le diplôme, assurance contre le chômage (1996)
Taux de chômage selon le diplôme



Source : OCDE (1999b): *Perspectives de l'emploi*, p. 258 et calculs de l'auteur.

Lorsque par exemple certains travailleurs sont durablement au chômage, leurs compétences, réelles et plus encore perçues, s'érodent de sorte que leur « employabilité » apparaît problématique pour nombre de firmes. Plus généralement, des compétences pointues qui convenaient à une forme d'organisation de la production et à un secteur bien particuliers peuvent s'avérer difficilement malléables en réponse aux exigences d'une autre configuration. C'est précisément l'objectif de la formation professionnelle que d'actualiser en permanence ces compétences, qui seront mobilisées soit au sein de la firme, soit par transfert à une autre entreprise, si elles sont relativement standardisables. Dernière précision, si le chômage est keynésien, au sens que donne de ce terme la théorie du déséquilibre, l'insuffisance des formations n'est alors plus le facteur limitant de l'emploi, mais c'est le

niveau de la demande effective, elle-même dépendante des anticipations sur le moyen-long terme, fort peu liées, en général, à la question de la formation.

Dès lors, il n'est pas toujours légitime d'extrapoler au *plan macroéconomique* les bienfaits, pour l'individu, de la formation initiale et de la formation professionnelle. Lorsque par exemple une majorité de jeunes atteint le niveau du baccalauréat, la concurrence à l'embauche se reporte sur les diplômes de niveaux supérieurs et/ou l'évaluation des aptitudes personnelles. À cet égard, l'individualisation semble une caractéristique majeure des directions du personnel comme du fonctionnement des marchés du travail (Beffa, Boyer et Touffut, 1999). Mais il est un argument plus général en faveur de la formation tout au long du cycle professionnel, à savoir l'élévation des compétences que requièrent les techniques modernes de communication et d'information et la nécessité de reconstruire ces compétences dès lors que la dynamique de la concurrence les rend obsolètes. Deux configurations sont observées de part et d'autre de l'Atlantique : alors qu'aux États-Unis la flexibilité des salaires relatifs a permis le maintien d'une embauche des moins qualifiés, en Europe, et tout particulièrement en France, la stabilité de la hiérarchie des rémunérations se traduirait plutôt par un inégal accès à l'emploi, donc une forte sensibilité du chômage au niveau des diplômes *(cf.* figure 1, supra).

Les études économétriques, si elles fournissent pour les États-Unis une série d'indices empiriques (Berman, Bound et Griliches, 1994) sont loin de trancher le débat, ne serait-ce que parce que manquent des comparaisons internationales systématiques. Par ailleurs, un éventuel biais du progrès technique en faveur des hautes qualifications peut être la conséquence, par exemple de l'évolution du système éducatif et non pas un phénomène totalement exogène (Acemoglu, 1998). En effet, la prépondérance d'un modèle de signalement peut très bien aboutir *ex post* à l'illusion d'un progrès technique biaisé en faveur des hautes qualifications. Par ailleurs les choix organisationnels en faveur d'une plus ou moins grande décentralisation jouent aussi un rôle quant à la nature des compétences requises et les techniques compatibles avec l'organisation interne retenue (Caroli et Thoenig, 1999).

Le problème se complique encore lorsque l'on prend en compte la grande *hétérogénéité* de l'évolution des technologies et des organisations dans *les divers secteurs*, dans la mesure où la « révolution » des technologies de l'information et de la communication est loin de se faire sentir de façon uniforme dans toutes les branches, quel que soit le pays. Il ne faut pas oublier en effet que la direction du progrès technique est endogène, non seulement au sens de la théorie de la croissance du même nom, mais encore parce que la différenciation du système de prix, et plus généralement de la norme de consommation, incite les firmes à développer des innovations qui selon le cas économiseront le capital, la main d'œuvre qualifiée, l'espace ou encore les matières premières. À cet égard, une analyse statistique quelque peu désagrégée livre d'intéressants résultats (tableau 1).

1. L'évolution de l'emploi par niveau de qualification et selon l'opposi

	États-Unis 1983-1993						
	NMTQ	NMPQ	Biais	MTQ	MPQ	Biais	NMT
Manufacturier							
• Haute technologie	– 0,4	– 2,5	2,1	– 2,5	– 2,7	0,2	2,8
• Moyenne-haute technologie	0,8	– 1,1	1,9	– 0,8	– 0,6	– 0,2	1,2
• Moyenne-faible technologie	0	– 0,3	0,3	– 0,6	0,3	– 0,9	1
• Faible technologie	2	0,1	1,9	0,7	– 0,2	0,9	2,1
• Total manufacturier	1	– 0,5	1,5	– 0,4	– 0,3	– 0,1	1,8
Services							
• Commerce de gros et détail	1,2	2,2	– 1	0,9	1,9	– 1	2,1
• Transports, Télécom	2	1,1	0,9	0,3	2,5	– 2,2	0,8
• Finance, Assurance, Immobilier, Services aux entreprises	4,3	3,4	0,9	4,4	6,5	– 2,1	3,5
• Services collectifs, sociaux et personnels	3	2,3	0,7	1,3	1,3	0	1,9
• Total services	3	2,4	0,6	1,3	2,4	– 1,1	2,2

Note : NMTQ : Travailleurs non manuels très qualifiés ; NMPQ : Travailleurs non manuels peu qualifiés
MPQ : Travailleurs manuels peu qualifiés.

Source : OCDE (1998) : *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, p. 292.

Tant aux États-Unis qu'en France, le phénomène majeur est celui de *l'abstraction du travail* qui, hier manuel de façon prépondérante, est aujourd'hui devenu essentiellement intellectuel. Ce phénomène est quasi général, quelles que soient les branches de l'industrie manufacturière ou des services.

Les mouvements observés en matière de *qualification de la main d'œuvre* viennent se superposer à cette première évolution. Dans l'industrie manufacturière les travailleurs très qualifiés tendent à remplacer les peu qualifiés, mais le mouvement est beaucoup moins marqué pour les services puisque certains d'entre eux, tels les services collectifs, sociaux et personnels, manifestent une évolution tout à fait dynamique et équilibrée en terme de qualifications, au sein même de la tendance générale à l'évolution vers les métiers non manuels.

Les évolutions américaine et française diffèrent sensiblement. D'abord parce que dans l'industrie manufacturière la substitution des qualifiés aux non qualifiés est beaucoup plus intense en France, quel que soit le secteur de haute, moyenne ou basse technologie, ce qui tendrait à atténuer l'argument d'un déterminisme technologique global, c'est-à-dire uniforme quelque soit le pays et le secteur. Ensuite parce que le dynamisme de l'emploi dans les services est plus marqué aux États-Unis, quelle que soit la qualification, ce que confirment des études plus directes qui montrent que l'Europe comme la France n'ont pas eu la capacité de créer des emplois aux deux extrêmes : dans les secteurs à haute valeur ajoutée et haute qualification d'une part, dans ceux à faible valeur ajoutée et basse qualification de l'autre (Freeman, 1998).

Autre paradoxe, *les évolutions des qualifications dans le secteur manufacturier et les services peuvent être opposés*. Ainsi en matière de travail manuel, les évolutions de l'emploi dans les services pénaliseraient plutôt le travail qualifié, à l'opposé de ce que l'on observe dans l'industrie manufacturière.

Enfin, les différences entre États-Unis et France concernant les divers *secteurs tertiaires* semblent moins accusées que celles qui prévalent pour les *secteurs manufacturiers*. C'est dire la grande hétérogénéité des transformations qui affectent les organisations productives, et par voie de conséquence, les besoins en matière de formation initiale comme de mise à niveau périodique des compétences.

À la lumière de cette trop brève analyse, apparaissent mieux les difficultés propres à la formation professionnelle : tenir compte de l'abstraction croissante du travail, mais en même temps de spécificités sectorielles persistantes, que met encore en relief le passage à une économie tertiaire.

La formation continue demeure un complément plus qu'un substitut à la formation générale

La visée des lois sur la formation professionnelle n'est pas seulement d'actualiser les compétences des salariés tout au long de leur cycle d'activité, mais aussi de compenser les inégalités initiales en matière de formation de base. Dans cette optique, on s'attendrait donc à ce que l'intensité de la formation professionnelle soit inversement proportionnelle au niveau de diplôme initial. Mais les théories du capital humain suggèrent une tout autre corrélation. Si l'on suppose que la formation initiale a le double effet, d'une part d'inculquer un certain nombre de connaissances et d'attitudes à l'égard du travail, d'autre part « d'apprendre à apprendre » et de sélectionner ceux des individus dont les capacités d'apprentissage sont les plus favorables, alors les entreprises devraient privilégier la formation des plus qualifiés car le rendement de l'investissement correspondant serait plus important. On pourrait imaginer de transposer ici l'une des équations centrales des modèles de croissance endogène :

Taux de croissance des compétences =
Niveau de formation initiale x Investissement en formation professionnelle

Dès lors, l'optimisation par les firmes du rendement de l'investissement en formation en capital humain spécifique conduirait à exacerber les inégalités éducatives observées lors de l'entrée sur le marché du travail… pour autant bien sûr que le rendement de l'investissement soit constant quels que soient son volume et le niveau de la formation initiale, hypothèse qui est le talon d'Achille des théories de la croissance endogène (Amable, Boyer et Lordon, 1997). Il serait sans doute plus raisonnable de supposer que les rendements de la formation prennent la forme d'une courbe logistique par rapport à l'intensité de la formation, ce qui fait apparaître la possibilité de deux équilibres distincts. D'un côté des économies dans lesquelles l'homogénéité de la formation initiale et le caractère coopératif des relations professionnelles incitent à un fort investissement dans les compétences de la main d'œuvre perçue comme facteur de compétitivité et actif de la firme. D'un autre côté des économies plus inégalitaires quant au système éducatif, et surtout dans lesquelles la défiance entre dirigeants et opérateurs conduit à privilégier la substitution capital-travail (Boyer et Caroli, 1993b).

Ainsi, la formation continue serait très largement complémentaire de la formation initiale et n'aurait pas les propriétés attendues par le législateur en matière de rééquilibrage des inégalités. Des analyses plus théoriques suggèrent même la possibilité d'un paradoxe (Caroli et Thoenig, 1999).

Si *les innovations sont incrémentales* et ne remettent pas en cause la division du travail, leur multiplication conduit logiquement les firmes à accentuer leur effort de formation, conformément à l'intuition. Vont dans le même sens, la baisse du coût de la formation professionnelle ainsi que la réduction des incertitudes macroéconomiques.

Si par contre *les innovations sont plus radicales* et déstabilisent les procédures internes d'amélioration continue des compétences (par exemple le savoir-faire en matière de mécanique est remplacé par des logiciels et des procédures digitales), alors les entreprises ont intérêt à réduire la promotion au sein de leur marché interne grâce à la formation, au profit de l'embauche de nouveaux diplômés apportant directement les compétences associées au paradigme productif émergent (le technicien « maison », spécialiste de la mécanique est ainsi remplacé par l'informaticien).

Ce basculement de la stratégie sera d'autant plus important que *le coût de la formation initiale baisse* par rapport à celui de la formation continue, ce qui peut être le cas lorsque la création de nouveaux cursus permet de mobiliser des rendements d'échelle, alors que la mise à niveau des compétences des salariés anciens est beaucoup plus complexe du fait de l'hétérogénéité de savoirs non codifiés acquis par la pratique.

Enfin, si les firmes éprouvent de plus en plus de *difficultés à prévoir la conjoncture* macroéconomique comme les tendances lourdes de la technologie et de l'organisation, elles auront aussi intérêt à basculer de la formation professionnelle au recrutement d'employés déjà dotés des qualifications requises, disponibles au sortir du système éducatif *(cf.* Bartel et Lichtenberg, 1987)…pour autant bien sûr qu'elles soient suffisamment standardisées tout en demeurant adaptées aux besoins de chaque firme.

Quelle est la configuration exacte observée en France : complémentarité ou substituabilité entre formation initiale et formation professionnelle (Béduwé et Giret, 1999) ? Certains éléments empiriques suggèrent une réponse intéressante, car quelque peu surprenante (OCDE, 1999a).

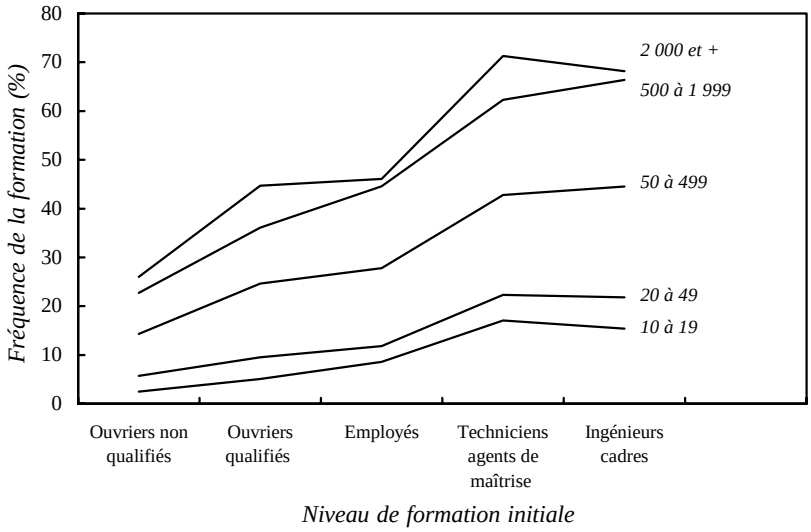
D'une part, la fréquence de la formation est bien croissante avec le niveau de diplômes obtenus au sortir du système scolaire à quelques rares exceptions près, au-delà par exemple du niveau bac + 2 (graphique 2). Par ailleurs, cette fréquence est croissante avec la taille de la firme, ce qui est conforme à l'hypothèse de marchés internes, bâtis sur la formation continue, au sein des plus grandes firmes. On pourrait en déduire que le rendement est donc croissant avec le niveau initial de formation.

D'autre part pourtant, des études, certes fragiles, sur le rendement de la formation tendent à conclure que le rendement est très élevé pour les faibles diplômés et qu'il ne cesse de décroître en fonction du niveau atteint au sortir du système éducatif. La décroissance observée en France est particulièrement spectaculaire (graphique 3).

C'est là un paradoxe de la formation continue, tout au moins en France car le phénomène est moins marqué dans certains pays scandinaves et de l'Europe du nord (OCDE, 1999a, pp. 158). Alors que la pratique des firmes françaises est plutôt d'accorder une formation aux salariés les mieux dotés en termes scolaires, ce qui suggérerait une complémentarité entre ces deux modalités de formation des compétences, l'analyse des rendements inciterait à conclure que formation initiale et formation tout au long de la vie

devraient être essentiellement des substituts. Si les données du graphique 3 s'avéraient robustes, il faudrait en conclure qu'un rééquilibrage de la formation professionnelle en direction des moins qualifiés aurait un double effet : réduire les inégalités sociales et améliorer la performance des firmes. C'est un argument qui militerait en faveur d'un droit de tirage sur la *formation continue* qui serait accordé à *l'individu*, d'autant plus généreusement que la formation initiale aurait été écourtée. Mais bien sûr, pour que les compétences ainsi acquises au cours de la carrière professionnelle contribuent à la performance de la firme, il importerait que le cursus choisi soit négocié avec la firme… mais à l'initiative du salarié, en fonction de son projet professionnel à moyen-long terme. Une telle mesure serait d'autant plus importante que la différenciation des relations salariales depuis 1983 a pour base le degré et la plus ou moins grande transférabilité des compétences (Beffa, Boyer et Touffut, 1999).

2. Une double inégalité en matière de formation continue
Niveau initial de formation et taille de l'entreprise



Source : Secrétariat d'État aux Droits des Femmes (1999) : *La formation professionnelle*, p. 65.

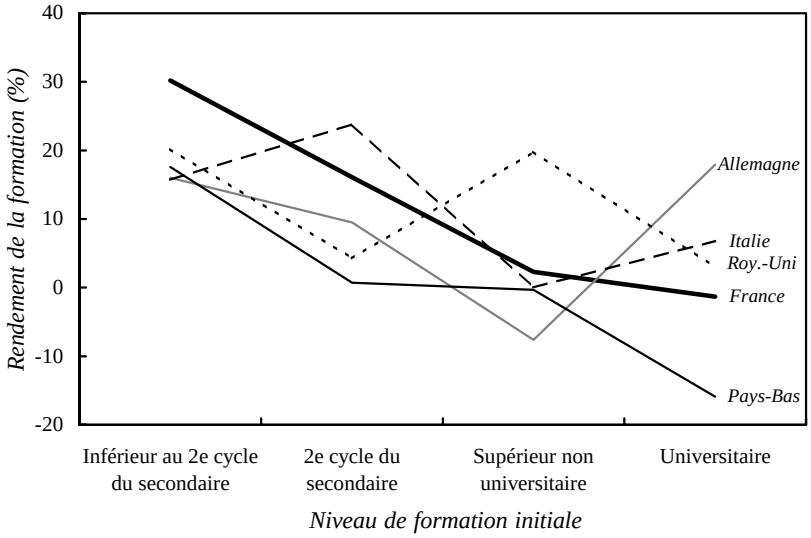
La difficile constitution d'un marché de la formation : des raisons structurelles

Peut-on confier au marché, c'est-à-dire aux mécanismes de concurrence, le soin d'allouer les moyens requis aux tâches de formation les plus souhaitables, tant pour les entreprises que pour les salariés eux-mêmes ? La multiplicité des organismes publics et privés intervenant dans la formation, la

complexité des dispositifs d'aide à la réinsertion par la formation, la difficulté de construction d'indicateurs de performance, l'absence de transparence, sont autant de facteurs qui semblent hypothéquer la mise en mouvement des mécanismes de concurrence typiques du marché (Gauron, 2000). Sans nier l'impact de cette complexité institutionnelle de l'offre de formation professionnelle et l'intérêt d'une rationalisation et simplification des procédures actuelles, il n'est pas sans intérêt de souligner les nombreux *obstacles structurels* qui pèsent sur la formation d'un marché en bonne et due forme.

Au niveau le plus fondamental, alors qu'on peut tenter de définir des standards pour la formation initiale (ce que codifient manuels du secondaire et *text books* universitaires), par définition, la formation continue est beaucoup plus hétérogène car elle doit adapter son contenu et ses objectifs à une situation initiale spécifique, tenir compte des parcours professionnels de chacun et de la compétence visée à terme pour une insertion satisfaisante dans l'entreprise. Il est par nature extrêmement *difficile de standardiser la formation professionnelle*, et cela pèse durablement sur la possibilité d'un marché véritable (White, 1981). La certification, pour utile qu'elle soit pour les salariés et les firmes, est encore limitée et ne suffit pas nécessairement à instituer un marché transparent de la formation.

3. Le rendement de la formation : très élevée pour les faibles niveaux de formation initiale



Source : OCDE (1999a) : La formation des travailleurs..., tableau 1.13, p. 178.

Pour leur part, les stratégies des firmes, lorsqu'elles proposent des formations à leurs salariés, visent à *stabiliser et fidéliser* ceux d'entre eux dont les compétences sont les plus essentielles, ce qui se traduit en France par un lien entre stabilisation de l'emploi et accès à la formation (Goux et

Maurin, 1997). En conséquence, il est probable que la formation est largement idiosyncratique puisqu'elle vise tout autant à former aux routines propres à l'entreprise, voire à développer l'aptitude à coopérer, qu'à délivrer des connaissances techniques et génériques. C'est le strict opposé d'un modèle dans lequel la standardisation permettrait au contraire la mobilité du salarié à la recherche d'une rémunération supérieure dans une autre entreprise requérant sensiblement les mêmes compétences. Ainsi, en l'absence de dispositifs institutionnels adéquats, on peut concevoir qu'à travers la formation continue, l'intérêt des firmes soit de consolider le fonctionnement de leur marché interne et non pas de favoriser la mobilité externe. Certaines analyses suggèrent même que c'est la configuration optimale dès lors que l'innovation est incrémentale : généralisation et homogénéité de la formation générale d'un côté, puis spécialisation de la formation en fonction des attentes propres à chaque firme d'un autre côté, ont longtemps constitué un atout majeur pour les grandes firmes japonaises (Rouilleault, 1993).

Une dernière difficulté pèse sur la possibilité d'un marché efficace de la formation : le besoin de standardisation s'oppose à l'impératif de réponse aux demandes des firmes de *compétences en voie d'émergence*. En effet, il faut un certain temps pour que les organismes de formation parviennent à détecter de nouveaux besoins, puis à calibrer leur offres en fonction des différentes demandes des firmes. Mais entre temps, l'innovation technologique et organisationnelle poursuit son cours, crée de toutes pièces des nouvelles branches et simultanément fait dépérir les industries traditionnelles auxquelles correspondait une offre plus ou moins codifiée de formation. Compte tenu de ce décalage, les firmes et particulièrement les directions des ressources humaines ont tout intérêt à bâtir des cursus maison ou à demander à des firmes de les élaborer, aux antipodes de l'offre existante. La destruction créatrice affecte aussi les formations et ceux qui les conçoivent. Ce n'est que si l'équivalent d'une « révolution industrielle » bouleverse l'ensemble des métiers qu'apparaît l'intérêt d'une codification externe à l'entreprise, sur le modèle de ce qui émerge, dans certains pays, en matière de littératie informatique. Enfin si les percées sont radicales et de grande ampleur, la reconfiguration de la formation initiale est elle-même à l'ordre du jour.

