

P

PREMIÈRES INFORMATIONS

et PREMIÈRES SYNTHÈSES

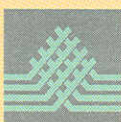
LA DÉPENSE DE FORMATION PROFESSIONNELLE EN 1997 : UNE LÉGÈRE HAUSSE

Avec 139,9 milliards de francs, la dépense pour la formation professionnelle augmente pour la seconde année consécutive. Les dépenses pour la formation des salariés sont stables (+ 0,4 %), celles en faveur des jeunes progressent légèrement (+ 4,7 %), tandis que régressent celles bénéficiant aux demandeurs d'emplois (- 2,7 %). Les contributions de l'État et des entreprises sont équivalentes (environ 55 milliards de francs) mais elles diminuent légèrement par rapport à 1996 (respectivement - 3 % et - 1,4 %). Alors que la part de l'État se réduit du fait de la décentralisation de la formation des jeunes, celle des Régions augmente. En revanche, l'État a doublé sa participation au financement de l'apprentissage.

En 1997, la dépense globale de la Nation en faveur de la formation professionnelle et de l'apprentissage est estimée à 139,9 milliards de francs (138 milliards de francs hors investissement), soit une progression de +0,6 % en francs courants par rapport à 1996 (graphique 1). Cette dernière année avait connu une forte reprise de la dépense, de plus de 6 %, après deux années consécutives de baisse, de l'ordre de - 2 % en 1994 et en 1995. En 1997, la dépense représente 1,72 % du PIB, contre 1,76 % en 1996 ; le ratio a fortement augmenté de 1987 (1,34 %) à 1993 (1,93 %) avant de se replier au cours des dernières années.

Une évolution différente selon la nature des dépenses

Contrairement à l'année précédente où l'évolution avait été à peu près la même selon les différents types de dépenses, en 1997 la hausse a été concentrée sur certaines d'entre elles (graphique 2). Celles liées



à la formation et aux activités qui l'accompagnent telles que le conseil, l'information ou les frais de déplacement des stagiaires progressent de plus de 2 %. En revanche, les frais de rémunération des stagiaires (allocations de formation pour les demandeurs d'emploi, rémunérations et exonérations de charges pour les actifs occupés) fléchissent de 1,5 %. Les frais de formation et d'accompagnement sont toujours prépondérants puisqu'ils représentent 56 % de la dépense en 1997, contre 43 % pour la rémunération des stagiaires, dont 4,4 % pour les exonérations de charges dans le cadre des contrats de qualification et d'apprentissage. Les dépenses d'investissement directement liées à la formation forment un peu plus de 1 % de l'ensemble.

Les entreprises et l'État restent les principaux financeurs

En 1997, l'État et les entreprises ont contribué de façon égale au financement final de la formation professionnelle et de l'apprentissage, avec chacun 39 % des dépenses (tableau 1). Ils sont suivis par les autres administrations publiques (dont l'UNEDIC) avec 10 % de la dépense, juste devant les régions. La part de ces dernières a nettement progressé au cours des dernières années puisqu'elle dépasse 9 % des dépenses finales en 1997, contre moins de 6 % en 1990, essentiellement du fait de la décentralisation progressive des formations des jeunes de moins de 26 ans mise en place depuis juillet 1994 (au 1^{er} janvier 1999, l'ensemble des Régions ont pris en charge les formations qualifiantes et préqualifiantes pour les jeunes de moins de 26 ans). Corrélativement, la part de l'État, en financement final, tend à se réduire puisqu'elle était de 48 % en 1990. La participation des ménages, bien que relativement modeste par rapport à celles des autres financeurs, atteint 2 % de la dépense totale en

