

# *L'investissement social : quelle stratégie pour la France ?*

## ENTREtenir, RENOUVELER ET PROTÉGER LE CAPITAL HUMAIN DANS UNE PERSPECTIVE D'INVESTISSEMENT SOCIAL.

*Formation tout au long de la vie, politiques d'emploi et vieillissement actif*



©Vereshchagin Dmitry/Shutterstock

*Entretien, renouveler et protéger le capital humain dans une perspective d'investissement social – Synthèse des principaux enseignements*

**Intervenants :** Sandrine Aboubadra-Pauly (France Stratégie), Grégory Bogacki (Pôle Emploi), Marine Boisson-Cohen (France Stratégie), Philippe Debruyne (CFDT), Christine Erhel (CEET), Marc-Antoine Estrade (Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels), Marc Ferracci (Sciences Po), Nicolas Flamant (Directeur des ressources humaines), Christophe Fourel (DGCS), Hélène Garner (France Stratégie), Bernard Gazier (Université Paris 1 Panthéon Sorbonne), Olivier Giraud (Laboratoire Interdisciplinaire de Sociologie Economique), Arthur Heim (CNAF/France Stratégie), Jean-Marie Luttringer (Conseil en droit et politiques de formation), Olivier Mériaux (ANACT), Bruno Palier (Sciences Po/LIEPP), Jean-François Pilliard (ESCP, CESE), Cédric Puydebois (DGEFP), Glenda Quintini (OCDE), Manuella Roupnel-Fuentes (Université Angers-Cholet), Philippe Zamora (DARES).

*L'un des objectifs des politiques d'investissement social est de garantir une participation de tous au marché du travail tout au long de la vie, dans les meilleures conditions. Ainsi, les personnes peuvent mener des carrières les plus complètes possibles, ce qui leur garantit des revenus plus élevés et plus de droits sociaux. D'un point de vue collectif, l'augmentation des taux d'emploi, du fait d'une participation accrue de tous au marché du travail, permet une augmentation des ressources fiscales et des cotisations sociales, gage de la soutenabilité des systèmes de protection sociale.*

*Par principe, une politique de formation adaptée aux compétences de chacun, permettant de répondre aux besoins du marché du travail actuel et futur, accessible à tous tout au long de la vie est un impératif économique et social.*

*Du principe à la mise en œuvre, une série d'enjeux est soulevée. Un premier enjeu est celui du recours à la formation et de son caractère ou non adapté aux différents publics. L'efficacité, ainsi que le rendement, des formations existantes sont également souvent mis en cause. Enfin, il ne suffit probablement pas de former les individus pour garantir positivement l'allongement de leurs carrières. Investir dans les conditions de travail et d'une façon plus générale dans la qualité des emplois paraît déterminant pour atteindre un allongement des carrières.*

## Pourquoi investir dans la formation ?

### *La formation est au cœur des théories de l'investissement social*

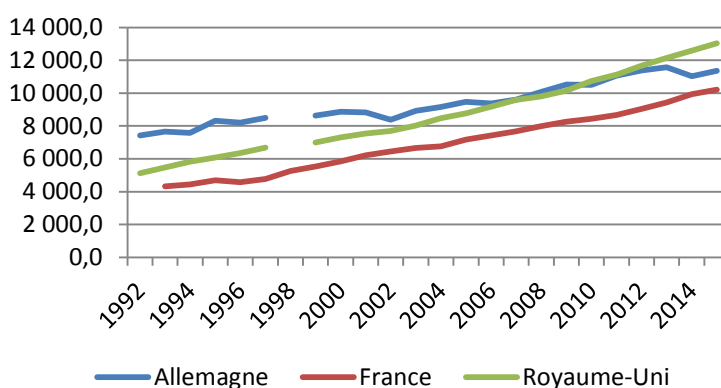
L'investissement social invite à « investir dans les personnes en adoptant des mesures pour renforcer leurs compétences et leurs capacités, leur autonomie et leur permettre de participer pleinement au monde du travail et à la société » (Commission Européenne, 2015).

