

La formation dans la protection active de l'emploi

BERNARD GOMEL, *chargé de recherche CNRS* au Centre d'Études de l'Emploi

Communication
au COLLOQUE DU MATISSE
« **État et régulation sociale** »
11-12-13 SEPTEMBRE 2006

INTRODUCTION

Les difficultés économiques de la France sont souvent présentées comme une conséquence du désajustement du système national de protection sociale qui, après avoir été modélisé et singularisé (ESPING-ANDERSEN, 1990), a vu ses performances comparées aux autres grands pays développés. Aussi, des économistes proposent-ils comme objectif de « vaincre la peur du chômage » en assurant aux salariés licenciés une augmentation de leurs revenus de remplacement et une amélioration des aides au retour à l'emploi. Les ressources financières nécessaires pour réaliser cette meilleure prise en charge des chômeurs seraient fournies par les entreprises qui licencient, en contrepartie d'un moindre encadrement juridique des licenciements et des reclassements : BLANCHARD et TIROLE (2003), CAHUC (2003), CAHUC et KRAMARZ (2004).

Les propositions de réforme font souvent référence au modèle de *flexicurité* qui vaut aux salariés du Danemark d'éviter la précarité tout en connaissant de fréquentes périodes de chômage. L'expérience scandinave d'une alternative crédible au modèle libéral est certainement importante. Cependant, la focalisation actuelle du débat public sur les droits attachés à la rupture du contrat de travail et sur la qualité de la couverture du risque de chômage renvoie au clivage problématique entre le social et l'économique. La situation française réclame plutôt une politique active de l'emploi qui anticipe et accompagne ses transformations quantitatives et qualitatives

Aussi, nous présentons la place de la formation dans la toute récente production législative - la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, le plan d'urgence pour l'emploi de juin 2005, les compléments du 1^{er} septembre 2005 pour la croissance sociale - comme une illustration de l'élargissement en cours de la protection de l'emploi. Plusieurs accords signés récemment par les partenaires sociaux vont également dans le même sens d'un renforcement de l'impératif formation. Au total, la formation, son importance, son obligation, les droits individuels ouverts, la validation des acquis de l'expérience (VAE), sont mieux intégrés dans les contreparties désormais exigées ou fortement recommandées aux contrats de travail spécifiques, contrats aidés et CDD, intérim et désormais contrats nouvelles embauches (CNE).

Plus largement, les exigences en terme de formation comme l'obtention par chaque actif d'une formation minimale, l'accès effectif à la formation professionnelle continue, le maintien et la reconnaissance de l'employabilité tout au long de la vie, la prise en charge des reconversions, etc. deviennent autant d'impératifs collectifs. En devenant de nouveaux droits attachés aux personnes, elles participent désormais aux nouveaux défis de l'État social.

Nous proposons de décrire, dans un premier temps, la situation actuelle de « l'impératif formation » dans le cadre de l'impératif emploi. Le propos général sera illustré par une focalisation plus précise sur les contrats d'activité (CA) et d'accompagnement dans l'emploi (CAE), formules de contrat aidé dans le secteur non-marchand créées en 2005 par la loi de cohésion sociale. Les différences avec les deux mesures qu'elles remplacent, les Contrats emploi solidarité (CES) et emploi consolidé (CEC) sont particulièrement intéressantes pour éclairer le mécanisme « d'activation » sous-jacent. En particulier, l'obligation de formation associée au contrat d'activité est tout à fait inhabituelle et représente une évolution importante au sein des dispositifs de la PPE que confirme, pour le même public (les bénéficiaires du RMI, de l'ASS, de l'API et de l'AAH) et pour le secteur marchand cette fois, le nouveau contrat Insertion – revenu minimum d'activité (CI-RMA) pour lequel les pouvoirs publics recommandent fortement de conventionner des actions d'accompagnement, de formation

professionnelle ou de validation des acquis de l'expérience. La VAE, créée en 2002 et désormais pleinement intégrée aux dispositifs de la politique publique de l'emploi à l'occasion de la loi de cohésion sociale, contribue également à la meilleure prise en compte des enjeux de la formation dans l'accès à l'emploi et dans sa durabilité.

L'ELARGISSEMENT DE LA PROTECTION DE L'EMPLOI

Les enquêtes du Département des entrées dans la vie active au Cereq ont sensibilisé les acteurs sur l'impact de plus en plus fort du niveau de formation (initiale) sur les conditions d'entrée dans la vie active. Un indicateur synthétique de l'intensité des difficultés d'entrée durable dans l'emploi, le taux de chômage trois années après la fin des études, enregistre depuis 1976 non seulement la montée et les variations conjoncturelles des difficultés d'insertion mais surtout l'élargissement du différentiel de performance d'insertion selon le niveau de formation initiale. Ainsi, en 1998, quand 22 % des jeunes actifs étaient au chômage 3 ans après la fin de leurs études, 49 % y étaient parmi les moins diplômés, en dessous du CAP-BEP (ECONOMIE ET STATISTIQUE n°378-379, 2004). Aujourd'hui, la VAE porte le problème sur la « formation tout au long de la vie » et sur les procédures à mettre en place, dans l'organisation du travail mais aussi hors de l'entreprise, pour faciliter les apprentissages et les reconnaître pour les rendre transférables.