Les données statistiques sur la nature des emplois les plus dynamiques et les compétences qu'ils requièrent confirment ce décalage entre l'offre institutionnalisée de formation et les besoins émergents (tableau 2). Les métiers liés aux soins personnels et à la santé, comme ceux liés à la distribution et à la restauration, tendent à supplanter ceux liés à l'industrie manufacturière, qu'ils concernent la maintenance ou la conduite des industries de *process*. Selon la nature du métier, la formation peut, plus ou moins aisément, être codifiée donc externalisée et objet de concurrence marchande.

Cette difficulté d'institutionnalisation de marchés plaide en faveur de l'élaboration de *procédures et de règles générales*, régissant les choix des

salariés comme les stratégies des firmes, et simultanément la constitution d'un dispositif cohérent d'évaluation des effets de la formation, d'autant plus nécessaire que les incitations et/ou le financement publics sont déterminants (DARES, 1996, pp. 169-83).

2. Les évolutions de l'emploi de 1983 à 1998

En milliers

Soins aux particuliers	
Assistants maternels	+ 149
Formation, recrutement	+ 230
Santé	
Aides soignantes	+ 69
Professions paramédicales	+ 32
Infirmiers	+ 29
Médecins	+ 26
Sécurité	+ 44
Services	
Commerce de grande surface	+ 48
Restauration, cuisiniers	+ 59
Services administratifs, comptables, financiers	+ 38
Industrie	
Conducteur d'engins BTP	+ 38
Ouvriers qualifiés de maintenance	+ 34
Ouvriers d'industrie de *process*	+ 34

Source : INSEE (1999) : *Données Sociales.*

Cinq raisons pour favoriser la formation tout au long de la vie

Vu la multiplicité des effets de la formation, il n'est pas inutile d'expliciter les différents objectifs que pourrait se donner une politique privilégiant la formation tout au long de la vie. De façon très générale, système éducatif et formation professionnelle façonnent la division du travail, déterminent l'aptitude des individus à s'inscrire dans un contexte économique changeant. Ils devraient ainsi contribuer au maintien de la cohésion sociale, pour reprendre un terme fréquemment employé par la Communauté européenne. Néanmoins, une clarification de ces divers objectifs est essentielle lorsque l'on entend réformer les dispositifs institués par la loi de 1971.

C'est d'abord l'occasion de *redéfinir les frontières entre formation initiale et continue* d'une façon qui atténue la tension inhérente aux exigences de la citoyenneté d'un côté, à l'impératif économique de compétitivité de l'autre. Une règle claire de partage des tâches pourrait être la suivante. Au système éducatif, très largement public en France, le soin de développer la capacité *d'apprendre à apprendre* et de fournir l'ensemble des compétences

qui sont nécessaires à l'exercice de la *citoyenneté*. Au système de formation professionnelle, à dominante associative ou privée, l'objectif d'adapter l'évolution de ces *compétences* à la dynamique de l'innovation d'un côté, aux attentes des individus dans la gestion de leur cycle de vie de l'autre. Ce serait une réponse tant aux éducateurs qui redoutent une trop grande professionnalisation de l'école, qu'aux entreprises qui craignent un piètre rendement d'une formation qui serait trop générale car assurée par un secteur éducatif coupé des « réalités économiques »..

La formation professionnelle est ensuite un moyen pour *redonner vigueur et légitimité aux marchés internes* qui, dans le secteur manufacturier, ont eu tendance à se contracter au cours des deux dernières décennies, car la flexibilité externe a été l'instrument privilégié de réponse à l'incertitude macroéconomique et la nécessité de modération des coûts de production. Au début de la présente décennie, les discussions autour de la « nouvelle économie » et de « l'économie du savoir » (OCDE, 1999b) mettent au premier plan la question des réformes structurelles qui permettraient l'épanouissement de nouveaux paradigmes productifs. Dans ce contexte, la formation continue a alors pour rôle de fluidifier les marchés internes par un redéploiement des compétences. Elle est donc plus essentielle encore que sous le régime de croissance fordiste, mais appelle un réajustement des dispositifs correspondants.

Simultanément, se déploie *une concurrence par la qualité* des produits et des services associés, parallèlement à l'effort d'innovation. Or beaucoup d'études convergent (Salais et Storper, 1994, ou Boyer et Durand, 1998) pour considérer que la qualification des opérateurs va de pair avec le relèvement de la qualité des produits. Si certains pays, tels l'Allemagne et le Japon (Boyer, 2000b) ont largement utilisé cette stratégie dans les années quatre-vingt et quatre-vingt-dix, le redéploiement de la concurrence au sein du grand marché européen donne une prime particulière à la différenciation par la qualité, ne serait-ce que parce qu'elle permet de soutenir des industries et des services à haute valeur ajoutée et salaire élevé. On pourrait même concevoir qu'une fraction significative de l'innovation puisse dériver de la compétence des opérateurs, autre argument en faveur de la formation continue.

Compte tenu de la faible qualification des salariés entrés dans la population active française dans les années soixante et soixante-dix, la formation professionnelle pourrait être une méthode pour *éviter la mise en préretraite* de salariés dont les compétences sont devenues, ou sont réputées, obsolètes. Mais bien sûr la causalité inverse joue aussi. Si les entreprises comme les syndicats anticipent une réduction continue de l'âge de mise en préretraite, il n'est pas rationnel de former les travailleurs au-delà de 45-50 ans. Pourtant des comparaisons internationales montrent que cette pénalisation des vieux travailleurs n'est pas une fatalité. Très marquée en France (les salariés de 50 à 54 ans ont cinq fois moins de chance d'être formés que les salariés âgés de 25 à 29 ans), elle est inexistante dans des

pays tels que le Danemark ou la Suède, dans lesquels le rapport correspondant est inférieur à un (tableau 4). Mais bien sûr, les dispositifs régissant la retraite sont très différents, ce qui appelle une réforme simultanée de la formation tout au long du cycle de vie et de la retraite choisie et progressive. Cette interdépendance est clairement reconnue par les deux rapports du Conseil d'Analyse Économique sur ces questions (Gauron, 2000, et Taddei, 1999).

3. L'accès à la formation professionnelle est relativement inégalitaire en France

	Inégalités par rapport		
	Au sexe(*)	À l'âge(**)	Au niveau d'éducation(***)
Autriche	0,97	1,60	2,89
Belgique	*0,93*	2,19	14,93
Danemark	1,29	0,98	3,34
Finlande	1,28	1,50	3,30
France	*1,13*	*5,38*	*5,08*
Allemagne	0,96	3,32	5,19
Grèce	1,21	4,55	22,83
Irlande	1,12	2,51	3,25
Italie	1,46	*1,14*	8,29
Luxembourg	0,86	4,54	4,58
Pays-Bas	*0,93*	2,93	*1,93*
Portugal	1,03	6,13	37,29
Espagne	1,58	4,87	13,80
Suède	1,04	*0,88*	*2,11*
Royaume-Uni	1,16	1,55	5,55
Moyenne non pondérée OCDE	1,12	2,76	3,14

Notes : (*) Rapport des taux de participation des femmes aux taux de participation des hommes ; (**) Rapport des taux de participation des travailleurs de 25 à 30 ans aux taux de participation des travailleurs de 50 à 54 ans ; (***) Rapport des taux de participation des travailleurs de niveau universitaire au taux de participation des travailleurs de niveau inférieur au deuxième cycle du secondaire.

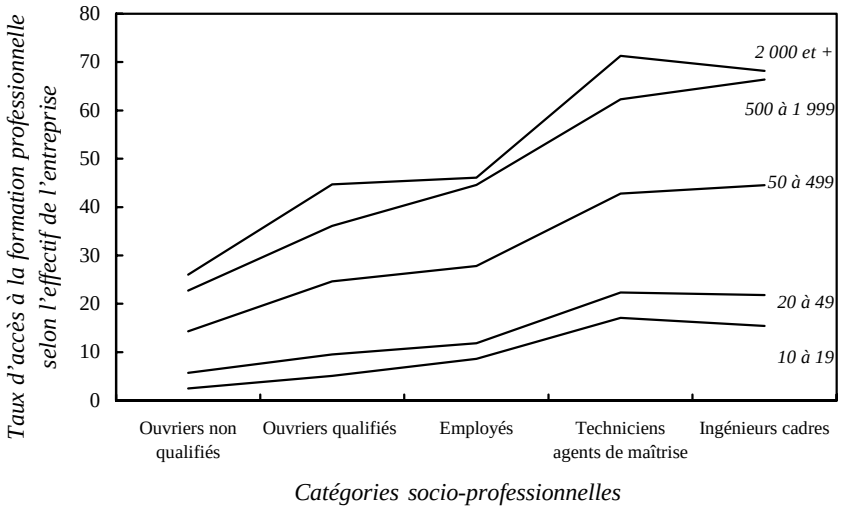
Source : OCDE (1999a) : *La formation des travailleurs adultes*, p. 162-164-166, Enquête communautaire sur les forces de travail (ELFS)

Enfin, la formation professionnelle peut contribuer à atténuer *l'exclusion sociale* liée à l'insuffisance des qualifications, mais cela suppose sans doute un notable redéploiement des dispositifs législatifs et des pratiques. De fait, l'accès à la formation est très inégalitaire, puisqu'il est d'autant plus aisé que le statut social est déjà élevé et que le salarié travaille au sein d'une grande entreprise (graphique 4). De plus, il faut le rappeler, en France,

la fréquence de formation est d'autant plus grande que le diplôme obtenu au sortir du système scolaire est élevé. Cette caractéristique est beaucoup plus marquée en France que dans les autres pays européens (tableau 3). Elle est d'autant plus surprenante que les comparaisons internationales font en moyenne ressortir une corrélation positive entre l'ampleur de l'effort de formation et le caractère relativement égalitaire de sa distribution (OCDE, 1999, p. 150). Comment corriger cette allocation ? Peut-être par la création d'un *compte éducation-formation* sur lequel chacun pourrait tirer tout au long de la vie. D'une part, comme on l'a déjà signalé, on pourrait ainsi envisager que la formation continue compense le handicap lié à l'insuffisance de la formation initiale au lieu d'en aggraver les effets. D'autre part, cela suppose aussi que les droits à la formation ne soient pas gérés à l'initiative des firmes mais deviennent *un droit individuel du citoyen*, quel que soit par ailleurs son statut (travailleur temporaire, chômeur, employé, indépendant,…). C'est à ces conditions que la formation pourrait cesser de contribuer à l'accroissement des inégalités de salaire comme d'accès à l'emploi (Goux et Maurin, 1997, pp. 52-3).

C'est une invitation à resituer la formation professionnelle par rapport aux politiques d'emploi en général, à la lutte contre le chômage en particulier.

4. Un autre paradoxe de la formation professionnelle : il renforce les inégalités de statut



Source : Secrétariat d'État aux Droits des Femmes (1999) : *La formation professionnelle*, p. 65.

La place de la formation au sein des politiques d'emploi

Depuis le milieu des années quatre-vingt, les recommandations des économistes en vue de lutter contre le chômage en Europe, consistent à combiner un abaissement du coût salarial des moins qualifiés avec un encouragement à la formation (Drèze, 1990). En fait, il s'agit de stratégies contrastées qui, menées isolément, pourraient conduire à des configurations finales fort différentes.

Si l'allégement du coût des prélèvements obligatoires sur le travail des peu qualifiés est supposé avoir un effet relativement rapide sur l'emploi et surmonter provisoirement le handicap d'employabilité de cette catégorie de main d'œuvre, à l'opposé la formation vise à relever durablement les compétences, donc la capacité d'emploi et de gain salarial. Dans le premier cas, les politiques publiques visent à enrayer la spirale négative liée à l'impact du chômage sur l'exclusion sociale, dans le second, elles cherchent à développer les externalités positives caractéristiques d'une économie du savoir. Les subventions à l'emploi des peu qualifiés entérinent les *échecs du passé* en ajustant le coût global du travail à sa faible productivité actuelle, alors que l'incitation à la formation fait *un pari sur l'avenir* en anticipant que le relèvement des compétences finira par avoir un effet favorable à long terme, au-delà même des vicissitudes et imperfections liées au fonctionnement des marchés de l'emploi et à l'inertie dans les organisations des firmes.

Pourtant ces deux mesures partagent une même difficulté : le caractère incertain des évaluations de leur efficacité. La première parce qu'il est difficile d'isoler l'effet propre d'une réduction du coût des effets de conjoncture, des substitutions qu'induisent les mesures ciblées, de stratégies opportunistes de la part des entreprises. La seconde car il faudrait disposer d'études complètes sur des cohortes de salariés, ce qui n'est pour l'instant que très rarement le cas. Le dosage entre ces deux mesures suppose des éléments de paris sur des phénomènes et des enchaînements, pour l'instant imparfaitement maîtrisés. Par ailleurs, si la mesure d'aide aux non qualifiés n'est pas associée à un reprofilage d'ensemble des prélèvements sociaux, le risque est grand de voir se créer un salariat à deux vitesses, l'un durablement subventionné et peu productif, l'autre doté d'un dynamisme propre de croissance de la productivité et des niveaux de vie, avec peu de passerelles entre les deux statuts… à moins que l'économie ne s'approche du plein-emploi. On peut alors redouter que la solution transitoire d'un abaissement du coût salarial finisse par marquer durablement le sentier de croissance économique, à l'opposé de la visée qui devait être celle de l'économie du savoir. Dans le cas américain, coexisteraient alors durablement, d'un côté des « working poors », d'un autre des salariés intégrés dans une carrière professionnelle. En Europe, des chômeurs de longue durée et des travailleurs découragés ne parviendraient pas à rejoindre le groupe des salariés soumis à l'impératif de compétitivité, d'innovation, d'implication dans le travail. *A contrario*, un nouveau statut de la formation profession-

4. Les effets de diverses stratégies, dont la formation sur le

Stratégie / Caractéristiques	Éducation générale	Formation en alternance	Formation sur le cycle de vie	Bais
Effets sur :				
Le changement technique	En théorie, nécessaire si innovations majeures	Réponse à un flux régulier d'innovations affectant l'ensemble d'une industrie	Réponse adéquate si innovation incrémentale	les
La réactivité aux chocs de court terme	Indirects à travers la variété des connaissances	Indirect à travers la polyvalence de la formation	Favorise la flexibilité interne	I
La compétitivité par la qualité	Indirects grâce à la capacité d'apprentissage	Forte liaison entre formation en alternance et qualité	Forte liaison compétence de la main d'œuvre / qualité des produits	I
L'emploi	Renforce l'employabilité générale	Renforce l'employabilité au sein d'un métier	Plus grande stabilité	ca
Les inégalités de revenu	Favorise leur réduction	Réduites au sein d'un groupe professionnel	En général réduction des inégalités	r
L'exclusion sociale	En général réduite	Plutôt réduite si système généralisé	Réduit celle des travailleurs âgés	Réd
Conditions institutionnelles				
Rapport salarial	Articulation entre relations professionnelles / système éducatif	Imbrication entre relations professionnelles et système de formation	Rapport salarial de type meso corporatiste	
Relations État/Économie	Organisation de l'accès à l'éducation	Pas de rôle direct mais incitations et cadre législatif	Création de droits individuels à la formation	J et c
Compatibilité avec le mode de régulation	Économie suffisamment riche pour investir dans l'éducation	Forte avec un mode de régulation de type social démocrate / ou corporatiste	Prévisibilité et relative régularité des évolutions macroéconomiques	Mod sur u

nelle garantissant une homogénéité des droits pour l'ensemble des salariés et un reprofilage complet des prélèvements obligatoires seraient susceptibles de réintroduire une certaine homogénéité des trajectoires salariales.

Mais l'élévation des compétences peut être obtenue à travers des modalités différentes selon qu'elle est le résultat d'une amélioration de l'éducation générale pour les jeunes générations, de la généralisation de la formation en alternance, ou encore la formation tout au long du cycle de vie. De plus, jusqu'à une date récente, la flexibilité de l'emploi et des horaires a été présentée comme un instrument de lutte contre le chômage. Il est possible d'esquisser une comparaison des effets de ces diverses stratégies selon une multiplicité de critères (tableau 4).

Une intensification de l'investissement dans *l'éducation de base* a pour mérite de pouvoir former de nouvelles générations capables de mettre en œuvre les innovations majeures que l'on associe à l'économie du savoir, d'autant plus que se transformeraient les méthodes d'enseignement en direction d'un « apprentissage de l'apprentissage ». Par ailleurs, les pays qui ont le plus développé l'accès à la formation de base manifestent en général de moindres inégalités salariales que ceux dans lesquels le système scolaire s'est, explicitement pu non, polarisé sur la question de la sélection des élites. Dans le premier cas, l'exclusion sociale est moins fréquente et la capacité à remonter les filières dans la division internationale du travail en est améliorée. Encore faut-il que relations professionnelles et système éducatif soient explicitement articulés, moins en délivrant les compétences techniques que requièrent les firmes qu'en livrant une stratification des compétences générales des individus. Une telle stratégie ne porte ses fruits qu'au fur et à mesure du renouvellement de la population active, c'est-à-dire qu'elle est loin de répondre aux impératifs du court-moyen terme.

La formation en alternance constitue une autre modalité de formation des compétences, caractérisée par une imbrication des trois systèmes de relations professionnelles, d'éducation et de formation continue. La force d'une telle stratégie est de livrer des compétences aussi bien théoriques que pratiques, suffisamment générales pour être applicables dans diverses entreprises et sur une large fraction de la carrière salariale, si ce n'est sa totalité. Il s'agit d'un système intermédiaire entre le précédent et un troisième, dans lequel au contraire, l'ensemble de la formation professionnelle serait délégué à chaque firme en fonction de ses besoins propres. Au sein d'un même métier les inégalités se trouvent ainsi limitées du fait de l'homogénéité des compétences certifiées par un diplôme, alors que la mobilité tant interne qu'externe est possible dans le maintien, voire l'extension, des compétences. Des efforts répétés d'acclimatation de ce modèle dans les pays européens, tels que la France ou encore le Royaume-Uni, n'ont pas livré les résultats espérés, c'est-à-dire ceux du modèle dual de l'Allemagne. Sans doute faute de partenaires sociaux capables de négocier les compromis institutionnalisés correspondants.

La formation sur l'ensemble du cycle de vie porte l'effort sur la restauration des compétences lorsque le durcissement de la concurrence et des innovations radicales viennent à éroder ou détruire l'avantage compétitif hérité du passé. Les diverses générations au travail sont donc concernées par cette remise à niveau, ou reconversion, ce qui *a priori* produit des effets de moyen terme et non pas seulement dans le très long terme. Au sein de cette stratégie, se distinguent plusieurs variantes selon le caractère préventif et anticipateur de la formation ou au contraire selon qu'elle vient compenser *ex post* ce que l'on appelait dans les années soixante-dix « les dégâts du progrès ». La Suède fut longtemps un excellent exemple des succès de cette stratégie.

Un bilan coût - avantage de ces diverses options reste à faire, semble-t-il (Buechtemann, 1998). Il est d'autant plus difficile qu'il faut procéder à des comparaisons internationales, ce qui rend problématique la généralisation d'une configuration optimale… supposant même qu'elle existe. Ainsi, l'accent mis sur l'éducation générale au Japon ne peut être séparé des particularités du rapport salarial propre à ce pays, par exemple la synchronisation du recrutement de tous les nouveaux entrants au sortir du système scolaire. Le système dual de formation, considéré comme l'une des forces de l'industrie manufacturière allemande, ne montre toute son efficacité qu'à travers la centralisation des négociations salariales au niveau de la branche. Pour sa part, le système de remise à niveau des compétences de type suédois, ne peut être séparé des politiques actives d'emploi et d'une forte implication budgétaire des autorités publiques régionales et nationale, dans la reconversion des industries en déclin.

C'est une invitation à resituer la question de la formation par rapport aux diverses autres réformes concernant le travail et l'emploi.

La formation professionnelle, composante d'une redéfinition d'ensemble du rapport salarial

Les liens qu'entretient l'organisation de la formation professionnelle avec la durée du contrat de travail, l'ampleur des carrières salariales, la nature de la division du travail et les modalités de départ à la retraite ont été déjà évoqués. Mais il est important de souligner que c'est là un problème général que rencontre l'analyse des institutions des marchés du travail : il est difficile d'apprécier l'impact de l'une d'entre elles sans prendre en considération celles qui complémentaires, en favorisent l'efficacité, ou au contraire antagonistes, en bloquent les potentialités (Fitoussi et Passet, 2000 et Freyssinet, 2000). Au demeurant, les recherches contemporaines sur les institutions économiques commencent à explorer la double hypothèse de complémentarité (Aoki, 2000), et de hiérarchie institutionnelles (Amable, 1999, et Amable et Petit, 1999).

Quatre de ces complémentarités au moins méritent d'être analysées comme préliminaires à une redéfinition des cadres législatifs et réglementaires.

