

Mesure 2. 2 MILLIONS DE FORMATIONS SUR CINQ ANS

Bruno Ducoudré

Le programme présidentiel d'Emmanuel Macron prévoit un plan de formation massif pour 1 million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi et 1 million de demandeurs d'emploi de longue durée peu ou pas qualifiés. Cette mesure s'inscrit dans le plan d'investissement de 50 milliards d'euros prévu pour le quinquennat, dont 30 % du montant, soit 15 milliards d'euros étalés sur 5 ans, seront consacrés à la formation. Le plan serait accompagné d'une refonte du système de formation professionnelle : les contributions des entreprises pour la formation seraient progressivement converties en droits individuels pour les actifs (*via* par exemple le compte personnel d'activité) ; les organismes de formations seraient soumis à labellisation et obligés d'afficher leurs performances en termes de retour à l'emploi, d'impact sur la trajectoire salariale ; les droits à formation seraient d'autant plus élevés que les besoins de qualification sont importants. Pour les jeunes, une partie du plan passerait par la poursuite de la généralisation de la Garantie jeunes, proposé à tous les jeunes de moins de 26 ans, précaires et qui ne sont ni en formation ni en emploi.

[L'objectif de ce plan de formation](#) consiste à rendre la formation professionnelle plus transparente (*via* la refonte du système) et plus efficace (*via* son ciblage sur les moins qualifiés). La qualification des jeunes sortis du système éducatif sans diplôme, dont une partie est éloignée du marché du travail, ainsi que la requalification des demandeurs d'emploi de longue durée, pourraient favoriser une baisse du chômage structurel et une hausse de la population active potentielle. *In fine*, la mesure se traduirait par un choc transitoire positif sur la croissance potentielle (hausse de la quantité et de la qualité de facteur travail disponible). D'autres mesures, non étudiées ici, visent également à pérenniser l'impact sur la croissance potentielle (politiques d'éducation, réforme de l'alternance et de l'apprentissage). Dans cette fiche, nous nous focalisons sur l'évaluation de l'impact du plan de formation de 1 million de jeunes et de 1 million de demandeurs d'emploi sur l'emploi, le chômage et la croissance potentielle.

Les jeunes non diplômés et les moins qualifiés surexposés au chômage et à l'inactivité

Les jeunes de 16 à 25 ans sont plus fortement exposés au chômage en moyenne que l'ensemble de la population active. En 2016, ils étaient 10,3 % de leur classe d'âge au chômage, soit un taux de chômage (chômeurs rapportés aux actifs de la classe d'âge) de 22,8 % auquel on peut ajouter 8,3 % de la classe d'âge inactive hors scolarité et études soit un total de 1,33 million de jeunes. Parmi ces jeunes, les moins diplômés sont surreprésentés. Les 16-25 ans sans diplôme ou diplômés de niveau V (BEP, CAP...) représentent 44 % de cette classe d'âge. Par contre ils comptent pour 54 % des jeunes chômeurs et inactifs hors scolarité ou études, soit 717 000 jeunes. *In fine*, s'il est atteint, l'objectif de donner une formation à 1 million de jeunes peu qualifiés éloignés de l'emploi, permettrait de toucher une part importante du stock de jeunes *NEET* (*Not in Education, Employment or Training*).

Concernant les personnes âgées de 30 à 54 ans, les peu qualifiés (au sens de la qualification par profession et catégorie socio-professionnelle) représentent 21,3 % des actifs, mais seulement 19,6 % des personnes en emploi et 40,3 % des chômeurs (et 43,6 % des chômeurs de plus d'un an). Les actifs peu qualifiés sont donc sous-

représentés dans l'emploi et surreprésentés dans le chômage, ce qui justifierait de cibler les politiques de formation et de qualification sur ce public. Le nombre de chômeurs de plus d'un an s'élevait ainsi à 700 000 en 2015, dont 300 000 personnes ayant occupé un poste à faible qualification.

L'impact du plan de formation

Le coût de la formation

On ne dispose pas d'évaluation précise du coût de la formation des demandeurs d'emploi. Ce coût varie en fonction des types de formations et de la durée de celles-ci¹. Si on rapporte les dépenses allouées à la formation des demandeurs d'emploi pour 2014 (4,8 mds d'euros) au nombre d'entrées en stage cette année-là (664 000) le coût moyen de formation s'établirait à près de 7 200 euros pour une durée moyenne approchant 4,5 mois, estimation à considérer avec une grande prudence². En comparaison, le coût par formation retenu lors de la mise en œuvre du plan 500 000 formations en 2016 s'élevait à 3 000 euros par formation, avec une cible de durée moyenne de formation toutefois plus courte³. En retenant ce montant et une durée moyenne des formations de 2,4 mois, **le coût de la mesure s'élèverait à 6 milliards d'euros sur 5 ans**, ce qui représenterait 40 % de l'enveloppe de 15 milliards consacrée à l'acquisition des compétences dans le Plan d'investissement. Une durée moyenne des formations de 6 mois coûterait 15 milliards d'euros. On ne peut cependant exclure qu'une partie de l'enveloppe budgétaire soit utilisée pour réformer la formation professionnelle ou l'apprentissage.

