

### LA DÉPENSE NATIONALE POUR LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE ET L'APPRENTISSAGE, EN 2008

Les organismes collecteurs renforcent leur position dans le financement de la formation professionnelle continue

**D'un montant de 29,8 milliards d'euros en 2008, la dépense nationale pour la formation professionnelle et l'apprentissage s'accroît de 5,3 % par rapport à 2007. L'effort de formation de la Nation reste autour de 1,5 % du produit intérieur brut, en légère hausse toutefois en 2008.**

**Les entreprises restent de loin le principal financeur de la formation professionnelle et de l'apprentissage avec 42 % de la dépense globale engagée. Les organismes paritaires collecteurs agréés continuent de gagner en importance : 49 % des dépenses des entreprises en direction des actifs occupés du secteur privé passent par leur intermédiaire.**

**L'État est le deuxième contributeur : sa dépense, en hausse de 8 % en 2008, représente 16 % du total. Les Régions arrivent juste derrière, avec 15 % des dépenses totales et une hausse de 4 % de leurs crédits.**

**Les salariés demeurent les principaux bénéficiaires des fonds de la formation continue dans un contexte de début de crise et de retournement de l'emploi. La dépense pour la formation des demandeurs d'emploi repart à la hausse (+8 %) et la dépense pour les jeunes est stable.**

En 2008, 29,8 milliards d'euros ont été consacrés à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage, soit 1,5 milliard d'euros de plus qu'en 2007 (graphique 1) (1). Avec une croissance de 5,3 % en 2008, la hausse des dépenses est de même ampleur qu'entre 2006 et 2007, soit un rythme assez soutenu. Comparé au revenu de la Nation, l'effort financier de formation reste autour de 1,5 % du produit intérieur brut (PIB) en 2008, en légère progression toutefois. Il retrouve quasiment le niveau atteint en 2002-2003, après un léger fléchissement entre 2004 et 2007.

En 2008, les entreprises sont toujours le principal financeur de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage, même si le rythme de hausse de leurs dépenses fléchit légèrement : +5 % contre +7 % en 2007, soit à peu près comme la dépense globale. Leur contribution à l'effort de formation est de 12,6 milliards d'euros en 2008, soit 42 % de la dépense totale (tableau 1). Ce poids est constant au cours des trois dernières années.

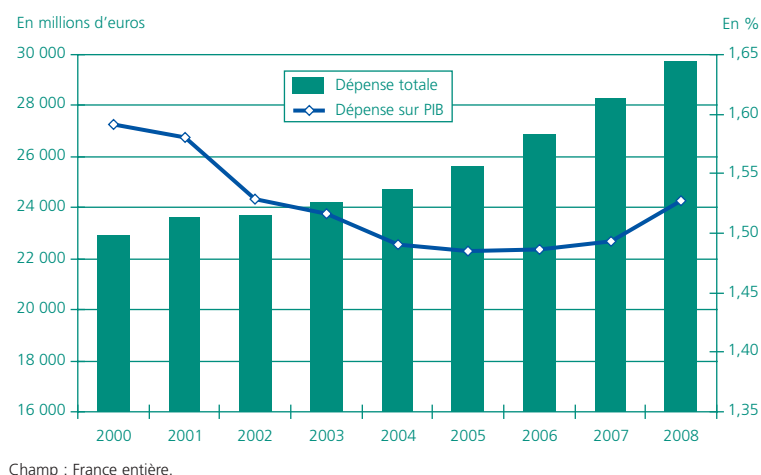
(1) Suite à la disponibilité de nouvelles données, le niveau de la dépense de formation a été légèrement révisé à la baisse par rapport aux publications précédentes (-0,5 % pour l'année 2007) (voir encadré 5).



