

LA DÉPENSE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET L'APPRENTISSAGE, EN 2009

Des dépenses de formation en hausse sur fond de lutte contre la crise

En 2009, dans un contexte de grave crise économique, la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage s'est élevée à 31,3 milliards d'euros, soit 4,1 % de plus qu'en 2008. La hausse est moindre qu'en 2008 (+6,2 %) mais rapporté au PIB en baisse, l'effort de formation de la Nation progresse de 0,1 point pour atteindre 1,6 %.

Les dépenses des entreprises, qui restent le principal financeur (41 % du total), sont en légère hausse (+1 %). La baisse des dépenses pour l'alternance (-5 %) et le recul de l'effort de formation direct des entreprises en faveur des actifs occupés (-1 %) sont compensés par une hausse sensible de leurs dépenses via les organismes paritaires collecteurs agréés (+8 %). Pour la première fois depuis 1999, leur part dans les dépenses des entreprises (42 %) dépasse celle des dépenses directes des entreprises (40 %).

L'État est toujours le deuxième contributeur ; sa dépense augmente de 4 % en 2009 et représente 16 % du total. Les régions viennent ensuite, avec 14 % des dépenses totales et une hausse de 4 % de leurs crédits.

Les salariés demeurent les principaux bénéficiaires des fonds de la formation continue (61 %) mais leur part recule de 2 points au profit des jeunes (25 %) et des demandeurs d'emploi (13 %).

En 2009, 31,3 milliards d'euros ont été consacrés à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, soit 1,3 milliard d'euros de plus qu'en 2008 (graphique 1) (1). Avec une croissance de 4,1 % en 2009, la hausse des dépenses est moins soutenue qu'entre 2007 et 2008 (+6,2 %). Rapporté au produit intérieur brut (PIB), en baisse de 2,1 % en termes nominaux, l'effort financier de formation atteint cependant 1,6 %, soit 0,1 point de plus qu'en 2008 (1,5 %). Alors que l'année 2009 connaît une récession sans précédent depuis l'après-guerre, les dépenses de formation ont été relativement dynamiques, grâce aux mesures prises dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes et du plan de relance (2). L'année 2009 a également été marquée par la signature de l'accord national interprofessionnel (Ani) du 7 janvier 2009 sur le développement de la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels, qui a tracé les grandes lignes de la réforme de la formation professionnelle adoptée le 24 novembre 2009 et dont les effets, pour la plupart, ne seront mesurables qu'au cours des prochaines années (encadré 1).

Croissance des dépenses pour la quasi-totalité des financeurs

En 2009, les entreprises demeurent de loin le principal financeur de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage avec 41 % de la dépense

(1) Suite à la disponibilité de nouvelles données, le niveau de la dépense de formation a été révisé à la hausse par rapport aux publications précédentes (+1,0 % pour l'année 2008).

(2) Extension du dispositif « zéro charge » pour le recrutement d'un apprenti aux entreprises de plus de 10 salariés, prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de 50 salariés, prime pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation, contrat d'accompagnement formation.



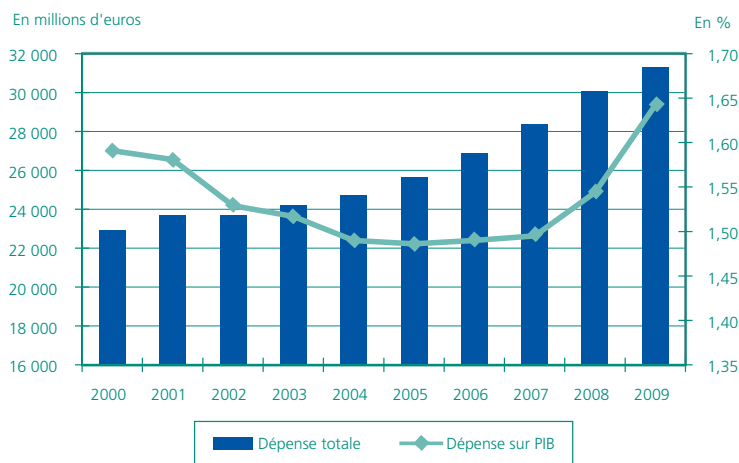
totale (-1 point par rapport à 2008). Leur dépense progresse légèrement (+1,3 % en 2009 après +6,5 % en 2008) et atteint 13 milliards d'euros (tableau 1).

Avec 16 % des dépenses de formation et 5 milliards d'euros, l'État reste le deuxième contributeur (graphique 2). Ses dépenses (non comprises celles pour ses propres agents) progressent de 4 % contre 9 % en 2008. Outre le repli des crédits à l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), suite à l'arrivée à terme du transfert aux régions des crédits de formations mises en œuvre par l'Afp, l'État réduit également ses autres dépenses en faveur de la formation des demandeurs d'emploi et des actifs occupés. Parallèlement, il accroît ses interventions en faveur de la formation des jeunes grâce aux mesures prises dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes en 2009.

Les régions sont en 2009 le troisième financeur avec 14 % de la dépense globale et 4,4 milliards d'euros. Depuis 2004, elles ont pris une part croissante dans le financement de la formation professionnelle continue, suite à la décentralisation des formations artistiques, sanitaires et sociales puis des actions de formation mises en œuvre par l'Afp. En 2009 les crédits dévolus à la formation des différents publics (jeunes, demandeurs d'emploi et actifs occupés) progressent de 4,5 %, soit un rythme deux fois plus soutenu qu'en 2008 (+2 %).

La dépense des autres administrations, de l'Unédic et de Pôle emploi représente 6 % de la dépense totale, avec 1,7 milliard d'euros. Elle s'accroît de 24 % en 2009 en raison d'une progression sensible des interventions de l'Unédic et de Pôle emploi (+22 %) et des autres administrations publiques (+34 %). L'Agefiph (3) connaît

Graphique 1 • Dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage



Champ : France entière.

une hausse importante de ses dépenses (+61 %), notamment en faveur des demandeurs d'emploi handicapés suivant des formations qualifiantes ou de professionnalisation.

Les interventions des collectivités territoriales autres que les régions (départements, communes...) pèsent peu dans l'ensemble du financement des politiques de formation professionnelle continue (60 millions d'euros, hors fonction publique, en baisse de 2 % en 2009). La quasi-totalité de leur participation à la formation professionnelle continue réside dans la formation de leurs propres agents, à hauteur de 2,5 milliards d'euros et en progression de 11 %.

Les dépenses des ménages à seule fin de financer leur propre formation contribuent à hauteur de 4 % à la dépense globale, soit 1,1 milliard d'euros. Elles baissent de 5 % en 2009, en raison notamment du recul de leurs achats de formation aux organismes de formation ainsi que de leurs frais de formation en tant que post-scolaires.

De leur côté, les trois fonctions publiques (d'État, territoriale, hospitalière) ont dépensé 6,1 milliards d'euros en 2009 pour la formation de leur per-

Source : Dares.

(3) Association de gestion du fonds de gestion du fonds pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées.

Tableau 1 • Dépense globale par financeur final (y compris investissement)

Dépense en millions d'euros, structure en %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
Entreprises	9 700	9 691	9 928	10 060	10 530	11 174	11 999	12 778	12 950	41	1,3
État	5 345	4 927	5 075	4 596	4 470	4 661	4 423	4 821	4 996	16	3,6
Régions	1 971	1 939	2 061	2 715	3 410	3 793	4 144	4 217	4 408	14	4,5
Autres collectivités territoriales	29	27	32	45	44	48	49	62	60	0	-2,0
Autres administrations publiques, Unédic et Pôle emploi	1 156	1 251	1 347	1 456	1 340	1 211	1 327	1 410	1 747	6	23,9
Dont : Autres administrations publiques	642	219	150	160	157	171	197	212	284	1	34,1
Unédic et Pôle emploi	514	1 032	1 197	1 296	1 183	1 040	1 130	1 198	1 463	5	22,1
Ménages	894	1 043	942	960	970	1 029	1 080	1 160	1 103	4	-4,8
TOTAL (hors fonctions publiques pour leurs propres agents)	19 095	18 878	19 385	19 832	20 764	21 916	23 022	24 448	25 264	81	3,3
Fonctions publiques pour leurs propres agents	4 569	4 795	4 801	4 909	4 885	4 991	5 320	5 638	6 051	19	7,3
TOTAL (y compris fonctions publiques pour leurs propres agents)	23 664	23 673	24 186	24 741	25 649	26 907	28 342	30 086	31 315	100	4,1

Champ : France entière.

Source : Dares.

sonnel. Cette dépense représente 19 % de la dépense totale. Elle progresse de 7 %, soit un rythme supérieur à celui de la dépense globale.

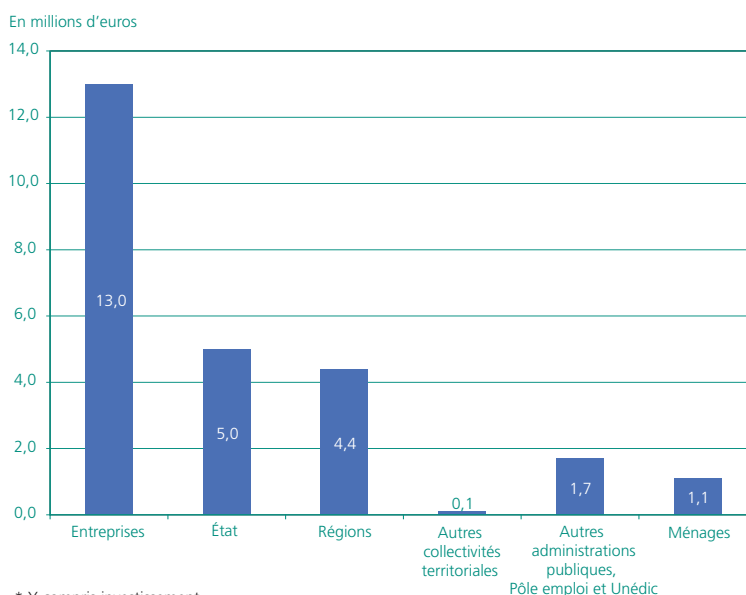
Les dépenses de fonctionnement constituent 61 % de la dépense pour la formation professionnelle et l'apprentissage, la rémunération des stagiaires 38 % et l'investissement 1 %.

Recul des dépenses directes des entreprises dans un contexte de crise

En 2009, les entreprises ont versé 13 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage (tableau 2). Globalement, leur dépense est en légère progression par rapport à 2008 (+1,3 %), résultant de deux évolutions contrastées : la dépense pour les jeunes diminue de 5 % tandis que celle à destination des actifs s'accroît de 3 %.

En 2009, au sein de la dépense pour les jeunes, les versements pour l'apprentissage comme ceux pour la professionnalisation décroissent (respectivement

Graphique 2 • Dépense globale par financeur final (hors fonction publique) en 2009 *



* Y compris investissement.
Champ : France entière.



Source : Dares.

-2 % et -9 %) (encadré 2). Les deux voies de financement des centres de formation d'apprentis (CFA) sont impactées. La baisse est plus importante pour la contribution des entreprises versée via les Opca (-4 %) ; celle pour le financement direct des CFA par la taxe d'apprentissage recule de 1 % en raison de la contraction de la masse salariale. Cette dernière n'alimente qu'en partie les CFA, l'autre

Encadré 1

LA LOI DU 24 NOVEMBRE 2009 RELATIVE À L'ORIENTATION ET À LA FORMATION PROFESSIONNELLE TOUT AU LONG DE LA VIE

La loi reprend certaines dispositions de l'accord national interprofessionnel (Ani) du 7 janvier 2009 sur la formation tout au long de la vie professionnelle, la professionnalisation et la sécurisation des parcours professionnels en l'amendant sur un certain nombre de points.

Elle précise que la formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale et qu'elle comporte une formation initiale, comprenant notamment l'apprentissage, et des formations ultérieures, qui constituent la formation professionnelle continue, destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. En outre, toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle ou liée à l'exercice de responsabilités syndicales.