Alors que près de 40 % d'une classe d'âge est désormais diplômée de l'enseignement supérieur, il peut être surprenant que la question de la formation professionnelle soit aussi importante. C'est que dans le même temps, un jeune sur cinq quitte l'école sans autre diplôme que le brevet des collèges. De plus, l'élévation considérable du niveau de formation des sortants du système scolaire (les diplômés de l'enseignement supérieur y sont deux fois plus nombreux en 2002 qu'en 1985) ne signifie pas forcément une bonne adéquation entre emploi et formation. Par exemple, c'est dans certaines des activités considérées jusque maintenant comme non qualifiées, en particulier celles qui touchent aux services à la personne et à l'encadrement des activités de sport et de loisirs, que les obligations légales de qualité et de sécurité des prestations ne sont pas respectées faute de personnes qualifiées.

Les actions d'accompagnement, de formation professionnelle ou de VAE, obligatoires ou fortement recommandées dans le cadre des contrats aidés de la PPE et plus largement des relations du travail, contribuent à un élargissement de la protection de l'emploi. Naguère essentiellement comprise comme l'ensemble des dispositions attachées au contrat de travail, elle s'étend désormais au maintien et à la progression de l'employabilité des salariés en emploi ou au chômage. Ce mouvement va dans le sens des préconisations des rapports déjà cités et participe à la réalisation des objectifs européens. Il rencontre également un large accord social et politique. L'évolution vers une protection plus « active » de l'emploi brouille la frontière entre protection de l'emploi et protection du salarié. Elle interroge l'État social dans des modalités qui rappellent les débats de naguère sur « l'activation » de la politique de l'emploi.

La dramatisation des enjeux de la formation dans l'accès durable à l'emploi n'est pas seulement un argument pour justifier le renouvellement et la relance des dispositifs spécifiques de la politique de l'emploi après deux ans et demi d'une forte restriction de leur volume. Le renforcement de l'impératif individuel de formation est justifié par une lecture causale des liens statistiques qui relient activité et formation. Il est aussi conforté par les évaluations qui mesurent les bénéfices tirés du passage en contrat aidé lorsqu'il y a formation. Il peut être enfin exigé comme partie prenante du contrat d'insertion « active » associée au contrat aidé.

Dans le volet emploi de la loi de programmation pour la cohésion sociale du 18 janvier 2005, complété par les mesures du plan d'urgence pour l'emploi de juin et de septembre 2005, la formation est une contrepartie plus que jamais recommandée, voire exigée, aux contrats aidés. En particulier, l'engagement d'une formation est une obligation du nouveau Contrat d'avenir. Dans le même temps, la Validation des acquis de l'expérience (VAE) contribue à donner un nouveau sens et une meilleure reconnaissance à l'expérience acquise pendant les périodes passées en contrat aidé.

La politique de l'emploi enregistre ainsi les conséquences d'une évolution générale qui intègre la formation dans la protection active du salarié.

La qualification, une protection contre le chômage

La relation statistique qui lie le niveau de formation avec le taux d'activité, le taux d'emploi et le taux de chômage est connue et la moindre qualification des chômeurs comparés à l'ensemble des actifs est bien établie [tableau 1].

TABLEAU 1
Comparaison du niveau de diplôme des actifs et des chômeurs BIT de 25 à 49 ans
selon le genre en 2002 (en %)

	Aucun diplôme ou CEP	BEPC	CAP-BEP	BAC, BP	BAC + 2	Diplôme supérieur	ensemble
HOMMES							
Actifs	20,4	6,6	33,2	13,7	12,2	13,1	100,0
Chômeurs BIT	37,8	7,4	23,4	11,8	8,8	10,8	100,0
Taux de chômage	13,4	8,2	5,1	6,2	5,2	5,8	7,3
FEMMES							
Actifs	17,7	7,7	24,8	16,7	17,1	14,5	100,0
Chômeurs BIT	32,3	8,8	26,1	13,9	8,9	10,1	100,0
Taux de chômage	17,5	10,9	10,1	7,9	4,9	6,3	9,6
ENSEMBLE							
Actifs	19,2	7,1	29,3	15,1	14,5	13,7	100,0
Chômeurs BIT	34,9	8,1	24,8	12,9	8,9	10,4	100,0
Taux de chômage	15,2	9,5	7,1	7,0	5,0	6,0	8,3

Lecture : en 2002, 20,4 % des hommes actifs n'avaient pas de diplôme ou seulement le CEP. 37,8 % des chômeurs BIT étaient dans ce cas. Le taux de chômage BIT était de 13,4 %.

Source : Insee, enquête Emploi 2002

Dans l'ensemble des pays de l'OCDE, le taux de chômage croît très sensiblement lorsque le niveau « d'éducation » diminue, du simple au double en passant des actifs issus de l'enseignement supérieur à ceux de niveau inférieur au 2^e cycle du secondaire (PERSPECTIVES DE L'EMPLOI, 2005). Le même phénomène s'observe en moyenne européenne, à un niveau de chômage très légèrement supérieur : respectivement 5,0 % et 11,4 % contre 3,9 % et 7,9 % pour l'ensemble de l'OCDE. Les différences françaises de taux de chômage selon de niveau de formation sont également importantes, 6,1 % contre 12,1 %. Elles sont beaucoup moins marquées au Danemark et en Suède et beaucoup plus en Allemagne [tableau 2].