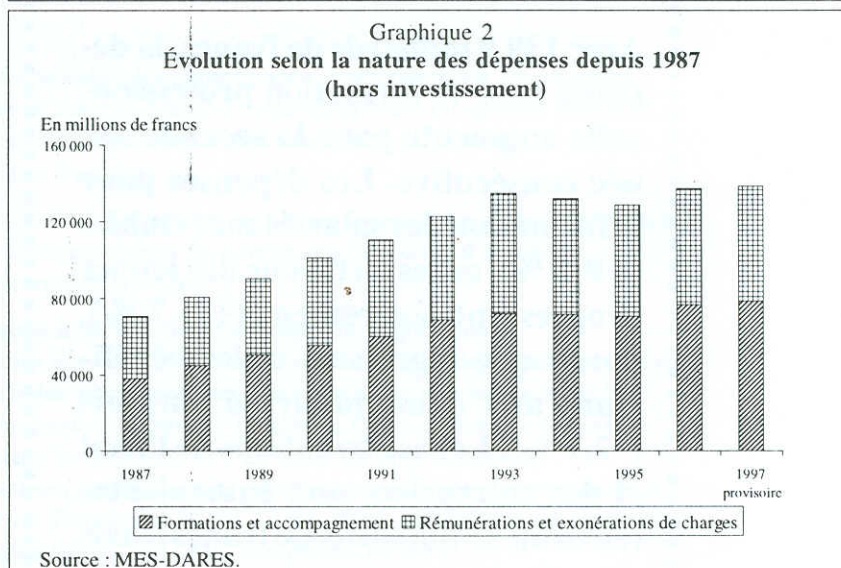
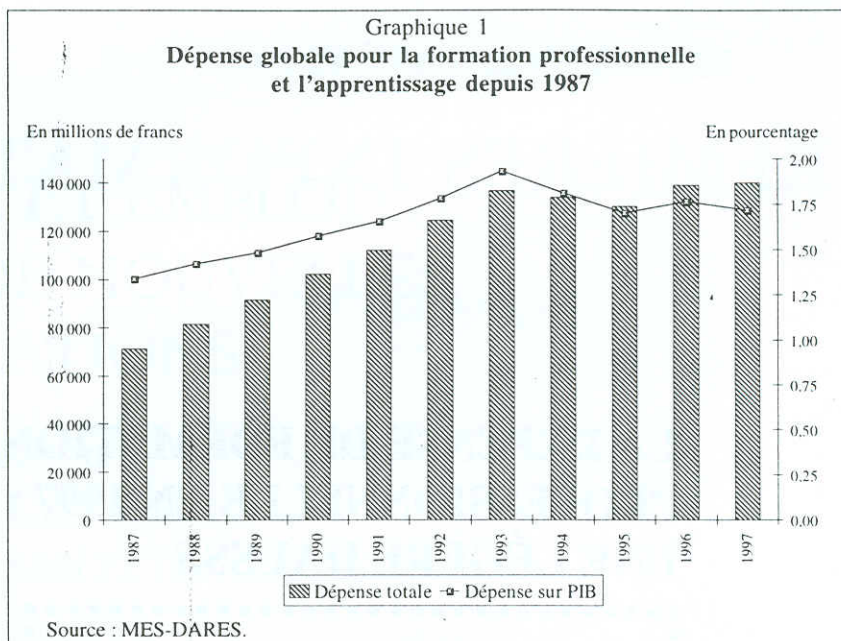


Tableau 1
Structure de la dépense par financeur final

	En pourcentage			
	1990	1995	1996 révisée	1997 provisoire
État	47,7	42,4	40,6	39,1
Régions	5,7	8,4	9,1	9,4
Autres Collectivités Territoriales	0,1	0,2	0,1	0,1
Autres Administrations Publiques	3,9	8,4	8,3	10,1
Entreprises	41,2	38,9	40,1	39,2
Ménages	1,4	1,7	1,9	2,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Source : MES-DARES.

1997 ; elle a, elle aussi, tendance à croître.

