

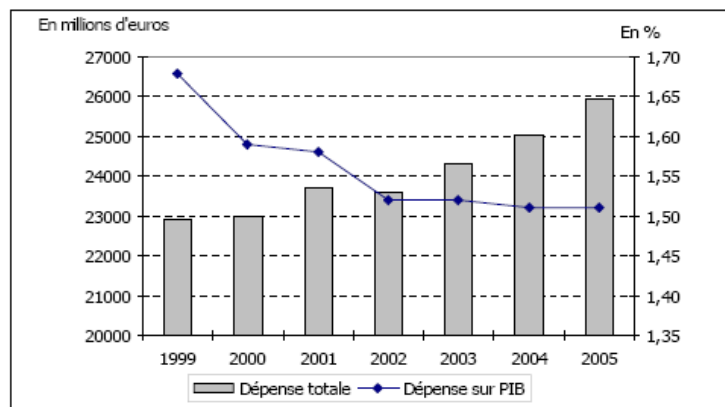
I. ETAT DES LIEUX

A. Des dépenses importantes mais des résultats insuffisants

1) Formation continue

En 2005, les dépenses consacrées à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage s'élèvent à 25,9 milliards d'euros (+3,5% par rapport à 2004). Depuis 2002, l'effort financier de formation de la Nation reste stable à 1,5% du produit intérieur brut.

Graphique 1 : Evolution de la dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage



Source : Dares

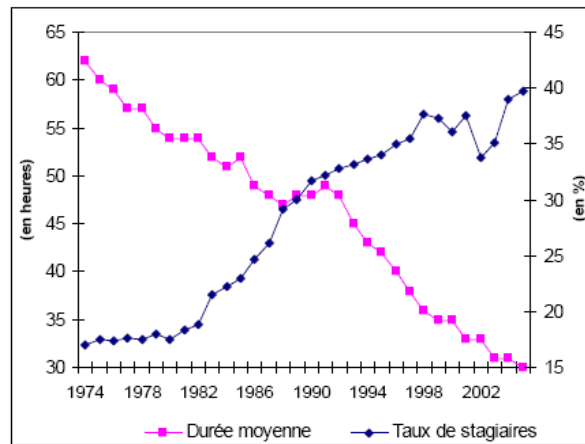
(a) L'accès à la formation des salariés

L'accès à la formation des salariés se développe au cours du temps (cf. **Graphique 2**). Mais, une part importante de salariés n'accède toujours pas à la formation. En 2006, le taux d'accès pour les salariés atteint 42,8%.

Ce constat sur l'accès à la formation des salariés se retrouve lorsqu'on examine l'effort de formation des salariés sur plusieurs années. Certains individus échappent durablement à la formation. Selon le panel communautaire des ménages, ce sont 60% des personnes occupant un emploi « stable » (sous CDI pendant la majeure partie de la période étudiée) qui ne suivent aucune formation au cours des sept années examinées (Chardon et Zamora, 2003).

L'augmentation de l'accès à la formation s'accompagne en outre d'une baisse de la durée des stages (cf. **Graphique 2**). Les formations suivies par les salariés sont généralement courtes. En 2006, la durée des stages se situe autour de 30 heures par stagiaire. Il s'agit le plus souvent de formations d'adaptation ponctuelles au poste de travail.

Graphique 2 : Evolution du taux d'accès et de la durée moyenne des formations 1974-2005



Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle*

Les salariés sont par ailleurs peu nombreux à suivre des formations qui débouchent sur un diplôme ou plus généralement sur une certification reconnue (seulement 1% des salariés en France contre 13% en Suède et 9% au Royaume-Uni).

L'accès à la formation des salariés recouvre de fortes disparités selon le niveau d'instruction initiale et la catégorie socio-professionnelle (cf. **Tableau 1**) Selon les données de l'enquête « Formation continue » de 2000¹, il apparaît que :

- Le taux d'accès à la formation continue des salariés diplômés de l'enseignement supérieur est plus de trois fois supérieur à celui des salariés sans diplôme.
- Les cadres et professions intellectuelles supérieures se forment beaucoup plus que les ouvriers (trois fois plus également).

¹ Cf. pour plus de détails Didier Gelot et Claude Minni : « Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, mais pour des durées quatre fois plus longues », Premières synthèses n°51.2, Dares, décembre 2004.

Tableau 1 : Taux d'accès des salariés et des chômeurs à la formation

	Chômeurs	Salariés (y compris public)
Taux d'accès	13,2	27,7
Sexe		
Hommes	13,1	27,7
Femmes	13,3	27,8
- dont femmes seules avec enfant(s) de moins de 18 ans	11,0	29,0
Âge		
15 à 29 ans	14,9	25,9
30 à 39 ans	14,3	29,4
40 à 49 ans	14,9	30,5
50 à 64 ans	6,8	23,5
Diplôme		
Supérieur	19,4	44,3
Baccalauréat	17,3	33,7
CAP ou BEP	12,9	23,4
Brevet	12,0	25,2
Sans diplôme ou CEP	9,9	13,6
Niveau de formation		
I-III (supérieur)	19,4	44,3
IV supérieur	18,5	33,6
IV secondaire	17,3	32,3
V	12,3	21,9
Vbis	10,5	19,6
VI	7,0	10,1
Professions intermédiaires		
Artisans, commerçants, chefs d'entreprises	14,0	22,5
Cadres et professions intellectuelles supérieures ..	16,3	45,3
Professions intermédiaires	20,2	41,0
Employés	14,3	23,8
Ouvriers	10,1	15,3
Chômeurs n'ayant jamais travaillé	9,8	-

Lecture : parmi les jeunes de 15 à 29 ans ayant été au moins un mois au chômage entre mars 1999 et janvier 2000, 14,9 % ont suivi au moins une formation ayant débuté immédiatement après une période de chômage.