La situation française est plutôt remarquable en terme de taux d'activité aux plus faibles niveaux de formation, 7 points de pourcentage au dessus de la moyenne européenne. Alors que le différentiel moyen de taux d'activité est de près de 30 points dans l'Union européenne entre les actifs passés par l'enseignement supérieur et ceux qui se sont arrêtés avant le deuxième cycle du secondaire, il n'est que de 20 points en France.

Les enquêtes du CEREQ mesurent également l'impact croissant du niveau de formation initiale sur les conditions d'entrée dans la vie active. Le taux de chômage des jeunes enregistre depuis 1976 la montée et les variations conjoncturelles des difficultés d'insertion professionnelle ainsi que l'élargissement du différentiel de performance selon le niveau d'étude. Ainsi, en 1998, quand en moyenne 22 % des jeunes actifs étaient au chômage 3 ans après la fin de leurs études, c'est le cas de la moitié des moins diplômés (CEP ou aucun diplôme) et de 10 % des diplômés du supérieur long (Bac+3 et plus). Vingt ans plus tôt, les niveaux et les différences étaient beaucoup plus faibles ; en 1978, le taux de chômage de ces jeunes était de 10 % en moyenne, de 14 % des moins diplômés à 3 % pour les Bac+3 et plus (INSEE, 2004).

L'élévation du niveau de formation des sortants du système scolaire est considérable : « les diplômés de l'enseignement supérieur sont deux fois plus nombreux en 2002 qu'en 1985 dans

l'ensemble des sorties de formation initiale, et ils représentent désormais 37 % d'une classe d'âge ». Pourtant, « un jeune sur cinq quitte l'école sans autre diplôme que le brevet des collèges ».

Ce qui signifie que les questions de formation et de qualification ne se posent pas uniquement pour les anciennes générations ; les nouvelles continuent à fournir des actifs non qualifiés dans un contexte d'aggravation relative de leur situation sur le marché du travail.

TABLEAU 2
Comparaison internationale des taux de chômage, d'activité et d'emploi en 2003
selon le genre et le niveau d'éducation (en %)

TAUX PAR PAYS		Hommes et femmes			Hommes			Femmes		
		< 2 ^{ème} cycle secondaire	2 ^{ème} cycle secondaire	> 2 ^{ème} cycle secondaire	< 2 ^{ème} cycle secondaire	2 ^{ème} cycle secondaire	> 2 ^{ème} cycle secondaire	< 2 ^{ème} cycle secondaire	2 ^{ème} cycle secondaire	> 2 ^{ème} cycle secondaire
Danemark	Chômage	7,2	4,4	4,7	6,2	3,7	4,4	8,6	5,3	5,0
	Activité	65,4	83,6	89,4	76,3	87,4	91,7	55,6	79,2	87,2
	Emploi	60,7	79,9	85,2	71,6	84,2	87,7	50,9	75,0	82,9
Allemagne	Chômage	18,0	10,2	5,2	21,2	10,5	4,7	14,9	9,9	6,0
	Activité	61,2	77,7	87,5	77,6	83,9	90,4	50,7	71,5	83,2
	Emploi	50,2	69,7	83,0	61,2	75,0	86,1	43,2	64,4	78,2
Suède	Chômage	6,1	5,2	3,9	5,7	5,5	4,9	6,7	4,8	2,9
	Activité	71,9	85,7	89,3	77,8	88,2	90,4	64,6	83,2	88,2
	Emploi	67,5	81,3	85,8	73,3	83,3	86,0	60,2	79,2	85,7
France	Chômage	12,1	7,5	6,1	11,0	6,1	5,8	13,5	9,4	6,4
	Activité	67,1	82,1	87,2	76,7	87,1	91,5	58,8	76,4	83,4
	Emploi	59,0	76,0	81,9	68,3	81,9	86,2	50,9	69,2	78,0
Royaume-Uni	Chômage	6,9	3,9	2,4	8,5	4,1	2,7	4,9	3,5	1,9
	Activité	58,0	82,8	90,1	67,6	88,2	92,6	49,7	76,6	87,1
	Emploi	54,0	79,6	88,0	61,9	84,5	90,1	47,2	73,9	85,5
Etats-Unis	Chômage	9,9	6,1	3,4	9,5	6,7	3,6	10,6	5,4	3,1
	Activité	64,1	78,0	85,1	76,1	84,6	90,5	50,5	71,9	80,0
	Emploi	57,8	73,3	82,2	68,9	78,9	87,3	45,2	68,0	77,5
Total OCDE	Chômage	7,9	6,9	3,9	7,5	6,8	3,8	8,4	7,0	4,1
	Activité	63,0	78,1	85,2	82,1	86,9	92,0	45,5	69,2	78,1
	Emploi	58,0	72,7	81,9	75,9	81,0	88,4	41,7	64,4	74,9

Lecture : au Danemark, le taux de chômage est de 7,2 % pour les actifs de niveau inférieur au second cycle de l'enseignement secondaire ; leur taux d'activité est de 65,4 % et leur taux d'emploi de 60,7 %. Pour les actifs de niveau enseignement supérieur, les chiffres sont respectivement de 4,7 %, 89,4 % et 85,2 %.