Avec 16 % des dépenses et 4,8 milliards d'euros, l'État est le deuxième contributeur. Ses dépenses progressent de 8 % en 2008, soit la plus forte hausse de tous les financeurs. Elles avaient reculé de 5 % en 2007, essentiellement du fait du transfert vers les Régions d'une grande partie des crédits de formations subventionnées mises en œuvre par l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp). Les Régions représentent en 2008 le troisième financeur avec 15 % de la dépense globale et 4,3 milliards d'euros, soit pratiquement le même poids que l'État. Depuis 2004, les Régions ont pris une part croissante dans le financement de la formation professionnelle continue. Cependant, l'essentiel du transfert du financement des stages mis en œuvre par l'Afp ayant eu lieu en 2007, la hausse des crédits dévolus à la formation des différents publics (jeunes, demandeurs d'emploi et actifs occupés) est moins importante qu'en 2007 : +4 % contre +9 % en 2007. Aux dix-huit régions ayant anticipé le transfert dès 2007, sont venues s'ajouter en 2008 les régions Champagne-Ardenne et Franche-Comté. Les autres collectivités territoriales (départements, communes...) contribuent peu au financement des politiques de formation professionnelle continue et d'apprentissage. En 2008, elles ont dépensé 33 millions d'euros pour les centres de formation d'apprentis et 19 millions d'euros pour la formation continue des particuliers retournant à l'université en subventionnant les universités. La quasi-totalité de leur participation à la formation professionnelle continue réside dans la formation de leurs propres agents, à hauteur de 2,1 milliards d'euros.

Les dépenses des ménages à seule fin de financer leur propre formation contribuent à hauteur de 4 % à la dépense globale, soit 1,2 milliard d'euros. Ces dépenses sont en hausse de 9 % en raison, notamment, de l'augmentation de leurs achats de formation aux organismes de formation ainsi que des frais de formation en tant que post-scolaires. De leur côté, les trois fonctions publiques (d'État, territoriale, hospitalière) ont dépensé 5,6 milliards d'euros en 2008 pour la formation de leur personnel. Cette dépense représente 19 % de la dépense totale. Elle progresse de 6 %, soit un rythme supérieur à celui de la dépense globale.

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



Source : Dares.

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

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Structure 2008 (en %)	Évolution 2008/2007 (en %)
Entreprises.....	9 337	9 700	9 691	9 928	10 060	10 530	11 174	11 999	12 569	42	4,8
État .....	5 263	5 345	4 927	5 075	4 596	4 470	4 655	4 403	4 759	16	8,1
Régions .....	1 961	1 971	1 939	2 061	2 715	3 410	3 793	4 144	4 302	15	3,8
Autres collectivités territoriales .....	29	29	27	32	45	44	48	49	52	0	6,4
Autres administrations publiques et Unédic .....	1 139	1 156	1 251	1 347	1 456	1 325	1 180	1 293	1 291	4	-0,1
dont : Autres administrations publiques.....	749	642	219	150	160	157	171	197	227	1	15,3
Unédic.....	390	514	1 032	1 197	1 296	1 168	1 009	1 096	1 064	3	-2,9
Ménages.....	808	894	1 043	942	960	970	1 029	1 080	1 177	4	9,0
<b>Total (hors fonctions publiques pour leurs propres agents) .....</b>	<b>18 537</b>	<b>19 095</b>	<b>18 878</b>	<b>19 385</b>	<b>19 832</b>	<b>20 749</b>	<b>21 879</b>	<b>22 968</b>	<b>24 150</b>	<b>81</b>	<b>5,1</b>
Fonctions publiques pour leurs propres agents.....	4 396	4 569	4 795	4 801	4 909	4 885	4 991	5 320	5 626	19	5,8
<b>Total (y compris fonctions publiques pour leurs propres agents) .....</b>	<b>22 933</b>	<b>23 664</b>	<b>23 673</b>	<b>24 186</b>	<b>24 741</b>	<b>25 634</b>	<b>26 870</b>	<b>28 288</b>	<b>29 776</b>	<b>100</b>	<b>5,3</b>

Champ : France entière.

Source : Dares.

Les dépenses de fonctionnement constituent 62 % de la dépense pour la formation professionnelle et l'apprentissage, la rémunération des stagiaires 37 % et l'investissement 1 %.

