



SYNTHÈSE DES INTERVENTIONS ET DÉBATS SEANCE DU 16 JUIN 2020

« Formation professionnelle : quels enjeux ? »

Co-présidé par :

- **Jean-Emmanuel Ray**, Professeur à l'École de Droit de Paris I – Sorbonne
- **Gilbert Cette**, Professeur d'économie associé à la Faculté de Sciences économiques de l'Université d'Aix-Marseille, Adjoint au Directeur général des études et des relations internationales de la Banque de France

Intervenants :

- **Coralie Perez**, Economiste, Ingénieure de recherche à l'Université Paris 1, Centre d'Économie de la Sorbonne.
- **Jean-Pierre Willems**, Chargé d'enseignement à l'Université Paris 1, Consultant en formation.
- **Bertrand Martinot**, Directeur du conseil en formation et développement des compétences SIACI Saint-Honoré, ancien délégué général à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP).



La crise du Covid-19 survient dans un contexte de mise en place de la réforme du système de formation professionnelle et d'apprentissage. En effet, la loi pour la liberté de choisir son avenir professionnel du 5 septembre 2018 et le Plan d'Investissement dans les compétences s'inscrivent dans un vaste projet de rénovation du système d'apprentissage et de formation continue. Ces initiatives portent sur trois volets : l'apprentissage, le compte personnel de formation et l'investissement dans les compétences. La réforme de l'apprentissage vise à rendre cette filière plus attractive aussi bien pour les apprentis que pour leurs employeurs. La refonte du Compte Personnel de Formation (CPF) permet aux actifs de développer leurs compétences tout au long de leur vie professionnelle avec un dispositif renforcé pour les moins qualifiés. Enfin, le Plan d'investissement dans les compétences (PIC) se fixe l'ambition de former spécifiquement les plus éloignés du marché du travail.

La crise du Covid-19 vient perturber en profondeur le système de formation professionnelle et d'apprentissage et soulève des défis majeurs. D'une part, elle a un impact sur le fonctionnement de la formation professionnelle et de l'apprentissage en touchant tous les acteurs. D'autre part, la formation professionnelle et l'apprentissage apparaissent comme un levier politique à mobiliser en priorité pour lutter contre les effets de la crise sur le marché du travail. La crise réactive en effet le rôle essentiel de la politique de formation dans la lutte contre le chômage et la préservation des compétences

1. Les réformes de la formation professionnelle et de l'apprentissage avant la crise sanitaire

Coralie Perez est revenue sur l'évolution de la politique de formation professionnelle continue (FPC) en France. Sur la période 1950-1975, la FPC s'est d'abord développée comme un moyen de combler les besoins en main d'œuvre qualifiée et de promotion sociale

au sein d'une économie en croissance. Cela s'est traduit par une obligation de financement de la formation professionnelle pour l'employeur ainsi que par un droit à la formation pour le salarié via le Congé Individuel de Formation (CIF). **A partir des années 1970 et face à la montée du chômage, la formation s'est transformée en instrument de maintien de l'employabilité des salariés**, devenant de fait un instrument de la politique publique de l'emploi. Les formations courtes et les stages se sont multipliés dans le but d'adapter les salariés aux emplois. L'accès à ces formations fût cependant inégal et cette politique a échoué à donner une seconde chance aux individus sortis du système scolaire sans qualification. **Les années 2000 marquent le tournant de l'individualisation dans la formation.** Le mémorandum sur la Formation tout au long de la vie entend faire de la formation continue un levier pour l'« économie de la connaissance », renforçant la logique de protection des personnes plutôt que des emplois. La loi de 2004 relative à « la formation tout au long de la vie professionnelle et au dialogue social » permet à chaque salarié d'être acteur de sa formation avec la création du Droit individuel à la formation (DIF). Le Compte Personnel de Formation (2014) s'inscrit dans la lignée de cette individualisation et devient le vecteur d'une transformation en profondeur du système institutionnel de formation. Reflet de compromis entre les acteurs sociaux, les salariés bénéficient alors d'un compte individuel de formation crédité en heure essentiellement alimenté par l'entreprise et nécessitant une intermédiation pour être mobilisé.