Champ : personnes âgées de 25 à 64 ans

Source : perspectives de l'emploi OCDE, 2005

La sauvegarde des emplois peu qualifiés

Ces réalités expliquent que, parmi les nombreux objectifs de la politique de l'emploi, figure depuis 1993 la sauvegarde des emplois peu qualifiés. En 2003, 16 milliards d'euros, 1 % du PIB, ont été consacrés aux allègements de cotisations sociales pour les millions d'emplois rémunérés au voisinage du SMIC (cf. encadré sur « l'allègement unique dégressif », mis en place depuis juillet 2005).

Les effets de cette politique de maintien d'emplois non qualifiés sont sensibles et la part de ces emplois a cessé de diminuer en France pour se stabiliser autour de 24 % (CHARDON, 2001). Mais comme le sous emploi touche aussi les plus diplômés, les emplois dits « non qualifiés »¹ sont de plus en plus occupés par des diplômés [tableau 3].

¹ « ne nécessitant aucune formation explicite ni aucun diplôme pour pouvoir être exercés correctement et rapidement », selon BÉDUWÉ (2004).

Le mécanisme a été décrit à partir des données de l'observatoire des entrées dans la vie active du CEREQ (cf. encadré Passer par un emploi non qualifié ...) : malgré l'élévation du niveau de qualification, une forte minorité de jeunes passe toujours par des emplois non qualifiés et ceux qui y restent sont plus souvent qu'auparavant des bacheliers qui occupent ainsi des emplois qui étaient naguère les emplois d'insertion des moins qualifiés parmi les jeunes qui se trouvent ainsi durablement écartés de l'emploi.

Finalement, si les objectifs quantitatifs de sauvegarde des emplois non qualifiés (rémunérés au voisinage du Smic) sont bien atteints, le but final d'une meilleure adéquation formation – emploi ne l'est pas (GOMEL, 2006).

TABLEAU 3
Évolution de l'occupation des postes qualifiés et non qualifiés
entre 1982 et 2001 selon le diplôme (en %)

Diplôme des salariés	Postes non qualifiés		Postes qualifiés	
	2001	1982	2001	1982
Au plus le BEPC	56	79	21	40
CAP, BEP	31	18	29	29
BAC	10	2	16	14
Supérieur au BAC	3	1	34	17
Total	100	100	100	100

Lecture : en mars 2001, 56 % des postes non qualifiés sont occupés par des salariés dont le niveau de diplôme ne dépasse pas le BEPC ; en 1982, ils étaient 79 %.

Source : enquêtes Emploi 1982 et 2001, d'après Chardon O. (2001), « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », Insee Première n°796.

L'allègement unique dégressif des cotisations sociales au voisinage du Smic

Depuis le 1^{er} juillet 2003, un « allègement unique dégressif » s'est substitué aux autres dispositifs : après une transition de 2 années, il est en juillet 2005 de 26 % au niveau du Smic pour décroître progressivement jusqu'à s'annuler à 1,6 Smic, loi « Fillon » du 17 janvier 2003 (DARES, 2005). L'évaluation de Crépon et Desplatz (2002) a conforté cette politique : 460 000 postes auraient été ainsi créés en 1995-1996. Il semble que les entreprises qui ont le plus bénéficié, de par leur structure d'emplois, de ces abaissements de coûts du travail ont effectivement bénéficié d'un avantage compétitif qui leur a permis de créer des emplois, qualifiés aussi bien que non qualifiés, sans que l'on sache mesurer les éventuels effets négatifs sur les autres entreprises. Depuis, le réglage entre l'intensité de l'allègement et le nombre d'emplois concernés a beaucoup varié depuis 1998, en relation avec la généralisation progressive des « 35 heures ». Le risque de « trappe à bas salaires » a conduit à écarter l'option, un moment envisagée, d'une suppression totale des cotisations patronales, beaucoup plus ciblée sur le Smic.

Dans le même temps, on constate que la part des emplois non qualifiés qui diminuait fortement (de 28 % en 1982 à 23 % en 1994) s'est depuis stabilisée autour de 24 % (CHARDON, 2001).

Passer par un emploi non qualifié en début de carrière (d'après BÉDUWÉ, 2004)

Dans les trois ans qui ont suivi leur sortie du système de formation initiale en 1998, quatre jeunes sur dix ont occupé, ne serait-ce que quelques mois, un emploi non qualifié. Les jeunes de tous niveaux de formation sont concernés même si la proportion des jeunes peu diplômés est plus importante. La grande différence est que pour les plus qualifiés, cet emploi est un passage. L'enquête permet de construire 6 types de trajectoires commencées par l'emploi non qualifié : mobilité vers un emploi qualifié, stabilisation dans l'emploi non qualifié, mobilité au sein des emplois non qualifiés, séjour long mais sans stabilisation, chômage prolongé et sortie du marché du travail. Les résultats sont détaillés pour 7 emplois caractéristiques des emplois non qualifiés : assistante maternelle, agent de service hospitalier, agent de service fonction publique hors hôpital, employé de libre service, serveur et commis de restaurant-café, manutentionnaire, agent non qualifié d'exploitation des transports et « nettoyeur ».