La loi « vise à permettre à chaque personne, indépendamment de son statut, d'acquérir et d'actualiser des connaissances et des compétences favorisant son évolution professionnelle, ainsi que de progresser d'au moins un niveau de qualification au cours de sa vie professionnelle ».

Elle s'articule autour de cinq objectifs :

- mieux orienter les fonds de la formation professionnelle vers ceux qui en ont le plus besoin ;
- développer la formation dans les petites et moyennes entreprises ;
- insérer les jeunes sur le marché du travail, en s'appuyant notamment sur les contrats en alternance ;
- améliorer la transparence et les circuits de financement et mieux évaluer les politiques de formation professionnelle ;
- simplifier, mieux informer, mieux orienter et accompagner les salariés et les demandeurs d'emploi.

Concrètement, les principales mesures de la loi peuvent être regroupées en cinq axes.

- La mise en place du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), afin de former les demandeurs d'emploi et les salariés peu qualifiés, selon des priorités définies de manière contractuelle entre l'État et les partenaires sociaux. Ce fonds est abondé par une partie (entre 5 et 13%) des contributions légales des employeurs à la formation. Pour pouvoir bénéficier de versements complémentaires du fonds, les organismes paritaires collecteurs agréés devront consacrer plus de 40% de leurs ressources au titre de la professionnalisation à des actions de formation qualifiantes ou diplômantes telles que les contrats ou les périodes de professionnalisation.
- La refonte du réseau des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca). Les missions des Opca sont précisées afin de leur donner des capacités accrues pour intervenir en direction des petites et moyennes entreprises. Par ailleurs la loi prévoit que les financements versés aux Opca par les entreprises de moins de 50 salariés soient exclusivement consacrés à la formation des salariés de ces entreprises ; la mutualisation avec le financement des grandes entreprises ne peut s'opérer qu'au bénéfice des petites (fongibilité asymétrique). Enfin la loi relève le seuil de collecte à 100 millions d'euros, afin qu'ils aient une taille suffisante pour répondre à leurs nouvelles missions.
- L'enrichissement des dispositifs de la formation professionnelle. Jusque-là transférable, le Dif devient portable. Il s'agit pour un salarié de conserver ses heures de Dif lors de son départ d'une entreprise, suite à un licenciement (hors licenciement pour faute lourde) ou à une rupture conventionnelle, et de pouvoir en bénéficier en période de recherche d'emploi ou dans le cadre d'un nouvel emploi. Par ailleurs, les salariés ayant plus d'un an d'ancienneté dans l'entreprise peuvent bénéficier d'un Cif se déroulant en dehors du temps de travail.
- La création d'un service public de l'orientation tout au long de la vie. La loi prévoit la création d'un label pour les organismes participant à la mission d'intérêt général d'information et d'orientation professionnelle, pour les jeunes comme pour les adultes. Des outils d'information simples (portail internet, plateformes téléphoniques) doivent également être développés.
- La mise en place de plan régionaux de développement des formations professionnelles afin de renforcer la coordination des actions de l'État, des conseils régionaux et des partenaires sociaux.

Tableau 2 • Dépense des entreprises, des organismes collecteurs et du Fonds unique de péréquation (FUP), en 2009

Dépense en millions d'euros, structure en %

	Montant des dépenses en 2008	Montant des dépenses en 2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
Pour les jeunes	2 285	2 161	17	-5,4
Dont : Apprentissage	1 161	1 141	9	-1,7
Dépenses des organismes collecteurs : professionnalisation	1 124	1 020	8	-9,3
Pour les actifs occupés du secteur privé	10 416	10 703	83	2,8
Dont : Dépenses directes des entreprises de plus de 10 salariés	5 285	5 211	40	-1,4
Dépenses des organismes paritaires collecteurs *	5 026	5 408	42	7,6
Autres	105	84	1	-19,6
Pour les demandeurs d'emploi	-	10	0	-
Allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF)	-	10	0	-
Investissement	77	76	0	-1,4
Total entreprises, organismes collecteurs et FUP	12 778	12 950	100	1,3

* La dépense des Opca pour les CRP/CTP est incluse dans les dépenses pour la professionnalisation et n'apparaît pas dans les dépenses en faveur des demandeurs d'emploi.

Champ : France entière.

Source : Dares.

part sert au développement de l'enseignement technologique et professionnel (4).

Les dépenses consacrées aux actifs occupés du secteur privé progressent (+3 %) avec des évolutions contraires pour les dépenses directes des entreprises (-1 %) et pour celles qu'elles réalisent via les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) (+8 %). Pour s'acquitter de sa participation au développement de la formation professionnelle continue, l'employeur dispose en effet de deux moyens : le financement direct d'actions de formation au bénéfice de ses salariés (formations en interne ou auprès de prestataires de formation) ou le versement à un Opca, obligatoire pour la plupart des dispositifs, à l'exception du plan de formation. Un montant minimal peut néanmoins être fixé par une convention collective de branche (encadré 3).

En 2009, la part des dépenses des entreprises réalisées via les Opca continue d'augmenter (+3 points par rapport à 2008) et, pour la première fois depuis 1999, dépasse celle des dépenses directes, sous le double effet de la baisse des dépenses directes et de la hausse des dépenses des Opca. Au sein des dépenses directes des entreprises de 10 salariés ou plus, les dépenses de formation interne augmentent (+10 %) tandis que celles réalisées en extérieur en faisant appel à des prestataires de formation reculent fortement (-8 %). Dans un contexte économique fortement dégradé, les entreprises ont pu ajuster leurs dépenses externes de formation en réduisant leur recours aux prestataires de formation et en privilégiant les formations internes qui s'appuient sur leur personnel.

Pour les entreprises, l'intérêt, apparemment croissant, de confier leur contribution au plan de formation aux Opca, notamment pour externaliser la gestion

des conventions avec les organismes de formation, risque d'être renforcée avec la loi du 24 novembre 2009. Elle incite en effet clairement les Opca à évoluer vers un rôle de conseil et de « services de proximité » auprès des entreprises, y compris des PME et des TPE (encadré 4).

(4) Pour l'étude, seule la part revenant aux CFA a été retenue.

Encadré 2

RECU DE LA FORMATION EN ALTERNANCE EN 2009

En 2009, dans un contexte de forte contraction de l'emploi salarié marchand et de l'emploi des jeunes en particulier, le nombre de jeunes en contrat de professionnalisation recule de 11 % et s'établit à 153 600 jeunes en moyenne sur l'année, après une hausse du même ordre en 2008 (graphique 3). Les mesures prises dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » en avril 2009 ont contribué à soutenir les entrées au second semestre mais n'ont pas permis d'enrayer la baisse en moyenne annuelle. Dans le cadre de ce plan, ont été mises en place différentes mesures susceptibles d'accroître le nombre de contrats de professionnalisation. Outre la mobilisation des « développeurs » de l'alternance mandatés par les différents réseaux (FPSPP, Opca), une prime de 1 000 euros (majorée à 2 000 lorsque le jeune est d'un niveau inférieur au baccalauréat) a été attribuée aux employeurs pour les embauches en contrat de professionnalisation de jeunes de moins de 26 ans effectuées entre le 24 avril 2009 et le 31 décembre 2010.

L'activité économique très dégradée de l'année 2009 a moins pesé sur le nombre d'apprentis, qui a néanmoins diminué de -2 %, avec 402 000 apprentis en moyenne sur l'année (graphique 4). Deux mesures prises dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » en avril 2009 ont visé à soutenir les embauches d'apprentis : l'extension du dispositif « zéro charge » mis en place pour les entreprises de moins de 10 salariés au recrutement d'apprentis dans les entreprises de plus de 10 et une prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de 50 salariés.

La première permet aux entreprises de plus de 10 salariés de se voir rembourser leurs cotisations sociales pour toutes les embauches d'apprentis réalisées entre le 24 avril et le 31 décembre 2010 et dont la durée effective du contrat d'apprentissage est supérieure à deux mois.

La seconde propose une aide de 1 800 euros pour toute embauche également réalisée entre le 24 avril 2009 et le 31 décembre 2010. Le tiers de l'aide est accordé à l'issue des trois premiers mois d'exécution du contrat et le solde à l'issue du sixième mois. L'État a également cherché à promouvoir le contrat d'apprentissage auprès des employeurs par la mobilisation des différents acteurs, notamment des chambres consulaires.

L'EFFET REDISTRIBUTIF DES OPCA

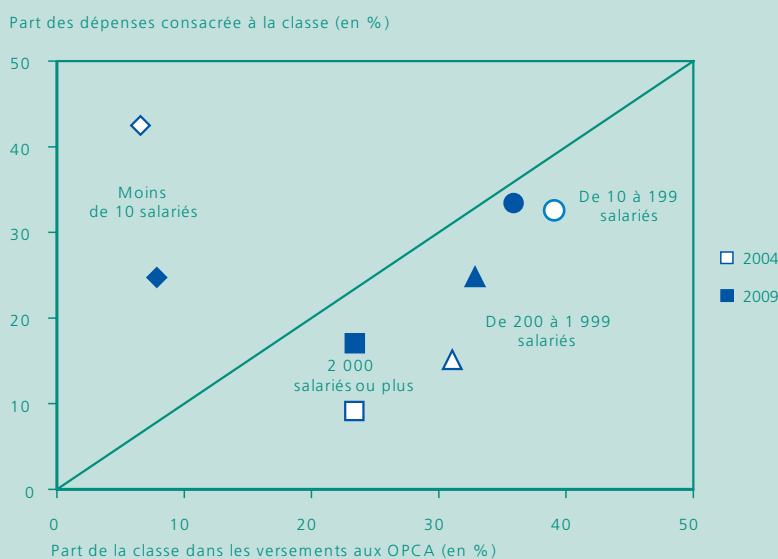
Les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) mutualisent et emploient une partie des fonds de la formation continue des entreprises. Par cette position, ils peuvent avoir un effet « redistributif » en direction des salariés des petites entreprises, qui disposent de moins de moyens. On constate que ce n'est pas le cas pour le plan de formation. Les entreprises ont tendance à consommer ce qu'elles ont versé. Pour le congé individuel de formation, les entreprises de moins de 20 salariés ne cotisant pas, leurs salariés tirent parti de la mutualisation. Un léger report des cotisations des grandes entreprises vers les petites existe donc.

C'est en fait au titre de la professionnalisation que la redistribution des fonds au bénéfice des petites entreprises est la plus visible, particulièrement pour les entreprises de moins de 10 salariés. En 2009, les entreprises de moins de 10 salariés ont contribué à hauteur de 8 % des cotisations au titre de la professionnalisation et bénéficié de 25 % de la dépense des Opca à ce titre (graphique A). Au-delà de 10 salariés, les entreprises ont eu moins recours au contrat de professionnalisation et ont récupéré moins de crédits qu'elles n'en ont versés.

L'effet redistributif tend néanmoins à se réduire régulièrement depuis la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, qui a créé la période de professionnalisation. En 2004, les entreprises de moins de 10 salariés bénéficiaient de 42 % de la dépense des Opca pour la professionnalisation, alors qu'elles y contribuaient pour 7 %. La réduction des écarts vient du fait que les grandes entreprises utilisent fortement les périodes de professionnalisation, auxquelles les Opca ont consacré, en 2009, 43 % de leurs charges de formation, soit 7 points de plus qu'en 2008. En effet, en 2009, les entreprises de plus de 200 salariés ont consommé 55 % des périodes, dont 34 % pour les entreprises de 200 à 1 999 salariés et 21 % pour celles de 2 000 salariés ou plus. Cependant, la part des périodes effectuées dans ces plus grandes entreprises baisse de 5 points par rapport à 2008 au profit de celles de taille inférieure et notamment des entreprises de moins de 200 salariés.