La réforme de 2018 pour la liberté de choisir son avenir professionnel instaure un CPF « rénové » qui opère la bascule d'un dispositif fortement régulé par les acteurs collectifs à un dispositif centré sur le libre jeu du marché (monétisation du CPF, désintermédiation de l'usage du CPF...). Le CPF, qui ne représente que 2 % des dépenses de formation professionnelle (hors dépenses directes des entreprises), s'avère être un instrument puissant de transformation du système institutionnel de formation. Des questions restent cependant en

suspens quant à sa portée, notamment pour réduire les inégalités de formation.

Bertrand Martinot a rappelé que la loi de 2018 s'ancre dans une logique entamée dans les années 1990 tout en comportant un certain nombre de points de rupture. La création de France Compétences est venue bouleverser le paysage institutionnel, dissoudre le paritarisme de la formation professionnelle, et signer sa reprise en main par l'Etat. La loi acte une définition plus large et unifiée de la formation, incluant la formation à distance, la formation en situation de travail, ainsi que des actions connexes à la formation telle que l'aide à la rédaction d'un CV. La réforme laisse le salarié maître du CPF grâce à une désintermédiation des rapports entre organisme de formation et apprenant et lui donne accès à de nouvelles ressources. Le Programme d'investissement dans les compétences (PIC), en ciblant la formation des chômeurs peu qualifiés, s'inscrit également en rupture des plans traditionnels de formation des demandeurs d'emploi.

Jean-Pierre Willems s'est ensuite penché sur le volet apprentissage de la loi de 2018, qui signe la libéralisation de l'apprentissage. En effet, suite à cette réforme, l'apprentissage bascule de la formation initiale à la formation continue, d'un financement et d'une régulation publique à un pilotage confié au marché, et d'une régulation de l'offre avec un nombre de places limité (numerus clausus) à une liberté de création des CFA et des cursus. Cette libéralisation pose plusieurs questions, notamment quant au financement de l'apprentissage qui a cru avec la réforme (+ 50 000 entrées en 2019) : un financement basé sur l'activité et non plus sur la structure pose la question de la soutenabilité du système, qui repose sur des dépenses de guichet mises en face de recettes à la croissance limitée par la masse salariale des entreprises contributrices.

Cette réforme se traduit par une double déscolarisation. Une déscolarisation des statuts d'une part : la promotion de l'alternance a rapproché la formation de l'employeur pour être plus efficace, la séparation entre temps de formation et temps de travail a été effacée. **Une**

déscolarisation des cursus d'autre part marquée par une distinction entre l'enseignement professionnel et l'enseignement général, qui était déjà présente avant la réforme mais qui devient plus marquée avec le développement de l'apprentissage dans le supérieur, sans passerelles depuis le secondaire.

2. Quelles conséquences de la crise du Covid-19 sur la formation continue et l'apprentissage ?

Bertrand Martinot a d'abord esquissé un premier bilan des effets de la crise. Cette dernière a eu un fort impact en mettant un coup de frein aux embauches, notamment pour les jeunes qui entrent sur le marché du travail. Le choc sera certainement très hétérogène selon le niveau de qualification des jeunes. Les entreprises vont en effet continuer à embaucher des jeunes diplômés en anticipation de la pénurie de talents qui interviendra après la reprise. Le choc sera ainsi plus important sur les jeunes de niveau CAP/Bac Pro, et ce d'autant plus qu'ils sont souvent embauchés par des très petites entreprises.

La crise sanitaire amène à évoquer plusieurs sujets. Tout d'abord, celui de la libéralisation de l'apprentissage qui favorise les plus qualifiés et les diplômés de l'enseignement supérieur. L'apprentissage dans l'enseignement supérieur est à la fois avantageux pour les jeunes, qui n'ont plus à payer leur formation et qui sont rémunérés par l'entreprise, et pour les établissements du supérieur, qui sont sécurisés financièrement par le financement au « coût contrat », dans un contexte de baisse des dotations aux universités et de baisse de la part hors quota de la taxe d'apprentissage. **Le fait que les entreprises réduisent leur recours à l'apprentissage en période de crise pose des problèmes de soutenabilité pour les CFA,** pour qui une baisse des contrats se traduit par une baisse des recettes. Une perte de contrats équivalente à celle de 2009 pourrait conduire à une faillite des CFA ou à un plan de sauvetage par l'Etat. **Le deuxième sujet est celui de la remise en cause du modèle économique de la formation,** notamment avec la croissance de la

formation à distance et la disparition du modèle de stage en présentiel.