Sans être totalement inattendus, les résultats sont intéressants. Pour donner un exemple, « toutes choses égales par ailleurs », « plus le diplôme obtenu est de niveau élevé, plus la probabilité d'une mobilité rapide vers un emploi qualifié [il s'agit du meilleur des 6 types de trajectoire professionnelle] est grande ». Plus surprenant, « la stabilisation sur un emploi non qualifié est plus certaine pour les jeunes bacheliers que pour les diplômés de CAP ou BEP ... ».

La conclusion de l'auteure précise le constat : « plus surprenant, et qui remet en cause la relation entre diplôme et qualification, la stabilisation sur un emploi non qualifié est, toutes proportions gardées, le fait de jeunes de niveau Bac. Non seulement, ils y accèdent plus facilement, mais ils s'y stabilisent. Par effet de double déversoir, les jeunes peu diplômés se trouvent, de ce fait, durablement évincés de l'emploi ».

Le Contrat d'avenir réservé aux bénéficiaires des *minima sociaux*

Ce type de difficultés s'observe également pour les politiques qui s'adressent à des publics prioritaires. Deux mécanismes contrarient le strict ciblage des bénéficiaires : en période de chômage massif, il est difficile de distinguer parmi les chômeurs ceux qui sont objectivement loin de l'emploi et de justifier qu'il faille attendre la dégradation de la situation des autres pour intervenir. La seconde raison est le mélange de plus en plus inextricable entre logique économique et logique sociale dans l'usage des contrats aidés ; les employeurs du secteur non marchand, soumis eux aussi à des exigences renforcées de professionnalisation, réclament de pouvoir sélectionner leurs embauches, même lorsqu'elles bénéficient de subventions publiques. C'est ce qu'avait rappelé le mouvement associatif lors de la discussion de la loi : « la mission des associations est d'impliquer la population dans la vie sociale ; elles n'ont pas pour vocation première d'intégrer en leur sein des publics en difficulté »².

Une illustration de cet effet d'éviction est donnée par l'évolution récente de la place des bénéficiaires du RMI dans les contrats emploi solidarité (CES), emploi consolidé (CEC) et initiative emploi (CIE) ainsi que des stages individuels et collectifs d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE), rassemblés dans la catégorie administrative des dispositifs « ciblés contre l'exclusion ». Lorsque le nombre de postes ouverts a diminué brutalement de près de 1 million en 1998 à moins de 600 000 en 2003, la part des bénéficiaires du RMI qui a pu accéder à ces dispositifs a chuté de 29 à 16 %, dans les mêmes proportions que le nombre total des entrées (DARES, 2005).

Par la loi de programmation pour la cohésion sociale de janvier 2005, les pouvoirs publics ont réagi en créant un dispositif, le contrat d'avenir, réservé aux bénéficiaires des *minima sociaux* RMI, ASS et API. Mais le placement du nouveau contrat d'avenir auprès des employeurs du secteur non marchand

² Le Monde du 8 décembre 2004

auquel il est réservé se heurte aux mêmes résistances, renforcées encore par l'obligation de formation qui lui est associée³.

La formation dans les contrats aidés, le bilan du Contrat emploi solidarité

L'amélioration de l'adéquation entre formation et emploi ne passe pas seulement par la sauvegarde des emplois peu qualifiés ! De nombreux dispositifs de la politique de l'emploi prennent le relais de la formation initiale. La formation des actifs occupés, essentiellement la formation continue des salariés en activité, représente en 2003 8 milliards d'euros, celle des chômeurs un peu moins de 4 milliards d'euros [tableau 4].

TABLEAU 4
Coût de la politique de l'emploi en 2003, en milliards d'euros

Dispositifs spécifiques	Actifs	Emplois marchands aidés	4,4
		Emplois non marchands aidés	5,4
	Inactifs	Formation professionnelle	3,8
		Préretraites	1,6
TOTAL des dispositifs spécifiques			15,2
Autres dépenses pour l'emploi	Actifs	Indemnisation du chômage	29,2
		Formation continue	8,0
		Aides sectorielles	0,8
	Financement du service public de l'emploi (SPE)		4,0
TOTAL des autres dépenses pour l'emploi			42,0
TOTAL de la Dépense pour l'emploi			57,2
Dispositifs généraux	Total des dispositifs généraux		16,1
TOTAL Dépense pour l'emploi + allègements généraux			73,3

Sources : Insee et DARES, Bilan de la politique de l'emploi en 2003, Les dossiers de la DARES n°1/2005.

La formation réalisée dans le cadre des emplois aidés⁴ est un exemple particulièrement complexe de la relation individuelle entre formation et emploi. Elle s'adresse en effet à des demandeurs d'emplois placés de façon temporaire sur un emploi aidé. Elle peut être destinée à l'adaptation au poste occupé, à la remise à niveau, à la préparation des concours, des examens ou d'un emploi futur ; elle peut aussi servir à la vie professionnelle et quotidienne, comme la préparation au permis de conduire⁵.