La loi du 24 novembre 2009 (encadré 1) rappelle que la gestion des fonds recueillis par l'Opca auprès des entreprises doit être assurée selon un principe de mutualisation et que cette mutualisation doit favoriser la prise en charge financière des dossiers de formation des TPE/PME. En vertu de cette mutualisation, le décret du 22 septembre 2010 redéfinit la taille de la section de mutualisation des fonds pour les entreprises en élevant son plafond à moins de 50 salariés (encadré 3). Il s'agit par cette mesure d'étendre aux entreprises de moins de 50 salariés la « protection » offerte aux entreprises de moins de 10 salariés. Les fonds collectés au sein de chacune des sections demeureront consacrés aux entreprises de la section ou de taille inférieure. Ainsi, les fonds provenant des entreprises d'au moins 50 salariés peuvent être affectés à la prise en charge des demandes de formation de l'ensemble des entreprises alors que ceux provenant des entreprises de 10 à 49 ne peuvent servir qu'aux entreprises de moins de 50 salariés. C'est le principe de la fongibilité asymétrique qui a pour principe de sanctuariser les fonds versés par les petites entreprises tout en permettant d'y affecter les versements effectués par les entreprises de plus grande taille.

Graphique A • Effet redistributif des Opca par taille d'entreprise au titre de la professionnalisation



Lecture : le graphique compare la part dans le versement aux Opca et la part dans les dépenses des Opca de quatre classes de taille d'entreprises, pour 2004 et 2009. La bissectrice correspond à un montant reçu égal au montant versé. Au-dessus, les entreprises reçoivent plus qu'elles ne versent et inversement. Par exemple, en 2009, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 36 % des fonds collectés par les Opca au titre de la professionnalisation et ont été destinataires de 33 % des dépenses des Opca.



Source : la répartition par classe de taille d'entreprise des fonds collectés par les Opca est connue par les États statistiques et financiers (ESF) des Opca. La ventilation des charges des Opca est estimée à partir de la dépense par dispositif (contrat de professionnalisation, de qualification, d'adaptation, d'orientation et périodes de professionnalisation) et de la répartition par classe de taille d'entreprise du nombre de contrats.

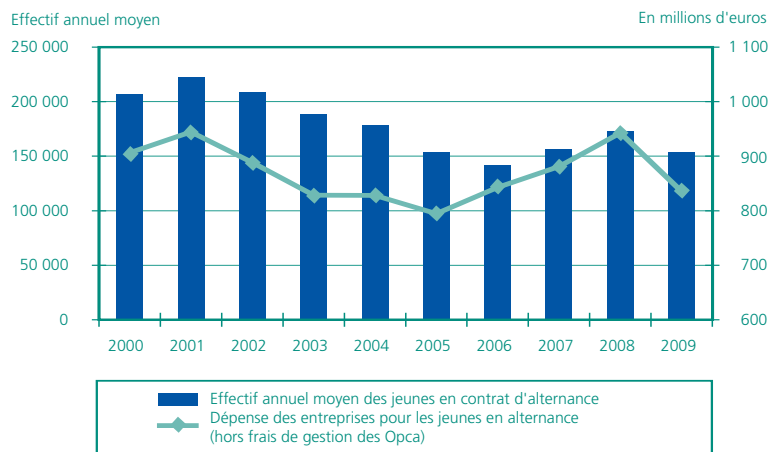
En 2009, les Opca ont géré 5,4 milliards d'euros pour le plan de formation et les autres dispositifs (droit individuel à la formation, Dif, congé individuel de formation Cif et professionnalisation des adultes) et 1 milliard d'euros pour la formation en alternance des jeunes, soit au total 6,4 milliards d'euros pour le compte des entreprises (50 % de la dépense totale des entreprises) (tableau 2). La hausse des dépenses des Opca concerne la plupart des dispositifs à l'exception des contrats de professionnalisation.

Les sommes versées aux Opca pour le plan de formation représentent les deux tiers des dépenses des Opca et sont en hausse de 6 % en 2009. L'usage du Dif continue de se diffuser lentement : en 2009, 6,2 % des salariés en ont bénéficié contre 5,5 % en 2008. Il peut être pris en charge directement par les entreprises, mais celles-ci peuvent avoir aussi recours aux financements des Opca (Dif prioritaire).

En 2009, les dépenses pour le Cif sont en hausse de 11 %. Le Cif s'adresse en premier lieu aux salariés faiblement qualifiés travaillant dans les PME et les TPE, avec une proportion quasi équivalente entre hommes et femmes. 80 % sont des ouvriers et des employés et 57 % sont de niveau VI, V ou IV. Le dispositif répond ainsi aux objectifs exprimés dans l'Ani de 2009 : orienter une partie de la collecte des fonds de la formation professionnelle vers les salariés les moins formés dans les PME et les TPE. Dans 85 % des cas, les bénéficiaires d'un Cif visent un diplôme, une certification professionnelle ou une qualification reconnue dans une convention collective.

En 2009, les dépenses des Opca en faveur des contrats de professionnalisation adultes reculent de 17 %, dans un contexte de baisse des effectifs. Initialement réservé aux jeunes et aux demandeurs d'emploi de plus de 26 ans, le contrat de professionnalisation voit son accès élargi par la loi de novembre 2009 à

Graphique 3 • Dépense (hors frais de gestion des Opca) et effectifs des jeunes en alternance*

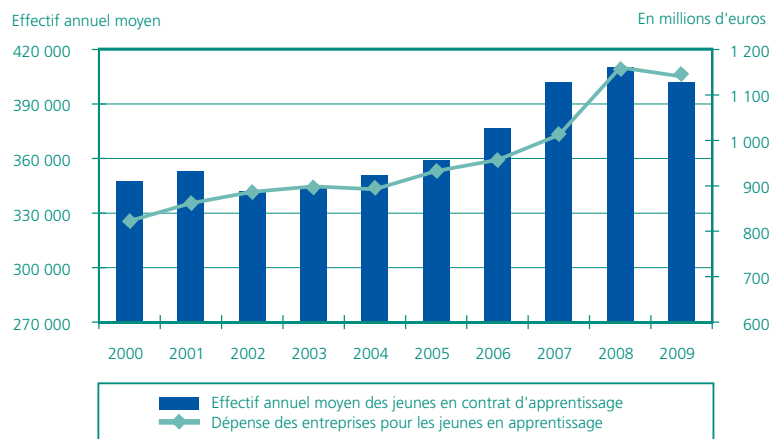


Source : Dares.

* L'alternance regroupe ici les jeunes en contrat de qualification, d'adaptation ou d'orientation et, à partir de 2004, en contrat de professionnalisation.

Champ : France entière.

Graphique 4 • Dépense et effectifs des jeunes en apprentissage



Source : Dares.

Champ : France entière.

Graphique 5 • Taux de participation financière des entreprises à la formation continue, selon la taille des entreprises



Source : Dares.

Note : le taux de participation financière est le rapport entre dépenses de formation professionnelle et masse salariale. Le taux de participation financière sur l'exercice n prend en compte les dépenses directes effectuées sur l'année n et les cotisations versées aux Opca au début de l'année n+1 au titre de l'année n. Par rapport au tableau 2, la participation financière n'intègre pas les lignes apprentissage, autres et investissement, soit 10 % de la dépense des entreprises.

Champ : France entière.

d'autres publics, notamment les bénéficiaires du revenu de solidarité active (rSa), de l'allocation de solidarité spécifique (ASS), de l'allocation aux adultes handicapés (AAH) et d'un contrat unique d'insertion (CUI).

À l'inverse, les périodes de professionnalisation progressent très régulièrement. Les Opca y ont consacré 628 millions d'euros, soit 17 % de plus qu'en 2008 après une hausse de 12 % en 2008. Les périodes de professionnalisation dont l'objectif était d'ouvrir les crédits de la professionnalisation aux salariés déjà en emploi ont bénéficié à 420 000 stagiaires en 2009, soit une hausse de 5 %. La durée des formations s'allonge : les actions de formation de moins de 40 heures concernent moins de 47 % des bénéficiaires, contre 49 % en 2008 tandis que celles dont la durée varie de 40 à moins de 300 heures profitent à près de 46 % contre 44 % en 2008. Les formations d'au moins 300 heures restent stables (7 %).

En 2009, les entreprises, par l'intermédiaire du Fonds unique de péréquation (FUP) (5) ont également contribué au financement de l'allocation de fin de formation des demandeurs d'emploi (AFDEF), destinée à remplacer à titre temporaire l'allocation de fin de formation (AFF), supprimée fin 2008. Créée dans le cadre du plan de relance, cette aide est accordée aux demandeurs d'emploi indemnisés qui entreprennent une action de formation prescrite par Pôle emploi et dont la durée des droits à l'allocation de retour à l'emploi (ARE) ne couvre pas toute la durée de la

formation. L'AFDEF est cofinancée à parts égales par le FUP et l'État, à hauteur de 10 millions d'euros chacun. Aux termes de la convention signée entre les parties, les contributions respectives maximales s'élèvent à 80 millions d'euros, soit un engagement total de 160 millions d'euros.

L'effort global de formation réalisé par les entreprises pour leurs salariés représente, en moyenne en 2009, 2,9 % de leur masse salariale (graphique 5). Il est stable, malgré une conjoncture peu favorable en 2009 et une diminution des dépenses externes des entreprises. La contraction de la masse salariale en raison de la crise et la contribution des entreprises au FPSPP, égale à 13 % des sommes dues au titre de l'obligation légale de formation (6), contribuent à cette stabilité (encadré 5). En effet, certaines entreprises ont dû effectuer un versement complémentaire, pour l'année 2009, à ce qu'elles avaient déjà versé aux Opca, pour se conformer aux modalités de fonctionnement de cette contribution au FPSPP qui ont été fixées par décret du 19 février 2010, avec effet rétroactif sur 2009. Ce complément a représenté 300 millions d'euros.

L'État accroît ses interventions en faveur des jeunes...

En 2009, l'État a dépensé 5 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue des jeunes, des demandeurs d'emploi et des actifs occupés. L'augmentation des dépenses de 4 % par rapport

(5) Devenu FPSPP, suite à la loi du 24 novembre 2009.

(6) Fixée à 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de 20 salariés et plus et à 1,05 % pour celles de 10 à 19 salariés.

Tableau 3 • Dépense de l'État par public bénéficiaire, en 2009

Dépense en millions d'euros, structure en %

	Montant des dépenses en 2008	Montant des dépenses en 2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
Pour les jeunes	2 294	2 718	34	18,5
Dont : Apprentissage	1 737	2 183	27	25,7
Professionnalisation	250	176	2	-29,8
Accompagnement et insertion des jeunes (PAIO-ML, Civis, contrat d'autonomie, écoles de la deuxième chance, contrat d'accompagnement formation...)	307	359	5	16,9
Pour les demandeurs d'emploi	917	863	11	-5,9
Dont : Subventions à l'Alfa et autres organismes de formation professionnelle des adultes ..	246	245	3	-0,6
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (compétences clés, détenus...), CRP/CTP, Fonds national pour l'emploi (APR)	72	99	1	37,0
Autres dépenses de fonctionnement (VAE, professionnalisation des adultes, insertion, orientation)	82	58	1	-29,6
Contribution à la rémunération des stagiaires indemnisés au titre du régime d'assurance-chômage (AFDEF, AFF)	264	234	3	-11,3
Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle	253	227	3	-10,0
Pour les actifs occupés du secteur privé	1 531	1 371	17	-10,4
Dont : Formation continue dans l'enseignement supérieur	1 365	1 160	15	-15,0
Subventions aux organismes de formation professionnelle des adultes (Cnam, Greta, Centre Inffo, Infa...)	72	81	1	12,7
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (politique contractuelle...), Fonds national pour l'emploi (conventions de formation) et crédits d'impôt	55	96	1	77,0
Validation des acquis de l'expérience (VAE)	39	34	0	-13,4
Investissement	79	44	1	-44,6
Total État sans secteur public	4 821	4 996	63	3,6
Pour les agents du secteur public	2 869	2 967	37	3,4
Total État avec secteur public	7 690	7 963	100	3,6

Champ : France entière.

Source : Dares.

à 2008 est deux fois moins soutenue qu'entre 2007 et 2008 (+9 %) (tableau 3).

Seule la dépense pour les jeunes progresse (+19 %), celle pour les actifs occupés reculant de 10 % et celle en faveur des demandeurs d'emploi de 6 %.