## Les dépenses des entreprises passent de plus en plus par les OPCA

En 2008, les entreprises ont versé 12,6 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage (tableau 2). C'est 5 % de plus qu'en 2007. 83 % de cette dépense sont destinés aux salariés et 17 % aux jeunes en alternance. La progression de la dépense a été du même ordre pour ces deux publics (+5 %).

La dépense des entreprises pour leurs salariés peut être directe, pour des formations en interne ou auprès de prestataires de formation, ou passer par l'intermédiaire de versements à des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA). Les entreprises de 10 salariés ou plus confient une part toujours croissante de leur contribution au plan de formation aux OPCA, notamment du fait de l'intérêt qu'elles y trouvent pour externaliser la gestion des conventions avec les organismes de formation. En conséquence, en 2008, les dépenses directes des entreprises de 10 salariés ou plus se réduisent légèrement (-1 %), tandis que celles des OPCA pour le plan de formation et les autres dispositifs (DIF, CIF, professionnalisation des

Tableau 2 • **Dépenses des entreprises et des organismes collecteurs, en 2008**

En millions d'euros

	Montant des dépenses en 2007	Montant des dépenses en 2008	Structure 2008 (en %)	Évolution 2008/2007 (en %)
<b>Pour les jeunes .....</b>	<b>2 040</b>	<b>2 136</b>	<b>17</b>	<b>4,7</b>
dont : Apprentissage .....	1 012	1 040	8	2,7
Dépenses des organismes paritaires collecteurs : Professionnalisation.....	1 028	1 096	9	6,6
<b>Pour les actifs occupés du secteur privé .....</b>	<b>9 904</b>	<b>10 376</b>	<b>83</b>	<b>4,8</b>
dont : Dépenses directes des entreprises de plus de 10 salariés ou plus (1)....	5 333	5 285	42	-0,9
Dépenses des organismes paritaires collecteurs.....	4 540	5 055	41	11,3
Autres .....	31	36	0	15,5
<b>Investissement.....</b>	<b>55</b>	<b>57</b>	<b>0</b>	<b>3,8</b>
<b>Total entreprises et organismes collecteurs.....</b>	<b>11 999</b>	<b>12 569</b>	<b>100</b>	<b>4,8</b>

(1) Par manque de données, les dépenses directes des entreprises de moins de 10 salariés ne sont pas incluses

Champ : France entière.

Source : Dares.

adultes) augmentent à un rythme soutenu (+11 %) (2). Le poids des dépenses directes dans l'ensemble des dépenses des entreprises pour les actifs du secteur privé continue de diminuer au profit des OPCA : elles ne représentent plus que 51 % en 2008, contre 54 % en 2007 et 55 % en 2006.

En 2008, les OPCA ont géré 5,1 milliards pour le plan de formation et les autres dispositifs (DIF, CIF, professionnalisation des adultes) et 1,1 milliard

(2) Parmi les dépenses des entreprises de moins de 10 salariés, seuls sont comptabilisés les versements aux OPCA.

Encadré 1

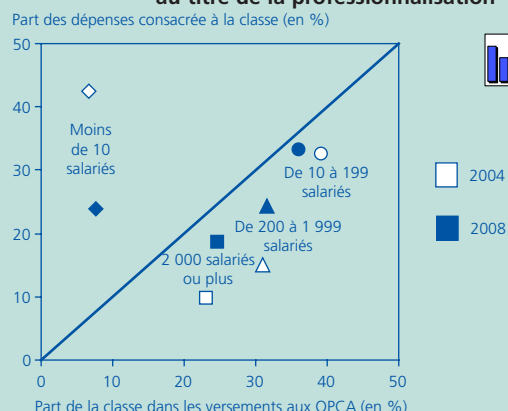
### L'EFFET REDISTRIBUTIF DES OPCA

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 2008, les entreprises de moins de 10 salariés ont contribué à hauteur de 7 % des cotisations au titre de la professionnalisation et bénéficié de 24 % 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 2008 36 % de leurs charges de formation. En effet, en 2008, les entreprises de plus de 200 salariés ont consommé 58 % des périodes, dont 32 % pour les entreprises de 200 à 1 999 salariés et 26 % pour celles de 2 000 salariés ou plus. Ces dernières augmentent leur part de 3 points par rapport à 2007 au détriment de celles de taille inférieure.