Les évaluations de la formation réalisée pendant la période en Contrat emploi solidarité (CES) apportent des informations qui peuvent éclairer les conditions de la formation dans les contrats d'avenir et d'accompagnement dans l'emploi qui concernent aujourd'hui les mêmes personnes et les mêmes employeurs. Le bilan de nombreuses enquêtes a été réalisé par l'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand (CNE-CGP, 2002). Il met tout d'abord en évidence les difficultés de la relation entre la formation et l'activité exercée en CES (qualifiée de paradoxale par l'instance). Le temps d'adaptation aux tâches est très rapide (quelques jours, 57 % des réponses en 2001 à l'enquête de l'instance, ou quelques semaines, 31 %, suffisent) alors que « le contenu du travail en CES ne semble correspondre la plupart du temps ni à la formation initiale ni aux emplois précédemment occupés par les personnes ». L'instance estimait vraisemblable que « les tâches peu qualifiées qui sont réalisées en CES nécessitent des compétences comportementales et techniques de base que le salarié estime déjà bien maîtriser ». Elle concluait que le CES ne peut constituer un réel atout pour l'avenir professionnel du salarié « que s'il s'accompagne d'une formation

³ Pour la période 2005-2009 de la loi de programmation, les engagements portent sur 1 million de contrats d'avenir et 5,2 milliards d'euros de financement pour l'aide de l'Etat. Fin 2005, l'objectif des 185 000 contrats d'avenir programmés pour l'année est loin, très loin d'être atteint.

⁴ Son financement n'est pas distingué de celui des subventions aux employeurs dans les comptes par dispositifs de la Dépense pour l'emploi.

⁵ Selon l'enquête de l'instance d'évaluation en 2001 [CNE-CGP, 2002], les formations « se répartissent également entre l'adaptation au poste, la remise à niveau, la préparation à un concours et celle d'un projet professionnel (cf. infra).

relativement lourde, ou d'un souci de formalisation et de validation des acquis pendant le passage en contrat aidé, ou encore de la mise en relation avec d'autres employeurs ».

L'instance observait dans le même temps que la formation, même en sensible progression, ne concernait encore qu'une forte minorité des salariés en CES (entre un tiers et moins de la moitié) et qu'elles étaient souvent de courtes durées : 39 % de moins de 40 heures, 16 % de plus de 200 heures. La formation n'est jugée indispensable pour accéder à l'emploi souhaité après le CES que par 29 % des salariés, plutôt utile pour 33 %. Et les employeurs expliquent l'absence d'une formation systématique par le refus des salariés (près de la moitié des réponses) et par le fait que la formation n'est pas nécessaire pour eux (15 %). Les aspects techniques et financiers semblent secondaires. Ces constats éclairent bien les difficultés qui sont à surmonter pour développer la formation dans ce type de contrat aidé.

Pourtant, un fort « effet formation » a bien été mesuré, pour le contrat emploi solidarité en particulier, à partir du suivi des bénéficiaires (DEFOSSEUX, 2003). Fin 1999, à la sortie d'un CES, la probabilité d'être en « emploi classique » est affectée positivement par le fait d'avoir suivi en CES une « formation pour passer des concours, des examens ou préparer un emploi futur » : + 5,8 points de pourcentage. Mais l'effet est moins important que le fait d'avoir travaillé pendant le CES (+ 17,7 points). En revanche, en 2002, deux ans et demi après la sortie du CES, l'effet de la formation semble renforcé : + 13,6 points de pourcentage.

RENDRE LA FORMATION OBLIGATOIRE ?

Peut-on raisonner comme si l'effet « formation » mesuré n'était réellement qu'un effet de la formation ? Interviennent en effet des caractéristiques « non observées » : celles du salarié, intéressé ou non par une formation, avec ou sans projet professionnel ; celles de l'employeur, engagé ou non dans son rôle d'intermédiaire sur le marché du travail. Jouent également la qualité de leur relation et plus largement le contexte et la conjoncture ... Ces éléments qui ne sont pas pris en compte dans les modèles « toutes choses égales par ailleurs » utilisés conduisent à des résultats sujets à caution.

Il ne s'agit pas seulement d'une question de méthode. Lorsque des évaluations ont été réalisées, aux USA notamment, selon la méthode expérimentale (sélection au hasard et plan d'expérience), les résultats ont été difficiles à interpréter voire contradictoires et finalement peu utiles pour l'action. Et si la tentative de mesurer l'efficacité en soi d'une mesure, *a fortiori* de la formation dans une mesure, n'avait tout simplement pas de sens ?

Aussi, les meilleurs résultats tout à fait tangibles des bénéficiaires des contrats aidés qui suivent les formations préparant aux examens, aux concours et à l'emploi futur, ne permettent pas de recommander de rendre la formation obligatoire. Une telle contrainte conduit inévitablement à une (auto-) sélection à l'entrée dans la mesure, de la part des bénéficiaires et des employeurs potentiels. Le dispositif serait très sensiblement modifiée, sauf à le rendre lui-même obligatoire ...

Pour autant, il est utile de favoriser l'appui sur la formation et la synergie entre l'activité exercée en contrat aidé et le projet professionnel parfois appuyé sur la formation initiale. Les nombreuses références à la VAE dans la loi de programmation pour la cohésion sociale vont dans ce sens. Ainsi, la convention passée entre l'Etat et l'employeur dans le cadre des nouveaux contrats aidés⁶ prévoit des actions de VAE nécessaires à la réalisation du projet professionnel de l'intéressé. De même, la période du contrat est prise en compte au titre de l'expérience requise pour la VAE, dont la durée minimale passe de 5 à 3 ans.