Plusieurs pistes de réforme seraient à sonder dans ce contexte : l'ouverture de certains diplômés à l'apprentissage, ne serait-ce que pour pallier la pénurie dans le médico-social par exemple ; la création de sessions d'examens supplémentaires et de rentrées décalées pour éviter aux jeunes en formation de perdre une année.

Parallèlement, Jean-Pierre Willems rappelle que ce nouvel environnement pose la question des modalités de formation. Le modèle de la formation initiale en présentiel a longtemps constitué la norme, mais d'autres moyens de formation existent. Les formations en distanciel ne sont par exemple pas nouvelles : le Centre national d'enseignement à distance (CNED) a été fondé à la fin des années 30 afin d'assurer la continuité pédagogique malgré la guerre. Il convient d'éviter certains écueils lors du choix de la modalité de formation. Par exemple, à vouloir tenir la formation pour absolue, on en vient à s'intéresser plus au fait que le salarié ait suivi une formation qu'aux compétences acquises. **C'est pourquoi il est important d'identifier les compétences à développer pour trouver le moyen le plus adapté parmi les outils existants** : analyse de pratiques, coaching, formation en situation de travail, immersion et groupe de résolution de problème.

La pandémie pourrait permettre d'accélérer la multimodalité des formations et ainsi rendre les formations compatibles avec la charge de travail et les contraintes personnelles. A cet égard, l'Action de formation en situation de travail (AFEST), inscrite dans la loi de 2018, avait déjà marqué une réelle révolution pédagogique en ne dissociant plus le temps de formation et de travail, et en reconnaissant par conséquent qu'un temps de production peut également être un temps de formation.

Au sujet de l'impact de la crise sur la formation, Coralie Perez est revenue sur l'articulation entre formation et activité partielle, indiquant que le dispositif renforcé d'activité partielle activé pendant la crise

sanitaire avait permis d'éviter les licenciements et de maintenir les compétences. Ce dispositif avait déjà été mis en œuvre lors de la crise de 2009, avec, dans certains pays européens, une incitation pour les entreprises à former les salariés placés en activité partielle. C'est dans cette lignée que le FNE-Formation (Fonds National de l'Emploi) a été mobilisé et renforcé pendant la crise du Covid-19. Le dispositif a ainsi assuré une éligibilité à tous les salariés en activité partielle, une prise en charge à 100% des coûts pédagogiques sans plafond, un accès à toutes les actions de formation pourvu qu'elles soient organisées à distance et réalisées par un prestataire externe, en somme **des contraintes minimales pour inciter les entreprises à former leurs salariés.**

Si l'évaluation de l'impact de ces incitations demeure complexe en raison d'un manque de données, les quelques travaux académiques sur le sujet semblent démontrer une faible utilisation de la formation dans ce contexte. Pendant la pandémie, les difficultés seraient dues à un manque de connaissance de l'offre de formation à distance, à la faible disponibilité des salariés avec enfants, ou encore à une certaine réticence à se former à distance. De surcroît, la formation est généralement appréhendée comme un coût plutôt qu'un investissement par les entreprises. La formation couplée à l'activité partielle est pourtant utile pour éviter une dégradation de l'employabilité des salariés et préparer les transitions à venir (relocalisation, reconversion) dans le contexte de crise.

3. Quel rôle pour la formation et l'apprentissage dans les mutations à venir?

La Gestion Prévisionnelle des emplois et des compétences (GPEC), démarche prospective visant à adapter à court terme les compétences aux besoins des entreprises, va nécessairement être bouleversée après la crise. La gestion des compétences est en effet soumise à un paradoxe : l'entreprise ne possède pas de capital compétence puisque la compétence appartient juridiquement au salarié.