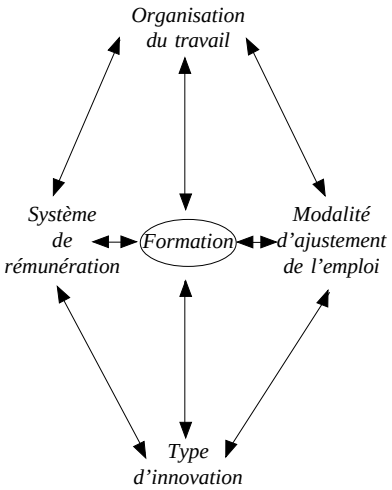
L'effort de formation professionnelle ne prend son sens que s'il se traduit par une amélioration à terme du revenu et de la *perspective de carrière* du salarié. Ainsi, dans les économies où les carrières des travailleurs manuels sont inexistantes et la prime à la compétence et l'ancienneté est minimale, il n'est pas surprenant qu'en moyenne la formation professionnelle soit peu développée (OCDE, 1999a). Cette complémentarité peut aussi porter sur la *stabilité de l'emploi*, ce qui semble le cas en France (Goux et Maurin, 1997), par contraste avec ce que l'on observe aux États-Unis où la compétence se traduit dans le salaire et moins dans la stabilité de l'emploi. La mobilité externe et l'absence d'instance assurant la coordination des efforts de formation semblent constituer un obstacle majeur à l'amélioration générale des compétences professionnelles aux États-Unis (Caroli, Glance et Huberman, 1995). À un autre extrême, la carrière salariale qu'assuraient les grandes firmes japonaises dans la période de forte croissance, a permis la maturation et l'extension des compétences nécessaires à leurs performances à long terme (Hashimoto et Raisian, 1989).

Les *modalités du financement et l'âge de la retraite* ne sont pas sans influence sur la répartition par âge et l'intensité de la formation sur le cycle de vie. Dans les pays où les salariés peuvent choisir de prolonger leur carrière, il n'est pas surprenant de noter une distribution par tranche d'âge de la formation beaucoup mieux répartie (tableau 4, supra). *A contrario*, dans tous les pays qui ont cherché à atténuer le chômage par des mises en retraite anticipées, les firmes n'ont pas été incitées à former leurs salariés d'âge mûr. Dans un cas extrême, si se prolongeait le double mouvement d'allongement de la formation scolaire et universitaire et d'abaissement de l'âge de la retraite, il se pourrait que s'atténue l'effort de formation professionnelle puisque les firmes auraient, en permanence, intérêt à embaucher de nouveaux salariés, mieux formés que ceux qui partent en retraite. Seul le retour à un quasi-plein-emploi permettrait d'enrayer un tel mouvement, qui par parenthèse, inciterait alors à permettre aux salariés qui le désirent de prolonger leur activité au-delà de l'âge légal de la retraite, quitte à accentuer les efforts de formation continue. C'est une invitation à synchroniser les réformes sur les retraites choisies et la formation tout au long de la vie, seconde complémentarité tout à fait essentielle dans le contexte européen et français.

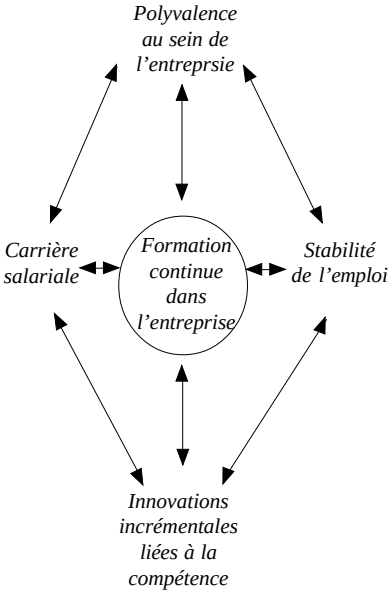
L'organisation du travail qu'implique une économie de la connaissance est plus propice au redéploiement de la formation professionnelle que ne l'était l'organisation fordienne de l'après Seconde Guerre mondiale. Il est significatif à cet égard que la recherche de la *qualification* du poste cède la place à l'amélioration des *compétences* des salariés, car dans le modèle productif émergent, la mobilisation du potentiel des nouvelles formes d'organisation et technologies est d'autant plus aisée que les travailleurs sont bien formés et incités à coopérer à la régularité des flux productifs, à l'amélioration de la qualité ou encore la recherche de la productivité. La formation se place ainsi au cœur de la réorganisation des firmes, selon un *nouveau modèle* manifestant de fortes complémentarités entre recherche de la

1. La formation professionnelle, partie intégrante de la rela

Les relations de complémentarité



La stabilité polyvalente (1er exemple)



qualité, juste à temps et réponse aux variations du marché (Milgrom et Roberts, 1990). Même si les études statistiques ne parviennent pas totalement à mettre en évidence l'influence des choix organisationnels et de l'usage des compétences (Greenan, 1996), nombre d'enquêtes de terrain suggèrent des changements significatifs dans le couple organisation du travail-compétence des salariés, même dans des industries finalement très traditionnelles (Durand et *alii*, 1999). C'est une troisième complémentarité entre organisation du travail et formation, encore plus essentielle dans les évolutions de longue période.

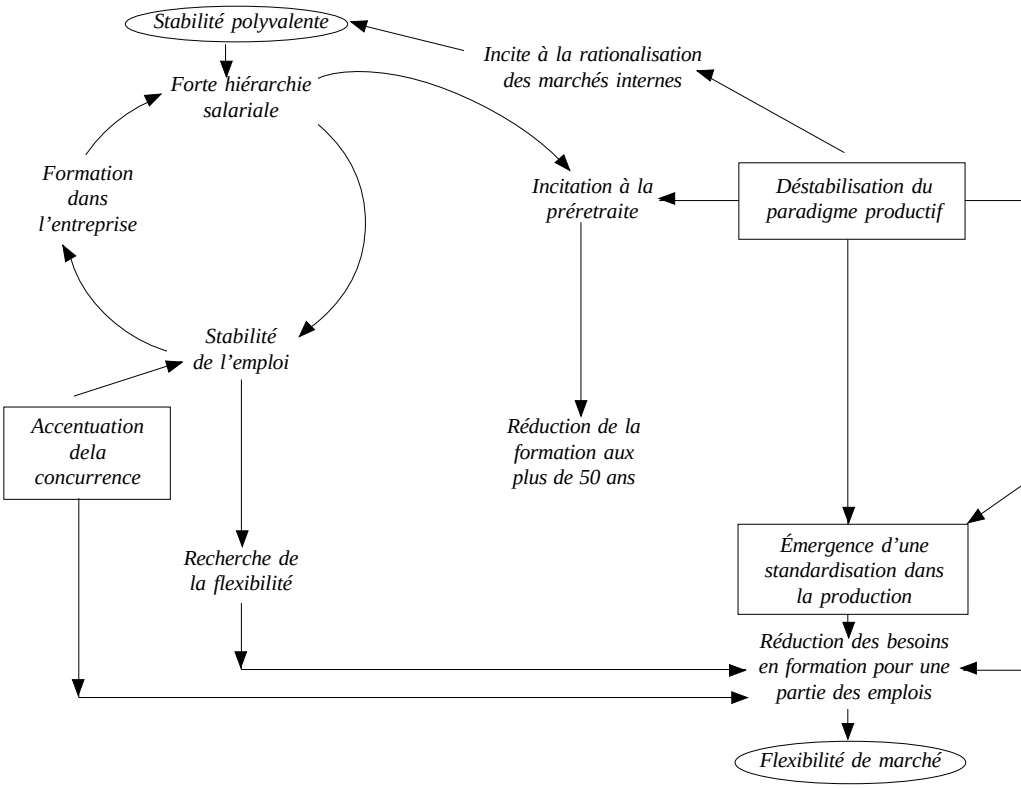
Enfin, l'orientation et l'intensité *des innovations organisationnelles et technologiques* affectent significativement le partage entre formation générale et professionnelle, éducation initiale et amélioration des compétences au cours de la vie active, et façonnent la diversification des filières de formation, le contenu des programmes, et déplacent donc le lieu d'exercice de l'apprentissage et de l'actualisation des connaissances (Caroli et Thoenig, 1999 et Gatti, 2000). *A contrario*, l'inadéquation des procédures de mise à niveau des compétences des opérateurs peut, dans certains cas, bloquer le redéploiement des firmes selon les nouvelles sources de compétitivité. En l'occurrence la complémentarité entre la formation et la nature du système d'innovation s'exprime dans la longue période, ce qui rend d'autant plus nécessaire une conception *anticipatrice* des lois destinées à codifier la formation professionnelle.

L'importance de ces complémentarités (figure 1) justifierait que l'on s'intéresse à la mise en relation puis au prolongement des divers rapports que le Conseil d'Analyse Économique a déjà consacrés aux diverses composantes de la relation salariale : la formation des salaires et le partage de la valeur ajoutée (Artus, Cohen, 1998), l'inégalité face à l'emploi (Atkinson, 1998), le financement et l'organisation des retraites (Davanne, 1998 et Taddei, 2000), l'assiette des cotisations sociales (Malinvaud, 1998), l'égalité homme-femme (d'Intignano, 1999), le temps partiel (Cette, 1999). La question est d'autant plus importante que les politiques d'emploi et la gestion de la couverture sociale deviennent des instruments privilégiés de l'adaptation des économies nationales aux changements structurels qu'implique déjà, et qu'impliquera plus encore dans le futur, l'euro (Boyer, 2000a). Or, des comparaisons internationales suggèrent que la conjonction d'un « bon » *policy mix* et de réformes ambitieuses en matière de rapport salarial est susceptible d'introduire des différences marquées en matière d'évolution de moyen terme de l'emploi et du chômage (Fitoussi et Passet, 2000).

L'octroi de droits individuels, antidote à l'éclatement des relations salariales ?

Une dernière étape de l'analyse appelle la prise en compte d'un phénomène majeur caractéristique des deux dernières décennies : alors qu'au-delà des disparités sectorielles, le régime fordiste tendait à l'homogénéisation des relations salariales, la période contemporaine est marquée par une

2. L'éclatement des relations salariales et la diversité des problè



forte hétérogénéité des relations salariales en voie d'émergence (figure 2) et cette diversification croissante n'est pas sans conséquence pour l'organisation de la formation (tableau 6). L'étude monographique de grands groupes français fait en effet ressortir que la différenciation des contrats de travail est étroitement corrélée avec *les modalités de formation des compétences* (Beffa, Boyer et Touffut, 1999).

Pour certaines activités manufacturières et services modernes, la performance dépend de façon cruciale des compétences spécifiques formées au sein de la firme et largement partagées par les salariés qui forment le noyau dur de la firme. L'intérêt mutuel de la direction et des employés est alors d'adopter un principe de « *stabilité polyvalente* » de l'emploi, au sein duquel des actions de formation intensives et récurrentes ont la charge de maintenir l'adéquation des compétences de la firme aux exigences des marchés et leurs transformations parfois rapides. Les firmes et les groupes concernés dépensent en général plus que ne l'imposerait le cadre réglementaire et législatif régissant la formation. Cela ne soulève apparemment aucun problème majeur parmi les salariés concernés.

Dans d'autres secteurs, marqués par la vigueur de l'internationalisation et des innovations de toute nature, ce sont des professionnels aux compétences « pointues » et essentielles à la compétitivité de la firme qui donnent la tonalité à la relation salariale. C'est ce que l'on observe dans le secteur de l'informatique et des télécommunications, des médias, de la publicité, de la nouvelle finance,…. Ces analystes symboliques pour reprendre le terme popularisé par Robert Reich, disposent d'un fort pouvoir de négociation dans la mesure où ils représentent une large partie de la compétitivité des firmes dans lesquelles ils acceptent de s'impliquer, moyennant un partage des profits et des plus-values boursières que génère leur activité innovatrice. Cette *relation salariale* « *professionnelle* » est bâtie sur une forte individualisation et appropriation des compétences qui sont actualisées en fonction d'un calcul optimisant la valorisation du capital humain dont chaque individu est porteur. Ces compétences trouvent en général leur origine dans le système universitaire…et le talent propre, de sorte qu'elles ne mobilisent que fort peu les procédures publiques de formation professionnelle.

Mais le nouveau cours du changement organisationnel a aussi pour conséquence d'impliquer une certaine standardisation des tâches, surtout intellectuelles d'ailleurs, grâce à l'informatisation et au développement des télécommunications. Ce mouvement s'applique tout particulièrement à la catégorie des services qui ont trait à l'entretien, la restauration, la distribution, le traitement routinisé de l'information et l'externalisation des tâches autrefois assurées au sein des entreprises manufacturières. Ces emplois, qui ont un contenu en compétence faible – même si certains diplômés peuvent les occuper, pour une période plus ou moins longue – ont aussi la particularité de permettre une *flexibilité de marché*, puisque le savoir-faire est en général incorporé dans les routines de l'entreprise. Il fait l'objet d'un apprentissage extrêmement rapide pour les nouveaux embauchés, ce qui ne

3. Trois relations salariales, autant de modes de formation de

	Organisation du travail		
	Polarisation mais complémentarité des tâches	Compétences idiosyncrasiques / Stabilité de l'emploi	Compéten pour mais t
Rémunération déterminée par :			
• Conventions collectives	0. Relation salariale fordienne		
• « Prix du marché »			2. Relati « prof
• Formule salariale propre		1. « Stabilité polyvalente »	
• Partage du profit			4. « Partage du risque
• Revenu de l'épargne salariale			5. « Implication patri

Note : Il s'agit de modèles théoriques purs. Les regroupements matérialisés par des ellipses correspondent
dans les études de cas.

Source : Beffa, Boyer et Touffut (1999).

permet pas en général une progression cumulative des compétences. Dans ce contexte, les entreprises ne sont pas incitées à former cette fraction de la main d'œuvre, dont le pouvoir de négociation est en général faible compte tenu de l'état du marché du travail, et qui finalement est assez mal garantie par le système conventionnel ou législatif organisant la formation continue.

À partir de ce diagnostic, il est possible de dresser deux scénarios contrastés.

Certains analystes pensent que la relation salariale bâtie sur la flexibilité de marché est largement due aux difficultés conjoncturelles rencontrées par l'économie française, de sorte que le retour de la croissance et l'apparition prochaine de pénuries d'emplois qualifiés, devraient progressivement résorber le groupe de ces salariés. La France et l'Europe devraient très bientôt suivre la voie tracée par les États-Unis depuis les années quatre-vingt-dix. L'effort de formation découlerait du redressement économique.

Mais d'autres font remarquer que les inégalités salariales liées aux diplômes se sont prolongées sur près de deux décennies, qu'elles sont inscrites dans l'organisation productive elle-même et qu'elles sont appelées à durer d'autant plus que s'épanouirait un régime de croissance stabilisée, permettant une nouvelle division du travail en fonction des compétences : d'un côté les concepteurs de l'économie, aujourd'hui de la communication, demain du savoir, de l'autre les exécutants, fussent-ils dotés d'ordinateurs et d'accès à la « toile ». Dans cette seconde option, une vigoureuse intervention en matière d'éducation et de formation tout au long de la vie serait plus nécessaire que jamais, compte tenu en particulier de l'abstraction croissante du travail, phénomène de longue portée.

Ce panorama fournit deux arguments supplémentaires en faveur d'une réforme qui irait dans le sens d'un renforcement des *droits individuels à la formation*. D'une part, ce serait une pression exercée sur les firmes pour améliorer le contenu en compétence des emplois offerts et simultanément la recherche d'une plus haute valeur ajoutée. D'autre part, pourraient être atténuées les inégalités liées au fonctionnement du système éducatif et à la stratification sociale qu'il détermine, ou qu'il entérine.

Lorsque l'on sait la place qu'occupe en France l'école dans la formation de la citoyenneté, la solidarité et les hiérarchies sociales, on mesure l'enjeu d'un renouveau de la formation professionnelle.

La probabilité de suivre une formation : estimation d'un modèle PROBIT

	France	Allemagne	Roy.-Uni
Constante	– 1,50(**)	– 0,68(**)	0,35(**)
Femme	0,01	0,11	0,15(**)
Groupe d'âge de 35 à 44 ans	– 0,14(**)	– 0,12(*)	0,00
Groupe d'âge de 45 à 54 ans	– 0,19(**)	– 0,45(**)	0,04
Ancienneté	0,03(**)	– 0,00	– 0,00(**)
Ancienneté au carré	– 0,00(**)	0,00(*)	0,00
Inférieur au 2e cycle du secondaire	– 0,45(**)	– 1,02(**)	– 0,54(**)
2e cycle du secondaire	– 0,12(**)	– 0,37(**)	– 0,33(**)
Grande entreprise	0,48(**)	0,23(**)	0,26(**)
Temps partiel	– 0,31(**)	– 0,34(**)	– 0,39(**)
Emploi temporaire	– 0,34(**)	– 0,25	– 0,24(**)
Secteur public	0,02	0,38(**)	0,34(**)
Marié	0,15(**)	0,24(**)	0,15(**)
Enfant de mois de 6 ans	– 0,05	nd	0,03
Femme x enfant de moins de 6 ans	– 0,20(**)	nd	– 0,27(*)
Femme mariée	nd	– 0,24(**)	nd
Agriculture	– 0,17	– 5,49(*)	– 0,09
Électricité, gaz et eau	– 0,25(*)	0,38(*)	0,44(**)
Construction	– 0,22(**)	– 0,24	0,05
Commerce de gros et de détail, restaurants	– 0,6	0,02	0,14(*)
Transports et communication	0,01	0,15(**)	0,09
Banques, assurances, services fournis aux entreprises	0,06	0,52(**)	0,37(**)
Services fournis à la collectivité, services sociaux et personnels	0,03	0,28(**)	0,23(**)
Nombre d'observations	8 286	3 442	3 117

Notes : (*) Significatif au seuil de 10 % ; (**) Significatif au seuil de 5 %.

Source : OCDE (1999a) : Perspectives de l'emploi de l'OCDE, juin, p. 178.

Références bibliographiques

Abowd J-M., H. Finer H. et Francis Kramarz (1998) : « Determinants of Compensation: An Analysis of Matched Longitudinal American Employee Data », *National Bureau of Economic Research* et *INSEE-CREST*, polycopié.

Acemoglu Daron (1998) : « Why do New Technologies Complement Skills? Directed Technical Change and Wage Inequality », *Quarterly Journal of Economics*, p. 1055-1089.

Amable Bruno (1999) : *Institutional Complementarity and Diversity of Social Systems of Innovation and Production*, Mimeo Université de Lille II et CEPREMAP, juin.

Amable Bruno et Pascal Petit (1999) : « Identifying the Structure of Institutions to Promote Innovation and Growth », *Couverture Orange CEPREMAP*, n° 9919, décembre.

Amable Bruno, Robert Boyer et Frédéric Lordon (1995) : « L'*ad hoc* en économie : la paille et la poutre » in *L'Économie devient-elle une science dure ?*, d'Autume et Cartelier (eds), Economica, Paris, p. 267-290.

Aoki Masahiko (2000) : *Toward a Comparative Institutional Analysis*, Mimeo Stanford University, à paraître.

Artus Patrick et Daniel Cohen (1998) : « Partage de la valeur ajoutée », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 2, La Documentation Française, Paris.

Atkinson Tony, Michel Glaude, Jacques Freyssinet et Claude Seibel (1998) : « Pauvreté et exclusion », », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 6, La Documentation Française, Paris.

Ballot Gérard, Fathi Fakhfakh et Erol Taymaz (1998) : « Formation continue, recherche et développement et performance des entreprises », *Formation et Emploi*, n° 64, p. 43-58.

Bartel A.P. et F.R. Lichtenberg (1987) : « The Comparative Advantage of Educated Workers in Implementing New Technoloy », *The Review of Economics and Statistics*, vol. LXIX, n° 1, février, p. 1-11.

Beduwé Catherine et Jean-François Giret (1999) : *Développement de la formation et marchés du travail en Europe (EDEX)*, Ronéotypée, note 286 (99)3, janvier.

Beffa Jean-Louis, Robert Boyer et Jean-Philippe Touffut (1999) : « Les relations salariales en France : État, entreprises, marchés financiers », *Notes de la Fondation Saint Simon*, n° 107, juin.

Berman Eli, John Bound et Zvi Griliches (1994) « Changes in the Demand for Skilled Labor Within US Manufacturing: Evidence from the Annual Survey of Manufactures », *Quarterly Journal of Economics*, 109, n° 2, p. 367-97.

Boyer Robert (1995a) : « Formation et emploi dans les nouveaux modèles de production », *Revue STI-OCDE*, n° 15, p. 119-147.

Boyer Robert (1995b) : « Wage Austerity or/and An Educational Push: The French Dilemma », *Labour*, (IIRA), Special Issue, p. S19-S65.

Boyer Robert (2000a) : « Institutional Reforms for Growth, Employment and Social Cohesion: 'Elements of a European and National Agenda' » in *'Portugal 2000' Reports Prepared for the Portuguese Presidency of the European Union (November 1999)*, p. 121-183, janvier.