De plus, dans le cadre du plan de développement des services à la personne présenté par le gouvernement en février 2005, 5 millions d'euros supplémentaires par an de crédits d'ingénierie et d'intervention sont prévus pour les années 2005-2007 afin que 75 000 personnes bénéficient d'une action dans ce secteur d'activité au titre de la VAE.

Les partenaires sociaux se sont engagés dans le même sens ; l'accord national interprofessionnel du 20 septembre 2003 favorise l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle et la promotion des certificats de qualification professionnelle par la VAE.

⁶ Le Contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE), le Contrat d'avenir et le nouveau Contrat initiative emploi (CIE).

Finalement, comment interpréter l'obligation de la formation dans le contrat d'avenir ? Il faudra attendre la mise en place effective de ces contrats. En attendant, on peut réfléchir à l'évaluation de la dimension formation afin d'éclairer l'articulation effective entre la formation et l'activation.

En effet, si l'obligation de formation relève d'un diagnostic général qui tend à établir une relation causale⁷ entre le manque de qualification et la situation d'exclusion, on peut imaginer le levier que constitue l'activité exercée en contrat aidé. En revanche, si l'activité, socialement utile, est avant tout la contrepartie du revenu, on est dans un cadre d'activation. La formation s'ajoute alors comme une obligation complémentaire qui participe du contrat d'insertion implicite ou explicite. Un indice important sera la décision prise par l'employeur quant à la part de la formation qui sera considérée comme relevant du temps de travail, et donc rémunérée en tant que tel.

Comment des activités socialement utiles peuvent à la fois « activer » les bénéficiaires de *minima* sociaux et participer à la professionnalisation de la personne qui les exercent ? Cet enjeu est d'autant plus important que l'échec de ce double objectif dans les anciennes formules a contribué à la stigmatisation des contrats aidés du secteur non marchand, réputés dangereux pour leurs bénéficiaires qu'ils enfermeraient dans une logique de traitement « social » du chômage et de sous-emplois d'utilité sociale sur lesquels se succéderaient rapidement des chômeurs. C'est le risque qui apparaît dans les analyses de trajectoires des bénéficiaires (BÉDUWÉ, 2004). Il concerne tout particulièrement les emplois aidés « publics et parapublics » qui procurent une expérience professionnelle « sans doute trop spécifique pour être facilement transférable et valorisable sur d'autres emplois ». Alors, « l'absence de titularisation les condamne à moyen terme à la précarité, et les piège ».

Est-ce que l'obligation de formation modifie vraiment et positivement la situation ? L'instance d'évaluation des mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand (CNE-CGP, 2002) proposait quant à elle une toute autre piste : la séparation très claire entre l'objectif de contre-sélectivité en faveur des publics connaissant des difficultés importantes d'accès à l'emploi et celui du développement de secteurs d'activités « riches en emploi ». Cette recommandation « s'est imposée au fil de ses travaux car les résultats montrent bien que le flou qui continue à être entretenu sur leurs rapports nuit à la nécessaire conciliation de la logique d'action et des attentes de chacune des trois catégories d'acteurs de ces dispositifs : les pouvoirs publics (et leurs relais locaux), les personnes en contrat aidé, les employeurs ».

LA FORMATION TOUT AU LONG DE LA VIE

Rappelons tout d'abord la situation comparée des jeunes Français à la sortie du système de formation initiale. Au Royaume-Uni et en France, le chômage concerne la même proportion des jeunes de 15 à 24 ans, 8 % de la classe d'âge, ce qui correspond exactement à la moyenne de l'Union européenne (Eurostat, 2004). En revanche, le taux de chômage des jeunes Français (22 %) est très supérieur à celui des jeunes Britanniques (12 %) ou Danois (8 %). C'est que pour comparer la situation des jeunes Européens, il faut tenir compte de la proportion de ceux qui sont actifs, en emploi ou en recherche d'emploi. Elle est faible en France (37 %) comparativement aux 63 % du Royaume-Uni et aux 68 % du Danemark, pour plusieurs raisons.

La période de formation initiale se prolonge plus tard en France. En comparaison, la formation professionnelle des Britanniques s'effectue souvent après leur entrée dans la vie active. Et en Allemagne, la transition entre la fin des études secondaires et l'emploi passe très souvent par une période de formation en alternance. Par ailleurs, une forte majorité de jeunes Danois et plus de 40 % des jeunes Britanniques ont une véritable expérience de travail (au-delà des jobs d'été) avant la fin des études. C'est en France le cas de moins de 7 % des jeunes, où la séparation entre études et emploi est très forte.

La France doit certainement améliorer la transition entre l'école et l'emploi, en particulier pour les nombreux jeunes (20 %) qui sortent de la formation initiale sans diplôme. Mais il ne suffit pas de

⁷ L'OCDE a rendu compte en 2004 de travaux qui établissent, au niveau individuel et non plus catégoriel, « un lien étroit entre les antécédents de formation et les résultats au niveau de l'emploi » et qui tendent à « montrer l'existence d'un lien causal entre formation et performance individuelle sur le marché du travail » [OCDE, 2004].

dépenser 20 milliards d'euros (estimations 2006) pour subventionner des emplois non qualifiés ... qui sont de plus en plus occupés par des salariés qualifiés !