L'État a consacré moins de 45 % de sa dépense totale (55 milliards de francs) à la formation de ses agents et 55 % à des interventions en faveur d'autres publics, dont près de

la moitié pour les demandeurs d'emploi et un peu moins pour les jeunes en formation ou en contrat de travail en alternance (exonérations et primes liées aux contrats de qualification et d'apprentissage). En 1997, alors que la décentralisation de la formation des jeunes de moins

de 26 ans vers les Régions se poursuit, l'effort de l'État en faveur de ce public s'est globalement accru. En effet, à partir de 1996, l'État a fortement augmenté sa participation au financement de l'apprentissage, sous la forme d'une indemnité de soutien à la formation des apprentis. Cette indemnité, qui représentait 1,6 milliard de francs en 1996 lors de sa mise en place, s'élève à 3,2 milliards de francs pour 1997. En revanche, dans un contexte plus favorable à l'emploi, l'État est moins intervenu dans la formation des demandeurs d'emploi que les autres années. Les financements inscrits au budget du Fonds national de l'emploi (FNE) ont fléchi (3,8 milliards de francs en 1997, contre 4,4 milliards de francs en 1996) mais, surtout, l'État a fortement réduit sa participation au financement de l'Allocation de formation-reclassement (AFR), (2,5 milliards de francs en 1997 contre 5,1 milliards de francs en 1996), allocation versée à certains demandeurs d'emploi indemnisés par l'assurance chômage entrant en formation. Enfin, les dépenses de l'État pour la formation de ses agents ont été plutôt orientées à la baisse au cours des dernières années, et elles ont stagné entre 1996 et 1997 (23,9 milliards de francs).

En 1997, les dépenses des entreprises sont d'un montant équivalent à celles de l'État (soit 55 milliards de francs). Pour plus de 80 %, elles sont destinées à la formation des salariés dans le cadre du plan de formation ou du congé individuel de formation. Les 20 % restants (soit 10,4 milliards de francs) servent au financement des contrats d'insertion en alternance (contrat de qualification, contrat d'adaptation et contrat d'orientation) et de l'apprentissage, ceci à parts à peu près égales (respectivement 4,9 et 5,5 milliards de francs). Près de 60 % de la dépense totale des entreprises est constituée des dépenses directes des entreprises de plus de 10 salariés, essentiel-

lement pour la formation de leurs salariés dans le cadre du plan de formation. Environ 30 % des dépenses se font par l'intermédiaire des Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) au titre de l'alternance, du plan de formation ou du congé individuel de formation. Le reste est majoritairement composé des dépenses dans le cadre de l'apprentissage (subvention aux centres de formation des apprentis et coûts estimés des rémunérations des apprentis pendant leur période de formation).

Les financements en provenance des Régions s'élèvent à plus de 13 milliards de francs en 1997. Les deux tiers vont à la formation des jeunes de moins de 26 ans, à parts relativement égales pour l'apprentissage et les formations décentralisées par l'État. Hors apprentissage, ces dépenses avaient très fortement progressé ces dernières années suite à la décentralisation. Les Régions ont en fait opté pour la prise en charge complète de la formation des jeunes au cours des années 1994, 1995 et 1996, à l'exception de trois d'entre elles qui n'avaient pas pris en charge la formation préqualifiante des jeunes à la fin de (2) 1997 (Provence-Alpes-Côte d'Azur, Lorraine et Guyane). De ce fait, entre 1996 et 1997, ces dépenses progressent moins que ce qui a été observé précédemment. Le reste des dépenses des Régions ont bénéficié pour 25 % aux demandeurs d'emploi et pour moins de 10 % aux actifs occupés.

Les dépenses des autres administrations publiques sont proches de celles des Régions avec près de 14 milliards de francs. Leur part dans la dépense globale a progressé entre 1996 et 1997, l'UNEDIC ayant augmenté sa contribution à l'allocation formation-reclassement. Ces dépenses sont en effet en majorité (80 %) composées de la participation de l'UNEDIC à l'AFR et des dépenses de l'Association de

gestion des conventions de conversion (AGCC) pour les salariés menacés de perdre leur emploi. Elles comprennent également les dépenses de formation des agents de la fonction publique hospitalière, pour un montant de plus de 3 milliards de francs.