Boyer Robert (2000b) : « The Embedded Innovative Systems of Germany and Japan: Distinctive Features and Futures » in *German and Japan in the 21th Century; Strengths Turning into Weaknesses*, Streeck Wolfgang et Yamamura Kozo (eds), Cambridge University Press, à paraître ; et ronéotypé CEPREMAP, janvier.

Boyer Robert et Eve Caroli (1993a) : « Production Regimes, Education and Training Systems: From Complementarity to Mismatch? », Communication à 'RAND Conference on Human Capital and Economic Performance', Santa-Barbara, octobre, *Miméo CEPREMAP*, novembre.

Boyer Robert et Eve Caroli (1993b) : Changement de paradigme productif et rapport éducatif : performances de croissance comparées France-Allemagne, *Mimeo INRA*, École-Chercheurs 'Changement des organisations, conventions, régulations', Giens, 27 septembre.

Boyer Robert et Jean-Pierre Durand (1998) : *L'après fordisme*, Syros, Paris.

Buechtemann Christoph F. (1998) : « L'enseignement professionnel et la formation technique en tant qu'investissement et mobilisation des ressources humaines et financières », *Formation et Emploi*, n° 64.

Caroli Eve et Mathias Thoenig (1999) : *Flexibilité du travail et inégalités : le rôle des marchés internes du travail*, Miméo CEPREMAP-LEA (INRA)-CREST, octobre.

Caroli Eve, Natalie Glance et Bernardo Huberman (1995) : « Formation en entreprise et braconnage de main d'œuvre aux États-Unis : un modèle dynamique d'action collective », *Revue Économique*, vol. 46, n° 3.

Cette Gilbert (1999) : « Le temps partiel en France », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 19, La Documentation Française, Paris.

DARES (1996) : « La formation professionnelle », in *40 ans de politique de l'emploi*, La Documentation Française, Paris, p. 169-176.

Davanne Olivier, Lorenzi Jean-Hervé et François Morin (1998) : « Retraites et épargne », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 7, La Documentation Française, Paris.

Drèze Jacques (ed). (1990) : *Europe's Unemployment Problem*, Cambridge MA, MIT Press.

Durand Jean-Pierre et *alii* (1999) *L'avenir du travail à la chaîne*, Collection Recherches, La Découverte, Paris.

Fitoussi Jean-Paul et Olivier Passet (2000) : « Réformes structurelles et politiques macroéconomiques : les enseignements de modèles de pays », Projet de rapport pour le *Conseil d'Analyse Économique*, à paraître.

Freeman Richard B. (1998) : « Wages, Employment and Unemployment: An Overview », *European Commission, EC/DGV-OECD/DEELSA Seminar*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, p. 21-31.

Freyssinet Jacques (2000) : « Les leçons des expériences de réduction du chômage dans les pays industrialisés », Projet de rapport pour le *Conseil d'Analyse Économique*, à paraître.

Gatti Donatella (2000) : *Institutions, savoirs, compétences : une analyse en termes de complémentarités*, Miméo Social Science Research Center (WZB), Berlin, janvier.

Gauron André (2000) : « Formation tout au long de la vie. Une prospective économique », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 22, la Documentation Française..

Goux Dominique et Éric Maurin (1997) : « Les entreprises, les salariés et la formation continue », *Économie et Statistique*, n° 306 (6), p. 41-55.

Greenan Nathalie (1996) : « Progrès technique et changements organisationnels : leur impact sur l'emploi et les qualifications », *Économie et Statistique*, n° 298, p. 35-44.

Hashimoto M. et J. Raisian (1989) « Investments in Employer-Employee Attachments by Japanese and US Workers in Firms of Varying Size », *Journal of The Japanese and International Economies*, n° 3, p. 31-48.

Majnoni d'Intignano Béatrice (1999) : « Égalité entre femmes et hommes : aspects économiques», *Conseil d'Analyse Économique*, n° 15, La Documentation Française, Paris.

Malinvaud Edmond (1998) : « Les cotisations sociales à la charge des employeurs : analyse économique», *Conseil d'Analyse Économique*, n° 9, La Documentation Française, Paris.

Maurel Françoise (1999) : *Géographie économique de l'Europe*, Rapport pour le Commissariat Général du Plan du groupe « Géographie économique » (présidé par), Economica, Paris.

Milgrom P. et J.Roberts J. (1990) : « The Economics of Modern Manufacturing: Technology, Strategy and Organization », *American Economic Review*, vol. 80 (3), p. 511-528, juin.

OCDE (1998) : *Perspectives de la science, de la technologie et de l'industrie*, OCDE, Paris.

OCDE (1999a) : « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE. Mesure et analyse », *Perspectives de l'OCDE*, p. 147-192 juin.

OCDE (1999b) : *L'économie fondée sur le savoir : des faits et des chiffres*, Réunion du Comité de la Politique Scientifique et Technologique, OCDE, Paris.

Rouilleault Henri (1993) : *Le Japon. Croissance économique et relations du travail*, Notes et Études Documentaires, La Documentation Française, Paris.

Salais Robert et Michael Storper (1994) : *Les mondes de production*, Éditions de l'EHESS, Paris.

Spence M. (1973) : « Job Market Signaling », *The Quarterley Journal of Economics*, p. 353-74, août.

Stankiewicz François (1995) « Choix de formation et critères d'efficacité du travail », *Revue Économique*, n° 5, Septembre, p. 1311-1331.

Taddei Dominique (1999) : « Retraites choisies et progressives », *Conseil d'Analyse Économique*, n° 21, La Documentation Française, Paris.

White Harisson (1981) : « Where do Markets come from? », *American Journal of Sociology*, 87(3), 517-47.

Annexe A

Formation professionnelle initiale et continue en Europe : synthèse comparative(*)

François Aventur et Martine Möbus

Centre d'Études et de Recherches sur les Qualifications (CEREQ)

De la formation professionnelle initiale...

Quelques enseignements relatifs à la dynamique des systèmes de formation et à l'articulation formation initiale/formation continue peuvent être tirés de l'ensemble des développements qui précèdent.

La formation professionnelle initiale n'a pas le même statut, ni connu le même développement au sein des systèmes éducatifs des pays considérés. La mise en perspective du profil de la population active occupée selon le niveau de formation certifiée reflète assez bien le niveau inégal d'investissement consenti dans ce domaine jusqu'à aujourd'hui. De même, la part d'élèves inscrits dans les filières professionnelles de l'enseignement secondaire varie fortement d'un pays à l'autre et n'est majoritaire que dans six des dix-sept pays de la comparaison *(cf.* tableau 1). Par ailleurs, l'apprentissage ne constitue le mode dominant de formation professionnelle que dans quatre pays. C'est donc l'école et non l'entreprise qui apparaît dans la plupart des cas comme l'acteur essentiel de la formation professionnelle des jeunes.

(*) Cette annexe reproduit des extraits de l'ouvrage *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, réalisé sous la direction de François Aventur et Martine Möbus (CEREQ) Étude CEREQ-Elf Aquitaine, Éditions Magnard-Vuibert, mars 1999. Nous remercions les auteurs et l'éditeur de nous avoir aimablement autorisé à procéder à cette reproduction.

1. Rôles de l'apprentissage et de l'enseignement professionnel

Rôle de l'apprentissage dans la formation professionnelle initiale	Part de la formation professionnelle dans l'enseignement secondaire		
	minoritaire	équilibrée	dominante
Faible poids	Belgique Espagne	Finlande	Suède
Tradition peu formalisée	Grèce Portugal Royaume-Uni	Italie	
Filière institutionnalisée	Irlande Luxembourg	France Norvège	Pays-Bas
Filière dominante			Allemagne Autriche Danemark Suisse

Si les situations nationales offrent une configuration très différenciée, en revanche leur dynamique présente un certain nombre de convergences dont trois dimensions méritent d'être brièvement évoquées : les poursuites d'études, les difficultés d'insertion professionnelle et le type de réformes mises en œuvre.

Dans l'ensemble des pays, les jeunes privilégient de plus en plus la poursuite d'études dans les filières longues, générales ou professionnalisées. Il convient de noter à cet égard le succès croissant remporté par les filières professionnalisées du supérieur, souvent de durée plus courte et de création plus récente que les parcours académiques classiques.

Le phénomène généralisé de poursuite d'études, résultat de la démocratisation de l'enseignement, est actuellement amplifié par la volonté des familles de se prémunir contre le risque de chômage, compte tenu de la dégradation de la situation de l'emploi. En effet, dans tous les pays, à de rares exceptions près, les jeunes connaissent des difficultés accrues d'accès à l'emploi même si celles-ci n'ont pas partout la même ampleur. Ainsi, le rapport entre le taux de chômage des jeunes et le taux de chômage moyen indique qu'il y a, dans un certain nombre de pays, une spécificité du chômage des jeunes. De ce point de vue, sans qu'il soit possible d'établir de stricte relation de causalité, on peut constater que la plupart des pays où les jeunes sont relativement moins frappés par le chômage sont également ceux qui accordent une place importante à la formation professionnelle, sur le plan quantitatif et qualitatif.

Les systèmes éducatifs et plus particulièrement la formation professionnelle initiale ont fait l'objet de nombreuses réformes au cours des années

récentes dans presque tous les pays de la comparaison. Ces réformes ont pour objectif de lutter contre les situations d'abandon et d'échec scolaire, de resserrer les liens entre la formation et l'emploi par le développement de l'alternance et d'améliorer, voire de créer de nouveaux modes de certification de la formation professionnelle initiale, afin de rendre plus visibles les compétences détenues.

On peut observer à cet égard les difficultés soulevées par la mise en œuvre des formations en alternance dont il semble également délicat d'évaluer les résultats en termes d'amélioration des conditions d'insertion professionnelle. Ces réformes contribuent en outre à rendre de moins en moins réelle la distinction entre formation initiale et formation continue : ouverture des formations initiales (apprentissage compris) aux adultes sans qualification, accès aux mesures publiques d'insertion en alternance au-delà de 25 ans, nouvelles formes de validation des acquis s'adressant indifféremment aux publics jeunes et adultes, modes de financement communs.

... À la formation continue

La formation professionnelle continue et plus largement l'ensemble des pratiques de formation et d'éducation en cours de vie active sont des objets beaucoup plus difficilement saisissables que la formation initiale.

L'appréciation du niveau de formation certifiée des actifs occupés en témoigne clairement. Elle se polarise en effet sur des titres et diplômes pour lesquels l'accès s'effectue essentiellement par la voie de la formation initiale[1]. De manière générale, le niveau de formation tel qu'il est repéré dans les enquêtes statistiques est plus élevé pour les jeunes que pour les adultes, ceci attestant de la prégnance des effets du développement de la formation initiale. L'élévation de ce niveau en cours de vie active est marginale. Elle n'est perceptible que pour les formations de niveau supérieur et ne concerne que les pays nordiques et germaniques. Pour les autres niveaux et pays, la progression dans l'échelle des certifications s'effectue avant tout dans le cadre de poursuite d'études initiales pour les moins de 30 ans et plus rarement à l'occasion d'un retour en formation après ou en relation avec une expérience professionnelle.

La formation continue renvoie donc avant tout à une multitude de pratiques formatrices, généralement de courte durée, et détachées d'un objectif de certification équivalent à ce qui caractérise les cursus de formation initiale.

Cette diversité des pratiques est en écho avec l'absence le plus souvent constatée d'un véritable système national de formation continue, fondé sur des interactions organisées et cohérentes et sur une mesure régulière des activités de formation.

(1) Même si les formations à temps partiel comme l'apprentissage concernent des individus statistiquement considérés comme actifs.

Des évolutions positives sont cependant en cours dans tous les pays européens sous l'effet d'au moins deux facteurs. Le premier tient à la nécessaire adaptation aux changements rapides intervenant dans la technologie et l'organisation du travail. Le second est relatif au vieillissement démographique qui tend progressivement à souligner les enjeux inhérents à la formation des actifs sortis depuis longtemps du système éducatif. L'importance sociale et économique que revêt la formation continue contribue à en développer les usages dans tous les pays[2].

Cela a aussi pour conséquence l'apparition ou l'extension des formes d'organisation d'un champ naturellement touché par la complexité des interventions et des acteurs. Individus, employeurs, pouvoirs publics et partenaires sociaux sont en effet impliqués à de multiples échelons dans la décision, la mise en œuvre ou le financement de la formation continue.

Nous avons privilégié dans notre approche une lecture des pratiques nationales fondée sur le rôle des individus et des employeurs, affirmant en cela le caractère central des pratiques de formation en lien avec la performance des entreprises et la mobilité professionnelle des personnes. Cette relation employeur/salarié n'est évidemment pas exclusive du rôle souvent essentiel joué par les pouvoirs publics et les partenaires sociaux. Mais les bénéficiaires ultimes de la formation et de ses effets sont avant tout l'individu et l'entreprise. C'est la raison pour laquelle nous avons choisi cette clé d'entrée particulièrement éclairante des situations nationales.

2. La formation continue dans l'Europe des Quinze

	Initiative de l'employeur		
Initiative de l'individu	Faible	Moyenne	Forte
Réduite	Italie Espagne Grèce Portugal	Irlande	
Modérée		Allemagne Autriche Belgique Luxembourg	France
Répandue		Pays-Bas	Royaume-Uni
Forte			Danemark Finlande Suède

(2) On peut noter à cet égard que les deux facteurs évoqués précédemment ont des résonances économiques comme sociales : assurer l'efficacité des firmes comme l'employabilité des travailleurs.

De la sorte, il devient possible de rendre compte de façon synthétique mais suggestive des positions de pays les uns vis-à-vis des autres. C'est ce qu'illustre le tableau 2, qui propose une « cartographie » simplifiée voire simplificatrice des situations nationales, en fonction du rôle respectif de l'initiative individuelle et de celle de l'employeur.

Le principal enseignement que l'on puisse tirer de ce schéma tient au caractère avant tout complémentaire de ces deux types d'initiatives. Plus les employeurs recourent à la formation continue, plus le pays concerné a de chances de pouvoir s'appuyer sur des pratiques étendues de formation d'initiative individuelle.

Cette relation de complémentarité apparente n'est cependant pas complète.

Si en effet un pays se caractérise par une implication forte des entreprises dans la formation continue de leurs salariés, cela peut inciter ces derniers à réduire leur initiative personnelle dans le registre des formations à caractère professionnel. Dès lors que l'offre de ce type de formation est limitée et que les bénéfices attendus sont relativement modestes au regard des coûts supportés par la personne, l'incitation à s'y investir est faible. Le mécanisme va en outre se renforcer si les visées extra-professionnelles de la formation continue ont peu de valeur dans l'esprit des salariés. Cette configuration est, selon nous, illustrée par les pratiques françaises[3].

La relation de complémentarité n'est pas non plus directe. L'exemple précédent montre que la relation entre initiatives de l'employeur et de l'individu dépend de multiples facteurs liés à la culture nationale (valeur de l'initiative individuelle et de l'éducation permanente détachée d'objectifs professionnels), à l'organisation des marchés du travail (existence de filières promotionnelles basées sur la formation continue notamment), à la qualité de l'offre de formation (degré de flexibilité et d'ouverture aux besoins et contraintes des adultes) et aux incitations publiques ou conventionnelles facilitant l'initiative individuelle (droit d'accès à la formation, aides financières aux projets personnels, etc.). Ces facteurs se conjuguent de manière inégale et diverse en Europe, ceci expliquant la disparité des situations observées.

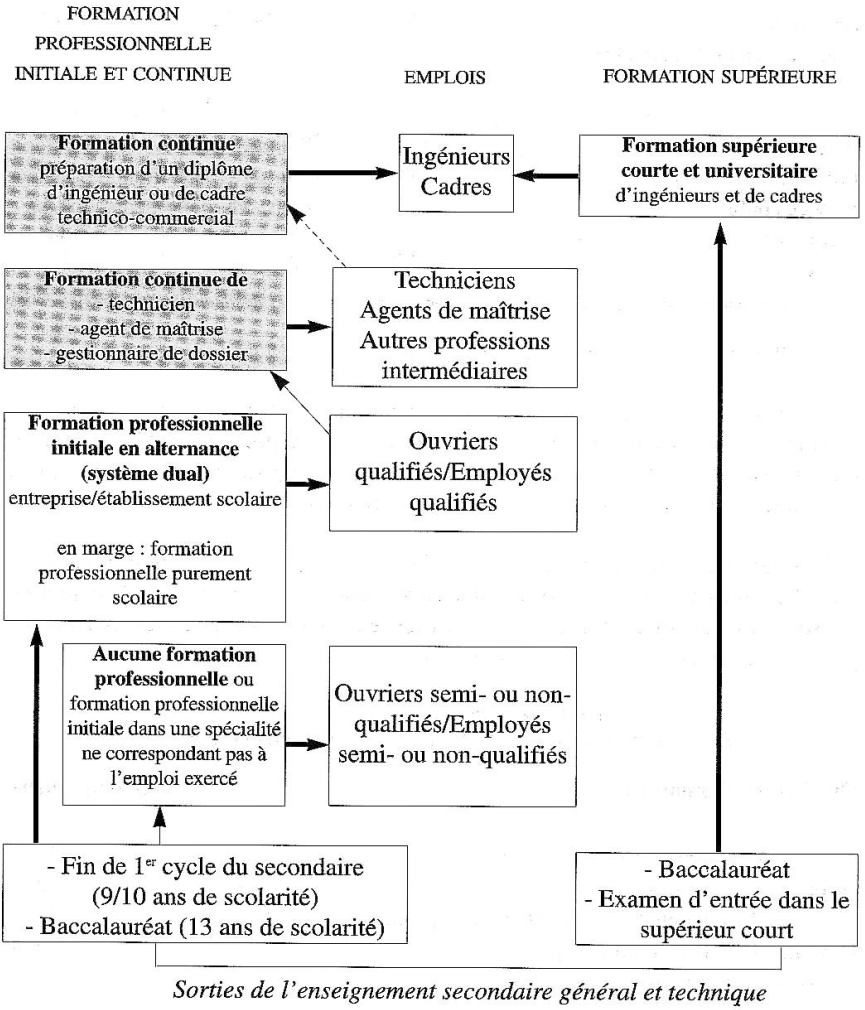
Enfin, il faut noter que ce paysage est sous-tendu par une logique de substituabilité partielle entre formation professionnelle initiale et formation professionnelle continue. Il semblerait en effet que les pays où la voie professionnelle (et plus particulièrement l'alternance) est dominante en formation initiale, favorisent le développement de formations continues débordant largement les objectifs professionnels et prenant appui sur l'initiative individuelle. Inversement, dans les pays où la formation initiale est dominée par la filière générale, la formation continue est plus marquée par les objectifs professionnels et par l'initiative de l'employeur.

(3) Les filières promotionnelles appuyées sur la formation continue sont peu développées dans les entreprises françaises. L'offre de formation certifiée est en outre moins ouverte que dans les pays germaniques ou scandinaves. La culture de l'éducation permanente et du développement personnel est par ailleurs nettement moins répandue que dans le nord de l'Europe.