Période : formations suivies entre avril 1999 et février 2000.

Concept : la situation sur le marché du travail est appréhendée par la situation principale le mois précédent l'entrée en formation.

Source : enquête « Formation continue 2000 » ; traitement Dares.

L'accès à la formation des salariés est aussi fortement dépendant de la taille des entreprises à laquelle ils appartiennent.

- Il augmente fortement avec celle-ci : le taux d'accès à la formation dans les TPE est de 13%, contre 22% dans les PME de dix à cinquante salariés et 40% pour l'ensemble des entreprises (cf. **Tableau 2**).
- En 2006, l'effort annuel moyen de formation par salarié représente 832 euros dans les entreprises de dix salariés et plus, contre 80 euros dans les entreprises de moins de dix salariés². Dans l'ensemble des entreprises, il est de 597 euros en 2006.

Ces statistiques ne tiennent toutefois pas compte des formations dispensées de manière informelle, à l'intérieur des entreprises, notamment dans les PME.

² Ces données sont calculées à partir des données provisoires de 2006 (cf. annexe sur la formation professionnelle du PLF pour 2008, page 30). En 2006, les entreprises de 10 salariés et plus ont dépensé 8 285 millions d'euros en actions de formation professionnelle (hors CIF, formations en alternance et contrat de professionnalisation), alors qu'elles comptent 9 963 621 salariés, ce qui représente une dépense annuelle moyenne en formation par salarié de 832 euros. En revanche, les entreprises de moins de dix salariés ont dépensé 363 millions d'euros en 2006, tandis qu'elles comptent 4 522 863 salariés, soit une dépense annuelle moyenne en formation par salarié de 80 euros.

Tableau 2 : Taux d'accès à la formation continue dans les entreprises de plus de 10 salariés

	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 249 salariés	250 à 499 salariés	500 à 1999 salariés	2000 salariés et plus	Ensemble
Taux de participation (%)	1,33	1,92	2,27	2,66	3,34	3,95	2,89
Taux d'accès (%)	12,9	21,1	35,9	43,6	51,3	54,4	40,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle (page 34) ; Calculs établis à partir de l'exploitation des déclarations fiscales des employeurs n°24-83, Céreq ; Le taux d'accès est le pourcentage de salariés ayant suivi un stage (hors CIF, bilans de compétences, alternance et professionnalisation)*

Le moindre accès à la formation des salariés les moins qualifiés peut être attribué à des causes diverses. Certaines relèvent du fonctionnement des entreprises (taille des entreprises, secteur d'activité, organisation du travail, etc.). D'autres tiennent aux obstacles matériels, et aux contraintes familiales (gardes d'enfants). Enfin, elles peuvent être liées à la moindre appétence des publics les moins qualifiés pour la formation. On observe ainsi que ce sont ceux qui accèdent le moins à la formation qui témoignent des besoins de formation les moins importants.

(b) L'accès à la formation des chômeurs

En 2005, 637 000 demandeurs d'emploi sont entrés en formation. Les stages suivis par les demandeurs d'emploi durent 4,3 mois en moyenne. Les stages financés par l'Etat via le programme d'activité subventionné de l'AFPA sont légèrement plus longs que la moyenne (4,5 mois), alors que les stages financés par les Assedic sont beaucoup plus courts (trois mois)³.

Les chômeurs ont moins accès à la formation que les salariés, mais ils y accèdent pour des durées de formation en moyenne beaucoup plus longues.

- Selon l'enquête « Formation continue » de mars 2000 (cf. **Tableau 1**), les chômeurs accèdent deux fois moins souvent à des actions de formation que les salariés (respectivement 13,2% et 27,7%).
- La durée moyenne de formation est quatre fois plus longue pour les demandeurs d'emploi que pour les salariés. Près de la moitié des chômeurs ayant suivi une formation entre avril 1999 et février 2000 ont bénéficié de plus de 240 heures de formation (deux mois environ), contre 7% pour les salariés. A l'inverse, trois salariés sur dix ont bénéficié d'actions de formation ne dépassant pas 15 heures (moins de trois jours), contre seulement un chômeur sur dix.

Comme pour les salariés, les chômeurs les moins diplômés et les moins qualifiés accèdent moins souvent à la formation.

- Les chômeurs diplômés de l'enseignement supérieur accèdent deux fois plus souvent à la formation continue que les chômeurs sans diplôme (19,9% contre 9,9%). Cet écart entre les diplômés et les non diplômés est cependant moindre que pour les salariés (respectivement 44,3% et 13,6%).

³ Ces résultats sont issus de l'exploitation de la base régionalisée des stagiaires de la formation professionnelle (BREST). Pour plus de détails, voir la publication de François Tugores : « La formation professionnelle des demandeurs d'emploi en 2005 : la région, principal financeur », Premières synthèses n°26.3, Dares, juin 2007.

- Les chômeurs ayant occupé des emplois de cadres, professions intellectuelles supérieures ou professions intermédiaires bénéficient beaucoup plus souvent de stages de formation continue, que les chômeurs ayant occupé des emplois d'ouvriers ou n'ayant jamais travaillé (cf. tableau).
- Les chômeurs accèdent d'autant plus difficilement à une formation qu'ils n'ont pas suivi antérieurement de formations.