Les jeunes sont les principaux bénéficiaires de la hausse des dépenses

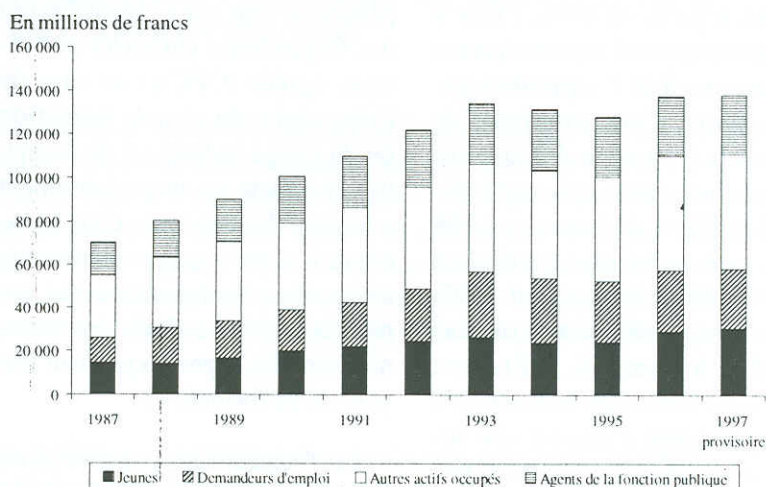
Sur un total d'environ 138 milliards de francs (hors investissement), la dépense globale de formation en 1997 a bénéficié pour 58 % aux actifs occupés, dont 20 % aux agents de la fonction publique d'État (y compris La Poste et France Télécom ainsi que les agents relevant du Ministère de la Défense) et à ceux de la fonction publique hospitalière (graphiques 3 et 4). La formation des actifs occupés du secteur privé (38 %) est en très grande majorité financée par les entreprises (83 %). L'État et les Régions peuvent toutefois soutenir la formation de ces publics ou l'encourager en cofinçant des actions avec les entreprises. Par ailleurs, on estime que les administrations publiques, par leurs subventions aux universités, contribuent au financement de la formation d'une partie de la population étudiante qui pourrait être considérée comme relevant plus d'un cursus de formation professionnelle que d'un cursus de formation initiale (formations dites post-scolaires ou post-initiales, reprises d'études).

En 1997, les formations spécifiques pour les jeunes de moins de 26 ans ont représenté 22 % de la dépense globale. Sur un total de 31 milliards de francs, plus de la moitié a concerné l'apprentissage et le quart les contrats d'insertion en alternance, la dépense restante couvrant essentiellement les formations décentralisées vers les régions. La formation des jeunes fait l'objet

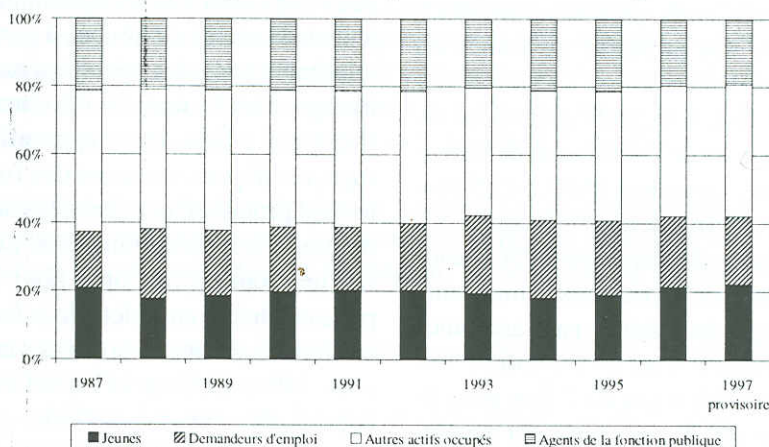
d'un effort conjoint de la quasi-totalité des financeurs de la formation professionnelle. Les entreprises y participent dans le cadre des contrats d'insertion en alternance et de l'apprentissage. L'État intervient pour les contrats de qualification et d'apprentissage par le biais de la compensation des exonérations de charges sociales, de l'indemnité de soutien à la formation et de l'aide à l'embauche. Les exonérations ont représenté près de 21 % de la dépense pour les jeunes en 1997, l'indemnité de formation et l'aide à l'embauche 11 %. Les régions deviennent ainsi le principal financeur de la formation destinée aux jeunes et participent également au financement de l'apprentissage.