3. Quelques exemples de nouveaux contrats de formation en alternan

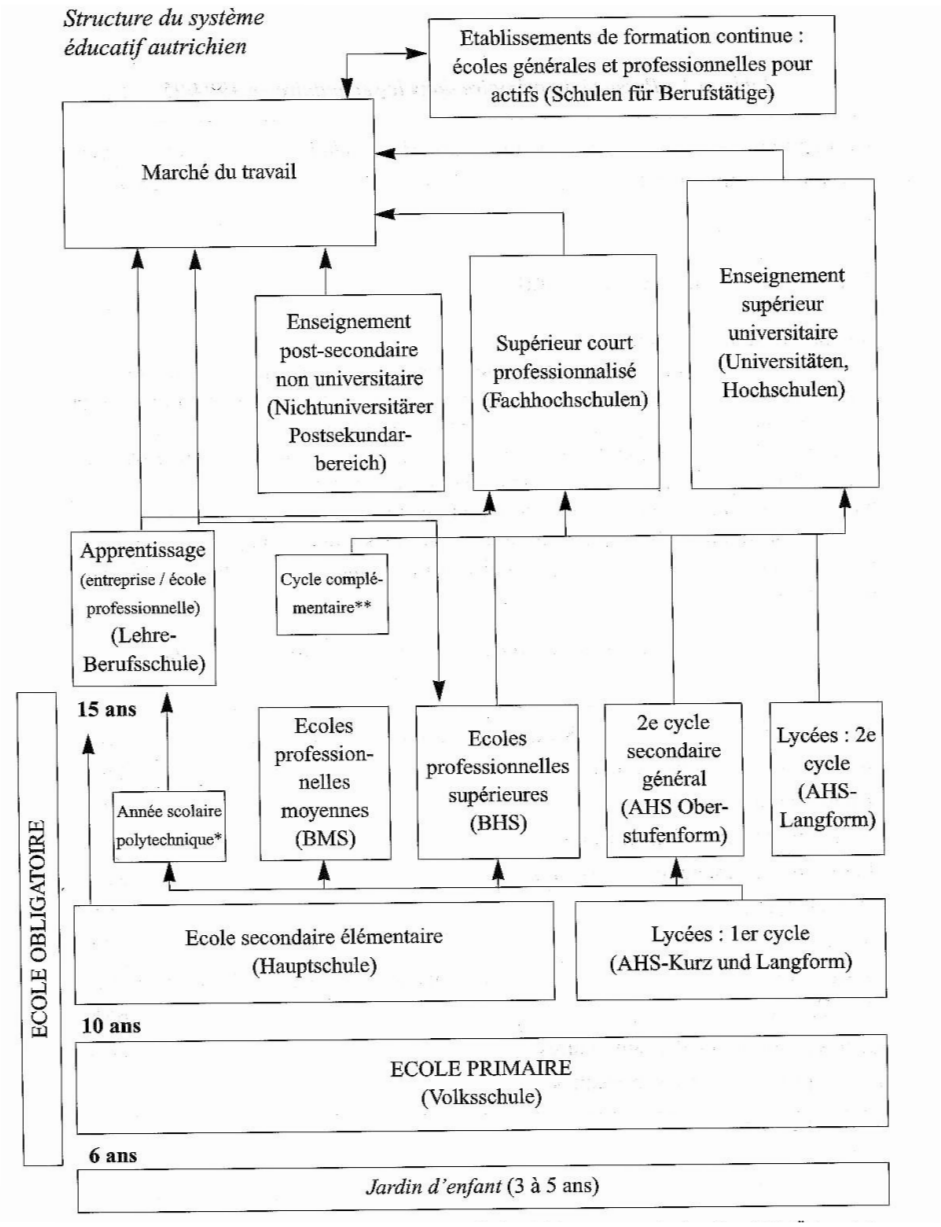
	Types de contrats	Publics	Financeme
France	Contrats de qualification (CQ)	Jeunes 16-25 ans sortis du système éducatif	Mixte : État (exoné de charges) entrepri (sur fonds FPC)
Belgique	Contrats de transition professionnelle • Convention emploi/formation • Entreprise d'apprentissage professionnel (EAP)	• Jeunes chômeurs 18-25 ans • Jeunes chômeurs 18-29 ans	Pouvoirs publics FS Exonération partiell de charges et subve aux organismes de f
Espagne	Contrats formatifs : • Contrats de stage • Apprentissage 94	• Diplômés de 16 à 26-28 ans • Jeunes non diplômés de 16 à 25 ans	• 60-70 % du sala • exonération de c 70 à 90 % du sal
Italie	Contrats formation-travail	Jeunes 15-29 ans	Subventions État (1 du salaire) et exoné de charges
Royaume-Uni	• *Youth training* • *Modern apprenticeship*	Jeunes 16-25 ans	Subventions publiq crédits jeunes pour une formation
Norvège	Nouvelle formule d'apprentissage (système 2 +)	Jeunes à partir de 16 ans	Subventions publiq aux entreprises : éq des coûts de format sur un an
Portugal	Nouvel apprentissage formalisé	Jeunes 14-24 ans	Subventions aux ce de formation

4. Allemagne : présentation schématisée de l'accès aux différentes catégories d'emplois selon la filière de formation professionnelle initiale ou continue



Source : Möbus M. (1994) : « L'alternance en Allemagne : une forme de régulation formation-emploi », *Séminaire CEREQ-CRA, Île de la Réunion.*

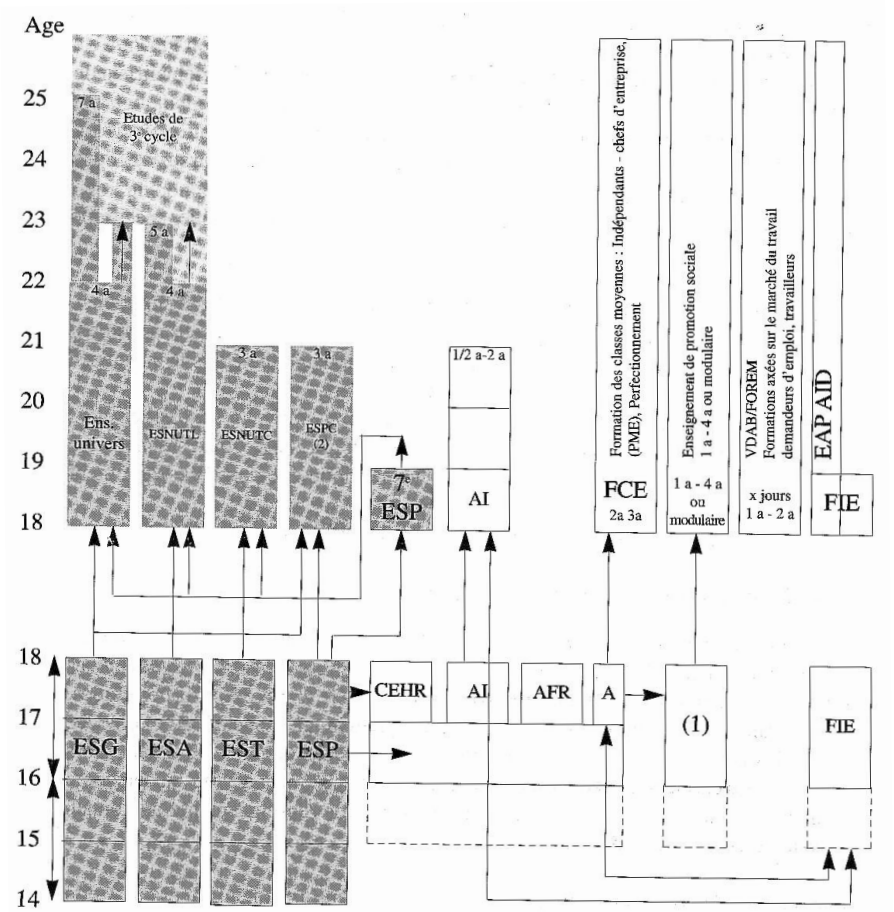
5. Autriche : schéma du système éducatif



Notes : (*) Cycle 'polytechnique' créé à la suite de la prolongation de la durée de scolarité obligatoire dans le but d'accueillir ceux qui quittent le système scolaire à temps plein après huit ans de scolarité ; (**) *Aufbaulehrgänge* : cycles offrant la possibilité de préparer le baccalauréat autrichien.

Source : Schéma original réalisé à partir de « Das Berufliche Bildungswesen in der Republik Österreich », *Document CEDEFOP*, 1991.

6. Belgique : schéma du système d'enseignement et formation professionnelle



Notes : (A) Apprentissage des classes moyennes ; (AFR) Autres formations reconnues ; (AI) Apprentissage industriel; (AID) Actions intégrées de développement ; (CEHR) Centre d'enseignement à horaire réduit ; (EAP) Entreprise d'apprentissage professionnel ; (ESA) Enseignement secondaire artistique ; (ESG) Enseignement secondaire général ; (ESNUTC) Enseignement supérieur non universitaire de type court ; (ESNUTL) Enseignement supérieur non universitaire de type long ; (ESP) Enseignement secondaire professionnel ; (ESPC) Enseignement secondaire professionnel complémentaire ; (EST) Enseignement secondaire technique ; FCE : Formation de chef d'entreprise (petites et moyennes entreprises) ; (FIE) Formation interne en entreprise ; (7e ESP) Septième année d'enseignement secondaire professionnel ; (1) Formation n'existant que dans les Communautés française et germanophone ; (2) Formation n'existant que dans la Communauté flamande.

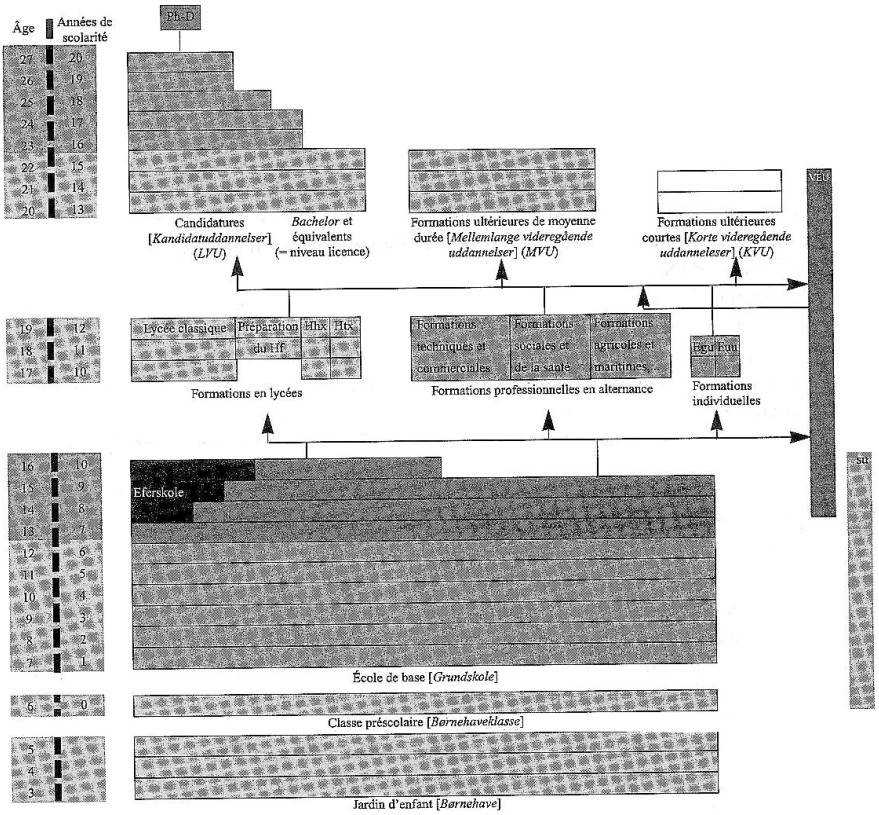
Les blocs grisés correspondent à des formations à temps plein.

Les blocs transparents correspondent à des formations à temps partiel.

⟷ Obligation scolaire à temps plein de 14 à 16 ans et à temps partiel de 16 à 18 ans.

Source : Geers F. (1995) : Le système de formation professionnelle en Belgique, CEDEFOP, Berlin.

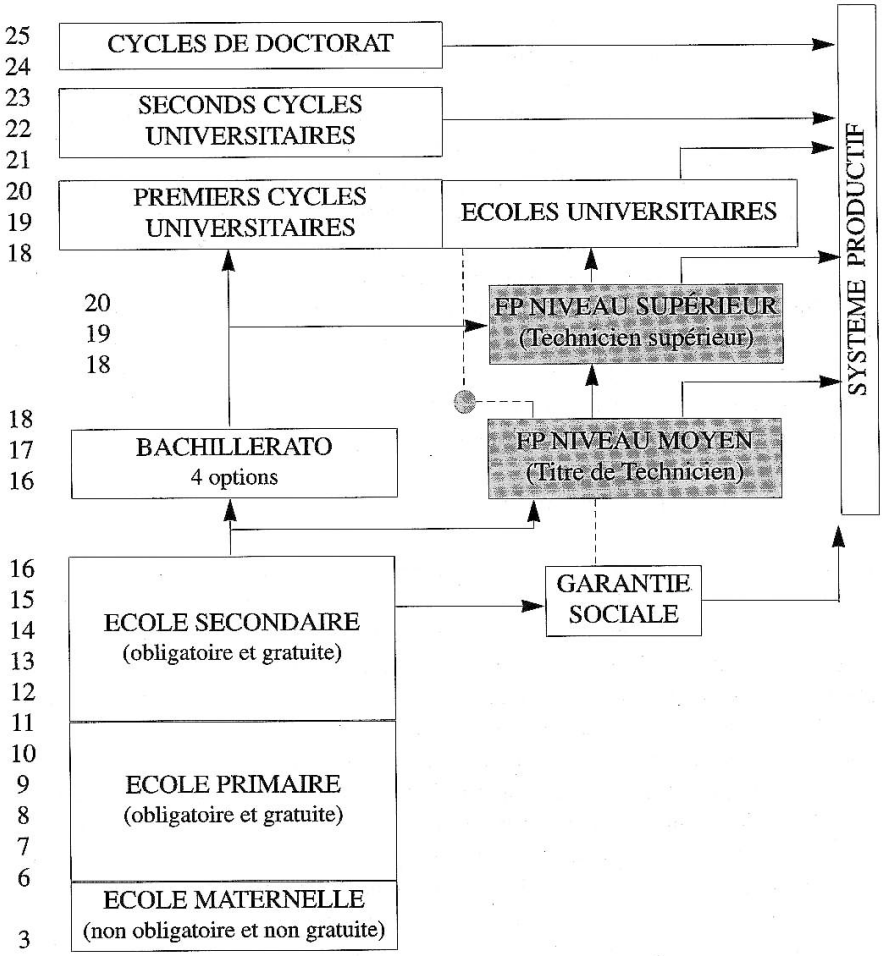
7. Danemark : schéma du système éducatif



Notes : (Egu) Formation professionnelle de base ; (Fuu) Formation libre pour les jeunes ; (Efterskole) Forme d'enseignement en internat parallèle à l'école fondamentale pour les 8e, 9e, et 10e classes ; (Hf) Examen préparatoire supérieur ; (Hhx) Examen commercial supérieur ; (Htx) Examen technique supérieur ; (LVU) Formation ultérieures longues ; (SU) Enseignement adapté pour élèves handicapés ; (VEU) Formation continue et pour les adultes ; Les flèches dans le schéma illustrent les relations entre école de base, formations pour les jeunes et formations ultérieures, mais tout un ensemble de passages possibles et effectivement pratiqués à l'intérieur des niveaux et entre les niveaux, notamment entre la formation initiale et la formation continue, ne sont pas indiqués.

Source : Schéma tiré du rapport du ministère de l'Enseignement sur la formation : *Udannelses redegørelse*, 1997.

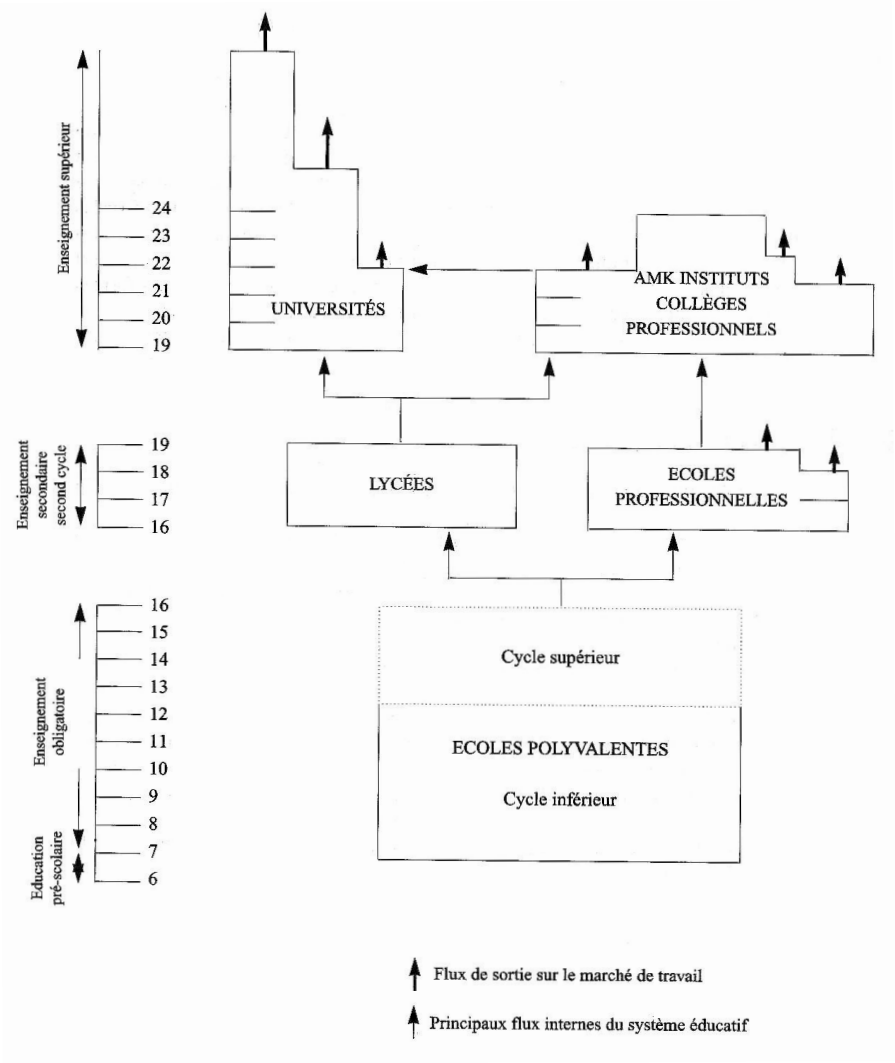
8. Espagne : schéma du système éducatif (complètement applicable en 2000)



Note : Les adultes peuvent suivre les cycles de formation à distance ou sur place dans les établissements scolaires ; ◯ si concours.

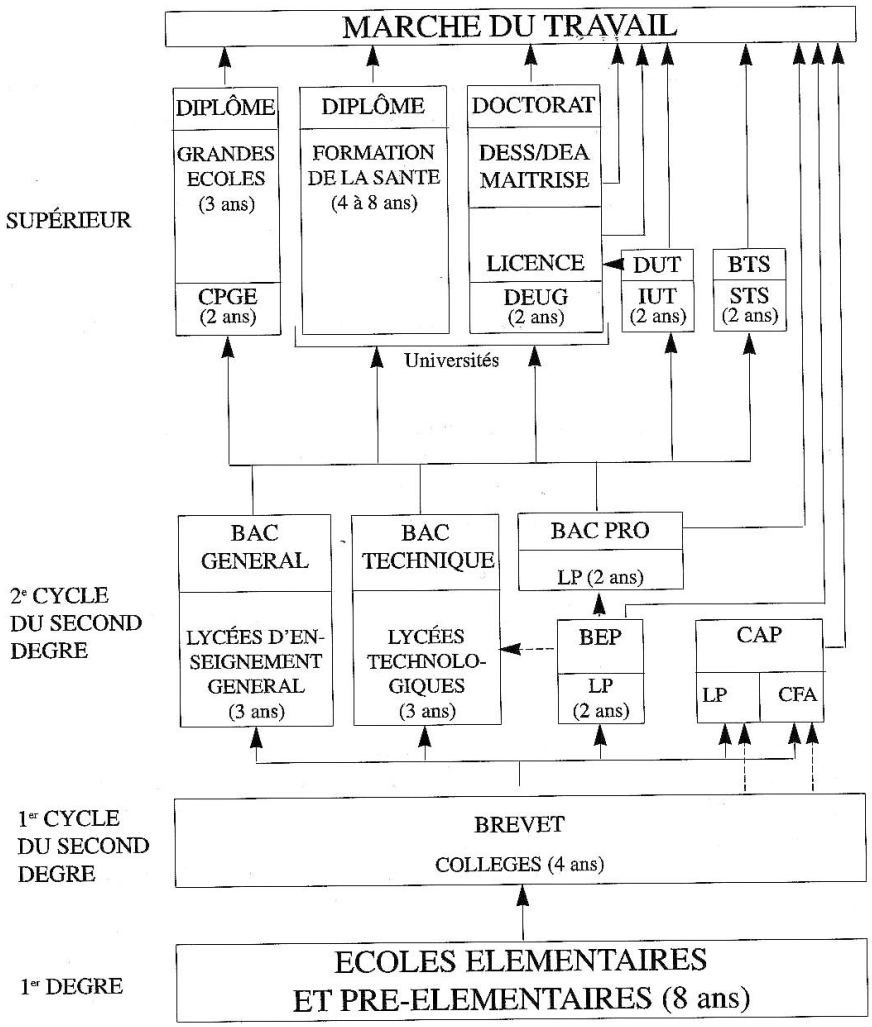
Source : Ministère de l'Éducation de la Science (MEC).