L'accès à la formation continue des chômeurs présente *un effet de déperdition dans le processus de décision*. Selon une enquête de la Dares auprès de personnes suivies fin 2002 par l'ANPE après 6 mois de chômage⁴, il ressort que :

- La possibilité de suivre une formation est évoquée dans près d'un entretien sur deux (44% des entretiens), que ce soit à l'initiative du demandeur d'emploi ou du conseiller ANPE ;
- Seulement un tiers environ des entretiens pour lesquels la formation a été évoquée donne lieu à une prescription de formation. Plus précisément, 26 % des demandes de formation par les chômeurs et 48% des propositions de formation faites par les conseillers débouchent sur une prescription ;
- 43% des prescriptions aboutissent à un accès effectif du demandeur d'emploi à la formation 6 mois après.

Selon cette même enquête, les chômeurs non qualifiés demandent moins spontanément une formation mais les conseillers compensent cette moindre demande en leur en proposant plus. Malgré cela, les chômeurs non qualifiés concrétisent moins leur projet de formation.

- Les chômeurs non qualifiés évoquent plus souvent des difficultés matérielles pour justifier leur refus d'une proposition de formation (formation trop éloignée, trop chère, problèmes de santé ou personnels, garde d'enfants, congé maternité, grossesse).
- Lorsque le projet de formation est accepté, il se réalise également moins fréquemment, notamment parce que les chômeurs faiblement qualifiés font moins souvent les démarches nécessaires pour entrer en formation⁵. Ils butent également plus souvent sur le problème du financement de leur formation. La recherche d'une rémunération, lorsqu'ils ne sont pas indemnisés par l'assurance chômage, s'avère plus difficile pour les chômeurs non qualifiés.

2) *Formation initiale*

Les difficultés d'insertion des jeunes sont en lien avec l'insuffisance de leur qualification. En effet, la rapidité et la qualité de l'insertion professionnelle des jeunes est fortement corrélée à leur formation initiale et à la possession d'un diplôme. Le taux de chômage des jeunes est

⁴ Cf. Fleuret A. : « L'orientation des chômeurs vers la formation de 2002 à 2004 : plus de propositions au départ pour les moins qualifiés, moins de formations à l'arrivée », Premières synthèses n°29.2, Dares, juillet 2006.

⁵ L'absence de démarche peut s'expliquer par une moindre motivation pour la formation, les individus n'étant pas prêts à s'engager dans des parcours de formation potentiellement longs mais aussi par les plus grandes difficultés qu'ils éprouvent face à la complexité des démarches à accomplir.

supérieur à 20%, tandis que celui des non qualifiés atteint 40% trois ans après leur sortie du système éducatif. Or les situations d'échec en fin de formation initiale sont nombreuses :

- 17% des jeunes sortent du système éducatif sans diplôme du secondaire, i.e. sans CAP, BEP ou baccalauréat, soit 130 000 jeunes. Les deux tiers d'entre eux ont une « qualification », ce sont ceux qui sortent de classe de terminale de CAP, de BAP ou de terminale, après avoir échoué aux examens de CAP, BEP et baccalauréat. Et 40% d'entre eux ont le brevet des collèges, soit environ 55 000 jeunes (voir graphique)⁶ ;
- 26% des jeunes n'ayant pas dépassé le collège sont en difficulté de lecture à 17 ans (soit 10% pour l'ensemble des jeunes à 17 ans) ;
- Plus de 90 000 jeunes sortent de l'enseignement supérieur sans y obtenir de diplôme⁷ ;
- 9% de la population âgée de 18 à 65 ans ayant été scolarisée est en situation d'illettrisme ;

Toutefois, 27% des jeunes sans qualification font une formation dans les trois ans après leur sortie de l'école (contre 12% pour l'ensemble des jeunes).

B. Une multiplicité d'acteurs

L'organisation de la formation professionnelle est conçue en fonction des statuts des personnes (salarié ou demandeurs d'emploi) et des modes de financements, de sorte qu'il n'y a pas un système de formation professionnelle mais plusieurs systèmes qui poursuivent chacun leur propre stratégie⁸.

1) Une gouvernance partagée

(a) Les Conseils régionaux

La Région est devenue un acteur fondamental dans le système de formation. « La Région définit et met en œuvre la politique régionale d'apprentissage et de formation professionnelle des jeunes et des adultes à la recherche d'un emploi ou d'une nouvelle orientation professionnelle » (loi du 13 août 2004).

La Région a vu son rôle s'accroître avec le processus de décentralisation de la formation professionnelle. La décentralisation s'est faite par étapes depuis les lois de 1982 et 1983 :

⁶ La notion de « sortie du système éducatif sans qualification » est une notion française, à la différence de la notion internationale de « sortants sans diplôme du second cycle du secondaire ». La première notion correspond à une interruption des études en dessous des seuils de classification correspondant aux niveaux VI et V bis, c'est-à-dire après le début de la préparation au CAP ou BEP ou juste après le collège (une classe du premier cycle). Environ 6% des jeunes sortent « sans qualification », soit 50 000 jeunes : ce sont notamment ceux qui abandonnent en première année de BEP ou de CAP, après avoir réussi ou non le brevet des collèges. La seconde notion ne prend en compte comme diplôme que ceux du second cycle du secondaire (CAP, BEP et baccalauréat), conformément à l'approche européenne.

⁷ Cf. Thomas G. : « Les jeunes qui sortent sans diplôme de l'enseignement supérieur : parcours de formation et insertion professionnelle », Bref n°200, Céreq, septembre 2003.