Les dépenses pour la formation des demandeurs d'emploi et des publics ayant des difficultés pour entrer sur le marché du travail représentent 20 % de la dépense globale de formation professionnelle, soit près de 28 milliards de francs. Le quart de cette dépense se fait dans le cadre des conventions de conversion, mesures proposées aux salariés menacés de licenciement économique et dont les dépenses finales sont attribuées à l'UNEDIC. L'AFR représente 22 % des dépenses, pour une bonne part financée par l'UNEDIC à partir de 1997. Les financements provenant de l'État et inscrits au Fonds national de l'emploi (FNE) ou au Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (FFPPS) forment 20 % de la dépense. Ils servent au financement de stages spécifiques pour les chômeurs, tels que les SIFE (stage d'insertion et de formation à l'emploi), mais aussi des rémunérations que peuvent percevoir les stagiaires de la formation professionnelle qui ne peuvent bénéficier de l'AFR. L'AFPA (Association pour la formation professionnelle des adultes) reçoit de l'État une subvention pour assurer la formation professionnelle des demandeurs d'emploi. L'activité de

Graphique 3
Évolution de la dépense par catégorie de public depuis 1987



Graphique 4
Structure de la dépense selon les publics bénéficiaires depuis 1987



Source : MES-DARES.

l'AFPA, pour le compte direct de l'État, a représenté 18 % de la dépense pour ce public en 1997, y compris les rémunérations perçues par les stagiaires. Les Régions participent à la formation des demandeurs d'emploi à hauteur de 12 % de la dépense en 1997

Des dépenses qui résultent des transferts entre les différents financeurs

Une partie importante des transferts entre financeurs dans le cadre de la formation professionnelle est constituée des dotations de décentralisation versées par l'État aux conseils régionaux. Avec la décentralisation des formations pour les jeunes mise en oeuvre à partir de 1994, cette partie des transferts a

fortement augmenté au cours des dernières années. La loi quinquennale de 1993 prévoit la décentralisation de la formation des jeunes en deux étapes. A partir de juillet 1994, les formations qualifiantes sont totalement prises en charge par les régions et font l'objet d'une dotation de décentralisation identifiée. Entre 1994 et décembre 1998, les Régions ont pu, à leur convenance, opter pour la prise en charge des formations pré-qualifiantes en signant avec l'État une convention de délégation de compétence. Les fonds alors nécessaires aux régions, pour prendre en charge cette partie de la formation des jeunes, ne font pas encore l'objet d'une dotation de décentralisation en tant que telle. En 1993, les versements de l'État au Fonds régional de l'apprentissage

et de la formation professionnelle étaient de 3,1 milliards de francs. Ils atteignent en 1997 près de 5 milliards, dont 1,8 milliard de francs au titre des formations qualifiantes pour les jeunes. Pour le volet pré-qualifiant, la majorité des régions avaient opté pour la prise en charge, soit en 1995 soit en 1996, et le montant des fonds versés par l'État à ce titre était alors estimé respectivement à 0,7 milliard puis à 1,8 milliard de francs.