9. Finlande : schéma du système éducatif



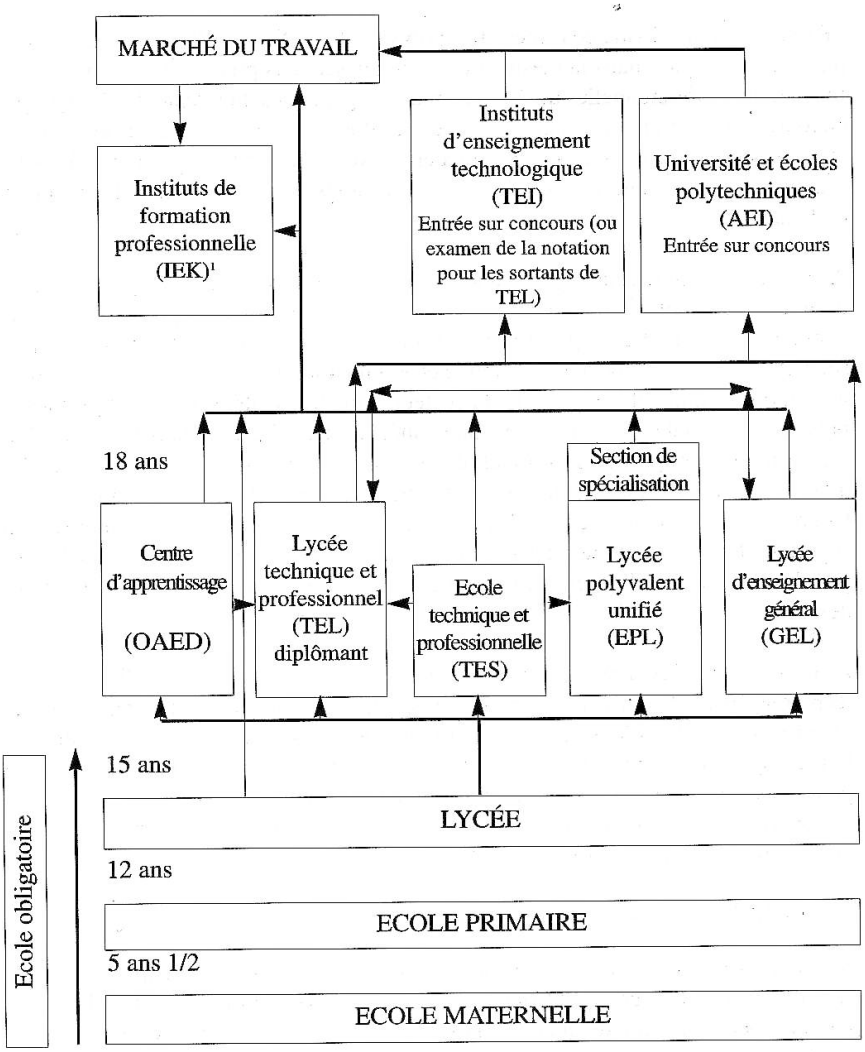
Source : National Board of Education.

10. France : schéma du système éducatif



Notes : (BAC) Baccalauréat (général, technologique ou professionnel) ; (BEP) Brevet d'études professionnelles ; (BTS) Brevet de technicien supérieur ; (CAP) Certificat d'aptitude professionnelle ; (CFA) Centre de formation des apprentis ; (CPGE) Classe préparatoire aux grandes écoles ; (DESS/DEA) Diplômes universitaires de 3e cycle ; (DEUG) Diplôme d'études universitaires générales ; (DUT) Diplôme universitaire de technologie ; (IUT) Institut universitaire de technologie ; (LP) Lycée professionnel ; (STS) Section de techniciens supérieurs.

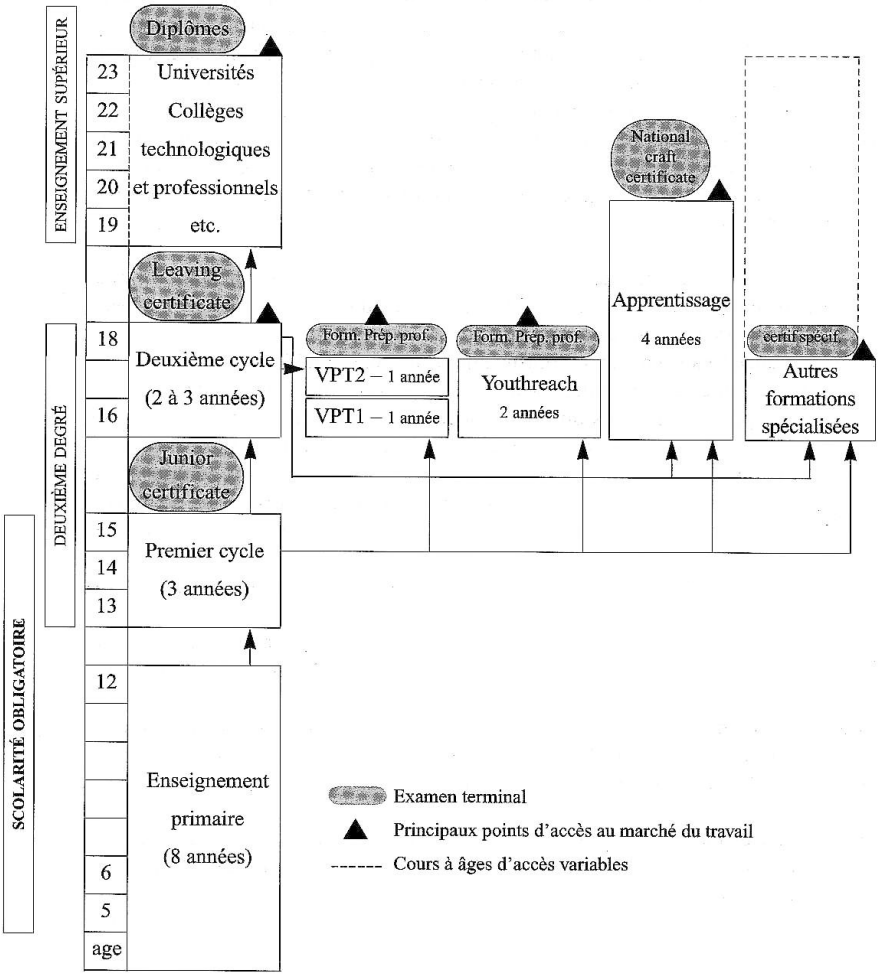
11. Grèce : schéma du système éducatif



Note : De création récente (1992), les IEK s'adressent aussi bien aux jeunes qu'aux adultes ayant une formation secondaire. Ils peuvent être considérés comme une alternative à l'enseignement supérieur.

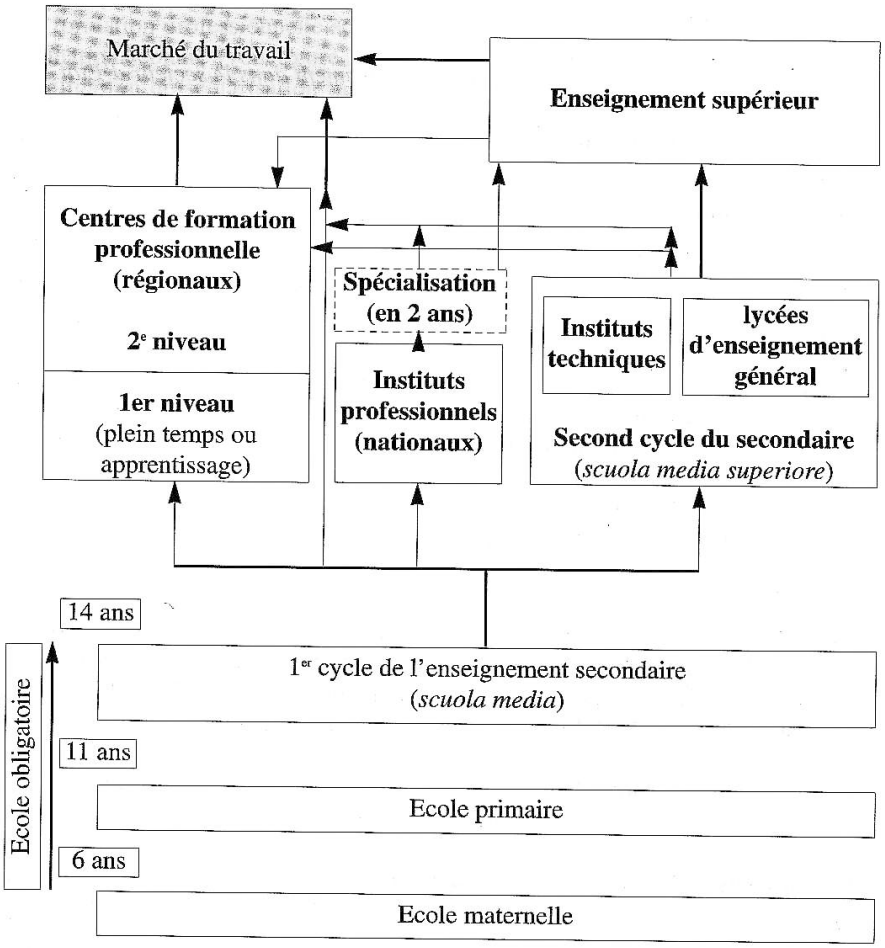
Source : Schéma original composé à partir des informations du CEDEFOP.

12. Irlande : schéma du système éducatif

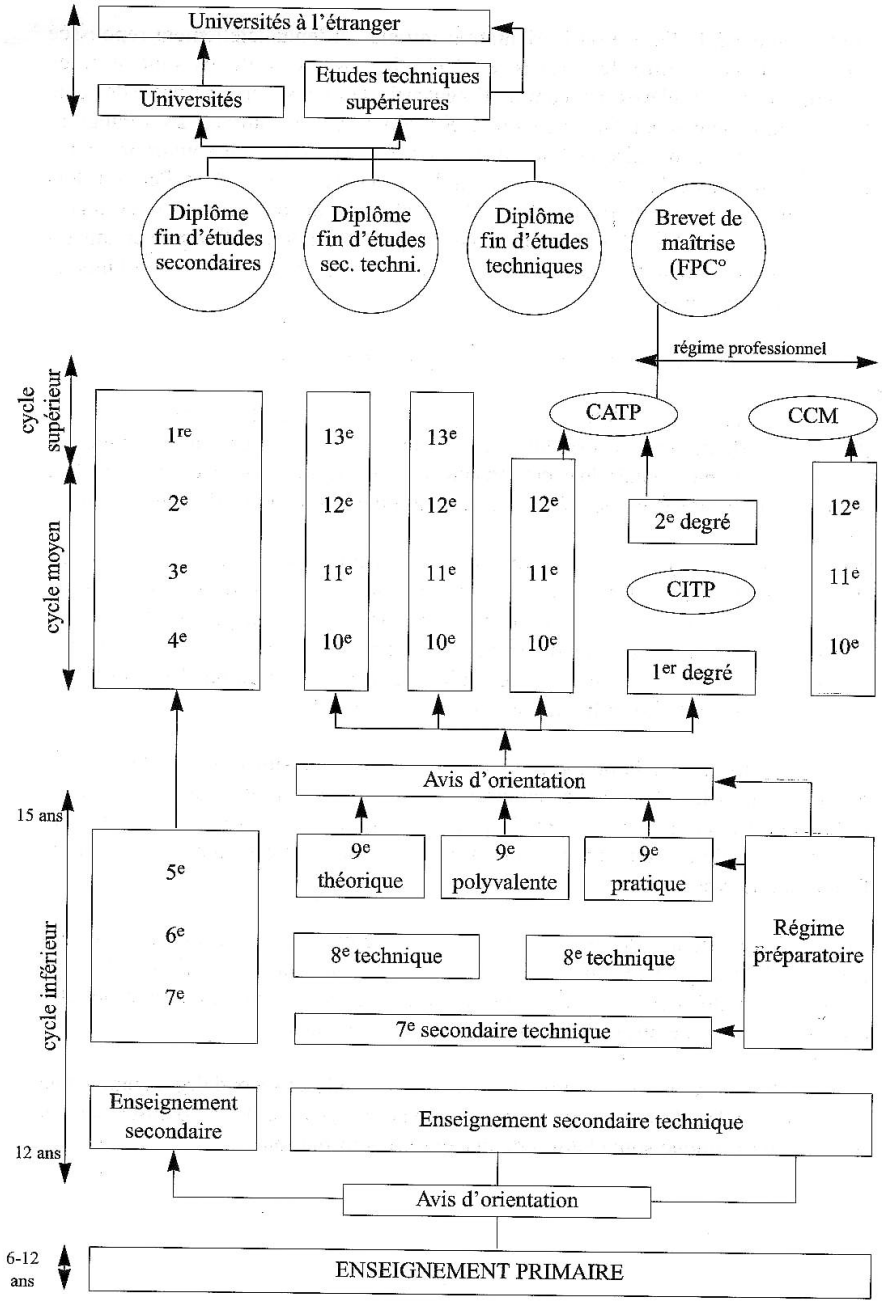


Source : CEDEFOP, 1996.

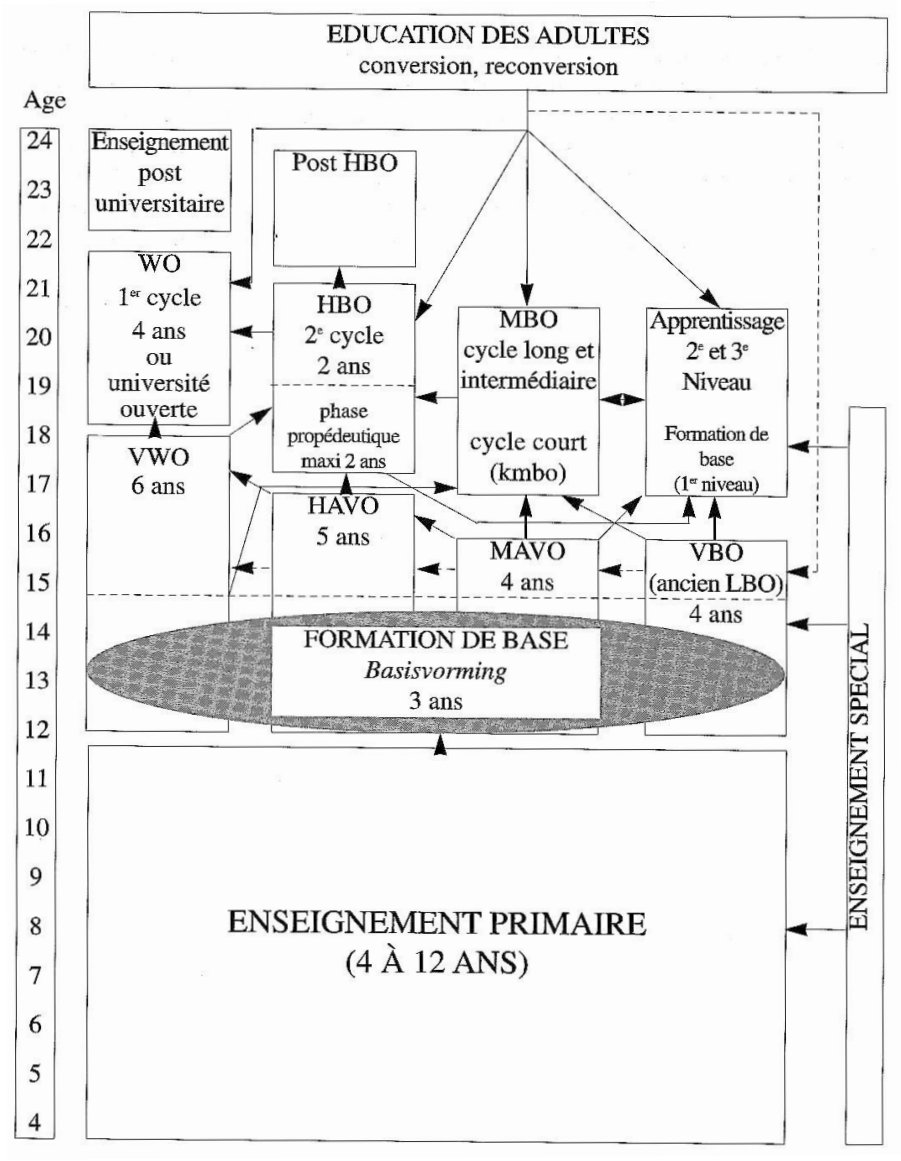
13. Italie : schéma du système éducatif



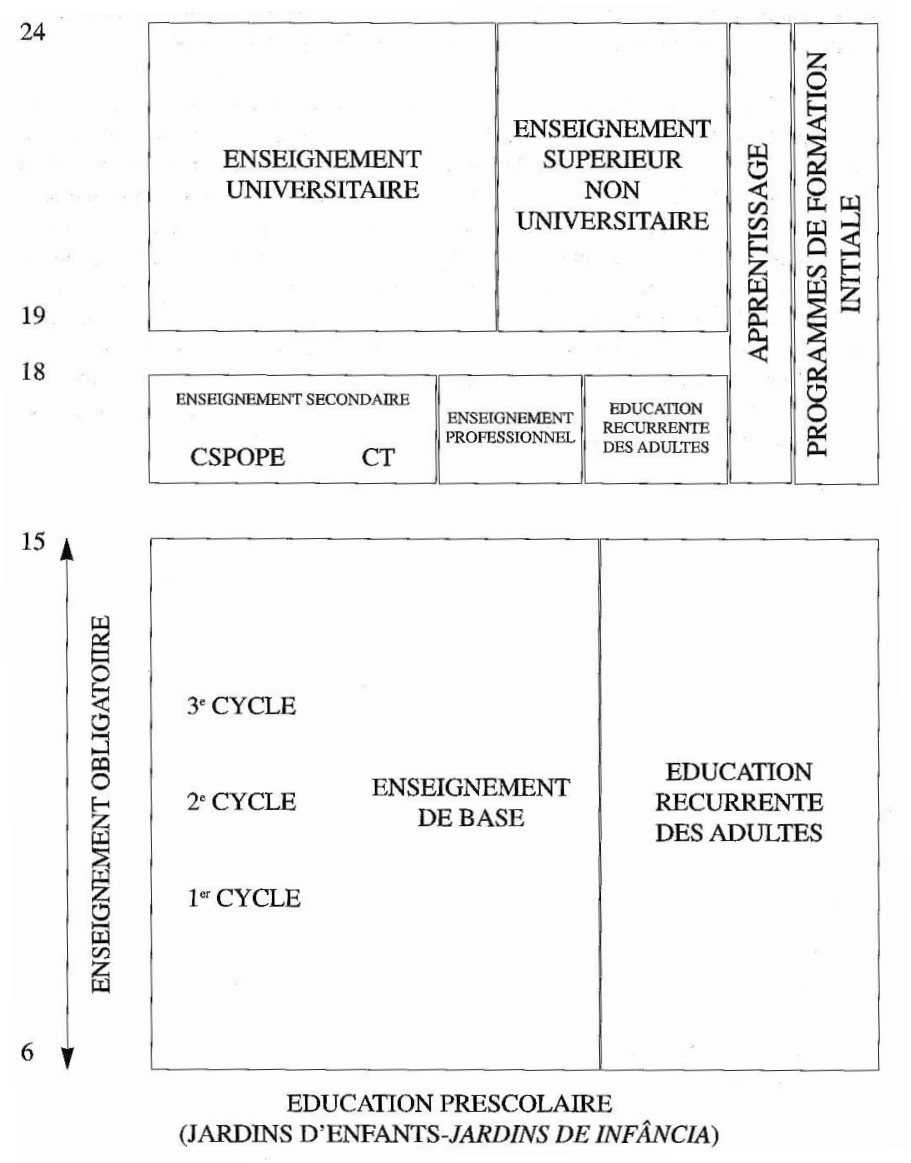
14. Luxembourg : schéma du système de formation initiale