⁸ Ces éléments sont issus pour l'essentiel des fiches pratiques de la formation continue, tomes 1 et 2, Centre Inffo, 2008.

- La loi du 7 janvier 1983 confère aux Régions une compétence de droit commun pour la mise en place des actions d'apprentissage et de formation professionnelle continue ;
- La loi quinquennale du 20 décembre 1993 confie aux Régions la formation continue en faveur des jeunes de moins de 26 ans. Depuis le 1^{er} janvier 1999, tous les Conseils régionaux ont compétence sur l'ensemble du dispositif de la formation professionnelle des jeunes : les formations qualifiantes depuis juin 1994, les actions pré-qualifiantes ainsi que le réseau d'accueil, d'information, d'orientation et de suivi des jeunes depuis le 1^{er} janvier 1999 (après une période de délégation de compétences de 1 à 5 ans selon les Régions). Cette loi institue aussi un plan régional de développement des formations professionnelles des jeunes (PRDF), qui est un outil de programmation à moyen terme.
- En 2002, la loi modernisation sociale et la loi relative à la démocratie de proximité attribuent de nouvelles compétences : l'extension aux adultes du PRDF et la responsabilité d'octroyer des primes aux employeurs d'apprentis. Par ailleurs, de nouvelles instances de concertation sont créées au niveau régional : il s'agit du Comité de coordination régional de l'emploi et de la formation professionnelle (CCREFP).
- Enfin, la loi relative aux libertés et aux responsabilités locales du 13 août 2004 confie aux Régions les formations sanitaires et sociales. Elle leur confie également les crédits de l'Etat consacrés aux stages mis en œuvre par l'AFPA (Association Nationale pour la formation professionnelle des adultes). La loi permet d'anticiper le transfert, effectif au 1^{er} janvier 2009, par la conclusion de conventions tripartites entre le préfet de région, le président du Conseil Régional et le président de l'AFPA définissant le schéma régional des formations de l'AFPA et le programme d'activité régional de cette association. La quasi-totalité des Régions ont anticipé ce transfert.

La politique de la Région est financée par le Fonds régional de l'apprentissage et de la formation professionnelle (FRAFP), alimenté principalement par un transfert des crédits d'Etat (dotations de l'Etat correspondant aux transferts successifs de compétences aux conseils Régionaux), les ressources propres de la Région et le cofinancement du Fonds social européen (FSE). Les ressources du FRAFP peuvent être utilisées pour financer la rémunération des stagiaires (agrément), subventionner des places de stages à l'intention de certains demandeurs d'emplois ou acheter des prestations de formation selon les règles du code des marchés publics. Ces deux dernières possibilités doivent conduire à la signature de conventions avec des organismes de formation.

(b) Les partenaires sociaux

Depuis 1971, les partenaires sociaux sont les artisans des principales réformes de la formation professionnelle continue des salariés. Depuis cette date, les confédérations syndicales des employeurs et des salariés négocient en effet régulièrement des accords nationaux interprofessionnels (ANI) dont les dispositions sont reprises par le législateur dans les lois.

Les partenaires sociaux ont mis en place différentes structures paritaires. Ils ont ainsi créé des organismes paritaires qui collectent et mutualisent les contributions des entreprises à la formation professionnelle continue et qui financent les actions de formations qu'elles mettent en œuvre. En 2008, on décompte 97 organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), dont 40 organismes nationaux professionnels, 2 organismes nationaux interprofessionnels et interbranches (OPCIB-IPCO et AGEFOS-PME), 24 organismes régionaux interprofessionnels (OPCAREG) et 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation (CIF), dont 26 régionaux

(FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF). Les dispositions de la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle⁹ ont eu pour effet de réduire le nombre des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) : au début des années quatre-vingt-dix, 255 organismes étaient recensés.

Par ailleurs, les partenaires sociaux ont créé des organismes paritaires au niveau national, de branche et au niveau régional pour harmoniser, coordonner et réguler les dispositifs de la formation professionnelle :

- Le Comité paritaire national de la formation professionnelle (CPNFP), créé par l'accord du 3 juillet 1991, assure un suivi régulier de l'accord national interprofessionnel relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle ;
- Les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) contribuent dans chaque branche ou au niveau interprofessionnel à la définition des politiques de formation (définition des orientations et des priorités) ;
- Les commissions paritaires interprofessionnelles régionales de l'emploi (Copire) exercent le même rôle au niveau régional en liaison avec les CPNE ;
- Le Fonds unique de péréquation (FUP) mutualise au niveau national les fonds de la formation professionnelle concernant le congé individuel de formation (CIF), la professionnalisation et le droit individuel de formation (DIF).

La dernière réforme de la formation professionnelle (l'ANI du 5 décembre 2003 repris dans la loi 4 mai 2004) a considérablement renforcé le rôle des branches professionnelles. Elle a introduit la possibilité pour les partenaires sociaux, au niveau des branches professionnelles ou au niveau interprofessionnel, de préciser dans les accords les publics bénéficiaires, les actions prioritaires et les barèmes de prise en charge. Ces possibilités concernent le droit individuel à la formation (DIF), le contrat de professionnalisation et la période de professionnalisation. En outre, les négociations sur l'apprentissage et la formation professionnelle continue sont prévues tous les trois ans au niveau des branches professionnelles.