L'autre grande composante des transferts est la mutualisation des fonds que les entreprises destinent à la formation de leurs salariés. Cette mutualisation se fait par l'intermédiaire des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Elle est obligatoire pour les entreprises de moins de 10 salariés mais facultative pour celles de 10 salariés ou plus. Ces dernières peuvent soit gérer directement leurs dépenses de formation, soit confier cette gestion à un OPCA en contrepartie d'un versement, soit encore combiner les deux modes de gestion. Lorsque l'entreprise a cotisé auprès d'un organisme collecteur, ce dernier peut soit payer lui-même le prestataire de formation, soit rembourser à l'entreprise les montants que celle-

ci a payés au prestataire. Ces organismes collecteurs sont des institutions paritaires agréés par l'État pour recevoir les fonds des entreprises et éventuellement être leur intermédiaire, pour des actions relevant du plan de formation, pour le congé individuel de formation ou pour les formations en alternance (essentiellement contrat de qualification). Par ailleurs, certains organismes sont agréés pour la formation continue des non-salariés. Ces transferts de mutualisation ne modifient pas la part des entreprises dans le financement final. En 1997, le montant de ces transferts s'élève à 17,3 milliards de francs, soit une progression d'environ 8 % par rapport à 1996 (16 milliards).

Le troisième ensemble de flux constituant les transferts met en jeu trois financeurs. Les dépenses dans le cadre des conventions de conversion sont en effet affectées au financeur final UNEDIC. Mais à l'origine, il s'agit d'un dispositif qui bénéficie de fonds en provenance de l'État et des entreprises. Ainsi, en 1997, sur un total de presque 7 milliards, 34 % provenaient des entreprises et 13 % de l'État. En 1996, la participation des entreprises avait été de 37 % et celle de l'État 8 %.

L'Union européenne participe également au financement de la formation professionnelle en France. En particulier, le Fonds Social Européen (FSE) intervient en complément des financements nationaux, régionaux, publics ou privés, dans un but de cohésion économique et sociale entre les différentes régions de l'Union européenne. A ce titre, il peut être sollicité pour cofinancer des actions de formation professionnelle. Ces cofinancements font partie des transferts entre financeurs, du financeur « extérieur » vers l'un ou l'autre des financeurs « nationaux ». Ainsi, en 1996, la participation du FSE au titre des actions de formation comprises dans la dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage était estimée à 1,5 % de cette dépense.

A côté de ces flux les plus importants en termes de masses financières, l'État et les Régions peuvent par ailleurs soutenir la formation des salariés en versant des subventions soit aux entreprises, soit aux organismes collecteurs.

Annie CHANUT,
Isabelle BAUDEQUIN-GÉLARD
(DARES).

PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES sont éditées par le Ministère de l'emploi et de la solidarité, Direction de l'animation de la recherche des études et des statistiques (DARES) 20 bis, rue d'Estrées 75700 Paris 07 SP. Tél. : 01.44.38.23.11 ou 23.14. Télécopie 01.44.38.24.43. www.travail.gouv.fr (Rubrique Emploi puis Études et Statistiques) - Directeur de la publication : Claude Seibel. Secrétariat de rédaction : Catherine Demaison et Evelyn Ferreira. Maquettistes : Myriam Garric, Daniel Lepesant, Guy Barbut. Conception graphique : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Flashage : AMC, Paris. Impression : Ecoprint, Pontcarré et JCDM-BUDY, Paris. Reprographie : DARES. Abonnements : La documentation Française, 124 rue Henri Barbusse 93308 Aubervilliers Cedex. Tél. : 01.40.15.70.00. Télécopie : 01.40.15.68.00 - <http://www.ladocfrancaise.gouv.fr> - PREMIÈRES INFORMATIONS et PREMIÈRES SYNTHÈSES : 1 an (52 n°) : 701,87 F (107 Euros) - Europe : 737,95 F (112,50 Euros) - Autres pays : 751,07 F (114,50 Euros). Publicité : Ministère de l'emploi et de la solidarité. Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 1253 - 1545.

LA DÉPENSE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET L'APPRENTISSAGE

Contenu et sources

Pour 1997, la dépense totale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage a été estimée sur la base des comptes économiques de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage (chiffrés de 1987 à 1996) et du volet « formation professionnelle » de la dépense pour l'emploi. La dépense de 1997 est moins détaillée que les comptes présentés les années précédentes mais respecte une certaine continuité dans les séries par grand agrégat de dépense selon les financeurs, les types de dépenses et les publics bénéficiaires. Les données de 1996 ont été actualisées et calées sur la méthode employée pour l'estimation de la dépense de 1997. Les ruptures de série se situent donc entre les comptes 1995 et la dépense 1996 mais elles restent mineures si l'on s'en tient à l'analyse par grand agrégat.