15. Pays-Bas : schéma du système éducatif

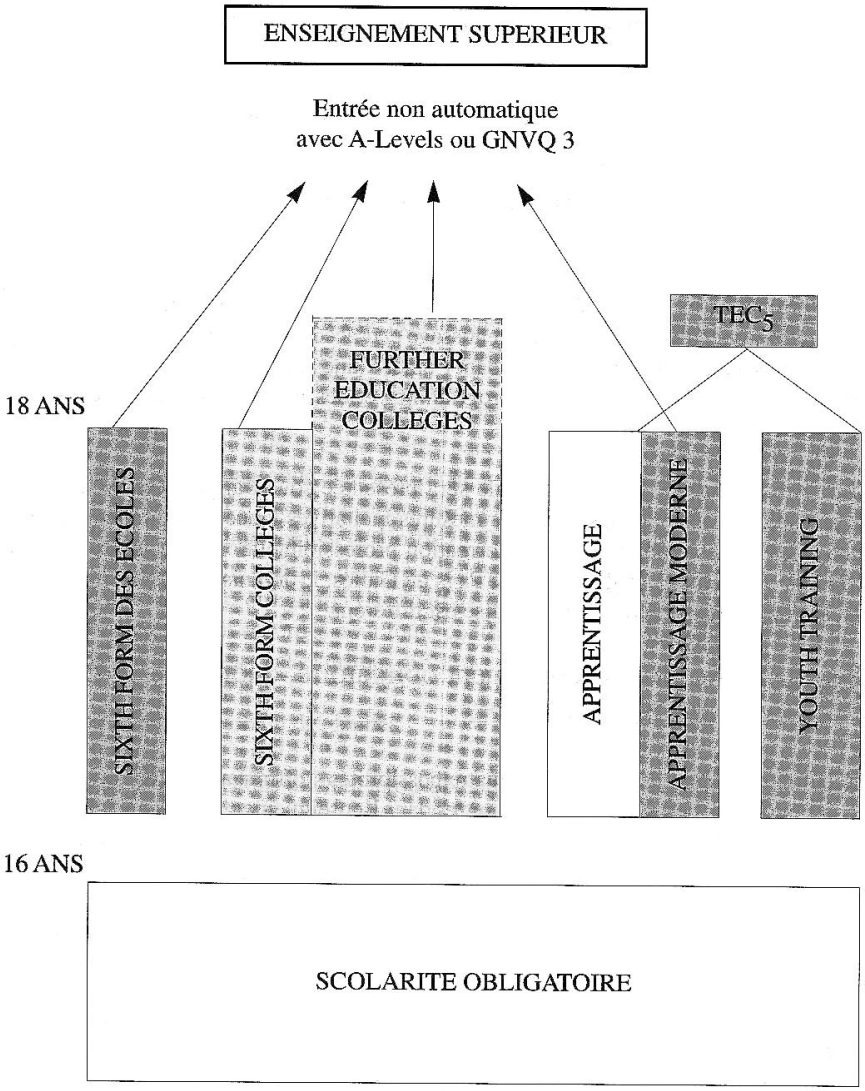


16. Portugal : schéma du système éducatif

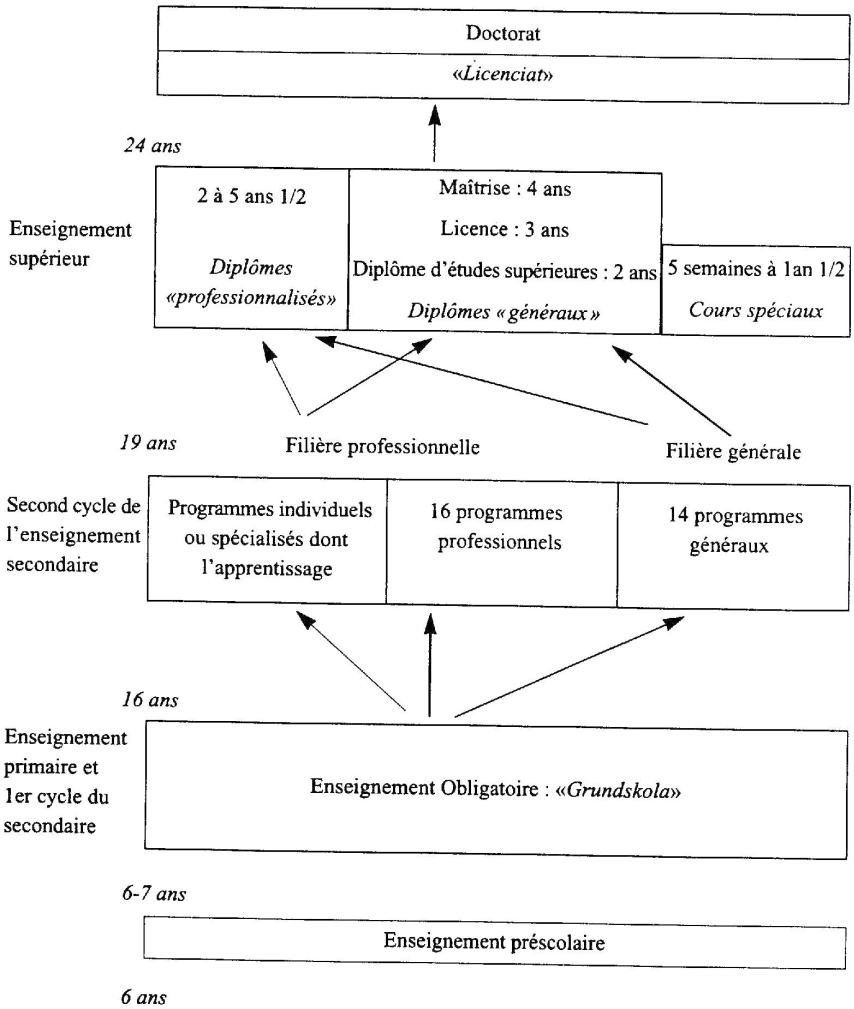


Source : *Structures des systèmes d'enseignement et de formation initiale dans l'Union européenne*, Commission européenne, 1995.

17. Royaume-Uni : voies d'accès à la sortie de l'enseignement obligatoire



18. Suède : schéma du système éducatif



Annexe B

Qui doit payer pour la formation continue des salariés ?

Laurent Caussat

Conseil d'Analyse Économique

Dans deux articles fameux, Gary Becker (1962 et 1964) soutenait que les entreprises n'avaient en général aucun intérêt à financer la formation professionnelle de leurs salariés. En effet, ce sont les salariés qui bénéficient de ces efforts de formation, sous forme d'une amélioration de leur productivité, qu'ils peuvent monnayer sur le marché du travail. Si le marché du travail fonctionnait de façon parfaitement concurrentielle, alors toute entreprise qui engagerait des efforts de formation continue s'exposerait au « piratage » – « poaching effect » – de ses efforts par des entreprises concurrentes qui attireraient les salariés formés par l'entreprise initiale sans avoir supporté elles-mêmes l'effort de formation. Elle devrait donc relever les salaires des travailleurs qu'elle aurait formés, et dans ce cas elle n'aurait aucun intérêt à prendre en charge les coûts de formation qui sont constitués pour l'essentiel par le maintien des salaires pendant la période de formation.

Selon ce modèle théorique qui considère la formation comme un investissement dans le capital humain, ce sont donc les salariés qui doivent supporter les coûts de formation, du moins en ce qui concerne la formation générale, puisque ce sont eux qui en tirent les bénéfices. La participation des employeurs doit logiquement se limiter aux formations spécifiques, non transférables dans d'autres entreprises. Pour qu'il en aille autrement, et que les entreprises mettent en œuvre de façon significative des actions de formation générale, il faut qu'une ou plusieurs dérogations au modèle de base puissent être identifiées :

• soit que des imperfections du marché du capital empêchent les salariés de s'endetter pour maintenir leur revenu durant la période de la forma-

tion, ou que l'incertitude sur le « rendement » de l'effort de formation décourage les salariés d'y engager des investissements ;

• soit que, du fait d'imperfections du marché du travail, certains salariés sont rémunérés au-dessus de leur productivité marginale. Dans ce cas, l'employeur peut entreprendre des actions de formation sans que l'amélioration de la qualification des salariés ne se traduise nécessairement par une hausse des salaires.

Une abondante littérature économique est dédiée à ces questions, dont on se propose dans la première partie de cette annexe de restituer les principaux enseignements. La seconde partie discute les propriétés économiques du système en vigueur en France qui impose aux entreprises une obligation de financer la formation continue des salariés.

Qui s'approprie le bénéfice de la formation ?

En ce qui concerne les imperfections des marchés financiers, Acemoglu (1996) développe un modèle simple dans lequel les salariés font face à une contrainte de liquidité. Il existe une limite à l'endettement que peuvent leur consentir les intermédiaires financiers afin qu'ils maintiennent leur revenu pendant leur période de formation, et de ce fait l'investissement dans le capital humain est plus faible qu'il ne serait en présence de marchés financiers parfaitement concurrentiels. Une des raisons de l'existence de telles contraintes de liquidité est évidemment l'incertitude sur le « rendement » de cet investissement, qui peut dissuader autant les salariés, s'ils présentent de l'aversion au risque, de l'entreprendre, que les opérateurs financiers de les financer (Layard, Robinson et Steedman, 1995).

Les imperfections du marché du travail, quant à elles, permettent de rendre compte du fait que les entreprises peuvent dans bien des cas s'approprier le bénéfice de la formation qu'elles dispensent à leurs salariés. Ainsi, Card et Krueger (1995) soulignent que l'existence d'un salaire minimum constitue une incitation importante adressée aux entreprises à améliorer la productivité des travailleurs peu qualifiés. D'une façon plus générale, Stevens (1994 et 1996) considère que, parmi les formations non spécifiques à l'entreprise, certaines sont cependant imparfaitement transférables : par exemple, parce qu'elles ne pourraient être valorisées que dans un petit nombre d'entreprises concurrentes, ou bien parce que pour une même activité les firmes utilisent des combinaisons différentes des diverses qualifications, ou bien encore parce l'appariement des emplois aux qualifications est notablement imparfait. Bien que l'effet de « piratage » ne disparaisse pas totalement, les entreprises peuvent escompter que les gains de productivité des salariés n'auront pas pour contrepartie des gains équivalents de leurs rémunérations. Cette hypothèse conduit à des comportements de formation des entreprises se traduisant par un sous-investissement dans les formations générales et par un sur-investissement dans les formations spécifiques. La formation apparaît ainsi comme un moyen de renforcer le pouvoir de marché des entreprises dans leurs négociations avec les salariés.

D'autres approches mettent l'accent sur des problèmes d'asymétrie d'information. Il est en effet raisonnable de penser que l'employeur d'un salarié donné a une information plus précise sur la qualification effective de ce salarié que les employeurs concurrents. Cette situation « d'anti-sélection » confère un certain pouvoir de monopsone à l'entreprise employeuse (Acemoglu et Pischke, 1998), et conduit en général à une distribution des salaires dans l'entreprise plus restreinte que celle des productivités individuelles. Il est alors possible d'engager certains efforts de formation, inférieurs toutefois à ceux qui seraient entrepris par les salariés si l'information sur leur qualification était publique, car les gains de productivité ne se répercuteront pas intégralement dans les salaires. Un second problème d'information est lié au fait que les salariés ne peuvent généralement pas contrôler la « qualité » du programme de formation proposé par l'entreprise. Il s'agit alors d'un problème de « risque moral », qui conduit également à un sous-investissement en formation.

Des interactions importantes existent entre les imperfections du marché du travail et celles sur les marchés financiers. À l'extrême, si les contraintes de liquidité sont telles que les salariés n'entreprennent par eux-mêmes aucun effort de formation, les imperfections du marché du travail qui se traduisent par un pouvoir de négociation important des entreprises ou par un avantage informationnel en faveur de ces dernières peuvent néanmoins conduire à des investissements qui, sans être aussi élevés qu'à l'optimum de premier rang – sans aucune imperfection sur les deux marchés –, améliorent néanmoins la situation des salariés et des employeurs par rapport à la situation où seuls les marchés financiers sont imparfaits. Ceci souligne un enjeu important de la certification des formations : dans le contexte décrit ci-dessus, il n'est peut-être pas souhaitable d'expliciter trop précisément le contenu des formations reçues par les salariés, car alors l'effet de « piratage » pourrait jouer, et finalement, en rendant publique l'information sur la qualification des salariés, dissuader les employeurs d'engager des actions de formation qui pourraient être utilisées de façon opportuniste par les entreprises concurrentes.

Stevens (1999) développe un modèle complet dans lequel les employeurs proposent des formations et une rémunération pendant la formation. Les salariés, supposés présenter de l'aversion au risque, recherchent la maximisation de leur bien-être en univers incertain, l'incertitude portant sur le salaire qu'ils pourront obtenir à l'issue de la formation. En effet, avant la formation, tous les salariés sont considérés comme non qualifiés, mais l'impact de la formation sur la qualification finale est inobservable *ex ante*, et sera observé à l'issue de la formation. Les salariés recourent aux marchés financiers pour maintenir leur revenu, lesquels marchés présentent des contraintes d'accès au crédit. Enfin, les entreprises disposent d'un certain pouvoir dans la fixation des salaires. La résolution de ce modèle conduit à un niveau insuffisant de formation, dû selon les cas à l'imperfection des marchés financiers, à l'incertitude sur les salaires futurs, ou à l'imperfection du

marché du travail. Des politiques appropriées permettraient d'améliorer le niveau de formation qui peut être amélioré au moyen de diverses politiques, notamment une subvention aux actions de formation financée par une taxe sur les profits des entreprises ou sur les salaires des travailleurs. Toutefois, lorsque la taxe porte sur les salaires, elle a seulement pour effet de modifier la demande de formation, mais pas l'offre, et ceci est sans effet en cas d'insuffisance de la formation due à une imperfection du marché du travail, sinon un arbitrage différent pour les salariés entre revenus présents et revenus futurs.

Une dernière approche s'efforce de relier les comportements de formation des salariés et d'investissement des entreprises dans des technologies innovantes. La décentralisation des choix des salariés et de ceux des entreprises ne conduit pas à une coordination suffisante, laquelle est requise en raison des externalités existant entre ces deux comportements : le salaire que les travailleurs peuvent escompter à l'issue de leur formation dépend de l'investissement des firmes, et l'investissement des entreprises dépend de l'existence d'une offre de travail qualifié. Une étude de Snower (1996) qui se place dans ce contexte aboutit à la conclusion que l'effort de formation est alors inférieur à celui qui découlerait d'un comportement parfaitement coopératif des salariés et des entreprises.

Faut-il subventionner les actions de formation des entreprises ?

La revue rapide de littérature précédente sur l'effet de « piratage » conduit à la conclusion que, si les salariés ne peuvent entreprendre par eux-mêmes des investissements en formation du faisant des contraintes qui pèsent sur leur endettement et de leur aversion au risque, mais que les entreprises peuvent exploiter des imperfections du marché du travail pour limiter l'effet de « piratage », alors un certain effort de formation peut être entrepris par les entreprises dont elles peuvent partager les bénéfices avec les salariés.

Les données disponibles indiquent que les efforts de formation entrepris par les employeurs sont très importants. Ainsi, selon une enquête réalisée par Eurostat en 1994 (Eurostat, 1997), les efforts de formation dans les entreprises de plus de dix salariés représentent environ 1,3 % du coût total de la main d'œuvre. Les données tirées du projet INES (OCDE, 1999) font apparaître que plus d'un tiers des salariés âgés de 25 à 64 ans a bénéficié d'une action de formation liée à la carrière ou à l'emploi. La France se situe au-dessus de la moyenne européenne, avec environ 2 % du coût salarial total consacré à la formation. Un quart des salariés français a suivi une formation continue en entreprise entre 1988 et 1993 (Goux et Maurin, 1997). L'effort de formation est plus important à mesure que la taille de l'entreprise et le diplôme du salarié s'élèvent.

Ces indicateurs globaux suggèrent, conformément aux études présentées précédemment, que l'hypothèse du « piratage » doit être relativisée. En particulier, le fait que les investissements de formation soient systématiquement plus élevés dans les grandes entreprises met en évidence l'existence de marchés internes du travail stables, signe d'une mobilité imparfaite des salariés. Cependant, ces travaux soulignent également que l'effort de formation dispensée aux salariés sera inférieur à ce que les salariés décideraient s'il pouvaient accéder sans contraintes aux marchés financiers. Un espace s'ouvre alors pour l'intervention publique, laquelle, en subventionnant de façon appropriée les actions de formation des entreprises, pourrait rapprocher l'allocation de la formation de l'optimum de premier rang.

Les arguments d'asymétrie d'information, précédemment évoqués, invitent cependant à porter une attention soutenue aux problèmes d'incitation à étudier avant la mise en place d'une telle subvention. Il faut en particulier veiller à ce que le dispositif public préserve l'avantage que les entreprises tirent de leur exposition limitée au risque de « piratage ». À cet égard, les dispositifs publics du type « formez ou payez » – l'entreprise doit consacrer une fraction minimale de sa masse salariale à la formation, soit par des actions propres, soit en versant à un fonds public –, tels qu'ils sont mis en œuvre en France ou en Australie, remplissent largement ce rôle : le système français, dans lequel toute entreprise de plus de dix salariés doit s'acquitter d'un versement égal à 1,5 % de leur masse salariale, net des dépenses qu'elle engage par elle-même, assure ainsi une mutualisation des efforts de formation qui évite, dans la limite des droits ouverts par le paiement de la taxe, le détournement de ses efforts propres par ses concurrentes.

Toutefois, un tel dispositif n'est pas entièrement protégé des risques de manipulation par les entreprises. Ainsi, Goux et Maurin (1997) étudient, à partir de l'enquête sur la formation et la qualification professionnelle réalisée par l'INSEE en 1993, l'impact de la formation sur les salaires individuels. Ils concluent que le gain de rémunération d'un salarié ayant bénéficié d'une formation entre 1988 et 1993, relativement à un salarié n'ayant bénéficié d'aucune formation, toutes autres caractéristiques observables (sexe, diplôme, secteur d'activité, ancienneté, etc.) inchangées, est de l'ordre de 5 %, soit un niveau considérable si on le compare au « rendement » d'une année supplémentaire de formation initiale. Toutefois, cet effet de la formation sur le salaire est réduit de moitié lorsque l'on contrôle les données par les pratiques salariales de l'entreprise auquel appartient le salarié : les entreprises les plus disposées à former leurs salariés sont en effet aussi fréquemment celles qui offrent des salaires relativement élevés. Enfin, et surtout, les auteurs identifient un effet de sélection qui conduit à annuler en totalité l'effet apparent de la formation sur les salaires : les entreprises feraient en réalité bénéficier de la formation les seuls salariés dont elles ont repéré des qualités particulières non mesurées dans l'enquête. La formation jouerait alors un simple rôle de « signalement » des salariés les plus efficaces, auxquels des progressions de salaires auraient été de toutes

façons accordées. L'impact le plus net de la formation réside en fait dans le renforcement de la relation d'emploi entre ces salariés et l'entreprise, leur propension à quitter l'entreprise étant plus faible.

Cette étude, qui, il est vrai, ne porte que sur les relations entre formation, salaires et mobilité professionnelle, suggère cependant quelques interrogations quant aux propriétés du dispositif français de financement de la formation continue en termes d'efficacité économique et d'équité. Au regard de l'efficacité, il est permis de penser qu'il aboutit à des niveaux « artificiellement » élevés de formation, dans le sens que la formation ne sert pas réellement à élever le niveau de qualification des salariés, mais seulement à identifier les salariés les plus efficaces. Il est d'ailleurs plausible que la formation dispensée est pour l'essentiel spécifique aux métiers de l'entreprise. Au regard de l'équité, il est clair que ce processus de sélection joue dans le sens de l'aggravation des inégalités d'emploi et de salaire, alors que les principes fondateurs du dispositif français de formation professionnelle étaient l'encouragement de la promotion sociale et la recherche de l'égalité professionnelle.

Sans constituer le fondement d'une remise en cause de ce dispositif dans son ensemble, dont on a souligné précédemment les bonnes propriétés de mutualisation entre entreprises de leurs efforts de formation, ces résultats invitent à analyser de plus près les incitations à y introduire afin de réduire les risques de détournement. Au cœur d'une telle analyse, que l'on ne développera pas plus avant ici, se trouvent sans doute les règles d'admission des dépenses de formation en atténuation du versement obligatoire, qui pourraient être plus strictes, et les contraintes à imposer aux cahiers des charges des actions de formation ainsi qu'au mode de rémunération des organismes de formation. Stankiewicz (1999) suggère ainsi, dans le domaine particulier des programmes de formation destinés aux demandeurs d'emploi, que l'introduction d'une rémunération « aux résultats » – mesurés par la fréquence du retour à l'emploi à la suite de l'action de formation – est le gage d'une meilleure efficacité de la formation continue.

Références bibliographiques

Acemoglu D. (1996) : « Investment in Skills, Market Imperfections and Growth » in *Acquiring Skills: Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, Booth et Snower (eds), Cambridge University Press.

Acemoglu D. et J.S. Pischke (1998) : « Why Do Firms Trains? Theory and Evidence », *Quarterly Journal of Economics*, 111 (1), 79-120.

Becker G.S. (1962) : « Investment in Human Capital: A Theoretical Analysis », *Journal of Political Economy*, 70, 9-49.

Becker G.S. (1964) : *Human Capital: A Theoretical Analysis with Special Reference to* Education, Columbia University Press, New York.

Card D.E. et A.B. Krueger (1995) : *Myth and Measurement: The New Economics of the Minimum Wage*, Princeton University Press.

EUROSTAT (1997) : *Enquête Formation professionnelle continue dans les entreprises. Résultats*, Luxembourg.

Goux D. et É. Maurin (1997) : « Les entreprises, les salariés et la formation continue », *Économie et Statistique*, n° 306, 3.

Layard R., P. Robinson et H. Steedman (1995) : « Lifelong Learning », *Occasional Paper*, n° 9, London School of Economics and Political Science, Center for Economic Performance.

OCDE (1999) : « Formation des travailleurs adultes dans les pays de l'OCDE : mesure et analyse », *Perspectives de l'emploi*, juin.

Snower D.J. (1996) : « The Low Skills, nBad-job Trap » in *Acquiring Skills: Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, Booth et Snower (eds), Cambridge University Press.

Stankiewicz F. (1999) : « L'efficacité de la formation délivrée aux chômeurs : l'État et la solvabilisation de la formation », *Revue Économique*, vol. 50, n° 2, pp. 273-299, mars.

Stevens M. (1994) : « A Theoretical Model of On-the-Job Training with Imperfect Competition », *Oxford Economic Papers*, 46, 537-562.

Stevens M. (1996) : « Transferable Training and Poaching Externalities » in *Acquiring Skills: Market Failures, their Symptoms and Policy Responses*, Booth et Snower (eds), Cambridge University Press.

Stevens M. (1999) : « Should Firms Be Required to Pay for Vocational Training? », *CEPR Discussion Paper Series*, n° 2039.

Résumé

Le rapport « La formation tout au long de la vie : une prospective économique », rédigé par André Gauron, examine tout d'abord les tendances récentes de la formation – initiale comme continue – en France et à l'étranger. S'agissant de l'importance de l'effort en faveur de la formation continue, la France occupe une place particulière – la deuxième en Europe avec environ 2 % du PIB, derrière le Royaume-Uni (2,7 % du PIB) – en raison du dispositif spécifique que constitue l'obligation de financer la formation professionnelle à hauteur de 1,5 % de la masse salariale, introduit dans la loi de 1971.