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 2008. 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 2008, les entreprises de 10 à 199 salariés ont versé 36 % des fonds collectés par les OPCA au titre du plan de formation 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 doit être 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.

pour la formation en alternance des jeunes, soit au total 6,2 milliards d'euros pour le compte des entreprises (49 % de la dépense totale des entreprises) (tableau 2).

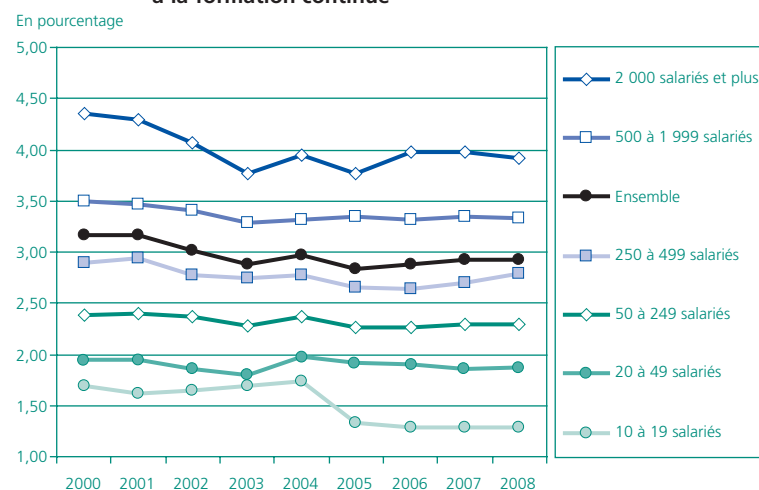
Créé par la loi du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie, le droit individuel à la formation (DIF) ouvre la possibilité à tous les salariés de se former 20 heures par an, cumulables sur six années. Après une lente montée en charge, il a bénéficié à un plus grand nombre de salariés en 2008 : 6 % des salariés contre 5 % en 2007 et 3 % en 2006. Le taux d'accès au DIF reste néanmoins relativement faible. Il peut être pris en charge directement par les entreprises, mais celles-ci peuvent avoir aussi recours aux financements des OPCA. En 2008, les OPCA ont financé 377 000 formations au titre du DIF, soit 24 % de plus qu'en 2007.

Les périodes de professionnalisation, qui ont permis d'ouvrir les crédits de la professionnalisation aux salariés déjà en emploi, ont bénéficié à 400 000 stagiaires en 2008, soit une hausse de 0,8 %, après le léger recul de 2007 (-0,5 %). Les OPCA y ont consacré 535 millions d'euros, soit 12 % de plus qu'en 2007 (encadré 2).

Les dépenses des OPCA recouvrent le coût pédagogique des formations, les rémunérations versées aux stagiaires et leurs charges de gestion. Les charges de gestion administrative et financière des dossiers des 97 OPCA existant en 2008 s'élèvent à 512 millions d'euros, soit 8 % des 6,2 milliards d'euros qu'ils ont dépensés à destination des jeunes et des actifs occupés. Elles recouvrent notamment les contributions versées par les OPCA au Fonds national de gestion paritaire de la formation professionnelle continue (Fongefor) et aux partenaires sociaux au titre du paritarisme ainsi que les dépenses d'information.

L'effort global de formation réalisé par les entreprises pour leurs salariés, mesuré par le rapport entre leurs dépenses de formation professionnelle et la masse salariale, représente, en moyenne en 2008, 2,9 % de leur masse salariale (graphique 2). Il est stable, après une hausse sensible entre 2006 et 2007. Cet effort va cependant bien au-delà de l'obligation légale. Les entreprises de 10 à 19 salariés, dont l'obligation légale est de 1,05 %, dépensent en moyenne 1,3 % de leur masse salariale. Quant à l'effort des entreprises de plus de 20 salariés, dont le taux légal est de 1,6 %, il progresse en fonction de la taille de l'entreprise, jusqu'à atteindre 4 % de la masse salariale pour celles de 2 000 salariés ou plus. Parmi

Graphique 2 • Taux de participation financière des entreprises à la formation continue



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 9 % de la dépense des entreprises.