Les politiques d'investissement revêtent différents objectifs, notamment de garantir une participation de tous au marché du travail tout au long de la vie dans les meilleures conditions, et permettre aux personnes de mener les carrières les plus complètes possibles. Au niveau des individus, la capacité à acquérir des revenus par l'activité est la première des protections contre le risque pauvreté et exclusion. Du point de vue de l'Etat social, il s'agit également « de préparer pour avoir moins à réparer », d'entretenir, renouveler et protéger le capital humain plutôt que d'indemniser le risque une fois advenu (chômage, invalidité). L'investissement social se donne enfin comme une solution positive au problème du financement des retraites. Dans certains pays, un âge plus tardif de départ à la retraite signifie des dépenses globales de retraites moins importantes. En Suède, l'âge effectif moyen de départ en retraite est proche de 65 ans contre environ 60 ans en France (OCDE, 2015). Les Suédois dépensent plus de 2 points de PIB de moins en retraite qu'en France, pour des taux moyens de remplacement comparables. Garantir le maintien voire l'amélioration de l'employabilité des personnes est essentiel pour permettre à la collectivité de connaître des taux d'emploi élevés en dépit du vieillissement démographique.

### *Un contexte économique nouveau, un nouvel âge des compétences*

Dans une économie de la connaissance et des services, l'importance fondamentale des qualifications et des compétences est encore accru. Sur le marché du travail, on constate que la part des emplois avec niveau de compétences élevés ne cesse d'augmenter tandis que décroît la part des professions demandant un niveau moyen de compétences et que stagne en Europe (et augmente aux USA) la part des emplois les moins rémunérés. Symétriquement, les personnes non ou peu qualifiées sont beaucoup plus au chômage que les autres. L'emploi qualifié est au cœur de la croissance de l'emploi : la sensibilité de l'emploi très qualifié au cycle économique est nulle (voire l'emploi des qualifiés progresse), au contraire de l'emploi de qualification moyenne ou faible. Quand les entreprises font des ajustements par l'emploi, elles privilégient les emplois qualifiés (*labour hoarding* sélectif), particulièrement celles poursuivant un objectif d'innovation.

Graphique 1 : Emplois occupés par des diplômés du supérieur (1992-2015, en milliers)



Source : Eurostat, Askénazy, Erhel (2017)

Les compétences nécessaires aujourd'hui dépassent les seules qualifications académiques, et intègrent les compétences psychosociales. Les employeurs recherchent aujourd'hui un ensemble de compétences non cognitives et comportementales : motivation, disponibilité, aptitudes relationnelles, polyvalence, capacité d'adaptation, « *préoccupation de son client ou de son manager* ».

L'importance de la formation initiale comme de la formation continue est soulignée par tous les acteurs des politiques de l'emploi. L'idée qu'il faut investir dans l'éducation et la formation est consensuelle, c'est un des objectifs affichés en Europe. On peut cependant noter une stagnation de la productivité du travail en Europe, qui soulève l'hypothèse de « stagnation séculaire », mais peut également s'expliquer par des problèmes de mesure, d'insuffisance de la demande en Europe, par une rupture technologique avec des conséquences durables, enfin par une dégradation de la qualité de l'emploi, liée au développement de formes d'emploi flexibles, à bas coût et à faible productivité. La part prise par ce dernier facteur est particulièrement soulignée.

## Quelle est la situation de la France en matière de compétences et de formation des individus ?

Les taux de participation au marché du travail des moins qualifiés sont aussi particulièrement bas en France. Le taux de chômage des non diplômés est trois fois plus élevé que celui des personnes qui disposent d'un diplôme niveau bac + 2 et on compte 6 % de chômeurs chez les détenteurs d'un diplôme supérieur à bac + 2, contre 16,8 % chez les non diplômés (INSEE, 2013).

### *Les tendances de l'emploi en France : ici comme ailleurs, une tertiarisation et une croissance de l'emploi qualifié*

D'après l'exercice *L'emploi et les métiers en 2022* (France Stratégie et Dares), les évolutions récentes sur le marché du travail en France sont similaires à celles observées dans les pays développés et sont amenées à se prolonger : tertiarisation des emplois, croissance des emplois qualifiés, perte d'emplois de qualification moyenne et stagnation des emplois peu qualifiés et peu rémunérés.