Enfin, les partenaires sociaux au sein de l'UNEDIC interviennent pour la formation des demandeurs d'emploi indemnisés depuis la convention d'assurance-chômage du 1^{er} janvier 2001. Le régime d'assurance chômage permet aux demandeurs d'emploi qui suivent une action de formation prescrite par l'ANPE dans le cadre du projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE) de bénéficier du versement de leurs allocations durant leur période de formation dans la limite de leurs droits (c'est l'aide au retour à l'emploi formation- AREF). Il prend également en charge des frais de formation (coût pédagogique, frais de dossier et d'inscription) et des frais annexes (transport, hébergement, restauration). Toutefois, seules certaines formations ouvrent droit aux aides à la formation : il s'agit des actions de formation préalables à l'embauche (AFPE) et des actions de formation conventionnées (convention entre l'ASSEDIC et un organisme de formation). Pour les frais de transport, de repas et d'hébergement, la prise en charge est possible également pour les formations orientées sur des métiers en tension et homologuées à ce titre par l'Assedic.

⁹ La loi quinquennale du 20 décembre 1993 a notamment instauré, par voie réglementaire, un seuil minimal de collecte à 15 millions d'euros, qui conditionne la délivrance de l'agrément administratif nécessaire à la collecte et à la gestion des contributions des entreprises. Par ailleurs, elle a introduit la possibilité de créer des organismes collecteurs de branches ou des organismes collecteurs interprofessionnels, nationaux ou régionaux.

(c) *L'Etat*

L'État qui, outre les formations en cours de transfert aux Régions (AFPA), finance des aides d'accompagnement de la formation (exonération de charges), des formations pour des publics « extra-territoriaux » (détenus, militaires, français de l'étranger ...) ou des politiques spécifiques (maîtrise des savoirs de base).

2) *Des financeurs multiples*

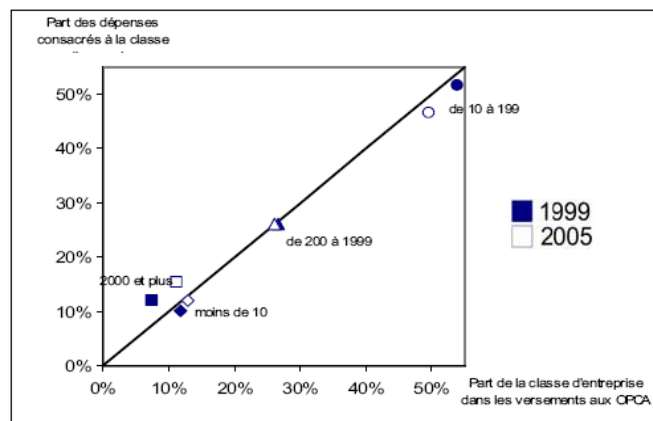
(a) *Les entreprises*

Les entreprises sont le principal financeur de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage : elles engagent 10,5 milliards d'euros (41% de la dépense totale), dont 8,6 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue de leurs salariés et 1,9 milliard d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage des jeunes.

Une part importante de ces montants est collectée et mutualisée par les OPCA (environ 43%). Les OPCA sont nombreux (une centaine), indépendants entre eux et conjuguent une logique professionnelle (OPCA de branches) et une logique interprofessionnelle (deux grands réseaux d'OPCA interprofessionnels). La mutualisation opérée par les OPCA semble cependant limitée :

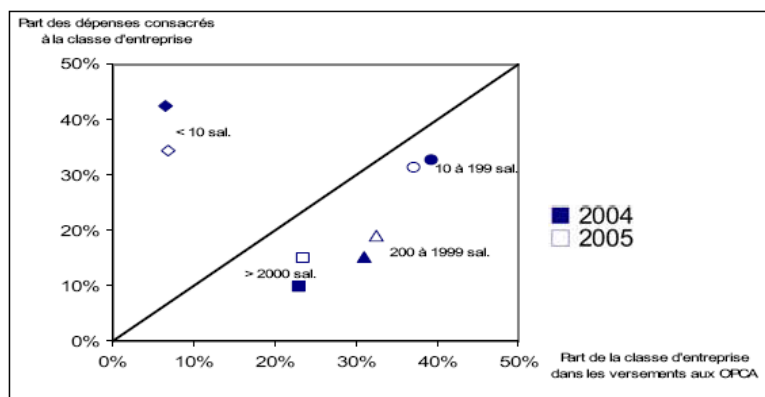
- Pour le plan de formation, la mutualisation au sein des OPCA semble faible. Pour les entreprises de 10 salariés et plus, le versement à un OPCA n'est pas obligatoire. En outre, pour les fonds collectés par les OPCA au titre du plan de formation, les transferts sont faibles entre les entreprises de taille différente. Quelle que soit leur taille, les entreprises consomment à hauteur de leur contribution (cf. **Graphique 3**).

Graphique 3 : Effet redistributif des OPCA au titre du plan de formation



principales bénéficiaires de la mutualisation. En 2005, elles ont bénéficié de 35% des dépenses des OPCA au titre de la professionnalisation, alors qu'elles n'ont contribué qu'à hauteur de 7% aux cotisations collectées.