Investir dans la formation revient, pour l'entreprise, à investir dans ce que le salarié lui vend. Une entreprise qui embauche réalise également plusieurs arbitrages : un arbitrage entre le coût de constitution des compétences, soit celui de la formation du salarié, et le coût d'acquisition des compétences, soit celui associé au recrutement d'un salarié qualifié.

La gestion prévisionnelle est problématique car elle implique d'effectuer un scénario à 5 ans et de former par anticipation, ce qui ne fonctionne pas d'après Jean-Pierre Willems.

La compétence s'acquiert au moment de l'utiliser et une gestion « réactive » des compétences tout en conservant une vision de moyen voire long-terme serait plus adéquate. C'est pourquoi Jean-Pierre Willems énonce que la GPEC basée sur une planification nationale à horizon pluri-annuel et à très grands traits a vécu, et propose de remplacer la structuration centralisée du GPEC par un dialogue social GPEC territorialisé, interprofessionnel et fondé sur des temps plus courts.

D'après les intervenants, la réforme de 2018, conçue dans un contexte proche du plein emploi, n'avait pas vocation à répondre à des besoins massifs de reconversion conçue dans un contexte de quasi plein emploi, se montre inadaptée aux besoins de reconversion de masse. Dans ce contexte de crise, la qualité ainsi que l'adaptation des formations et certifications sera décisive. Or, les branches (au nombre d'environ 250 au 31 mars 2020) se montrent souvent incapables de mener une certification et nécessiteraient d'évoluer pour devenir plus réactives.

A partir de ce constat, Bertrand Martinot suggère l'aménagement de plusieurs dispositifs existant pour accompagner au mieux les réallocations de mains d'œuvre.

Ainsi, le PIC, opéré majoritairement par les régions pour traiter des chômeurs les plus en difficulté et des jeunes en insertion, est associé par l'intervenant à un dispositif rigide, standardisé, avec des formations lourdes et fortement diplômantes. Il pourrait bénéficier d'une réorientation dans ses cibles (en intégrant les qualifiés) et dans ses modalités de mise en

œuvre. Le CPF pourrait également être revu. La liberté de choix de formation du salarié pourrait être révisée à la baisse en parallèle d'un plus grand rôle pour les entreprises. Dans la même lignée, les prestations achetées par le CPF pourraient être élargies, avec un abondement par l'employeur. Enfin, le CPF pourrait être utilisé par les demandeurs d'emploi et élargi à des prestations d'accompagnement de retour à l'emploi, mettant ainsi fin au monopole de Pôle emploi.

Coralie Perez a conclu qu'on ne peut évaluer une formation (ou une politique de formation) au seul prisme d'une logique adéquationniste. Cette logique vise une correspondance entre la spécialité de formation et l'emploi exercé, mais cette correspondance formation/métier n'est pas la norme sur le marché du travail.

Différents éléments expliquent ce désajustement entre la formation et l'emploi : une tendance à la surqualification des recrutements (face à l'incertitude, les entreprises préfèrent avoir des salariés plus formés donc potentiellement plus adaptables), les problèmes d'attractivité de certains métiers du fait des conditions de travail et/ou salariales, etc. Plutôt que d'envisager la formation comme devant s'adapter à l'emploi, elle pointe que le travail aussi est formateur. D'ailleurs, la réforme de 2018 a donné une nouvelle définition de l'action de formation et encourage à la formation en situation de travail.

Ainsi, l'environnement professionnel joue un rôle dans la qualification. Si l'environnement professionnel peut parfois être déqualifiant car marqué par des conditions de travail dégradées et un manque d'autonomie, la qualité de l'emploi peut également stimuler l'apprentissage en continu dans le travail et *in fine* l'innovation.

Il s'agit du dernier séminaire emploi de la saison 2019-2020.

Pour toute information complémentaire, consultez le site Internet de la DG Trésor :

<http://www.tresor.economie.gouv.fr/Articles/tags/Seminaire-Emploi>

ou envoyez un mél à Seminaire.Emploi@dgtresor.gouv.fr