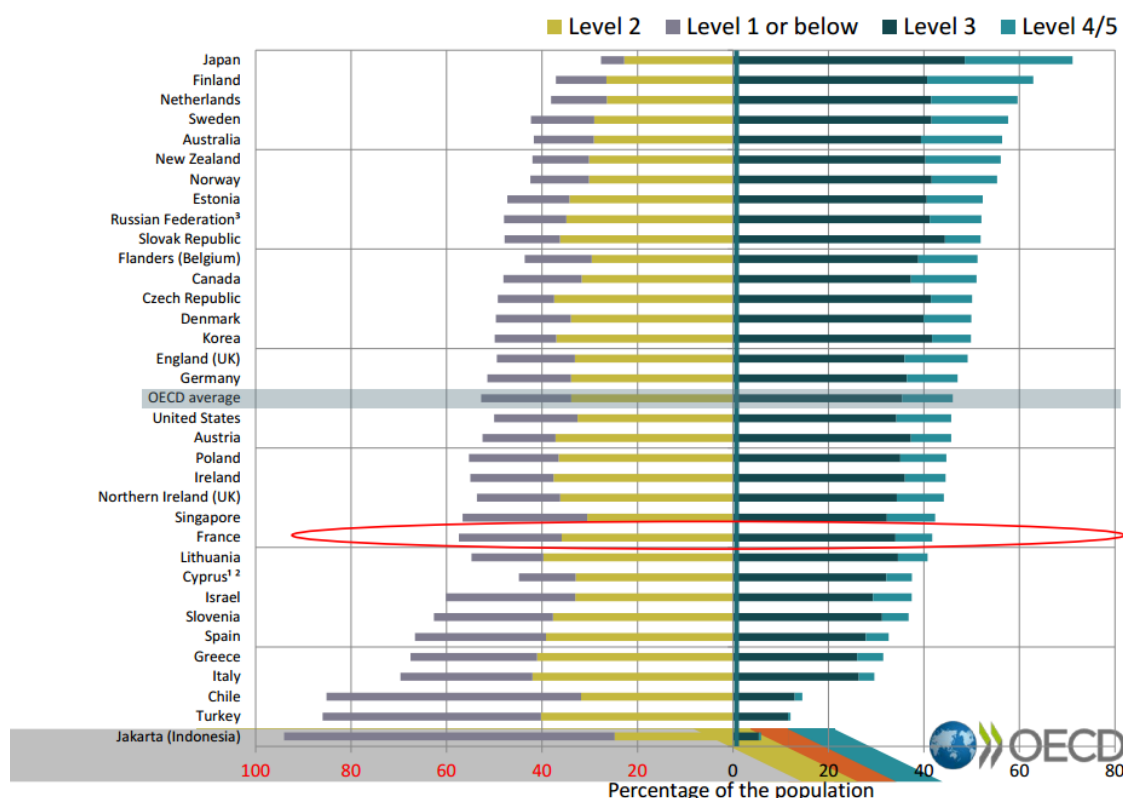
### *Des performances françaises médiocres signalées par PIAAC*

Comme le montre les études PIAAC, la France souffre d'un niveau médiocre de compétence générale de sa population en comparaison d'autres pays (graphique n°2). Si l'Allemagne a réformé au début des années 2000 son système d'éducation-formation suite au « choc PISA » engendré par les résultats moyens de ce pays dans l'enquête de l'OCDE, la France pourrait être stimulée dans les réformes par un choc PIAAC. Le niveau de littératie des adultes français est faible par rapport aux autres pays de l'OCDE. Le progrès entre génération est moins élevé que dans les autres pays de l'OCDE, avec notamment une part significative de jeunes adultes en difficulté sévère de lecture. Selon les données PIAAC, environ 13 % des 16-24 ans ayant quitté le système éducatif ont un faible niveau de littératie en France (en dessous du seuil fonctionnel). L'hypothèse d'une part

incompressible d'individus en grande difficulté sur les compétences de base ne paraît pas à retenir. En comparaison, la France fait moins bien que certains de ses voisins européens<sup>1</sup>.