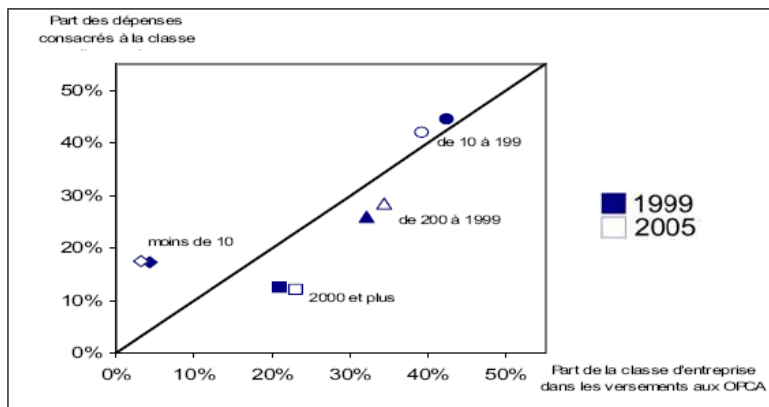
Graphique 4 : Effet redistributif des OPCA au titre de la professionnalisation



Source : DARES

Note de lecture : le graphique donne 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 2005. Une classe située au-dessus de la bissectrice reçoit plus qu'elle ne donne et inversement. Par exemple, en 2005, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 39,3 % des fonds collectés par les OPCA professionnalisation et ont été destinataires de 31,4 % des charges des OPCA.

Graphique 5 : Effet redistributif des OPCA au titre du CIF-CDI



Source : DARES

Note de lecture : le graphique donne la part dans le versement aux OPCA et la part dans les dépenses des OPCA de quatre classes de taille d'entreprises, pour 1999 et 2005. Une classe située au-dessus de la bissectrice reçoit plus qu'elle ne donne et inversement. Par exemple, en 2005, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 39,2 % des fonds collectés par les OPCA CIF-CDI et ont été destinataires de 42,0 % des charges des OPCA.

- Pour les fonds collectés au titre du CIF, la collecte est dispersée entre les 26 FONGECIF (organismes paritaires régionaux et interprofessionnels). Elle ne donne pas lieu à une mutualisation sur l'ensemble du territoire. Elle est source de disparités de moyens entre ces structures (moyens corrélés à la situation économique de la région), ce qui se traduit par une inégalité de traitement des dossiers.

- La mutualisation au niveau national réalisée par le Fonds unique de péréquation (FUP) reste limitée (190 millions d'euros en 2005 sur 5,2 milliards d'euros collectés par les OPCA).

(b) L'Etat

L'Etat est le deuxième financeur. Il a dépensé 4,4 milliards d'euros en 2005 pour la formation professionnelle continue des jeunes, des demandeurs d'emploi et des salariés du privé, soit 17% de la dépense globale. Dans le cadre du plan de cohésion sociale, l'Etat a accru son effort en faveur des jeunes en difficulté, par un renforcement de la politique d'accompagnement de ces publics (mise en place du CIVIS). Parallèlement, il s'est désengagé du financement de la formation des demandeurs d'emploi avec la fin des stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et des stages d'accès à l'emploi (SAE).

(c) Les Régions

Les Régions ont dépensé 3,2 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage. Leur dépense est en forte progression (+58% entre 1999 et 2005). Elles consacrent les trois quarts de leurs dépenses aux jeunes (dont 50% pour les jeunes en apprentissage et 25% pour les jeunes en formation continue).

(d) Les trois fonctions publiques

Les trois fonctions publiques consacrent 5,5 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue de leurs agents.

Tableau 3 : Dépense globale pour la formation professionnelle et l'apprentissage

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Salariés	Agents publics	Demandeurs d'emploi	Total
Entreprises	0,9	1,0	8,6	-	-	10,5
État	1,1	0,7	1,1	-	1,5	4,4
Régions	1,7	0,8	0,1	-	0,6	3,2
Collectivités publiques (en tant qu'employeurs)	-	-	-	5,5	-	5,5
Autres dont Unedic	-	-	-	-	1,3	1,3
Ménages	0,3	-	0,7	-	-	1,0
Total	4,0	2,5	10,5	5,5	3,4	25,9

(données 2005 en milliards €)

Source : *Projet de loi de finances pour 2008, annexe sur la formation professionnelle (page 14)*

3) Une offre de formation dispersée entre de nombreux organismes

Le nombre d'organismes de formation professionnelle continue est important. Les activités de formation professionnelle continue sont connues grâce aux bilans pédagogiques et financiers, que doivent établir l'ensemble des organismes intervenant dans ce domaine. Selon l'exploitation réalisée par la Dares¹⁰, il ressort que :

- En 2005, 54 799 établissements dispensateurs de formation ont renseigné un bilan pédagogique et financier ;
- Parmi eux, 45 777 établissements ont effectivement réalisé des actions de formation professionnelle en 2005 pour un chiffre d'affaires total de 8,9 milliards d'euros (+0,4% par rapport à 2004) ;
- Parmi ces derniers, **13 499 établissements** dispensateurs de formation professionnelle continue exercent leur activité de formation à titre principal¹¹. Ils ont réalisé **un chiffre d'affaires de 5,4 milliards d'euros**.

Si on se limite à ces derniers, c'est-à-dire ceux dont l'activité principale est la formation, on observe que le secteur privé est prédominant :

- En 2005, les organismes privés de formation représentent 94% des organismes de formation, totalisent 77% du chiffre d'affaires total et accueillent 85% des stagiaires (soit 7,4 millions de stagiaires). Ils se répartissent en trois tiers quasi égaux entre le privé lucratif (32% des organismes), le privé non lucratif (31%) et les formateurs individuels (31%). Bien que nombreux, les formateurs individuels ne totalisent que 4% du chiffre d'affaires et ne touche que 10% des stagiaires ;
- Le secteur public et para public, qui ne représente que 6% des organismes de formation et ne forme que 15% des stagiaires, réalise près du quart du chiffre d'affaires (23%) du fait de ses formations plus longues. L'Education Nationale (dont le CNAM) et les GRETA (Groupement d'établissements publics locaux d'enseignement) sont des intervenants importants de la formation continue avec 13% du chiffre d'affaires. Il en est de même pour l'Afpa (4% du chiffre d'affaires).