La dépense pour l'apprentissage des jeunes, principal poste de dépense de l'État, s'accroît fortement en 2009 (+26 %) et pour la première fois, le montant versé par l'État en faveur de l'apprentissage dépasse celui alloué par les régions. Cette forte progression des dépenses provient essentiellement de la hausse des exonérations des cotisations sociales pour les contrats d'apprentissage qui passent, malgré la légère baisse du nombre d'apprentis, de 950 millions d'euros en 2008 à 1 300 en 2009 du fait notamment d'un artefact comptable (7). Les exonérations d'impôt sur le revenu du salaire de l'apprenti et le crédit d'impôt sur les sociétés pour les employeurs d'apprentis (8), pour un montant respectivement de 255 et 440 millions d'euros, représentent le deuxième facteur de hausse des dépenses de l'État en faveur de l'apprentissage en 2009. Les autres contributions à la hausse des dépenses proviennent des mesures prises par l'État dans le cadre du plan d'urgence pour l'emploi des jeunes d'avril 2009 : le dispositif « zéro charge » étendu aux recrutements d'apprentis dans les entreprises de plus de 10 salariés et la prime pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire dans les entreprises de moins de 50 salariés. La première mesure ne représente que 6 millions d'euros de dépenses en 2009 en raison de délais de constitution des dossiers induisant un décalage important entre l'ouverture des droits et l'exécution de la dépense. La deuxième mesure a coûté 31 millions d'euros en 2009.

La dépense pour l'alternance hors apprentissage (176 millions), constituée quasi exclusivement des exonérations de cotisations sociales pour les contrats de professionnalisation jeunes, est en baisse pour la deuxième année consécutive (-30 % en 2009 après -22 % en 2008). La suppression, depuis le 1^{er} janvier 2008, du régime spécifique d'exonération des cotisations patronales pour les contrats de professionnalisation conclus au bénéfice des jeunes de moins de 26 ans, avant le 31 décembre 2007 et arrivés à échéance au plus tard le 1^{er} janvier 2010, au profit d'un allègement de cotisations de droit commun, continue de produire son effet, qui se combine, en 2009, à celui de la baisse des entrées. Cette baisse des exonérations de cotisations sociales n'a pas été compensée par les primes versées à partir de juin 2009 pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation dans le cadre du « plan d'urgence pour

Encadré 4

LOI DU 24 NOVEMBRE 2009 : LA RÉFORME DES OPCA

La loi du 24 novembre 2009 fixe le cadre général de la réforme des Opcas et le décret d'application du 22 septembre 2010 en précise les modalités. Ses effets ne devraient être complets qu'en 2012.

Les principaux volets en sont :

- les Opcas voient leurs missions s'étendre, dans une logique de développement de la formation et de proximité, notamment auprès des TPE-PME ;
- l'ensemble des agréments des Opcas est supprimé au 1^{er} janvier 2012. De nouveaux critères d'agrément ont été précisés et le seuil de collecte nécessaire pour obtenir l'agrément au titre du plan de formation et de la professionnalisation est passé de 15 millions d'euros à 100 millions d'euros. Le nombre d'Opcas pourrait ainsi passer d'une centaine à une cinquantaine (le réseau de collecte du Cif n'étant pas impacté par le minimum de collecte) ;
- l'État et les Opcas signent une convention d'objectifs et de moyens triennale qui définit les conditions de mise en œuvre des nouvelles missions confiées aux Opcas et les moyens par la fixation d'un niveau de frais réglementairement encadré ;
- la loi prévoit la mutualisation des fonds des petites entreprises dans deux sections. La première existait déjà et concerne les entreprises de moins de 10 salariés, la seconde est nouvelle et concernera les fonds des entreprises de 10 à moins de 50 salariés. La création de ces sections séparées vise à empêcher que les fonds collectés auprès de ces entreprises ne financent la formation dans celles de plus grande taille.

l'emploi des jeunes », qui ont quant à elles atteint un montant de 33 millions d'euros.

Parmi les autres dépenses en faveur de l'alternance, celle concernant le contrat « Pacte », nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État institué en 2007, progresse, avec 2,4 millions d'euros d'exonérations de cotisations sociales versées en 2009 contre 1,5 million en 2008. Cependant, il ne concerne que 334 nouveaux bénéficiaires par mois en moyenne en 2009 contre 556 en 2008.

Les crédits versés par l'État pour l'accompagnement et l'insertion des jeunes en difficulté croissent de 17 % en 2009. La principale contribution à la hausse est la montée en puissance du contrat d'autonomie dont le financement passe de 2 millions d'euros en 2008 à 46 millions d'euros en 2009. 17 700 contrats ont été conclus en 2009 sur un total de 20 940 contrats signés depuis le lancement du dispositif. Il consiste en une prestation d'accompagnement vers l'emploi et la formation qualifiante, à destination des jeunes de moins de 26 ans résidant dans les quartiers sous contrat urbain de cohésion sociale. D'une durée maximale de 18 mois, la prestation est confiée à des opérateurs publics et privés de placement.

La hausse provient également des dépenses en faveur du dispositif « Défense 2^e chance » mis en œuvre par l'EPIDe (9), dont les crédits ont été

(7) Un réajustement (ou « rebasage ») a été effectué par l'État en 2009 afin de rapprocher sa budgétisation de la réalité du coût des exonérations. Ce « rebasage », difficile à estimer de façon précise, gonfle les dépenses d'exonérations et plus généralement celles pour l'apprentissage par rapport aux années passées car au cours des années antérieures, les versements de l'État ne permettaient pas de couvrir la totalité de la compensation due au titre des exonérations. En 2009, l'État a également apuré ses dettes envers l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (Acos) et l'association pour le régime de retraite complémentaire des salariés (Arrco) au titre de la compensation des exonérations mais les sommes versées ne sont pas prises en compte ici.

(8) Assis sur les effectifs de 2008

(9) Établissement public d'insertion de la défense.

de 49 millions d'euros en 2009 contre 41 en 2008 (+18 %). Destiné à de jeunes volontaires âgés de 18 à 25 ans, en difficulté scolaire, sans qualification professionnelle ni emploi et en risque de marginalisation, il propose un projet global de qualification et d'insertion.

En pleine crise, l'État a également souhaité contribuer de façon plus importante au financement des écoles de la deuxième chance (E2C). Leur financement passe de 1 million d'euros en 2008 à 6 millions d'euros en 2009. Créées à l'initiative des collectivités territoriales et des acteurs de l'insertion professionnelle, elles proposent aux jeunes de 18 à 25 ans dépourvus de qualification professionnelle ou de diplôme, un parcours de formation personnalisé, incluant une période d'alternance.

Les permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation (PAIO) et les missions locales (ML), réseau national dédié à l'accompagnement des jeunes les plus en difficulté, représentent le plus gros poste de dépense pour les jeunes en insertion et leur accompagnement. 162 millions d'euros leur ont été affectés en 2009 contre 164 millions en 2008. Le nombre de jeunes en contact avec le réseau atteint 1,3 million, la crise économique ayant provoqué un afflux de jeunes sans précédent vers les missions locales, avec 515 000 jeunes en premier accueil en 2009.

Dans le cadre du « plan d'urgence pour l'emploi des jeunes » d'avril 2009, l'État a mis en place un dispositif ponctuel, le contrat d'accompagnement formation (CAF), pour permettre aux jeunes, particulièrement touchés par la crise, d'élever leur niveau de qualification et d'adapter leurs compétences aux besoins du marché du travail. Prescrite par Pôle emploi et les missions locales, cette mesure s'adresse d'une part, à des jeunes non qualifiés ou en rupture de contrat d'alternance et d'autre part, à des jeunes qualifiés à la recherche d'un emploi. Elle est gérée, pour le compte de l'État, par Pôle emploi qui procède à l'achat des formations et par l'agence de services et de paiement (ASP) pour la rémunération des stagiaires. Compte tenu des délais liés à la passation des marchés publics régionaux et à l'élaboration d'une démarche complexe d'identification de besoins en formation, le dispositif n'a effectivement démarré qu'au dernier trimestre 2009, voire plus tardivement selon les régions. C'est pourquoi seuls 3 millions d'euros ont été dépensés sur l'année 2009 dont 600 000 euros de rémunération.

... et réduit ses dépenses en faveur des demandeurs d'emploi...

En 2009, l'État réduit ses dépenses globales pour la formation professionnelle des demandeurs d'emploi (-6 %) et continue de recentrer ses interventions vers les publics spécifiques. Dans le contexte de forte dégradation du marché du tra-

vail, cette baisse concerne tous les postes à l'exception des crédits alloués aux mesures d'accompagnement des conventions de reclassement personnalisé (CRP) et des contrats de transition professionnelle (CTP) destinés aux personnes licenciées pour motif économique.

Les subventions à différents organismes (10) baissent de 0,6 %. Parmi elles, les dépenses pour l'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afpfa) reculent de 1,5 %. Cette baisse s'explique par l'achèvement du processus de décentralisation des actions de formation menées à l'Afpfa, avec le transfert aux deux dernières régions (Lorraine et Corse) (encadré 5). Plusieurs missions restent cependant à la charge de l'État et concourent à la mise en œuvre de la politique du ministère chargé de l'emploi en matière de lutte contre le chômage : l'accompagnement des salariés en reconversion, la certification-VAE et l'orientation des demandeurs d'emploi adressés par Pôle emploi (11). Autrefois intégrées au sein du programme d'activités subventionné (PAS), ces missions relèvent, désormais, du programme d'activité de service public (PASP). Autre nouveauté, suite à l'avis du conseil de la concurrence du 18 juin 2008 qui a souligné le caractère économique de l'activité de formation, la formation des publics spécifiques (handicapés, détenus, migrants...) ne fait plus partie du périmètre du PASP et fait désormais l'objet d'une mise en concurrence avec sélection par appel d'offres. Pour 2009, le marché a été attribué à l'Afpfa.

S'appuyant sur la recommandation européenne de 2006 sur les compétences clés pour l'éducation et la formation tout au long de la vie, l'État a par ailleurs fusionné les dispositifs de lutte contre l'illettrisme, de soutien à la pédagogie personnalisée et d'initiation à la navigation sur Internet et créé en 2009 le programme « compétences clés ». Il s'adresse principalement aux demandeurs d'emploi et aux jeunes sans emploi (12). En 2009 les crédits alloués au nouveau programme atteignent 14 millions d'euros, compensant exactement le recul des crédits des anciens programmes.

Le financement par l'État des mesures d'accompagnement des CRP/CTP a été la seule dépense de l'État en faveur des demandeurs d'emploi en hausse en 2009 : elle a été multipliée par 4, passant de 15 à 56 millions d'euros entre 2008 et 2009. La CRP, créée en 2005 et dont la durée a été portée à douze mois en 2009, permet aux salariés des entreprises de moins de mille salariés, licenciés pour motif économique, de bénéficier, après la rupture de leur contrat de travail, d'un ensemble de mesures favorisant leur reclassement professionnel. Le financement de la CRP est assuré par l'employeur, l'Unédic et l'État ; l'État participe au financement des mesures d'accompagnement (appui à la construction de parcours de formation à la validation des acquis, actions d'accompagnement vers et dans l'emploi...). Le

(10) Centre Inffo, institut national de formation et d'application (Infa), association ouvrière des compagnons du devoir du tour de France (AOCDTF), ...

(11) Activité transférée à Pôle emploi en 2010.

(12) Il intègre aussi des salariés en contrat aidé et des salariés qui souhaitent que leur situation d'illettrisme ne soit pas connue de leur employeur.