La situation des compétences en France peut s'expliquer à la fois par les difficultés du système de formation initiale à fournir à tous une formation de base suffisante, par un système de formation continue qui peine à former les moins qualifiés ainsi que par une trop faible utilisation, et donc entretien, des compétences au travail.

Graphique n°2 : les compétences en littératie des adultes en comparaison internationale (16-65 ans)



Source : OCDE, Programme pour l'évaluation internationale des compétences des adultes - PIAAC (2015)

### Des performances du système de formation continue encore en demi-teinte

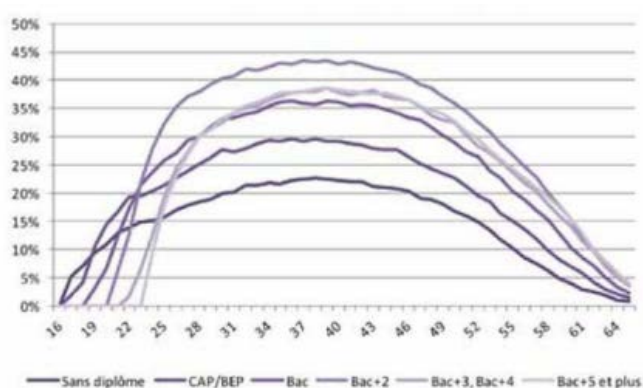
Si l'on considère globalement le système d'éducation-formation, en France, notamment lorsque l'on compare avec l'Allemagne, le modèle de qualification est dominé par la formation générale : les contenus généraux sont valorisés. L'objectif est d'intégrer l'essentiel d'une classe d'âge dans une scolarisation mais le système a plus de difficulté à organiser les transitions, d'un cursus à l'autre, et entre la formation et le travail. La promesse d'insertion professionnelle n'est pas tenue (un tiers des jeunes sortant du système scolaire français ont des difficultés durables à s'insérer sur le marché du travail et le taux de chômage est élevé chez les jeunes). Une partie du financement et de l'énergie de la formation continue est mobilisée pour réparer des carences de la formation initiale. L'effort public de formation des demandeurs d'emploi est très centré sur les jeunes les moins

<sup>1</sup> S'agissant de la part de faible niveau de littératie parmi les 16-24 ans, plusieurs pays de l'est et du nord de l'Europe présentent des taux inférieurs à 10 % (Pologne, République tchèque, Estonie, Suède). En Europe, les meilleures performances sont observées en Finlande (taux inférieur à 6 %) et aux Pays-Bas (5 %).

qualifiés. Le système allemand quant à lui prépare et organise mieux les transitions entre le système scolaire et le marché du travail, grâce notamment à son système de formation en alternance, qui a cependant le défaut de « trier » les élèves très tôt dans le cursus. Les systèmes scandinaves ont jusqu'ici été les mieux à même d'offrir une qualification à la fois générale et professionnalisante, et des formations au plus grand nombre des salariés au cours de la carrière.

L'accès à la formation professionnelle au sein des entreprises demeure très inégalitaire : ce sont les plus formés qui accèdent le plus à la formation, la participation à la formation décroît rapidement passé 40 ans comme l'illustre le graphique 3.

Graphique 3 : Taux annuel d'accès à une formation proposée par l'employeur (FPE) par âge et niveau de diplôme



Source : GAMEO (EDHEC) – calcul des auteurs.  
Champ : pseudo-cohorte née en 1970 (simulation). Formation qui donne lieu à un financement par l'entreprise.