Par ailleurs, si le nombre d'organismes de formation est élevé, l'offre de formation apparaît très concentrée :

- Les organismes réalisant plus de trois millions d'euros de chiffres d'affaires représentent 2% des organismes mais ils réalisent 38% du chiffre d'affaires du secteur et forment 27% des stagiaires ;
- De même, les organismes ayant un chiffre d'affaires supérieur à 750 000 euros ne représentent que 12% des organismes mais ils totalisent 73% du chiffre d'affaires et accueillent 60% des stagiaires ;

¹⁰ Cf. Mainaud T. : « L'offre de formation continue en 2005 : toujours plus de formations dispensées mais le chiffre d'affaires se stabilise », Premières synthèses n°48.1, Dares, novembre 2007.

¹¹ A titre de comparaison, on compte un organisme de formation pour trois boulangeries.

- Enfin, ce sont les organismes les plus anciens qui captent une large part du marché : les organismes de formation ayant démarré leur activité de formation continue avant 1990 représentent 20% des organismes mais réalisent 40% du chiffre d'affaires global.

4) *Un besoin fort de coordination entre les acteurs*

La multiplicité d'acteurs nécessite d'assurer leur coordination au niveau régional entre l'Etat et la Région, la Région et les partenaires sociaux, entre les partenaires sociaux eux-mêmes, etc.

Différents outils de coordination existent au niveau régional. De façon schématique, il est possible de distinguer trois types de mécanismes : les instances de concertation, les instruments de programmation et les outils de contractualisation. Les troisièmes sont ceux qui donnent le plus de résultats.

- Les CCREFP, créées par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002, sont des instances régionales quadripartites réunissant tous les acteurs concernés sur le champ de la formation professionnelle. En 2006, après quatre années de fonctionnement de ces instances, la DGEFP a réalisé un premier bilan sur ces instances. Il montre que ces instances fonctionnent de manière diverse selon les régions. Par ailleurs, la multiplicité des lieux de concertation pose le problème de la représentation des partenaires sociaux dans ces instances. Elle soulève aussi la question de l'articulation nécessaire des lieux de concertation ayant des enjeux voisins. Par exemple, on peut s'interroger sur le risque de double emploi entre le comité régional de l'emploi, créé par la récente loi réformant le service public de l'emploi et les CCREFP.
- Les PRDF doivent permettre aux conseils régionaux de coordonner l'ensemble des actions de formation professionnelle initiale et continue au niveau de la région. Mais, la concertation ne se fait pas avec la même force dans les régions (cf. bilan réalisé par la DGEFP). En outre, il ne permet pas la mise en place de politiques communes du fait de son caractère non contraignant.
- Enfin, il existe des outils de contractualisation pour favoriser la concertation entre les acteurs régionaux mais ils sont diversement mobilisés. Il s'agit des contrats de plan Etat-Région, des contrats d'objectifs (qui organisent au niveau régional le partenariat avec les branches), des contrats d'objectifs territoriaux, etc. On peut également citer les conférences des financeurs. Ces dernières existent dans peu de régions.

Par ailleurs, l'organisation régionale s'articule difficilement avec la logique des branches professionnelles.

C. Un manque d'évaluation des actions de formation

(a) Des évaluations françaises peu nombreuses

Les travaux qui ont cherché à évaluer l'efficacité des stages de formation en prenant en compte les problèmes de sélectivité sont peu nombreux en France et en Europe.

Ces travaux consistent à comparer le devenir professionnel d'un individu formé à celui d'un individu de mêmes caractéristiques non formé pour mesurer le bénéfice du stage. Ils reposent

sur le même type de méthodes que celles utilisées en médecine pour évaluer l'efficacité thérapeutique d'un médicament (les expériences contrôlées). Ces méthodes permettent de mesurer correctement l'effet du stage en isolant dans les différences observées entre les deux groupes celles qui sont imputables au stage lui-même et celles qui sont liées aux qualités intrinsèques des individus.

Pour les chômeurs, les travaux ont essentiellement cherché à évaluer les dispositifs en faveur des jeunes. Ils sont principalement consacrés aux contrats en alternance (contrats d'apprentissage et de qualification). Ces évaluations concluent à une efficacité assez nette de l'alternance : les apprentis s'insèrent plus rapidement que les élèves des lycées professionnels qui obtiennent les mêmes diplômes ; de même, l'insertion professionnelle des bénéficiaires de contrat de qualification est plus rapide et plus souvent stable et non subventionné par l'Etat que les jeunes chômeurs non bénéficiaires. Par ailleurs, Brodaty et al. montrent que l'impact de l'alternance est supérieur notamment à celui des emplois aidés du secteur marchand. Ces derniers résultats semblent indiquer que l'expérience acquise par l'exercice d'un emploi en entreprise n'explique pas seule l'efficacité de l'alternance : c'est bien la combinaison de la formation générale et de l'expérience pratique qui semble apporter une réelle plus-value pour l'insertion ultérieure. Pour les autres dispositifs de formation en direction des jeunes, les résultats montrent l'absence d'impact significatif sur l'insertion des jeunes bénéficiaires. Les auteurs expliquent ce résultat par l'existence d'une double hétérogénéité, celle des publics et celle des stages (contenus disparates en emploi et en formation) (cf. synthèse de Fleuret A. et Zamora P., 2005¹²).