CTP, mis en place un an plus tard, se substitue, dans les bassins d'emploi où il est appliqué, à la CRP tout en étant plus favorable. Son champ d'application est plus large, car il est accessible indépendamment de l'ouverture de droits à l'assurance chômage et de l'ancienneté des salariés concernés. Il comporte un accompagnement renforcé, avec moins de personnes suivies par « référent », un accès plus fréquent à la formation... Le nombre de bassins d'emploi concernés (qui était de sept initialement en 2006) a été progressivement accru au cours des années 2009 et 2010. Une de ses extensions a été opérée par la loi du 24 novembre 2009, qui a par ailleurs prorogé d'un an le dispositif (jusqu'à fin 2010 (13)). La hausse très sensible entre 2008 et 2009 de la dépense de l'État pour les CRP/CTP s'explique essentiellement par l'augmentation des licenciements économiques dans une conjoncture dégradée et un recours en conséquence plus important au dispositif : 137 600 entrées en CTP/CRP en 2009 après 64 700 en 2008. L'État, dans le cadre du plan de relance, a financé de façon croissante les frais d'accompagnement versés aux référents : 156 euros par mois d'avril à juillet, 350 euros entre août et septembre et 915 euros à compter d'octobre 2009.

Les autres dépenses de fonctionnement baissent de 30 %, essentiellement celles visant à exonérer de cotisations sociales les contrats de professionnalisation des demandeurs d'emploi adultes. Le recul des entrées en 2009 explique en grande partie cette baisse.

La baisse du montant alloué aux rémunérations versées aux stagiaires contribue fortement à la réduction des dépenses de l'État en faveur des demandeurs d'emploi. La rémunération des stagiaires auparavant indemnisés au titre de l'assurance chômage recule de 11 % en raison du recul des versements au titre de l'allocation de fin de formation pour les chômeurs en fin de droits (AFF) (-14 %). Cette allocation, permettant aux demandeurs d'emploi de suivre une formation excédant leur durée d'indemnisation, a été supprimée fin 2008 et remplacée, en avril 2009, par l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF), cofinancée à parts égales par l'État et le FUP (à hauteur de 10 millions d'euros chacun en 2009). Cependant, en raison d'un délai important entre l'engagement ferme à suivre une formation et l'entrée effective en AFF, les entrées ont continué en 2009 et la dépense est encore importante (220 millions d'euros en 2009 après 260 millions d'euros en 2008).

Les dépenses de l'État destinées à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle, non indemnisés par l'assurance chômage, qui suivent une formation agréée par l'État, baissent également (-10 %). Cette baisse est liée à celle des sommes allouées à la rémunération des stagiaires accueillis par l'Afpa (-27 %), les crédits

consacrés par l'État à la rémunération des stagiaires relevant du régime public de stage demeurant stables entre 2008 et 2009 (14).

... ainsi que des actifs occupés du secteur privé, sauf pour accompagner les mutations économiques

En 2009, la dépense de l'État en direction des actifs occupés du secteur privé est en diminution (-10 %), principalement en raison de la baisse des crédits destinés à la formation continue dans l'enseignement supérieur (-15 %). Les actifs particuliers qui ont repris à leur initiative des études à l'université ou dans un IUT en bénéficiant d'une prise en charge de droit commun (15), ont été beaucoup moins nombreux en 2009 qu'en 2008 (147 000 en 2009 après 183 000 en 2008), probablement en raison de la crise économique. La dépense de l'État pour la formation continue des « post-scolaires » dans l'enseignement supérieur est ainsi en baisse (16). Les autres « post-scolaires » qui bénéficient d'un financement spécifique versé à l'université (salariés inscrits au titre du plan de formation ou du Cif, demandeurs d'emploi relevant d'un dispositif d'aide...) sont pris en compte dans la dépense nationale au titre du dispositif dont ils relèvent.

Les dépenses en faveur de la politique contractuelle, du Fonds national pour l'emploi et les crédits d'impôts au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise sont en très forte hausse en 2009 (+77 %). Cette hausse provient essentiellement des mesures prises dans le cadre du plan de relance, la crise économique ayant induit une forte sollicitation des outils d'accompagnement des mutations économiques (EDEC, GPEC, FNE-formation). Aux engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), en progression de 11 % en 2009 (39 millions d'euros versés), sont venues s'ajouter des conventions d'aide au conseil en gestion prévisionnelle de l'emploi et des compétences (GPEC/EDEC) signées au niveau national et déclinées au niveau régional pour la somme de 16 millions d'euros. Ces accords ont été signés avec des branches professionnelles présentant une importante concentration de salariés fragilisés dans leur emploi. De même, l'État a décidé, dans le cadre du plan de relance de 2009, de consacrer des crédits supplémentaires au titre des conventions dites de FNE-formation pour un montant de 9 millions d'euros. Ces conventions ont pour objectif de faciliter la continuité de l'activité et de favoriser l'adaptation à de nouveaux emplois des salariés dont les entreprises sont affectées par la crise économique et financière (17).

Les dépenses en faveur de la VAE des salariés sont en baisse, à la fois en raison du moindre financement de l'accès à ce dispositif par l'État mais également d'une réduction de 34 à 29 millions d'euros des crédits Afpa destinés à la certification.

(13) La loi du 28 juillet 2011 a créé le contrat de sécurisation professionnelle qui substitue au CTP et à la CRP depuis le 1^{er} septembre.

(14) Cette stabilité s'explique par la ressource extra-budgétaire de 50 millions d'euros prélevée sur le budget de l'Agefiph pour la rémunération des stagiaires handicapés. Cette dépense, qui ne figure pas dans le budget de l'État a néanmoins été attribuée à l'État dans la mesure où la dépense relève normalement de sa compétence et où elle ne figure pas sur le bilan annuel de l'activité de l'Agefiph.

(15) Comme les autres étudiants, ce public a payé ses frais d'inscription.

(16) Les dépenses pour les post-scolaires peuvent être surestimées car calculées à partir du coût moyen d'un étudiant pour lequel le nombre d'heures de formation peut être plus long que pour un post-scolaire.

(17) Toutes ces dépenses sont formellement des transferts, mais sont comptées dans la présente étude comme des dépenses finales de l'État afin de mieux mesurer la politique publique de formation.

Tableau 4 • Dépense des conseils régionaux par public bénéficiaire, en 2009

Dépense en millions d'euros, structure en %

	Montant des dépenses en 2008	Montant des dépenses en 2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
Pour les jeunes	2 619	2 711	59	3,5
Dont : Apprentissage	1 752	1 829	40	4,4
Stages de formation	606	612	13	0,9
Rémunération des stagiaires	261	270	6	3,3
Pour les demandeurs d'emploi	1 030	1 075	23	4,3
Dont : Stages de formation, formations sanitaires et sociales	689	718	15	4,0
Rémunération des stagiaires	341	357	8	4,9
Pour les actifs occupés du secteur privé	376	414	9	10,3
Dont : Stages de formation, formations sanitaires et sociales, post-scolaires	376	414	9	10,3
Investissement	192	208	5	8,4
Total régions sans secteur public	4 217	4 408	96	4,5
Pour les agents du secteur public	160	173	4	8,6
Total régions avec secteur public	4 377	4 581	100	4,7

Champ : France entière.

Source : Dares.

Outre son intervention directe dans la formation continue, l'État verse également une compensation aux régions pour les compétences qui leur ont été transférées en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. En 2009, cette dotation est stable (+0,1 %), à l'exception de la collectivité départementale de Mayotte qui se voit transférer l'organisation du service public de l'emploi et de la formation professionnelle (tableau B, encadré 5).

Les régions renforcent leur intervention en faveur de tous les publics

En 2009, les régions ont dépensé 4,4 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage (hors dépenses pour leurs agents territoriaux), soit une hausse de 4,5 % après 2 % en 2008 (tableau 4). La dépense pour les actifs occupés est la plus dynamique (+10 %), suivie de celle pour les demandeurs d'emploi (+4 %) et les jeunes (+ 3,5 %).

La formation des jeunes reste de loin le principal poste de dépense des régions (59 %). La contribution la plus importante à sa hausse provient des crédits pour l'apprentissage (+4 %), qui sont aussi le principal domaine d'intervention des conseils régionaux (40 % de leur dépense). L'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis s'accroît de 14 % en 2009 tandis que les subventions aux centres de formation des apprentis demeurent stables. L'augmentation des dépenses en faveur des stages de formation suivis par les jeunes, hors apprentissage, est moins soutenue (+1 %).

Deuxième domaine d'intervention pour les conseils régionaux, les dépenses à destination des demandeurs d'emploi (23 %) sont en hausse de 4 % en 2009. Avec les derniers transferts des crédits Afpas aux régions, pour un montant de 39 millions d'euros, les régions ont versé à l'Afpa 487 millions d'euros en 2009, essentielle-

ment sous forme de subventions d'activité. Ces subventions sont progressivement remplacées par d'autres relations contractuelles (appel d'offres, délégation de service public...)

Si les dépenses à destination des actifs occupés ne représentent que 9 % des dépenses des régions, elles sont les plus dynamiques en 2009 (+10 %) ; elles l'étaient déjà en 2008 (+35 %). Cette hausse tient essentiellement à la progression des dépenses relatives aux formations aux professions sanitaires et sociales aux mains des conseils régionaux depuis 2004 (+14 % en 2009).

Les dépenses des régions s'inscrivaient jusque-là dans le cadre de la programmation des plans régionaux de développement des formations (PRDF). Avec la loi du 24 novembre 2009, les contrats de plans régionaux de développement des formations (CPRDF) succèdent aux PRDF. Ils s'en distinguent par le fait qu'ils sont l'œuvre conjointe de l'État, de l'autorité académique et de la région et qu'ils engagent les trois parties signataires.

Hausse des dépenses de formation dans la fonction publique

En 2009, les trois fonctions publiques ont dépensé 6,1 milliards d'euros pour la formation de leurs agents, soit une hausse de 7 %, supérieure à celle de la dépense globale et dans la lignée de celle de l'année précédente (tableau 5). S'inscrivant dans un contexte de réduction des effectifs, les dépenses pour les agents de la fonction publique d'État n'augmentent que de 3 %, tandis que celles pour les fonctions publiques territoriale et hospitalière s'accroissent respectivement de 11 % et de 13 %. L'ensemble de la dépense pour les agents publics représente un cinquième environ de la dépense globale pour la formation continue et l'apprentissage et un tiers de la dépense pour les actifs occupés, alors que les agents publics n'occupent qu'un emploi sur cinq (y compris emploi non salarié).

La dépense pour la formation des agents de l'État s'élève à 3,0 milliards d'euros, dont 2,2 milliards pour les agents civils et 0,8 milliard pour les militaires. Les agents civils de l'État bénéficient de 39 % des crédits de fonctionnement (18) pour un poids de 38 % dans les effectifs de la fonction publique. Leur part dans les crédits de fonctionnement recule de nouveau cette année (-2 points par rapport à 2008). Ce recul s'explique encore en grande partie par le transfert des personnels de l'État vers les collectivités territoriales et le non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite. La dépense de l'État-employeur représente 3,8 % de la masse salariale versée à ses agents, soit plus que l'effort de formation moyen des entreprises (2,9 % de la masse salariale) et proche de celui des entreprises de 2 000 salariés ou plus (4,0 %).

Les dépenses de formation des collectivités territoriales et de leurs établissements publics atteignent 2,5 milliards d'euros en 2009, dont 721 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. Parmi les agents civils, les agents territoriaux bénéficient de 44 % de la dépense de fonctionnement alors qu'ils ne représentent que 40 % de l'effectif concerné. En 2008, ces chiffres étaient respectivement de 41 % et 39 %. Les frais de fonctionnement se sont accrus de 5 % par rapport à 2008 mais l'évolution est plus ou moins forte selon le type de collectivité. Ils ont davantage augmenté pour les conseils généraux et les regroupements de collectivités locales (+10 %) et ont moins progressé pour les conseils régionaux (+3 %) et les communes (+2 %). Ces hausses s'inscrivent dans un contexte économique dégradé mais également d'arrivée à terme du processus de transfert des personnels de l'État aux régions et départements. Commencé en 2006, il concerne encore 20 000 agents en 2009 contre 55 000 en 2008. Ainsi en 2009, les effectifs des régions et des départements poursuivent leur hausse alors que ceux des communes se stabilisent. Les structures intercommunales connaissent aussi une hausse de leurs effectifs expliquée notamment par les transferts de personnels mais également par une dynamique propre de création d'échelons de collectivités. Ces hausses d'effectifs ainsi que les mesures liées à l'accompagnement

de la décentralisation ont pu favoriser un accroissement de la dépense de formation dans les collectivités (19).