Source : Chéron, Courtioux, Lignon (2015)

Ces aspects inégalitaires de la formation continue en France sont en partie contrebalancés ces dernières années par les orientations de politiques publiques. Depuis la crise de 2008, la France a progressé en matière de formation continue, en particulier s'agissant de l'entrée en formation des demandeurs d'emploi (5,7 milliards d'euros de dépenses publiques en 2014). 650 000 personnes en recherche d'emploi sont entrées en formation en 2014, 680 000 en 2015, le « plan 500 000 » a porté ce chiffre à 1 000 000 d'entrées sur l'année 2016. En comparaison européenne, le « plan 500.000 » constitue une forme de remise à niveau. Sur l'année 2016, 2 demandeurs d'emploi sur 10 auront été formés, contre 1 sur 10 les années précédentes, ce qui nous mettait en queue de peloton loin derrière l'Autriche, 4 sur 10, ou l'Allemagne. La durée moyenne de formation est d'environ 4,7 mois, pour un coût moyen d'environ 8800 € (4600 € en coût pédagogique, 4 200 € en rémunération). Parmi ces formations, la part des formations certifiantes en France, environ 55 %, est inférieure à celles constatées en Finlande, au Royaume-Uni, aux Pays-Bas ou en Allemagne, où plus de 80 % des formations suivies sont certifiantes. Cette caractéristique renvoie à un questionnement plus large sur la qualité des formations dans le cas français<sup>2</sup>. La part des formations certifiantes au sein des formations suivies par les demandeurs d'emploi est toutefois en progression.

<sup>2</sup> Pour une synthèse, Quentin Delpech et Marc Ferracci (2016), *Le marché de la formation professionnelle continue à l'épreuve de l'enjeu de la qualité*, document de travail, France Stratégie, <http://www.strategie.gouv.fr/travaux/travail-emploi-formation/qualite-de-loffre-de-formation>.

## Le recours et le rendement : deux enjeux pour l'investissement dans la formation

L'ensemble des moyens, publics et privés, consacrés à la formation professionnelle (apprentissage inclus) ne sont pas négligeables : 31,4 milliards en 2013, environ 1,5 points de PIB<sup>3</sup>. Dès lors, deux enjeux se posent tout particulièrement : l'accès et le (non-)recours à la formation continue, d'une part, l'efficacité, ainsi que le rendement des formations, d'autre part.

### *Le non-recours à la formation des moins qualifiés et des plus âgés*

Les investissements dans la formation ne vont pas facilement à ceux qui en principe en auraient le plus besoin : actifs peu ou pas qualifiés, et/ou avançant en âge et menacés d'une obsolescence de leurs compétences. Les motifs de non-recours sont multiples. Le premier type de problème est celui de la méconnaissance des formations disponibles. Le deuxième grand type d'obstacle est qu'en dépit de leur souhait d'entrer en formation, les individus s'en trouvent empêchés en raison du coût qu'elle représente ou par des « freins périphériques » (mobilité, conciliation avec la vie familiale – les femmes participent moins à la formation quand elles sont mères). Enfin, il faut ajouter en troisième lieu le non-recours pour non-demande. Les origines de ce qui est souvent désigné comme un manque « d'appétence » à la formation sont à considérer de manière plus fine : les prérequis exigés, l'âge (notamment sa perception par les conseillers emploi<sup>4</sup>), l'héritage d'expériences professionnelles et scolaires dévalorisantes, l'incertitude sur les débouchés des formations (ou leurs qualités) sont autant de barrières.

### *L'impact et le rendement des formations : des effets importants sur la productivité et la stabilité de l'emploi*

L'impact observé de la formation sur les trajectoires professionnelles peut être ambigu, et son rendement via une amélioration de la situation d'emploi n'est pas toujours évident à capturer. Quelques grands faits stylisés sont toutefois bien documentés et plaident en faveur de l'investissement dans la formation, sous réserve de réunir certaines conditions de succès. Si la formation rallonge la durée de chômage (effet lock-in), elle permet de retrouver des emplois plus stables. L'efficacité de la formation est plus importante lorsque la formation intervient relativement tôt dans l'épisode de chômage (durant la première année de chômage). Les individus les plus qualifiés tirent le plus profit de la formation, un résultat qui heurte les principes du service public de l'emploi : faut-il donner plus aux moins employables ou maximiser la réussite des plus employables ? La résolution de ce dilemme équité/efficacité passe notamment par des évaluations du type de formations « qui fonctionnent » selon les publics.