Les comparaisons internationales font également ressortir certains invariants : l'effort de formation continue est d'autant plus élevé qu'il s'applique aux salariés les plus qualifiés, et les disparités dans l'accès à la formation continue sont d'autant plus faibles que le niveau de la formation initiale est élevé en moyenne ; il existe peu de différences dans l'accès à la formation continue selon le sexe, mais davantage selon l'âge, et en France la formation est particulièrement plus concentrée sur les jeunes ; à l'exception de l'Allemagne, tous les pays observent un moindre effort de formation dans la petites entreprises, mais cette tendance est également particulièrement marquée en France, où le ratio de l'effort de formation entre grandes et petites entreprises est voisin de quatre.

L'auteur souligne le retard relatif de la France dans l'adaptation de la qualification de la main d'œuvre à la nouvelle donne socio-productive. Ainsi, 38 % des personnes âgées de 45 à 54 ans n'ont pas achevé le second cycle du secondaire en France, contre 15 % aux États-Unis.

André Gauron place ensuite son analyse dans le cadre des théories « régulationnistes », et dans l'esprit de cette école de pensée économique restitue la question spécifique dans le cadre de l'ensemble des caractéristiques des modèles socio-productifs fordiste et post-fordiste. Dans le modèle fordiste, les besoins de formation sont déterminés par conversion mécanique de la demande adressée aux entreprises en offre de qualification selon la codification des métiers réalisée au niveau des branches professionnelles. Avec la révolution du tertiaire dans lequel cette codification est moins stricte, les conditions nouvelles de la compétition internationale qui requièrent davantage de main d'œuvre qualifiée et surtout qui conduit les

entreprises à mieux exploiter les rendements croissants des actions de formation, et le relâchement du lien entre diplôme et emploi, un nouveau modèle se construit qui « articule de façon interactive le marché – différenciation des produits dans un cadre de compétition internationale –, l'organisation productive – qui doit concilier réactivité des processus, qualité des produits et réduction des coûts –, les relations dans et hors de l'entreprise – qui apportent mobilité et sécurité –, et le système de formation initiale et continue – qui assure un haut niveau général de compétences, une forte capacité d'initiative individuelle et d'apprentissage de nouveaux savoirs ».

Le retard relatif de la France en matière d'adaptation des qualifications à l'évolution des postes de travail expliquerait que, confrontée à des problèmes de restructurations industrielles sensiblement identiques à ceux rencontrés dans les autres pays industrialisés, la France ait davantage recouru à des mécanismes de préretraite. Par ailleurs, l'accent mis par les pouvoirs publics sur l'allongement de l'enseignement secondaire au détriment de la formation continue a fait prendre le risque de « retarder la modernisation de l'économie sans pour autant assurer que les emplois non qualifiés sauvegardés ou créés bénéficient aux personnes ayant le plus faible niveau de formation ».

Partant du constat de l'élévation spectaculaire des efforts de formation des entreprises – qui y consacrent en moyenne 3,5 % de la masse salariale, soit bien au-delà de l'obligation légale de 1,5 % –, mais aussi de la part très prépondérante qu'y prend désormais la formation consistant dans l'adaptation au poste de travail, André Gauron examine ensuite ses incidences pour les entreprises et les salariés. Si les études disponibles ne sont pas unanimes à détecter une corrélation positive entre effort de formation et évolution de la valeur ajoutée de l'entreprise, l'auteur conclut cependant au bénéfice de la formation dans l'entreprise qui réside dans la meilleure adaptation des salariés aux postes de travail. S'agissant des salariés, le rapport reprend à son compte la théorie du « signalement » : les entreprises sélectionneraient les salariés qu'elles font bénéficier de la formation, et, corrigée de ce biais de sélection, l'influence de la formation sur les salaires serait faible sinon nulle, mais en revanche la formation favorise la fidélité des salariés à l'entreprise. Ces travaux théoriques permettent d'illustrer deux tendances majeures dans les pratiques de formation : le recul de l'initiative individuelle de formation et de l'idée de co-investissement de l'entreprise et du salarié – que traduit l'essor des formations d'adaptation –, et l'estompement de la logique de promotion sociale à l'œuvre dans la formation dans le modèle fordiste. Ces évolutions générales sont illustrées dans le rapport par la présentation des expériences de formation de certaines entreprises ou branches professionnelles (Renault, banque...). Elles tendent à mettre l'accent sur l'enjeu majeur que constitue la certification des formations, laquelle permet d'extraire des formations dispensées par les entreprises la partie transférable sur le marché du travail.

Dans la quatrième partie de son rapport, André Gauron traite des liens entre programmes de formation et mesures d'insertion des personnes en

difficulté sur le marché du travail. Sans nier les interactions positives qui peuvent exister entre ces deux dispositifs, il souligne d'emblée que « la formation continue est le produit de la croissance, les mesures d'insertion sont le fruit du chômage de masse ». D'une façon plus générale, il s'efforce d'évaluer les propriétés de trois stratégies menant à l'insertion : le développement de la formation en alternance, l'allongement de la formation initiale et la baisse du coût salarial. Il souligne les inconvénients des mesures visant à alléger le coût du travail, qui diminuent le rendement des diplômes acquis à l'issue de la période de formation initiale, et dissuadent les entreprises d'entrer dans des dispositifs qui couplent allégements de charges et effort de formation.

Le rapport examine enfin le financement de la formation. Dans le contexte d'un modèle socio-productif post-fordiste, les entreprises tirent bénéfice de l'accroissement de la formation initiale en ce qu'elle améliore les capacités d'adaptation des individus, et l'on pourrait imaginer qu'elles prennent part à son financement : André Gauron suggère le domaine de l'alternance comme espace où l'intervention de l'entreprise permettrait de mieux réguler offre et demande de formation initiale. En ce qui concerne plus particulièrement la formation continue, il conteste la théorie du « piratage » de la formation offerte par les entreprises – aucune entreprise n'entreprendra d'effort de formation de ses salariés si ceux-ci peuvent ensuite monnayer la formation reçue sur le marché du travail –, et évoque la mise en réseau des entreprises pour des actions communes de formation. Il traite enfin du « marché » de la formation professionnelle, pour constater l'absence de mécanismes permettant d'évaluer prix et qualité des services offerts par les prestataires de formation.

André Gauron formule en conclusion cinq propositions :

• renforcer l'articulation entre formation de base et formation en alternance : « amener tous les enfants d'une classe d'âge à un niveau de formation initiale équivalent à la fin du lycée », et « créer une discrimination positive au profit de ceux qui sont en échec scolaire en élargissant la formation en alternance », dont les modalités devraient être étendues et unifiées ;

• inscrire dans la loi la reconnaissance de la formation continue comme un élément du contrat de travail : il s'agirait de mettre fin à l'obligation de dépenser prévue par la loi de 1971, et de mettre en place une véritable obligation de former ;

• créer un droit à certification des compétences professionnelles, articulé sur les bilans de compétence et sur l'accès aux formations qualifiantes, et sur des incitations des entreprises à gérer prévisionnellement l'emploi (des « accords pluriannuels d'évolution professionnelles » sont proposés). Une réflexion spécifique sur les petites entreprises devrait être développée ;

• reconnaître une priorité absolue aux personnes à faible niveau de formation, dont les moyens nécessaires pourraient être gagés par l'extinction des mécanismes de préretraite ;

• organiser la transparence du marché de la formation, en créant un véritable marché de la formation (procédures d'appel d'offres dans le domaine de la formation des demandeurs d'emploi, intégration d'obligations d'insertion professionnelle dans les prestations de formation, accent mis sur les pédagogies spécifiques à mettre en œuvre dans le cas de personnes en difficulté...).

Dans son commentaire, Michel Didier part du constat établi par André Gauron de l'absence d'un véritable marché de la formation professionnelle, et recherche les mécanismes qui permettraient de mieux révéler l'offre et la demande de formation. Il suggère ainsi d'aller vers une plus grande décentralisation des choix des « co-investisseurs » que sont les entreprises et les salariés, par exemple en assortissant l'obligation de payer faite aux entreprises d'une faculté de choix dans l'utilisation des droits à formation – sous la forme notamment de « chèques » ou de « comptes » formation –, ou en confiant aux partenaires sociaux la responsabilité d'établir les procédures de validation des acquis professionnels, ou encore en encourageant les salariés à effectuer pour partie leurs efforts de formation pendant leur temps libre.

Le commentaire de Thomas Piketty porte sur trois questions soulevées par le rapport d'André Gauron. En premier lieu, il suggère de ne pas exagérer l'opposition entre les politiques de formation et celles visant à alléger le coût du travail peu qualifié : s'il n'est pas douteux que les premières constituent la meilleure réponse à long terme à la question de l'adaptation des qualifications aux évolutions technologiques, il y a cependant lieu de veiller à ne pas exclure du marché du travail les salariés peu formés par des destructions trop rapides d'emplois rendues nécessaires par le niveau relativement élevé de la rémunération des faibles qualifications. En second lieu, il relativise l'affirmation selon laquelle le niveau plus élevé de formation des travailleurs américains aurait accéléré la « tertiarisation » de l'économie : il souligne à cet égard l'importance des emplois peu qualifiés parmi les emplois tertiaires créés aux États-Unis, notamment dans l'hôtellerie-restauration et le commerce de détail. Enfin, il considère que la remise en cause de l'obligation faite aux entreprises de payer pour la formation, proposée par André Gauron, se heurte à l'argument de « piratage » des salariés formés par les entreprises concurrentes, et suggère un approfondissement de la discussion de cette proposition.

Trois contributions complètent le rapport. Un complément rédigé par Robert Boyer analyse l'articulation des enjeux de la formation professionnelle avec ceux de la régulation macroéconomique dans son ensemble. Au moyen d'une mise en perspective des systèmes de formation professionnelle en vigueur dans certains pays de l'OCDE, qu'il met en relation avec les transformations de l'organisation productive, des formes de la concurrence, et de la relation salariale, il identifie le rôle central de la formation professionnelle dans la génération « d'externalités » de croissance : l'investissement dans la formation professionnelle voit en effet son rendement

démultiplié dès lors que, parallèlement, l'accroissement de la formation initiale améliore la capacité des salariés à « apprendre à apprendre » et augmente le pouvoir de sélection par les entreprises des travailleurs dont les capacités d'apprentissage sont les plus favorables. Un tel modèle présente toutefois des risques majeurs quant à l'égalité des salariés devant l'accès aux compétences requises dans les secteurs d'activité les plus dynamiques. C'est pourquoi Robert Boyer en appelle en conclusion à un renforcement des droits individuels à la formation, de façon d'une part, à inciter les entreprises à améliorer le contenu en compétences des emplois offerts et, d'autre part, à réduire les inégalités inhérentes au fonctionnement du système éducatif.

Deux annexes concluent le rapport. La première reproduit des extraits d'un ouvrage de François Aventur et Martine Möbus (CEREQ)(*), qui présentent de façon synthétique les systèmes de formation initiale et continue dans les pays membres de l'Union européenne. La seconde, rédigée par Laurent Caussat (Conseil d'Analyse Économique), constitue une synthèse de la littérature économique sur les fondements – à certains égards paradoxaux – de l'investissement des entreprises dans la formation de leurs salariés, et sur l'impact de la formation sur les salaires et la mobilité professionnelle.

(*) Aventur François et Martine Möbus (1999) : *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, Étude CEREQ-Elf Aquitaine, Éditions Magnard-Vuibert, mars.

Summary

Life-Long Training: A Prospective Economic Analysis

The report "Life-Long Training: A Prospective Economic Analysis" written by André Gauron, first examines recent trends in training –initial and vocational– in France and in other countries. If we consider the effort made in favor of vocational training, France ranks remarkably well: it stands second in Europe with 2% GDP, behind the UK (2.7% GDP), due to the 1971 law which obliges employers to use 1.5% of the payroll to finance vocational training.

International comparisons also show a certain number of constant features: the effort in vocational training is all the greater as it concerns employees with higher skills, and differences in the access to vocational training are all the smaller as the level of initial training is high on average; there are few differences in the access to vocational training according to gender but more so according to age, and in France, training is particularly more concentrated on young people. With the exception of Germany, we observe that in all countries, training is less developed in small companies, and this trend is particularly significant in France, where the ratio of the effort of training between large and small companies is close to four.

The author underlines the relative backwardness of France in adapting the qualifications of its labor force to the social conditions brought about by the new productive system. Hence, in France, 38% of the population between 45 and 54 years old has not completed secondary education, compared to 15% in the United States.

André Gauron then pursues his analysis in the framework of "regulationist" theories. Following the logic of this economic school of thought, he reconsiders the subject in the context of the general characteristics of the Fordist and neo-Fordist social-productive models. In the Fordist model, training requirements are determined by automatically converting the demand expressed to firms into labor qualifications defined according to a job codification compiled by professional branches. The tertiary revolution in which this codification is less strict, the new conditions of international competition which require a labor force with higher

skills and finally the fact that the relation between the diploma and the job is slacking off, explain that a new model is taking shape which "links in an interactive way, the market –product differentiation in a context of international competition–, with the organization of production –which must combine reactivity of processes, with quality of products and reduction of costs–, but also with relations in and outside the firm –favoring job mobility and security– and finally with the initial and vocational training systems –which ensure a high degree of skills as well as a real ability for individuals to take initiatives and to learn new jobs".

France's relative backwardness in adapting qualifications to the changes in job profiles would explain that, faced with problems of industrial restructuring roughly identical to those in other industrial countries, it has more often used pre-retirement schemes. Moreover, the fact that public authorities favor longer secondary education instead of vocational training has brought about the risk of "delaying modernization of the economy without ensuring that non-skilled jobs which have been saved or created benefit people with the lowest level of training".

Having noticed the dramatic increase in the efforts that firms undertake in training activities –on average they devote 3.5% of their payroll, which is way beyond the legal obligation of 1.5%–, but having also observed the very dominating part that job-related training (consisting in the adaptation to the job profile) plays, André Gauron then examines its effects on firms and on employees. According to studies that are available, it is not clear whether there is a positive correlation between the training effort and the evolution of the value-added of the firm; the author concludes, however, that at least the benefit of training in the firm lies in the fact that workers are better adapted to the job profiles. As for wage-earners, the report accepts the theory of "selection": firms would select those wage-earners which would most benefit from training, and, once corrected by this selection bias, the influence of training on wages would be small or even non-existent, but on the other hand, training would favor workers' loyalty towards the firm. These theoretical studies have confirmed two major trends of training practices: on the one hand, the decline of individual initiatives in training and of the idea that the firm and the wage-earner co-invest –which is shown by the rapid development of job-related types of training–, and on the other hand, the fading out of the rationale of social promotion through training which worked in the Fordist model. Both these trends are illustrated by training experiences in certain firms or professional branches (Renault, the banking sector...). They tend to emphasize that a major question at stake is certification which permits to extract from job-related types of training the part which can be transferred to the labor market.

In the fourth part of his report, André Gauron analyzes the relationships between training programs and social integration measures of people who are faced with problems on the job market. Without denying the positive interactions which can exist between both these schemes, he immediately

underlines that "vocational training is the product of growth, measures in favor of social integration are the fruit of mass unemployment". More generally, he tries to evaluate the features of three strategies leading to social integration: first of all, developing programs whereby courses in school alternate with "on the job" training, secondly, making initial education longer and finally, reducing the wage cost. He underlines the drawbacks of measures aiming at reducing the labor cost, which diminish the return of diplomas acquired after a period of initial training, and dissuade firms from participating in schemes which combine a reduction of social security contributions with training efforts.

The report finally examines the financing of training. In the context of a post-Fordist social-productive model, companies benefit from the increase of initial training since they improve peoples' capacity to adapt, and one could imagine that they participate in their financing: André Gauron suggests that programs in which courses in school alternate with "on the job" training, be considered as a field where the intervention of the firm would permit to improve the regulation between supply and demand of initial training. Concerning more particularly vocational training, he questions the theory of the "poaching effect" regarding training organized by firms –no firm would want to train its employees if the latter could then negotiate their training on the labor market. He then mentions how firms could use networking for pooling training activities. Lastly, he mentions the "market" of vocational training, and notes the absence of mechanisms allowing to evaluate prices and the quality of services offered by training providers.

André Gauron concludes by putting forward five proposals:

• reinforce the relation between basic training and programs in which courses in school alternate with "on the job" training: "get all the children in an age-group at an equal level of initial training by the end of secondary school" and "create a positive discrimination benefiting those who are failing in school by expanding training by alternation". The methods for doing so should be made more comprehensive as well as standardized;

• acknowledge by law that vocational training is part of the work contract, which would mean ending the obligation (according to the 1971 law) for companies to spend and setting up a true commitment to training;

• create a right to certification for professional skills, based on evaluations of skills and on admission to qualifying types of training, and on the incentives for companies to manage employment throughout time ("pluri-annual agreements for professional evolution" are proposed). The specific case of small firms should also be considered;

• acknowledge an absolute priority for people having a low level of training. The means to do so could come from closing down pre-retirement schemes;

• organize transparency by creating a real training market (i.e. putting in place tender procedures for programs aiming at training the unemployed,

making professional integration into the job-market part of the training programs, emphasizing the specific educational methods which need to be implemented for trainees who are in difficulties...).

In his commentary, Michel Didier begins with the remark made by André Gauron about there not being a market for professional training and he examines the mechanisms which would best reveal the supply and demand of training. He thus suggests opting for a greater decentralization of the choices of the "co-investors" (i.e. firms and employers); for example, by accompanying the obligation for companies to pay with the option of a choice as to how to use the rights to training –in the form notably of training "checks" or "accounts", or by giving the employers and labor unions the responsibility to prescribe the validation procedures for professional achievements, or even by encouraging employees to do their training, in part, during their free time.

The commentary by Thomas Piketty is based on three points brought up in André Gauron's report. First of all, he suggests that we should not exaggerate the opposing differences between training policies and policies which aim at reducing the cost of unskilled work: if there is no doubt that the first represent the best long-term answer to the issue of adapting skills to technological developments, there is however reason to be careful not to exclude from the labor market employees with little training by a too rapid destruction of jobs made necessary by the relatively high level of pay for low skills. In the second place, he puts into perspective the assertion according to which the higher level of training of American workers would have accelerated the "tertiarization" of the economy: he underlines, in this regard, the importance of unskilled jobs among the tertiary jobs created in the United States, notably in hotel and restaurant businesses and in retailing. Finally, he considers that questioning the fact that companies are obliged to pay for training, as proposed by André Gauron, comes into conflict with the argument of the "poaching effect" by employees trained by rival companies, and suggests further analysis for an in-depth discussion on this proposal.

Three texts conclude the report. In his supplement, Robert Boyer analyzes the relation between the questions at stake with vocational training and those with macro-economic regulation, by and large. Presenting a clear view of vocational training systems in certain OECD countries, he shows the interrelationship between changes in the productive system, forms of competition and wage relationships, and identifies the central role of vocational training in generating growth "externalities": we note, indeed, that the return of investment in vocational training is several times greater from the moment that, at the same time, there's an increase in the initial training which improves the ability of workers to "learn how to learn" and increases the possibilities of companies to select workers who have the best capacities to learn. Such a model, however, has major risks with regard to the equality between workers, concerning the access to skills required

by the most dynamic branches. That is why Robert Boyer, in conclusion, appeals for bolstering individual rights for training, so as to, on the one hand, incite firms to improve the content of the description of their job offers, and on the other hand, to reduce the inequalities inherent to the functioning of the educational system.

Two annexes conclude the report. The first reproduces some charts extracted from a book by François Aventur and Martine Möbus (CEREQ), which give a synthetic presentation of the initial and vocational training systems in member countries of the European Union. The second, written by Laurent Caussat (French Council of Economic Analysis), forms a synthesis of the economic literature concerning the foundations –in certain respects paradoxical– of company investment in the training of their employees and on the impact of training on salaries and professional mobility.

(*) Aventur François and Martine Möbus (1999): *Formation professionnelle initiale et continue en Europe*, CEREQ-Elf Aquitaine's Study, Ed. Magnard-Vuibert, March.

PREMIER MINISTRE

Conseil d'Analyse Économique

Hôtel de Broglie 35 rue Saint Dominique 75700 PARIS
Télécopie : 01 42 75 76 46

Cellule permanente

Pierre-Alain Muet

Conseiller auprès du Premier ministre
Représentant du Premier ministre au Conseil d'Analyse Économique

Hélène de Largentaye

Secrétaire Générale

01 42 75 76 13

Gilbert Cette

Conseiller Scientifique
Membre du CAE

Conjoncture
Réduction du temps de travail

Joël Maurice

Conseiller Scientifique

Politiques structurelles
Questions européennes

Laurence Tubiana

Chargée de la Mission
'Développement durable'
par le Premier ministre
Membre du CAE

Environnement
Négociations commerciales multilatérales

Olivier Davanne

Chargé de la Mission
'Système financier international'
par le Premier ministre
Membre du CAE

Retraites
Macroéconomie

Laurent Caussat

Conseiller Scientifique

Santé
Protection sociale

Sylvie Hel-Thelier

Chargée de Mission

Questions européennes
et internationales

Christine Carl

Chargée des Publications

01 42 75 77 47
c.carl@cae.pm.gouv.fr

Katherine Beau

Chargée d'Études Documentaires

01 42 75 77 40
k.beau@cae.pm.gouv.fr