Champ : France entière.



Source : Dares.

#### Encadré 2

### LES PÉRIODES DE PROFESSIONNALISATION

Les périodes de professionnalisation s'adressent aux salariés en contrat à durée indéterminée et visent au maintien dans l'emploi par l'acquisition d'une qualification professionnelle reconnue. Elles sont destinées en priorité aux salariés ayant un niveau de carrière avancé qui ont besoin de s'adapter aux évolutions du marché du travail. Les salariés en période de professionnalisation suivent des actions de formation alternant enseignements théoriques et pratiques.

En 2008, 400 000 périodes de professionnalisation ont été conclues. La durée de la formation prise en charge par les OPCA reste courte mais s'allonge par rapport aux années passées : 50 % des formations ont duré plus de 40 heures contre un tiers en 2006 et 44 % en 2007. Ce sont les formations très courtes (ne dépassant pas 20 heures) qui voient leur part baisser le plus (16 % des bénéficiaires contre 21 % en 2007), celles ayant duré entre 20 et 39 heures concernent toujours un tiers des personnes.

Les salariés sont très largement formés pendant le temps de travail (81 %) et proviennent pour plus de 45 % d'entre eux d'entreprises de plus de 500 salariés.

Les femmes profitent de 32 % des périodes de professionnalisation, soit 4 points de plus qu'en 2007 mais leur part reste faible en grande partie du fait de leur présence moins importante dans les secteurs et les métiers qui utilisent le plus ce mode de formation professionnelle continue.

En 2008, la part des employés dans les bénéficiaires progresse de 4 points, au détriment de toutes les autres catégories socioprofessionnelles. Représentant 32 % des emplois, ils ont accédé à 28 % des périodes de professionnalisation contre 24 % en 2007. L'accès des employés au dispositif s'améliore nettement depuis 2005 (seulement 16 % des bénéficiaires en 2005). Ils détrônent même en 2008 les ouvriers et les ingénieurs et cadres qui constituaient les bénéficiaires les plus nombreux des périodes jusqu'à présent. Les ouvriers sont représentés à hauteur de leur poids dans la population active occupée : ils ont utilisé 24 % des périodes, pour 25 % des emplois, alors que les ingénieurs et cadres ont bénéficié de 24 % des périodes en comptant pour 17 % des emplois. Enfin, 23 % des périodes conclues l'ont été pour des agents de maîtrise, techniciens et autres professions intermédiaires, qui comptent pour 26 % des emplois.

Plus de 70 % des périodes de professionnalisation sont utilisées par des salariés de moins de 44 ans, bien que le dispositif s'adresse « notamment [à] ceux qui comptent 20 ans d'activité professionnelle ou qui sont âgés d'au moins 45 ans » ([www.travail-solidarite.gouv.fr](http://www.travail-solidarite.gouv.fr), rubrique Informations pratiques > Fiches pratiques > Formation professionnelle continue).

L'usage des périodes de professionnalisation pour leurs propres salariés permet aux grandes entreprises de bénéficier d'une plus grande part des cotisations qu'elles versent aux OPCA au titre de la professionnalisation (encadré 1).

les grandes entreprises, l'effort de celles ayant entre 250 à 499 salariés progresse en 2008 tandis que celui des entreprises de taille supérieure diminue légèrement.