---

<sup>3</sup> Cet agrégat rassemble toutes les dépenses réalisées par l'Etat, les Régions et autres collectivités, les employeurs et les ménages pour l'ensemble des frais : les rémunérations des personnes en formation, les rémunérations des prestataires de formation, les frais pédagogiques, administratifs et logistiques (fournitures, locaux, transports, hébergement et restauration).

<sup>4</sup> Pour une illustration, cf. extrait d'entretien entre Manuella Roupnel-Fuentes et une ancienne salariée de Moulinex, alors âgée de 50 ans « *Lorsque vous avez appris votre licenciement, à quoi avez-vous pensé d'abord ?* Tout de suite, j'ai dit : il faut que je m'en sorte, je vais faire une formation d'aide-soignante. (...) C'est dur, mais je vais essayer d'y arriver. Je vais prendre des bouquins, je suis assez battante. Et j'ai été me renseigner (...). On m'a dit : « Madame, ce n'est pas la peine. Vous avez 49 ans, vous allez avoir 50 ans. A 45 ans, ils ne prennent plus. Je ne veux pas vous décourager, mais il ne faut pas faire ça. » Moi, je ne savais pas du tout (...) qu'une aide-soignante à 45 ans, c'était fini. Donc là, un coup de massue ».

## Les perspectives pour mieux investir dans la formation

### ***Adapter la formation à tous les actifs, dont les moins qualifiés : parcours et personnalisation***

Une perspective centrale est aujourd'hui l'effort d'adaptation de la formation, notamment pour que les pas ou peu qualifiés puissent y accéder et en tirer des bénéfices. Les partenaires sociaux et les dispositifs paritaires y participent tout particulièrement.

Récemment créé par le COPANEF (Comité Paritaire Interprofessionnel National pour l'Emploi et la Formation), suite à l'ANI du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle, le certificat CléA installe un nouveau standard en matière de socle des connaissances et des compétences qu'il est utile pour une personne de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle. Ciblé sur les moins qualifiés, il vise à les amener à des acquis suffisants pour leur permettre d'accéder à la formation continue. CléA est une action de formation éligible au Compte personnel de formation (CPF).

Les entreprises et les environnements de travail ont à jouer un rôle spécifique. Pour les moins qualifiés, les mises en situation professionnelle, c'est-à-dire le couplage de la formation et de l'activité de travail concrète, sont plus efficaces. La préparation opérationnelle à l'emploi individuelle (POEI) ou le contrat de professionnalisation ont une efficacité sur l'emploi supérieure à la moyenne. Cela incite à penser une régulation de l'offre de formation qui permette d'avoir des contenus plus efficaces, mais également diversifiés. Des efforts de financement, d'évaluation, de ciblage et d'innovation pour corriger les inégalités d'accès à la formation sont notamment supportés par le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), avec des résultats tangibles.

Pour certains acteurs, c'est plus largement un changement de logique qui est souhaitable, dans le sens d'une mise à distance du parcours linéaire (école, diplôme, emploi) et d'une valorisation des expériences multiples. Une perspective associée à la notion de « blocs de compétences » qui seraient acquis tout au long de la vie, dans des contextes diversifiés : par la formation initiale, la formation en alternance, la formation continue ou l'accès à la VAE.

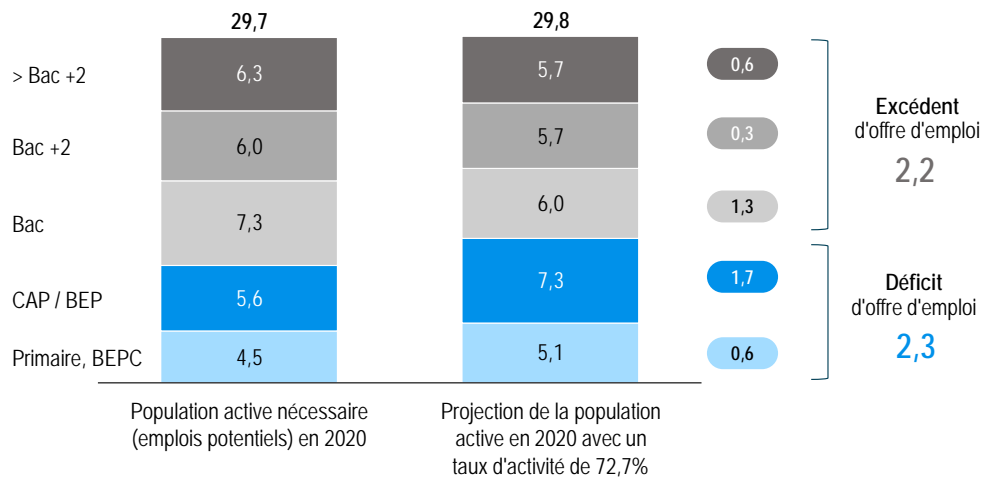
### ***Pour une stratégie nationale de compétences***