En 2009, la dépense globale de formation à destination des agents hospitaliers (hors médecins) s'élève à 615 millions d'euros. Les crédits de fonctionnement augmentent de 11 % et leur part dans la dépense de fonctionnement pour la formation continue des agents publics atteint 17 %, pour 22 % des effectifs. La part de la fonction publique hospitalière dans les dépenses de fonctionnement de la fonction publique poursuit sa hausse (+2 points en 2008 et +1 point en 2009) alors que sa part dans les effectifs est à peu près stable.

En 2009, le dispositif de formation à destination des agents titulaires et non titulaires repose sur trois contributions : plan de formation, congé de formation (CFP), Fonds mutualisé de financement des études relatives à la promotion professionnelle (FMPEP). L'Opcsa Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) gère et mutualise les trois contributions.

Les dépenses au titre du plan de formation sont en hausse de 7 % en 2009 et représentent toujours la plus grande masse déboursée. Les dépenses pour le CFP progressent de 10 % et ont permis aux agents hospitaliers de suivre, à leur initiative et à titre individuel, des formations à visée professionnelle distinctes de celles du plan de formation. Le FMPEP, mis en place en 2007, connaît la plus forte hausse (+56 %), due à la montée en charge de la contribution, fixée à 0,2 % de la masse salariale pour 2007, puis à 0,4 % en 2008 et qui plafonne à 0,6 % en 2009. Près de 59 % des agents de la fonction publique hospitalière sont partis au moins une fois en formation en 2009 (en hausse de près de 2 points par rapport à 2008).

Les dépenses de Pôle emploi et de l'Unédic en forte hausse

En 2009, les dépenses de Pôle emploi et de l'Unédic pour la formation des demandeurs d'emploi sont en forte progression (+22 %) par rap-

(18) Seule la dépense de fonctionnement est prise en compte pour comparer les quantités de formation afin de neutraliser les écarts de salaire entre fonctions publiques.

(19) Les évolutions sont cependant à prendre avec précaution en raison du changement de périmètre concernant la formation professionnelle des agents de la fonction publique territoriale.

Tableau 5 • Dépense des fonctions publiques pour leurs agents

Dépense en millions d'euros, structure en %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
Fonction publique d'État*	2 916	2 985	2 939	2 938	2 856	2 770	2 893	2 869	2 967	49	3,4
Dont : fonctionnement (agents civils)	620	641	642	651	662	669	703	648	636	11	-1,9
Fonction publique territoriale*	1 372	1 498	1 524	1 609	1 680	1 868	1 954	2 224	2 469	41	11,0
Dont : fonctionnement	446	491	522	555	576	637	644	686	721	12	5,1
Fonction publique hospitalière	281	312	338	362	349	353	473	545	615	10	12,9
Dont : fonctionnement	170	178	184	188	188	197	224	252	279	5	11,0
Total agents du secteur public	4 569	4 795	4 801	4 909	4 885	4 991	5 320	5 638	6 051	100	7,3

* Les concepts de formation ont été modifiés entre 2007 et 2008 pour la fonction publique d'État et entre 2008 et 2009 pour la fonction publique territoriale, suite à la réforme de la formation professionnelle dans la fonction publique. Les évolutions sont donc à prendre avec précaution.

Champ : France entière.

Source : Dares.

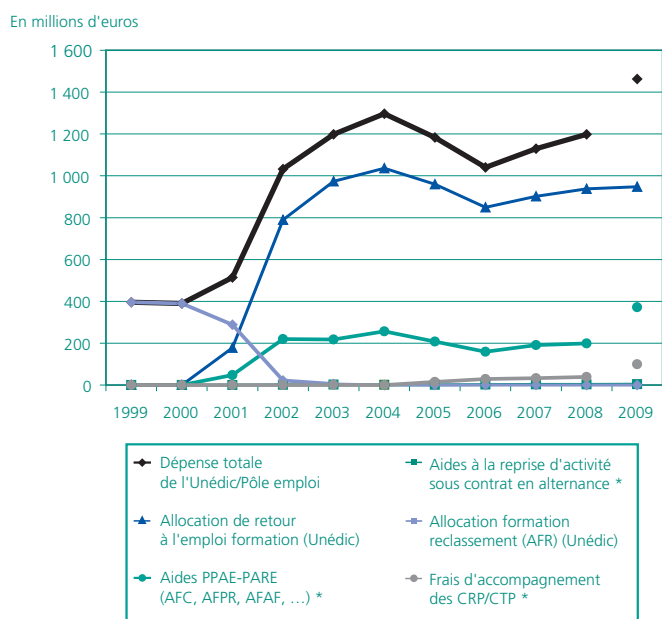
port à celles réalisées en 2008 par l'Unédic (elles-mêmes en hausse de 6 % entre 2007 et 2008). Cette hausse des dépenses s'explique par la création de nouvelles aides à la formation et par l'extension de leur périmètre aux demandeurs d'emploi non indemnisés suite à la création de Pôle emploi, nouvel opérateur issu de la fusion de l'ANPE et du réseau Assédic au 1^{er} janvier 2009 (graphique 6). Depuis cette date, l'Unédic contribue financièrement à l'accès des demandeurs d'emploi à la formation par la prise en charge du revenu de remplacement des demandeurs d'emploi indemnisés et par sa contribution au budget de Pôle emploi.

L'allocation de retour à l'emploi-formation (AREF), financée par l'Unédic et versée aux demandeurs d'emploi indemnisés qui accomplissent une action de formation dans le cadre de leur projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE), augmente de 1 % avec un nombre de jours d'indemnisation en diminution de 0,7 % et un montant journalier en hausse de 2,4 %.

Les aides de Pôle emploi s'inscrivent pour la plupart dans la continuité des dispositifs ANPE et Assédic. Toutefois, nombre de ces aides sont désormais ouvertes aux demandeurs d'emploi non indemnisés au titre de l'assurance chômage, qui ne perçoivent pas ou plus l'ARE. Pour ces aides, Pôle emploi intervient comme financeur final, les principaux financeurs initiaux étant l'État et l'Unédic. Outre les actions de formation conventionnées (AFC), dont les dépenses progressent fortement en 2009 (+71 %, soit 283 millions d'euros) et qui s'adressent particulièrement à des demandeurs d'emploi de faible niveau de qualification ou en reconversion, Pôle emploi finance ainsi les actions de formation préalables au recrutement (AFPR), issues de la fusion de l'action de formation préalable à l'embauche (AFPE) et de l'action préparatoire au recrutement (APR). L'AFPR est ouverte aux entreprises s'engageant à former et à recruter un demandeur d'emploi indemnisé ou pas, en CDI, CDD d'au moins six mois, en contrat de professionnalisation ou en contrat de travail temporaire d'une durée d'au moins 6 mois au cours des 9 mois qui suivent la formation. Elle permet de financer, avant l'embauche et dans la limite de 450 heures, l'adaptation du demandeur d'emploi à son futur poste. En 2009, 59 millions d'euros ont été dépensés par Pôle emploi en faveur de l'AFPR.

Suite à la création en 2009 de l'aide aux frais associés à la formation (AFAF), une prise en charge des frais liés à la formation (transport,

Graphique 6 • Composantes de la dépense de formation de l'Unédic et de Pôle emploi



* Dépenses de l'Unédic jusqu'en 2008 puis de Pôle emploi à partir de 2009.
Champ : France entière.

restauration, hébergement) est désormais possible pour les demandeurs d'emploi en AFC et en AFPR.

En 2009, Pôle emploi concourt à la rémunération des demandeurs d'emploi non indemnisés en formation par la rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE), versée aux demandeurs d'emploi ne bénéficiant pas ou plus de l'ARE ni de l'allocation spécifique de reclassement (ASR) ni de l'allocation de transition professionnelle (ATP) (20) et qui suivent une action de formation validée dans le cadre du PPAE et financée par Pôle emploi (AFPR ou AFC). En 2009, Pôle emploi a versé 28 millions d'euros au titre de la RFPE.

Les dépenses de Pôle emploi pour les mesures d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi en convention de reclassement personnalisé (CRP) ou contrat de transition professionnelle (CTP) sont également en hausse. Ces prestations atteignent 100 millions d'euros en 2009 contre 39 millions d'euros en 2008.

Les aides versées par Pôle emploi aux employeurs pour l'embauche d'un demandeur d'emploi en contrat de professionnalisation progressent de 20 % mais demeurent à un niveau très faible (4 millions d'euros). À compter du 1^{er} janvier 2009, de nouvelles dispositions sont applicables : l'aide-complément de rémunération versée pour les bénéficiaires de l'ARE qui rentrent en contrat de professionnalisation est supprimée et l'aide forfaitaire versée à l'employeur (AFE) est étendue à l'ensemble des employeurs embauchant en contrat de professionnalisation un demandeur d'emploi inscrit et âgé de 26 ans ou plus.

Un des changements induits par la réforme du 24 novembre 2009 est le renforcement de la



Source : Dares.

(20) ASR pour les bénéficiaires de la convention de reclassement personnalisé et ATP pour les bénéficiaires du contrat de transition professionnelle.

mission d'orientation de Pôle emploi. Dans ce cadre, 903 conseillers, techniciens et ingénieurs de l'orientation de l'Afpa ont rejoint Pôle emploi en avril 2010. Par ailleurs, l'Ani puis la loi ont prévu la mise en place d'un nouveau dispositif, la préparation opérationnelle à l'emploi (POE) dont le principe est le même que l'AFPR mais pour des embauches en CDI, CDD d'au moins douze mois ou en contrat de professionnalisation à durée indéterminée. Par rapport à une AFPR, la POE devrait donc déboucher sur un emploi plus durable. Concrètement, Pôle emploi est chargé de mettre en œuvre cette formation, à partir d'une offre confiée à ses services, et est en outre le principal financeur de la formation, avec l'aide éventuelle de l'Opcva du futur employeur et du FPSPP. Le déploiement de ce nouveau dispositif en lien avec les Opcva n'a démarré qu'en 2010.

Les actifs occupés demeurent les principaux bénéficiaires de la formation mais la dépense en leur faveur recule

Les principaux bénéficiaires des fonds de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont les actifs occupés, avec 61 % de la dépense totale en 2009 (tableau 6). La part des dépenses pour les agents du secteur public est stable (19 %) alors que celle pour les actifs du secteur privé diminue de 2 points par rapport à 2008 (42 %), du fait du recul des dépenses de l'État et de la faible progression des dépenses des entreprises en direction des actifs occupés du secteur privé, inférieure à la dépense globale (tableau 7).

Les jeunes sont les seconds bénéficiaires des fonds avec le quart de la dépense pour la formation continue et l'apprentissage. Les crédits en leur faveur progressent de 5 % en 2009, soit plus que la dépense globale. La dépense pour l'apprentissage est la plus dynamique (+11 %) et représente 17 % de la dépense totale pour les jeunes, suivie par les autres formations et les mesures d'accompagnement (+6 % en 2009, soit 4 % des dépenses). En revanche, la professionnalisation recule de 13 % pour un poids de 4 % dans les dépenses. Les conseils régionaux demeurent les principaux financeurs de la formation des jeunes avec 37 % de la dépense en leur faveur (+1 point par rapport à

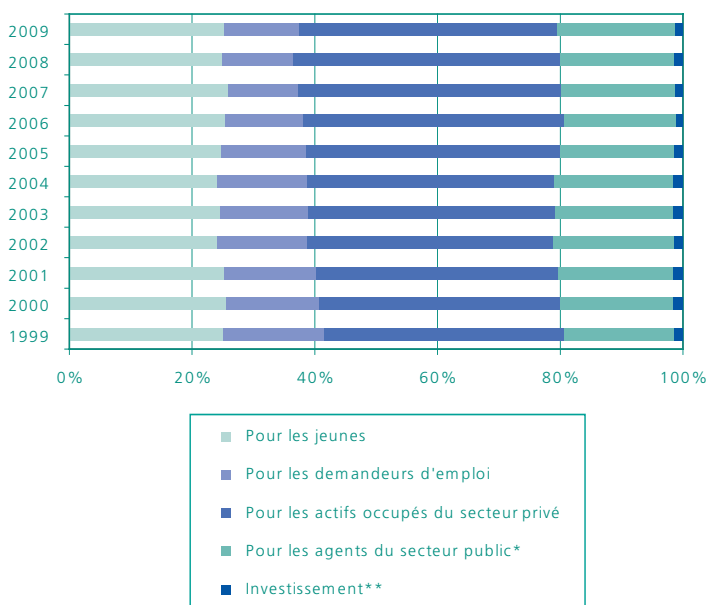
2008), du fait de leur implication forte dans l'apprentissage. La part de l'État augmente de 5 points pour atteindre 35 % (mais cette hausse est largement liée à l'artefact comptable affectant les exonérations de charges pour les contrats d'apprentissage), tandis que celle des entreprises recule de 1 point (29 %).