Les évaluations françaises des stages de formation pour les chômeurs adultes sont très rares, principalement en raison du manque de données longitudinales françaises portant sur les adultes. Il existe toutefois une étude récente, celle de Crépon, Ferracci et Fougère¹³ (2007). A partir d'une exploitation du Fichier National des Assedic sur la période 2001-2005, les auteurs trouvent deux effets. Le suivi d'une formation ralentit la sortie du chômage : il s'agit d'un effet mécanique qui est lié au fait que pendant que l'individu est en formation, sa durée de chômage est artificiellement prolongée. En revanche, la formation a un impact favorable sur la durée de l'emploi suivant, d'autant plus que celle-ci a été longue. Les auteurs trouvent des effets différentiels de l'ordre d'un an en moyenne.

Les études menées à l'étranger mesurent très peu d'effets positifs des stages de formation pour les adultes. Des évaluations menées sur des données d'enquêtes longitudinales en Allemagne et en Belgique mettent en évidence un accroissement assez important du taux d'emploi à court terme pour les bénéficiaires de stages de formation, mais qui s'estompe à plus long terme. D'autres évaluations réalisées en Suède et en Suisse identifient des effets très faibles, voir nuls, des programmes de formation. Par ailleurs, l'expérience contrôlée menée en Norvège en 1991 pour l'évaluation de la politiques de formation conduit à des résultats non significatifs des stages de formation sur les perspectives d'emploi des chômeurs à court terme (trois ou quatre mois à l'issue du stage) comme à moyen terme (sept ou huit mois à l'issue du stage). Enfin, une revue des expériences contrôlées menée en Europe du Nord par Denis Fougère indique que même si les stages de formation ont un impact, celui-ci reste bien inférieur à celui de politiques globales d'accompagnement personnalisé des demandeurs d'emploi (cf. Fleuret A. et Zamora P., 2005).

S'agissant des salariés, les études montrent que les effets de la formation continue sur les salaires sont très faibles. S'il existe bien une forte corrélation entre la formation professionnelle

¹² Fleuret A. et P. Zamora : « La formation professionnelle des chômeurs », France portrait social 2004/2005.

¹³ Crépon B., Ferracci M. et D. Fougère : « Training the unemployed in France : How does it affect unemployment duration and recurrence », IZA discussion paper series, december 2007.

continue et le revenu, celle-ci n'est pas due à la formation mais aux caractéristiques des individus formés. En France, Goux et Maurin (2000) trouvent par exemple que le supplément de salaire des employés ayant suivi un stage de formation provient uniquement de leurs caractéristiques personnelles. Les études empiriques menées à l'étranger montrent par ailleurs que les effets de la formation ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de salariés : ce sont les salariés les moins qualifiés qui bénéficient le moins de la formation continue.

(b) *Les premiers éléments de bilan de l'ANI de décembre 2003*

Les parties signataires de l'ANI du 5 décembre 2003 relatif à l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle avaient prévu de procéder à un bilan de leur accord au cours de la cinquième année de son application, c'est-à-dire courant 2009. Dans ce cadre, elles ont demandé au Comité paritaire national pour la formation professionnelle (CPNFP) d'assurer un suivi régulier de l'application de l'accord dans les branches et dans les entreprises (cf. ANI décembre 2003, art. 11-5¹⁴ et art. 11-7¹⁵).

Cette évaluation a été avancée pour pouvoir alimenter la réflexion dans le cadre des futures négociations. Les travaux sont actuellement en cours. On dispose de premiers chiffres : en 2007, 152 860 contrats de professionnalisation jeunes (+14% par rapport à 2006) et 26 100 contrats de professionnalisation adultes (+32% par rapport à 2006) ont été conclus, soit davantage que ceux des meilleures années des contrats de qualification ; par ailleurs, 46 200 CIF ont été pris en charge (+10% par rapport à 2006).

Dans l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail, les parties signataires ont prévu de nouvelles dispositions importantes dans le domaine de la formation, comme la mise en œuvre d'un mécanisme de portabilité du DIF. En cas de licenciement¹⁶, le salarié licencié pourra mobiliser le solde de ses heures acquises au titre du DIF, soit pendant sa période de chômage au cours de la première moitié de la période d'indemnisation, soit dans une nouvelle entreprise si l'employeur est d'accord et dans une période de deux ans après l'embauche. Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) financeront l'abondement des actions de formation mises en œuvre pendant la durée de prise en charge par le régime d'assurance chômage ou dans la nouvelle entreprise.

¹⁴ Cf. ANI du 5 décembre 2003, Livre 3, Titre 11, article 11-5 : « Les parties signataires du présent accord conviennent de procéder à une évaluation des conditions de mise en œuvre des dispositions du présent accord, eu égard à leur objectif d'accroître de manière décisive et efficace l'accès de tous à la formation professionnelle continue. Dans cette perspective, elles demandent au CPNFP d'assurer un suivi régulier de l'application du présent accord dans les branches et dans les entreprises ».

¹⁵ Cf. ANI du 5 décembre 2003, Livre 3, Titre 11, article 11-7 : « Les parties signataires conviennent de procéder au cours de la cinquième année d'application du présent accord à un bilan formalisé, quantitatif et qualitatif, de la mise en œuvre de ses dispositions et, au vu de celui-ci, d'examiner l'opportunité de l'ouverture d'une négociation visant à apporter les modifications au présent accord qui se révèleraient nécessaires ».

¹⁶ En cas de rupture du contrat de travail non consécutive à une faute lourde ouvrant droit à une prise en charge par le régime d'assurance chômage.