### Les dépenses des entreprises pour l'alternance restent dynamiques, celles pour l'apprentissage un peu moins

En 2008, le nombre moyen de jeunes en alternance s'est accru (+11 %), quoique de façon plus modérée qu'en 2007 (+17 %), prolongeant ainsi la reprise amorcée en 2007 (graphique 3). Cela peut expliquer la croissance soutenue des dépenses des entreprises pour la professionnalisation des jeunes qui a atteint 1,1 milliard d'euros, soit 7 % de plus qu'en 2007. Il s'agit ici du financement apporté par les organismes paritaires collecteurs agréés, qui financent la formation en contrat de professionnalisation sur la base d'un forfait horaire défini par les accords de branche ou, à défaut, fixé à 9,15 euros par heure.

L'apprentissage continue également de se développer avec 411 000 apprentis en moyenne sur l'année en 2008, mais de façon moins dynamique qu'en 2007 (+2 % en 2008 contre +7 % en 2007). Les dépenses des entreprises ont crû à peu près au même rythme (+3 %) soit deux fois moins vite qu'en 2007 (+6 %) et s'élèvent à 1 040 millions d'euros en 2008. Les entreprises financent la formation des apprentis par deux voies. Elles versent la taxe d'apprentissage, qui alimente en partie les centres de formation des apprentis (CFA) mais qui est également utilisée au développement de l'enseignement technologique et professionnel. Dans la présente étude, seule la part revenant aux CFA est prise en compte. Par ailleurs, via les OPCA agréés au titre de la professionnalisation, les entreprises ajoutent une contribution supplémentaire au fonctionnement des CFA. Ce supplément s'élève à 185 millions d'euros en 2008, en baisse de 2 % par rapport à 2007.

### L'État accroît son intervention directe

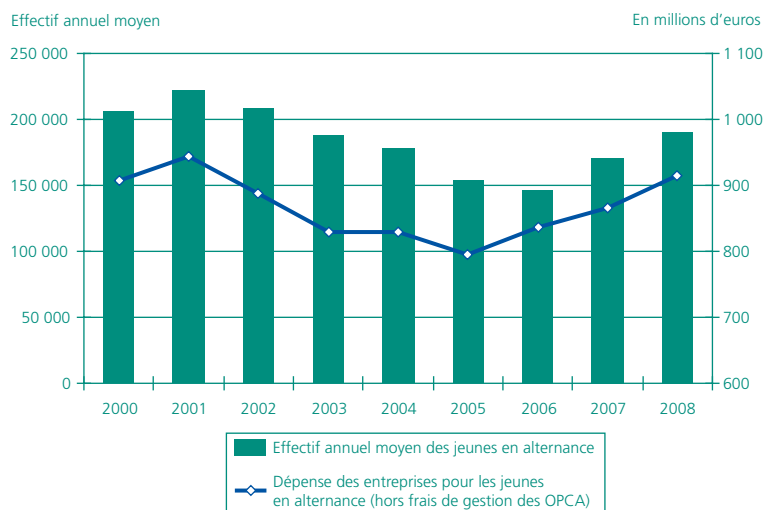
En 2008, l'État a dépensé 4,8 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue des jeunes, des demandeurs d'emploi et des actifs occupés, soit 8 % de plus qu'en 2007 (tableau 3).

Sa dépense pour les actifs occupés connaît la plus forte évolution (+17 %), suivie par celle en faveur des demandeurs d'emploi (+14 %), la dépense pour les jeunes ne progressant que de 1 %.

Hors dépenses pour la formation de ses propres agents, le principal poste de dépense de l'État est l'apprentissage avec 1,7 milliard d'euros, soit 23 % de sa dépense pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage. Malgré un transfert de compétences de l'État vers les Régions depuis 2004, la dépense de l'État pour l'apprentissage a continué de croître en 2008 (+7 %) quoique de façon moins forte qu'en 2007 (+17 %). Cette progression provient essentiellement de la hausse des dépenses relatives au crédit d'impôt pour les employeurs d'apprentis (+14 % en 2008), et à l'exonération des cotisations sociales des contrats d'apprentissage (+6 %). Cette dernière représente plus de la moitié des dépenses de l'État en matière d'apprentissage. Les exonérations d'impôt sur le revenu du salaire de l'apprenti (+14 %) contribuent également au maintien d'un rythme soutenu de hausse des dépenses de l'État pour l'apprentissage. La progression des dépenses d'apprentissage est supérieure à celle du nombre d'apprentis (+2 %) (graphique 3) ; cela peut s'expliquer en partie par le fait que les évolutions de crédit et de réduction d'impôt dépendent davantage de l'évolution des effectifs un an auparavant que de celle de l'année considérée du fait du décalage de l'impôt. Or, les effectifs en apprentissage ont augmenté bien plus entre 2006 et 2007 (+7 %) qu'entre 2007 et 2008 (graphique 4). Dans la dépense de l'État pour l'apprentissage, la contribution des différents ministères et notamment de l'agriculture aux centres de formation d'apprentis se replie de 18 % ; elle ne représente que 6 % des dépenses d'apprentissage de l'État.