Deux fois moins importante que celle des jeunes, la part des demandeurs d'emploi dans les crédits de formation s'accroît d'un point en 2009 pour atteindre 13 % de la dépense totale. Dans un contexte de forte contraction de l'emploi salarié et d'une hausse du nombre d'inscrits à Pôle emploi (21) de 18 % entre fin 2008 et fin 2009, la dépense en faveur des demandeurs d'emploi progresse de 9 % en 2009, soit la plus forte hausse après celle en faveur des jeunes. Cependant, la part de la dépense dévolue aux demandeurs d'emploi reste en deçà de ce qu'elle était à la fin des années 1990 et dans la première moitié des années 2000 (graphique 7). En 2009, les régions en financent 28 % et l'État 23 %. Leurs parts reculent respectivement de 1 et 4 points. À l'inverse, la part des autres organismes comme l'Agefiph et surtout Pôle emploi passe de 37 à 43 % entre 2008 et 2009. Toutefois, ces évolutions sont également liées aux changements de périmètre induits par la création de Pôle emploi, l'État contribuant, avec l'Unédic, au budget de Pôle emploi.

(21) De catégorie A, B, C.

Annie DELORT (Dares).

Graphique 7 • Composantes de la dépense globale par public bénéficiaire



* Hors investissement. ** Y compris l'investissement pour les agents du secteur public.
Champ : France entière.



Source : Dares.

Tableau 6 • Dépense globale par public bénéficiaire

Dépense en millions d'euros, structure et évolution en %

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	Structure 2009	Évolution 2009/2008
Pour les jeunes	5 998	5 728	5 942	5 967	6 370	6 808	7 359	7 502	7 907	25	5,4
Apprentissage	3 800	3 547	3 795	3 843	4 048	4 447	4 752	4 954	5 471	17	10,5
Alternance / professionnalisation	1 446	1 398	1 348	1 270	1 300	1 234	1 365	1 374	1 196	4	-13,0
Autres formations et accompagnement des jeunes	752	783	799	854	1 022	1 127	1 242	1 174	1 240	4	5,6
Pour les demandeurs d'emploi	3 514	3 444	3 464	3 623	3 551	3 447	3 194	3 475	3 801	13	9,4
Pour les actifs occupés du secteur privé	9 351	9 489	9 725	9 970	10 582	11 420	12 167	13 101	13 208	42	0,8
Pour les agents du secteur public*	4 436	4 680	4 685	4 790	4 803	4 944	5 263	5 607	6 024	19	7,4
Investissement**	365	332	370	391	343	288	359	401	375	1	-6,4
TOTAL	23 664	23 673	24 186	24 741	25 649	26 907	28 342	30 086	31 315	100	4,1

* Hors investissement. ** Y compris l'investissement pour les agents du secteur public.

Champ : France entière.

Source : Dares.

Tableau 7 • Dépense des financeurs finaux par public bénéficiaire, en 2009

En milliards d'euros

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Demandeurs d'emploi	Actifs occupés du privé	Agents publics	Total
Entreprises	1,22	1,02	-	10,70	-	12,94
État	2,20	0,53	0,89	1,37	2,97	7,96
Régions	2,01	0,89	1,09	0,42	0,17	4,58
Autres collectivités territoriales	0,05	-	-	0,01	2,30	2,36
Autres administrations publiques, Unédic et Pôle emploi	0,09	-	1,63	0,03	0,61	2,36
Ménages	0,21	-	0,22	0,68	-	1,11
Total	5,78	2,44	3,83	13,21	6,05	31,31

Note : dans ce tableau, l'investissement est ventilé par public, d'où de légers écarts par rapport aux tableaux précédents.

Lecture : en 2009, les entreprises ont dépensé 1,22 milliard d'euros pour les apprentis, 1,02 milliard pour les jeunes en insertion professionnelle (alternance, accompagnement...), 10,70 milliards pour la formation continue des salariés du privé, etc.

Champ : France entière.

Source : Dares.

Pour en savoir plus

Aude J. (2011), « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2009 : baisse de 5 % des entrées », *Dares Analyses* n° 057, juillet.

Bonnevalle L. (2011), « L'activité des missions locales et PAIO en 2009 », *Dares Analyses* n° 026, mars.

Delort A. (2011), « Les prestataires de formation continue en 2009 », *Dares Analyses* n° 069, septembre.

Delort A. (2010), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2008 », *Dares Analyses* n° 073, novembre.

Pasquereau, A. (2011), « Les dispositifs publics d'accompagnement des restructurations en 2009 et 2010 : forte hausse des adhésions à la CRP et au CTP et développement du FNE-formation », *Dares Analyses* n° 059, juillet.

Sanchez R. (2011), « L'apprentissage en 2009 : baisse des entrées, hausse de la part du secteur tertiaire », *Dares Analyses* n° 010, février.

Sanchez R. (2010), « Le contrat de professionnalisation en 2009 : baisse des entrées, notamment dans les grands établissements utilisateurs », *Dares Analyses* n° 047, juillet.

DARES ANALYSES et DARES INDICATEURS sont édités par le ministère du travail, de l'emploi et de la santé
Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (Dares), 39-43, quai André Citroën, 75902 Paris cedex 15.
www.travail.gouv.fr (Rubrique Études, Recherche, Statistique de la Dares)

Directeur de la publication : Antoine Magnier.

Téléphone Publications : 01.44.38.22.(60 ou 61) / Réponse à la demande : dares.communication@travail.gouv.fr

Rédactrice en chef : Marie Ruault.

Secrétariat de rédaction : Evelyn Ferreira et Francine Tabaton - Maquettistes : Guy Barbut, Thierry Duret, Bruno Pezzali.

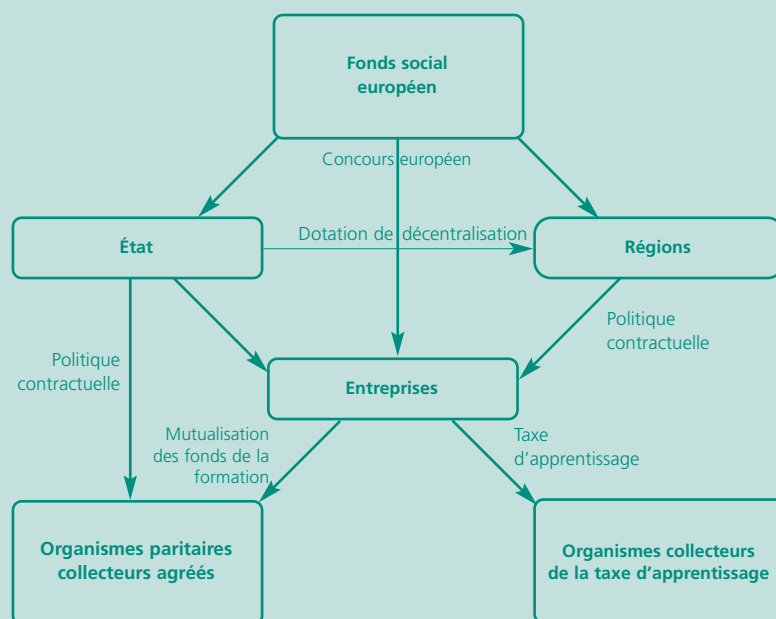
Conception graphique : Ministère du travail, de l'emploi et de la santé - Impression : Ateliers Modernes d'Impression, 19, rue Latérale, 92404 Courbevoie.

Abonnements : dares.communication@travail.gouv.fr

Dépôt légal : à parution. Numéro de commission paritaire : 3124 AD. ISSN 2109 - 4128.



LES TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS FINAUX ET INITIAUX SCHÉMA SIMPLIFIÉ DES FLUX DE TRANSFERTS ENTRE FINANCEURS



Un transfert s'effectue entre un financeur initial, qui utilise ses propres fonds ou ceux reçus d'un autre financeur, et un financeur final. C'est ce dernier qui procède directement à la dépense.

Les dotations de décentralisation versées par l'État aux conseils régionaux

Depuis 25 ans, la décentralisation de l'apprentissage et de la formation professionnelle se met en œuvre progressivement. La loi du 7 janvier 1983 a donné aux régions la compétence générale en matière d'apprentissage et de formation professionnelle. La loi du 20 décembre 1993 leur a donné la charge de la formation professionnelle continue des jeunes. La loi du 27 février 2002 a étendu aux adultes la compétence des régions pour l'organisation des formations, à travers le Plan régional de développement des formations (PRDF), et leur a transféré le versement de l'indemnité compensatrice forfaitaire aux employeurs d'apprentis. Enfin, la loi du 13 août 2004 a organisé la décentralisation de l'organisation et du financement d'une partie des stages de l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp), avec le transfert de la partie du programme d'activités subventionné s'adressant aux demandeurs d'emploi. Ce transfert devait intervenir avant le 1^{er} janvier 2009, et a été anticipé au moyen d'une convention tripartite entre le conseil régional, l'État et l'Afp dans une région au 1^{er} janvier 2006, dans dix-sept régions au 1^{er} janvier 2007 et dans deux régions au 1^{er} janvier 2008. Les deux dernières régions de France métropolitaine ont attendu la date butoir (Corse et Lorraine). Après ces décentralisations, l'État intervient comme financeur initial en fournissant des moyens financiers aux régions sous forme de dotation de décentralisation ou, dans le cas de l'Afp, sous forme de droit à compensation retenu sur la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP).

Les transferts de l'État vers les entreprises

L'État aide directement les entreprises à financer la formation de leurs salariés, notamment lors de restructurations. Les transferts de l'État aux entreprises englobent les cofinancements de l'État au titre de sa politique contractuelle. Celle-ci comprend notamment les engagements de développement de l'emploi et des compétences (EDEC), les conventions de formation et d'adaptation du Fonds national pour l'emploi (FNE), le remplacement de salariés partis en formation. Toutes ces dépenses sont formellement des transferts, mais sont comptées dans la présente étude comme des dépenses finales de l'État afin de mieux mesurer la politique publique de formation.

Les transferts des régions vers les entreprises

Les régions peuvent soutenir la formation des salariés en versant des subventions soit aux entreprises, soit aux organismes collecteurs. On compte ici les montants versés en aide au plan de formation des entreprises, au congé individuel de formation (Cif) et au droit individuel à la formation (Dif).

Les entreprises, les organismes paritaires collecteurs agréés (Opca) et le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Depuis 1993, les entreprises de 10 salariés et plus sont assujetties à une obligation de participer au financement de la formation professionnelle. Cette obligation s'élève en 2009 à 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de 20 salariés ou plus, et 1,05 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés. Les fractions de cette contribution consacrées au financement du plan de formation, du congé individuel de formation (CIF), ainsi que de la professionnalisation et du droit individuel à la formation (Dif) sont fixées respectivement à 0,9 %, 0,2 % (0 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés), et 0,5 % (0,15 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés). Depuis la loi du 31 décembre 1991, l'obligation légale de financement de la formation professionnelle s'étend aux entreprises de moins de 10 salariés qui, en 2008, doivent acquitter une contribution égale à 0,55 % des salaires versés, dont 0,4 % au titre du plan de formation et 0,15 % au titre de la professionnalisation et du Dif (tableau A).