La seconde leçon européenne est l'indispensable amélioration de la situation générale de l'emploi parce que la situation des jeunes est toujours plus défavorable que celle de leurs aînés ... même lorsqu'ils sont en emploi. En France, les actifs de moins de 30 ans sont trois fois plus souvent en emploi temporaire que les 30-50 ans. Et l'âge moyen d'entrée des jeunes dans leur premier emploi est de 23 ans, sur des postes d'employés et d'ouvriers trois cas sur quatre, à temps partiel pour un quart d'entre eux. Et une fois sur deux, ce premier emploi dure moins de 10 mois.

Aussi, les contrats aidés ciblés sur les jeunes les plus en difficulté sont indispensables en France pour inciter les chefs d'entreprise à dépasser leurs réticences et à leur donner leur chance. C'est ce que l'on a compris en remplaçant un CPE trop général par des subventions concentrées sur les non qualifiés.

Aussi, dans le contexte particulier d'une faible activité des jeunes (et des « seniors ») et d'un taux de chômage qui reste fixé à un niveau élevé autour de 9 %, la formation apparaît surtout indispensable dans la phase de recherche d'emploi ; la pénurie d'emplois met les demandeurs d'emploi non qualifiés en concurrence avec des personnes plus qualifiées et les emplois non qualifiés sont de plus en plus souvent occupés par des personnes diplômées (cf. infra). C'est une difficulté supplémentaire pour faire passer le message de la professionnalisation.

C'est pourquoi, dans un premier temps, il est important ... de réduire le rôle du niveau de formation, *a fortiori* du niveau de diplôme, dans le critère de l'employabilité. Il est ainsi nécessaire de développer encore l'action des structures et des dispositifs chargés de mieux apparier l'offre et la demande d'emploi. Les intermédiaires de l'emploi, les Missions locales, les Plie, les dispositifs de parrainage, les équipes « IOD » savent court-circuiter de façon efficace ces phénomènes d'éviction qui sont à fois injustes et anti-économiques.

Une lutte collective contre ce mauvais usage de la formation contribuera à dénouer la mauvaise relation formation – emploi souvent observée en France. C'est la relation formation – métier qu'il s'agit de renouer. Cette approche de la formation, mieux articulée à la professionnalisation, semble particulièrement encouragée dans les nouvelles dispositions de la politique de l'emploi.

La protection « active » de l'emploi dans laquelle la formation s'inscrit désormais participe d'un processus très global d'individualisation, de responsabilisation et de protection des salariés. La formation est vivement encouragée dans le cadre des contrats aidés par l'État comme dans l'ensemble des situations de travail, à travers en particulier de la VAE qui est porteuse aujourd'hui de beaucoup d'espoirs. Comment faciliter les apprentissages dans les entreprises ? Comment reconnaître les compétences acquises ? Comment les rendre transférables ? Le renouvellement actuel des réponses à ces questions récurrentes va contribuer à l'objectif plus général d'élargissement de la protection de l'emploi.

Nouveaux droits attachés aux personnes et détachés des situations d'emploi mais confrontées aux intermittences de l'emploi, sont désormais confiés à l'État social l'acquisition, le maintien et la progression de l'employabilité des salariés. Naguère encore, l'ambition était de construire une relation formation – emploi qui rendrait possible la planification d'objectifs collectifs en termes d'emplois et de formations. Qu'en est-il aujourd'hui, qu'en sera-t-il demain de l'adéquation, en termes de métier, entre les besoins de l'économie et les préférences individuelles ?

BIBLIOGRAPHIE

- BLANCHARD O., TIROLE J. (2003), *Protection de l'emploi et procédures de licenciement*, rapport n°44 pour le Conseil d'analyse économique, Paris, La Documentation française.
- CAHUC P. (2003), *Pour une meilleure protection de l'emploi*, Chambre de commerce et d'industrie de Paris.
- CAHUC P., KRAMARZ F., 2004, *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, rapport aux ministres chargés de l'économie et de l'emploi.
- BÉDUWÉ Catherine (2004), « L'emploi non qualifié dans les trajectoires des jeunes débutants », DARES, *Premières informations, premières synthèses n°49.2*.

- CHARDON Olivier (2001), « Les transformations de l'emploi non qualifié depuis vingt ans », Insee Première n°796.
- CNE-CGP (2002), *Les mesures d'aide aux emplois du secteur non marchand*, rapport de l'instance d'évaluation présidée par Yves Robineau, La documentation Française
- CRÉPON B., DESPLATZ R. (2002), « Une nouvelle évaluation des effets des allègements de charges sociales », *Économie et statistique* n°348.
- DARES (2005), Bilan de la politique de l'emploi en 2003, *Les dossiers de la DARES* n°1/2005
- DEFOSSEUX M. (2003), « La formation au cours du CES : une influence durable sur les parcours, mais un accès limité », DARES, *Premières informations, premières synthèses* n°44.2.
- GOMEL B. (2006), « Politiques publiques et qualité de l'emploi », in Centre d'Études de l'Emploi (ed.), *La qualité de l'emploi*, Paris, La Découverte, collection Repères.
- INSEE (2004), « De l'école à l'emploi », *Economie et statistique* n°378-379.
- OCDE (2005), Perspectives de l'emploi.
- OCDE (2004), « Améliorer les compétences : la formation permet-elle d'accéder à des emplois plus nombreux et meilleurs ? », *Perspectives de l'emploi*.