La dépense pour l'alternance hors apprentissage (242 millions), constituée quasi exclusivement des exonérations de cotisations sociales pour les contrats de professionnalisation, recule fortement (-23 %), pour retrouver son niveau de 2006. Ce

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



\* 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.

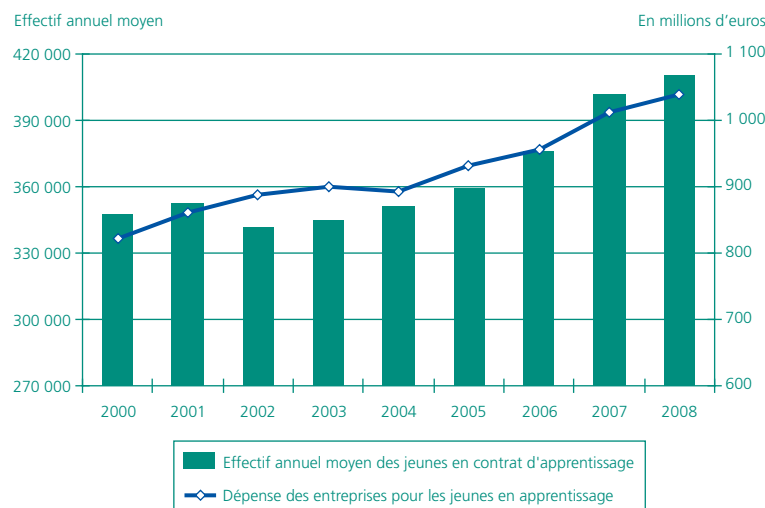


Source : Dares.



repli s'explique en partie par la suppression, depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2008, du régime spécifique d'exonération des cotisations patronales pour les contrats de professionnalisation à destination des jeunes de moins de 26 ans au profit d'un allègement de cotisations de droit commun. Créé en 2007, le contrat « PACTE » instituant un nouveau parcours d'accès aux carrières de la fonction publique territoriale, hospitalière et d'État connaît une montée en charge avec 1,5 million d'euros d'exonérations de cotisations sociales, même s'il ne concerne que 560 bénéficiaires par mois en moyenne.

Graphique 4 • Dépense et effectifs des jeunes en apprentissage



Champ : France entière.



Source : Dares.

La dépense de l'État pour l'accompagnement et l'insertion des jeunes en difficulté a diminué de 2 % en 2008 pour atteindre 305 millions. Cette baisse a notamment touché le dispositif « Défense 2<sup>e</sup> chance » mis en œuvre par l'EPIDE (-28 %), dont les crédits ont été de 41 millions d'euros en 2008. 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. Les permanences d'accueil, d'insertion et d'orientation (PAIO) et les missions locales représentent le plus gros poste de dépense pour les jeunes en insertion et leur accompagnement : 164 millions d'euros en 2008 comme en 2007, alors que le

nombre de jeunes en contact avec le réseau a recommencé à croître en 2008 et a retrouvé le niveau de 2006 (1,2 million de jeunes). La bourse intermédiaire pour l'insertion des jeunes versée à certains jeunes en contrat d'insertion dans la vie sociale (Civis) est en progression de 9 %. 2008 a également vu la mise en place, dans le cadre du plan Espoir banlieues, du contrat d'autonomie et le versement par l'État de 2 millions d'euros pour cette prestation d'accompagnement vers l'emploi, la formation qualifiante et la création d'entreprise, 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, elle est confiée à des opérateurs