Trois catégories d'agrégat

La dépense de formation professionnelle continue et d'apprentissage est présentée selon trois catégories d'agrégat : par type de dépenses, par public bénéficiaire, par financeur.

Trois types de dépenses sont distingués :

- les dépenses liées à la formation proprement dite (enseignement, face à face pédagogique) et à l'accompagnement de la formation. L'accompagnement comprend les frais d'administration générale (suivi des dossiers, gestion des rémunérations), les frais d'information, de conseil ou d'ingénierie en formation et les frais de déplacement des stagiaires (hébergement, restauration, transport). Il faut cependant noter que ces derniers ne sont pas toujours distingués dans les sources utilisées et peuvent parfois être agrégés avec les dépenses de rémunération des stagiaires ;

- les dépenses de rémunération des stagiaires et d'exonération de charges sociales. Les premières comprennent la rémunération que les salariés continuent de percevoir durant leur temps de formation et les allocations versées aux stagiaires sans emploi (allocations versées par l'État et les Régions et allocation de formation-reclassement).

Les dépenses d'exonération de charges sociales comprennent les exonérations compensées par l'État dans le cadre des contrats de qualification et des contrats d'apprentissage ;

- les dépenses d'investissement directement liées à la formation. Il s'agit des équipements en biens durables servant à l'activité de formation (salles de cours par exemple).

Une grande partie de la dépense peut être ventilée selon les grandes catégories de publics auxquelles elle bénéficie :

- jeunes en première insertion : jeunes en stage de formation, jeunes employés en contrats d'insertion en alternance (contrat de qualification, contrat d'adaptation, contrat d'orientation) ou en contrat d'apprentissage. Il s'agit en général de jeunes de moins de 26 ans ayant peu ou pas d'expérience professionnelle, ou peu de qualifications ;

- demandeurs d'emploi et publics en difficulté : formation des demandeurs d'emploi (dont stages agréés par l'État ou les Régions, SIFE, SAE, stages de l'AFPA...), formation de publics particuliers en difficulté d'insertion (programme IRILL) et conventions de conversion pour les salariés menacés de licenciement économique ;