Les effets attendus sur l'emploi

Les effets attendus d'une formation sur le retour à l'emploi sont de différentes natures. Le premier est positif, puisqu'il augmente potentiellement la productivité et l'employabilité des demandeurs d'emploi *via* l'augmentation des compétences. Le deuxième type d'effet est négatif, puisque la formation bloque le demandeur d'emploi le temps de son suivi. Celui-ci peut également relâcher son effort de recherche d'emploi le temps de la formation. Une fois la formation terminée, si l'effet sur le retour à l'emploi peut être positif du fait de l'amélioration de l'employabilité, les effets de file d'attente peuvent amoindrir, voir annuler l'effet total attendu sur l'emploi et le chômage (Crépon *et al.*, 2013).

À partir d'une meta-analyse des évaluations existantes, Card *et al.* (2015) rapportent un effet de la formation de +6,6 % sur la probabilité d'emploi à moyen terme et +6,7 % à long terme (2 à 3 ans). Cet effet moyen ne tient pas compte des effets de changement dans la file d'attente. Par ailleurs, selon le Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes⁴, son impact serait significativement positif (+6,3 points de pourcentage sur le taux d'emploi total, et +4,6 points sur le taux d'emploi en emploi durable 14 mois après l'entrée dans le dispositif). *A contrario*, 20 mois après l'entrée dans le dispositif, l'impact sur le taux d'emploi total n'est plus significativement différent de zéro. Seul subsiste un impact sur le taux d'emploi durable (+4,7 points).

Ces éléments permettent de calculer l'impact potentiel du plan de formation sur l'emploi des personnes formées. Nous posons l'hypothèse que les 2 millions de formations sont effectivement réalisées en 5 ans, soit 400 000 par an, soit un niveau comparable au Plan 500 000 formations réalisé en 2016. Dans un second temps, nous retenons une hypothèse haute (impact positif sur la totalité des personnes formées) et une hypothèse basse (seulement sur les personnes de 25 ans et plus, c'est-à-dire sans

1.

Voir par exemple « [Formations prioritaires en 2014, bilan du plan 100 000](#) », Pôle emploi, éclairages et synthèses, n° 20, février 2016, qui indique un coût moyen horaire des frais de formation par stagiaire variant de 3 euros à 15 euros.

2.

Il n'est pas certain que ces deux grandeurs soient calculées sur des champs parfaitement comparables.

3.

Voir par exemple la convention entre l'État et la région Île-de-France.

4.

Cf. [Rapport intermédiaire](#) du Comité scientifique en charge de l'évaluation de la Garantie Jeunes, novembre 2016.

Crépon B., *et al.*, 2013, « Do labor market policies have displacement effects? Evidence from a clustered randomized experiment » *The quarterly Journal of Economics* 128.2 (2013): 531-580.

Card, D., Kluve, J., & Weber, A., 2015, « What works? A meta analysis of recent active labor market program evaluations » (No. w21431), *National Bureau of Economic Research*.

effet de la Garantie Jeunes à 20 mois). Par ailleurs, l'effet du Plan peut se traduire par une baisse du chômage structurel et/ou par une hausse de la population active potentielle via la hausse du taux d'activité. En ventilant de manière similaire l'impact entre ces deux canaux, et en supposant que la productivité des personnes profitant du Plan de formation s'élève à 2/3 de la productivité de l'ensemble des salariés, l'effet total sur le taux de croissance potentielle serait de 0,06 point annuel dans le cas de l'hypothèse haute (0,03 point pour l'hypothèse basse) ■

Tableau 1. Impact sur la population active et le taux de chômage structurel

	Impact sur 5 ans			Impact annuel		
	Population active	Chômage structurel	Croissance potentielle	Population active	Chômage structurel	Croissance potentielle
Hypothèse haute	0,23	-0,23	0,31	0,05	-0,05	0,06
Hypothèse basse	0,12	-0,12	0,16	0,02	-0,02	0,03

Note : on fait l'hypothèse que l'impact est réparti à 50 %/50 % entre la baisse du chômage structurel et la hausse de la population active potentielle.

Source : calculs OFCE.