Un déficit structurel de compétences peut être vu comme un frein à notre potentiel de croissance économique. D'ici à 2020, il a été estimé que 2,3 millions d'emplois devraient manquer pour les actifs non bacheliers ; 2,2 millions de postes qualifiés resteraient non pourvus, faute de qualifications disponibles (graphique n°4).

Dans la poursuite des réformes et des initiatives de ces dernières années au titre de la sécurisation des parcours professionnels, il s'agirait de bâtir un programme structuré de développement de compétences - un *Skill plan* à la française - à l'instar de ce qui est fait dans d'autres pays, en Europe ou en Asie. Au-delà du principe de faire des compétences une priorité nationale, les caractéristiques pourraient être de passer de programmes annuels à un investissement à 5 ans, avec une formule modulaire pour s'adapter au plus près des besoins des régions, un recours accru à l'évaluation et l'essaimage de « ce qui fonctionne », le renforcement de la prospective des métiers et des qualifications et sa déclinaison territoriale.



**Graphique 4 : Offre d'emploi et demande en 2020 (en millions)**



Source : INSEE et International Institute for Applied Systems, McKinsey, mars 2012

### **Quelle part au financement privé et au financement socialisé ?**

La part souhaitable de financement privé, par les entreprises (plan de formation) ou par les individus, et celle de financement par la collectivité sont à interroger à la lumière des incitations et des bénéfices de la formation pour chacun de ces acteurs. Car en matière de formation, les intérêts ne sont pas immédiatement convergents. Les employeurs n'ont pas intérêt à des formations longues certifiantes de leurs salariés (absence, mobilité externe) alors que les individus ont une incitation très directe au maintien de leur employabilité à court, mais aussi long terme. On constate notamment que les formations auxquelles les salariés accèdent sont le plus souvent spécifiques et courtes et que les employeurs en captent la majeure partie du rendement : ce type de formation a des effets modestes voire nuls sur les salaires, alors qu'elle a des effets plus importants sur la productivité et la stabilité de l'emploi.

La formation des salariés génère également des externalités, à savoir des effets de diffusion et des économies ultérieures pour l'assurance chômage, ce qui justifie un soutien de la collectivité. Par ailleurs, la formation, du fait de son coût, n'est pas abordable pour les salariés les moins rémunérés ; son financement par un prêt personnel est malaisé pour ceux qui sont les plus éloignés de l'emploi (niveau insuffisant de garanties), d'où un défaut de marché.

Cette interrogation recoupe celle de savoir comment il est possible d'accroître le taux de recours à la formation. Une participation plus forte des individus au financement et au choix de formation sont envisagés, parce qu'ils sont intéressés au maintien de leur employabilité. La création du Compte personnel de formation (CPF), ainsi que du Compte personnel d'activité (CPA), vont dans le sens d'une plus grande individualisation, la dotation en droits non contributifs de certains publics dans ce dispositif permettant de corriger une logique contributive qui serait sinon inégalitaire. Il apparaît nécessaire et légitime que les dispositifs d'incitation financés par la collectivité soient généreux (rendement social de la formation). C'est notamment le cas en Allemagne, où le financement individuel, dont la contribution est centrale, est complété par un mécanisme de subvention qui repose sur un crédit d'impôt.