Tableau A • Taux de contribution des entreprises au financement de la formation professionnelle

En % de la masse salariale

Entreprises de :	Contribution globale	...affectée au Cif	...affectée à la professionnalisation et au Dif	...affectée au plan de formation (reliquat)
20 salariés ou plus	1,60	0,20	0,50	0,90
10 à 19 salariés	1,05	0	0,15	0,90
Moins de 10 salariés	0,55		0,15	0,40

La loi fixe des taux de contribution globaux, et relatifs aux différents dispositifs : ces taux sont des seuils ayant valeur de minimum légal, que les entreprises peuvent dépasser. On obtient le montant de la contribution minimale au plan de formation par différence entre le taux global et les taux relatifs aux autres dispositifs.

Ces fonds, destinés aux jeunes et aux salariés du privé, sont mutualisés par les organismes paritaires collecteurs agréés (Opcas). Les Opcas sont des institutions paritaires agréées par l'État pour recevoir les fonds des entreprises et éventuellement être leur intermédiaire pour des actions relevant du plan de formation, du congé individuel de formation ou de la professionnalisation.

La mutualisation est obligatoire pour l'ensemble des contributions, à l'exception du plan de formation des entreprises de 10 salariés ou plus. Les entreprises de 10 salariés ou plus peuvent en effet déduire certaines dépenses directes de formation de leur obligation au titre du plan de formation. Certains accords de branche fixent cependant un taux minimum à verser aux Opcas, mais celui-ci ne peut concerner l'ensemble de l'obligation.

Lorsque l'entreprise a cotisé auprès d'un organisme collecteur, ce dernier peut payer directement le prestataire de formation ou rembourser à l'entreprise les montants que celle-ci a versés au prestataire. Dans la présente étude, les dépenses des Opcas sont comptabilisées comme une dépense des entreprises.

Suite à la loi du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie, les entreprises sont tenues de verser au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) qui se substitue au Fonds unique de péréquation (FUP) et dont les modalités de fonctionnement et d'intervention sont fixées par le décret n° 2010-155 en date du 19 février 2010, une contribution correspondant à un pourcentage de la participation des employeurs. Il s'agit de financer des actions visant à la qualification (ou la requalification) des salariés et des demandeurs d'emplois dont les faibles qualifications ou les carences en compétences fragilisent leur maintien dans l'emploi ou leur réinsertion professionnelle. Le pourcentage est fixé annuellement par arrêté ministériel, sur proposition des organisations représentatives d'employeurs et de salariés au niveau national et interprofessionnel. Pour le versement 2010 (sur la participation 2009), l'arrêté du 18 janvier 2010 fixe le pourcentage de reversement au fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels à 13 %. Le FPSPP doit recevoir, selon la loi, un prélèvement sur l'ensemble des sommes dues au titre de l'obligation légale de formation, dont le taux est fixé annuellement entre 5 % et 13 % (alors que le FUP ne recevait que 5 % à 10 % des seuls fonds appelés au titre de la professionnalisation).

Les 13 % s'appliquent à l'ensemble de l'obligation de financement. Ils ne sont pas censés être une cotisation supplémentaire mais un prélèvement sur les sommes déjà collectées. Comme les sommes versées pour la professionnalisation et le Cif transitent nécessairement par un Opcas, ce sont ces derniers qui reversent directement au FPSPP. En revanche, les sommes versées pour le plan de formation (0,9 %) n'étant pas nécessairement « mutualisées » via un Opcas, le versement au bénéfice du FPSPP doit figurer dans sa déclaration 24-83 sur la participation des employeurs d'au moins 10 salariés au développement de la formation professionnelle continue.

Le versement aux organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (Octa)

Ces dépenses correspondent au montant de la taxe d'apprentissage assise sur les salaires 2008 collectée en 2009 par les organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage. Elles couvrent le financement de l'apprentissage, mais également une partie du financement de la formation professionnelle initiale par voie scolaire.

Le Fonds social européen

Le Fonds social européen (FSE) intervient en complément de financements nationaux, régionaux, publics ou privés, dans un but de cohésion économique et sociale entre les différentes régions de l'Union européenne. À ce titre, il peut être sollicité pour cofinancer des actions de formation professionnelle. Les financements servant exclusivement à la formation sont parfois difficiles à isoler, car le champ d'action du FSE inclut d'autres types de dépenses. Les contributions comptabilisées ici ne prennent en compte que celles au titre du programme « compétitivité régionale et emploi » 2007-2013 en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Tableau B • Transferts entre financeurs en 2009

En millions d'euros

De \ Vers	État	Régions	Entreprises	Organismes paritaires collecteurs agréés	Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage	Autres publics (associations, CT, ...)
État		2 264	71			
Régions			48			
Entreprises				6 183	1 959	
Fonds social européen	35	137		47		64
Agefiph	50					

Champ : France entière.

Sources : budget exécuté et rapport annuel de performance de la Mission « travail et emploi », enquête Dares auprès des conseils régionaux, états statistiques et financiers des organismes paritaires collecteurs agréés, annexe au projet de loi de finances « formation professionnelle », DGEFP-Mission FSE.

TYPES DE DÉPENSES ET BÉNÉFICIAIRES

Trois types de dépenses

Les dépenses de fonctionnement ou frais de formation au sens strict

Les dépenses de fonctionnement correspondent tant aux dépenses de rémunération des formateurs, en face à face pédagogique, qu'aux frais qui accompagnent ces formations : frais d'administration générale (suivi des dossiers, gestion des rémunérations), frais d'information, de conseil ou d'ingénierie en formation... Les frais de formation peuvent être réalisés sur le marché concurrentiel ou hors marché.

La rémunération des stagiaires au sens large

Il s'agit des rémunérations perçues par les salariés professionnels et leur qualification sont souvent limitées. Tous les jeunes de moins de 26 ans ne sont toutefois pas comptabilisés dans cette catégorie. Par exemple, certains jeunes en emploi sont inclus dans la catégorie actifs occupés, et les jeunes demandeurs d'emploi dont la formation est financée par Pôle emploi dans la catégorie des demandeurs d'emploi.

Les frais d'investissement

Achats d'équipement et de biens durables directement liés aux actions de formation.

Trois grandes catégories de bénéficiaires

Les jeunes

Jeunes en stage de formation (financés par l'État ou les régions), jeunes employés en contrat de professionnalisation ou d'apprentissage. Ces jeunes ont en général moins de 26 ans. Leur expérience professionnelle et leur qualification sont souvent limitées. Tous les jeunes de moins de 26 ans ne sont toutefois pas comptabilisés dans cette catégorie. Par exemple, certains jeunes en emploi sont inclus dans la catégorie actifs occupés, et les jeunes demandeurs d'emploi dont la formation est financée par Pôle emploi dans la catégorie des demandeurs d'emploi.

Les demandeurs d'emploi et les publics particuliers en difficulté d'insertion

Il s'agit en particulier de personnes qui suivent des stages agréés par l'État ou les régions : dispositif des actions préparatoires au recrutement, stages de l'Afpa... Sont également concernés les salariés menacés de licenciement économique et bénéficiant d'une convention de conversion.

Les actifs occupés

Les actifs occupés du secteur privé regroupent les salariés et non salariés en emploi dans le privé. Les agents du secteur public regroupent les salariés des trois fonctions publiques (d'État, hospitalière et territoriale). La fonction publique d'État comprend les agents titulaires et non titulaires des ministères (à l'exception des enseignants chercheurs, maîtres d'internat et surveillants d'externat compte tenu de la spécificité de leur emploi) et les militaires. Les agents hospitaliers ne comprennent pas les médecins. Pour ces actifs occupés, sont également prises en compte les formations dites post-scolaires qui concernent des étudiants salariés qui reviennent à l'université après une interruption significative dans le cours de leurs études ou bien qui y accèdent pour la première fois après une expérience professionnelle.

LES SOURCES

- La comptabilité publique des missions « travail et emploi » et « plan de relance de l'économie » et les rapports annuels de performance (RAP) des missions « travail et emploi », « enseignement scolaire » et « plan de relance de l'économie » pour les dépenses budgétaires et les mesures fiscales de l'État ;
- Le compte de l'Éducation (Ministère de l'Éducation nationale) pour les dépenses d'apprentissage et l'enquête de la direction de l'évaluation, de la prospective et de la performance (DEPP) pour la formation post-scolaire ;
- Le compte des Greta et les chiffres clés du Cnam, publiés sur son site Internet, pour les subventions qu'ils perçoivent de l'État au titre de la formation professionnelle continue ;
- L'État 3 de l'ASP pour la rémunération des stagiaires FNE et des agréments nationaux ou déconcentrés ;
- Les comptes de l'Unédic et de Pôle emploi pour les différentes aides et allocations versées aux demandeurs d'emploi indemnisés ou non ;
- L'enquête Dares auprès des conseils régionaux pour leur intervention dans la formation continue et l'apprentissage ;
- Les déclarations fiscales n° 2483 pour les dépenses directes des entreprises de 10 salariés ou plus ;
- Les états statistiques et financiers des Opcva pour les dépenses indirectes et les dépenses des entreprises de moins de 10 salariés ;
- Rapport d'activité 2009 du Fonds unique de péréquation (FUP) pour le cofinancement de l'AFDEF ;
- Le rapport sur la formation des agents de l'État de la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP) pour la formation des agents civils de l'État ;
- Les comptes des écoles sous tutelle du ministère de la Défense pour la formation des militaires ;
- La comptabilité publique des collectivités locales (direction générale des finances publiques) ;
- Le bilan de l'association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) pour la formation du personnel hospitalier ;
- Les bilans pédagogiques et financiers (BPF) des prestataires de formation pour la dépense directe des ménages auprès des organismes de formation ;
- Les données spécifiques transmises par l'Agefiph pour la formation des personnes handicapées.

Les chiffres de l'année 2009 sont susceptibles d'être révisés à la marge lors de la prochaine publication.

Révision des estimations par rapport aux années précédentes

Suite à l'actualisation d'un certain nombre de données, la dépense globale depuis 2005 a été révisée par rapport à la publication précédente. En effet, certaines dépenses ont été réévaluées à l'aide des données définitives : dépenses de fonctionnement des CFA, données sur les post-scolaires, données sur la professionnalisation ; d'autres ont été ajoutées suite à l'extension du périmètre. Au total, la dépense de l'année 2008 est révisée à la hausse de 1,0 % (30,1 millions d'euros au lieu de 29,8 précédemment).

Extension du périmètre de la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage en 2009

En 2009, les dépenses de l'État pour les écoles de la deuxième chance, ont été introduites dans le périmètre, en raison d'un accroissement de la participation de l'État au financement de ces écoles. Les dépenses relevant des régions figuraient déjà dans la dépense nationale. Les données ont été rétro-polées jusqu'en 2006 seulement. Au-delà, les données représentant une part très faible des dépenses de l'État et faute de pouvoir les estimer, le travail n'a pas été fait. Les frais d'accompagnement des bénéficiaires des CRP/CTP ont également été introduits.

Nouvelles dépenses de l'État introduites en 2009

Mesures prises dans le cadre du plan de relance (primes pour l'embauche d'un apprenti supplémentaire, exonérations de cotisations sociales des contrats d'apprentissage des entreprises de plus de 10 salariés : dispositif "zéro charge", primes pour l'embauche d'un jeune en contrat de professionnalisation, contrat d'accompagnement formation (CAF), écoles de la deuxième chance, aides au conseil et EDEC, conventions de FNE-formation).

Programme compétences clés, mesures d'accompagnement des bénéficiaires des CRP/CTP, allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation (AFDEF).

Nouvelles dépenses des autres administrations publiques introduites en 2009

Action de formation préalable au recrutement (AFPR), aide aux frais associés à la formation (AFAF), mesures d'accompagnement des bénéficiaires des CRP/CTP, rémunération des formations de Pôle emploi (RFPE).

Dépenses du FUP en 2009

Part FUP du cofinancement avec l'État de l'AFDEF.