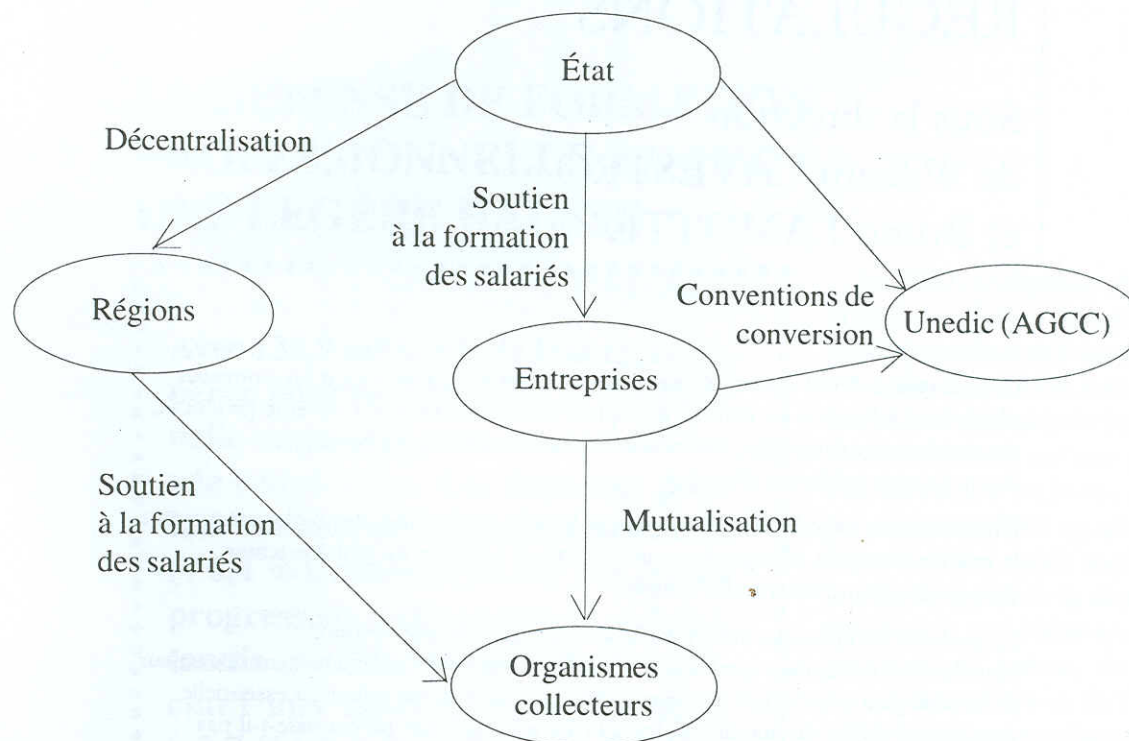
- actifs occupés : on distingue la formation des salariés et non salariés du secteur privé de celle des agents de la fonction publique (fonction publique d'État y compris militaires, fonction publique hospitalière, agents de La Poste et de France Télécom, les dépenses de formation des agents de la fonction publique territoriale n'étant pas incluses pour l'instant). Pour cette catégorie de public, figurent aussi les formations dites post-scolaires ou post-initiales et qui concernent des personnes s'inscrivant à l'université hors de tout dispositif identifié de formation continue mais dont on suppose qu'elles sont plus en cursus professionnel qu'initial (reprise d'étude ou salariés étudiants).

La dépense est répartie selon les financeurs finaux. Le financeur final est celui qui procède directement à la dépense, que ce soit grâce à ses fonds propres ou grâce à des fonds qu'il a reçus d'un autre financeur, dit alors financeur initial. La Région est par exemple financeur final des stages pour les jeunes mais l'État en est un important financeur initial par le biais des dotations de décentralisation. Le Fonds social européen (FSE) n'apparaît pas en tant que financeur final mais est considéré comme un financeur initial de la formation continue et de l'apprentissage. Le champ d'action du FSE étant plus large, il est cependant difficile d'isoler les financements servant exclusivement à la formation.

LES TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS

Les transferts entre financeurs sont les flux financiers partant des financeurs initiaux vers les financeurs finaux qui procéderont directement à la dépense en faveur des producteurs de formation et des bénéficiaires. Les transferts entre financeurs sont sans effet sur la dépense totale puisque les fonds versés par un financeur sont reçus par un autre.

Schéma des principaux flux de transferts entre financeurs (hors FSE)



AGCC : Association de gestion des conventions de conversion

SOURCES UTILISÉES

Les principales sources utilisées sont :

- la comptabilité publique du ministère de l'Emploi pour les dépenses d'intervention de l'État et l'enquête auprès des Conseils régionaux pour celles des Régions ;
- les déclarations fiscales n°2483 pour les dépenses directes des entreprises de 10 salariés ou plus, et les états statistiques et financiers des organismes collecteurs pour leurs dépenses indirectes et pour les dépenses des entreprises de moins de 10 salariés ;
- l'UNEDIC pour les dépenses dans le cadre des conventions de conversion et une partie de l'AFR ;
- le compte de l'Éducation (ministère de l'Éducation) pour les dépenses de formation postsecondaire et une partie des dépenses d'apprentissage ;
- les bilans pédagogiques et financiers des prestataires de formation pour la majorité des dépenses des ménages ;
- l'enquête de la Direction générale de l'administration et de la fonction publique pour la formation des agents civils de l'État ;
- les comptes des établissements sous tutelle du ministère de la Défense pour la formation des agents militaires ;
- les bilans sociaux des hôpitaux publics, de La Poste et de France Télécom.