Tableau 3 • Dépenses de l'État par public bénéficiaire, en 2008

En millions d'euros

	Montant des dépenses en 2007	Montant des dépenses en 2008	Structure 2008 (en %)	Évolution 2008/2007 (en %)
<b>Pour les jeunes</b> .....	<b>2 233</b>	<b>2 261</b>	<b>30</b>	<b>1,3</b>
dont : Apprentissage .....	1 608	1 714	23	6,6
Professionnalisation .....	313	242	3	-22,9
Accompagnement et insertion des jeunes, CIVIS .....	312	305	4	-2,2
<b>Pour les demandeurs d'emploi</b> .....	<b>797</b>	<b>911</b>	<b>11</b>	<b>14,3</b>
dont : Subventions à l'AFPA et autres organismes de formation professionnelle des adultes.....	170	246	3	45,6
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (APP, illettrisme...) et Fonds national pour l'Emploi (APR, SIFE, SAE) .....	62	57	1	-8,6
Autres dépenses de fonctionnement (VAE, professionnalisation des adultes, insertion, orientation).....	59	91	1	52,5
Contribution à la rémunération des stagiaires indemnisés au titre du régime d'assurance-chômage (AFR, AFF) .....	229	264	3	15,3
Rémunération des stagiaires de la formation professionnelle .....	277	253	3	-8,8
<b>Pour les actifs occupés du secteur privé</b> .....	<b>1 294</b>	<b>1 519</b>	<b>20</b>	<b>17,4</b>
dont : Formation continue dans l'enseignement supérieur .....	1 163	1 353	17	16,3
Subventions aux organismes de formation professionnelle des adultes (Cnam, Greta...) .....	73	72	1	-0,8
Fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale (Politique contractuelle...), Fonds national pour l'Emploi (Conventions de formation) et crédits d'impôt .....	51	55	1	7,0
Validation des acquis de l'expérience (VAE) .....	7	39	1	455,9
<b>Investissement</b> .....	<b>79</b>	<b>68</b>	<b>1</b>	<b>-13,9</b>
<b>Total État sans secteur public</b> .....	<b>4 403</b>	<b>4 759</b>	<b>62</b>	<b>8,1</b>
Pour les agents du secteur public .....	2 893	2 856	38	-1,3
<b>Total État avec secteur public</b> .....	<b>7 296</b>	<b>7 615</b>	<b>100</b>	<b>4,4</b>

Champ : France entière.

Source : Dares.

publics et privés de placement. 2 800 jeunes ont signé un contrat en 2008.

Après avoir reculé entre 2005 et 2007, la dépense de l'État pour les demandeurs d'emploi progresse de nouveau en 2008 (+14 %), dans un contexte de forte dégradation de la situation conjoncturelle à partir de la mi-2008 et de hausse du nombre de demandeurs d'emploi au quatrième trimestre 2008. La hausse de la dépense s'explique, en large partie, par la forte croissance des subventions de l'État à l'Association nationale pour la formation professionnelle des adultes (Afp) : +46 % entre 2007 et 2008. Cette progression exceptionnelle provient des subventions versées à l'Afp dans le cadre du programme d'activités subventionné (PAS) « emploi » (3), tandis les crédits relatifs au PAS « formation » continuent à diminuer en raison du transfert anticipé du financement des actions de l'Afp vers deux régions supplémentaires au 1<sup>er</sup> janvier 2008 (4). La forte progression des subventions à l'AFPA résulte toutefois pour l'essentiel d'un artefact statistique. En effet, si l'on réintègreait dans les versements de l'État à l'Afp en 2007 les 175 millions d'euros versés par l'intermédiaire du Fonds unique de péréquation (FUP) (5), les crédits diminueraient entre 2007 et 2008.

L'autre contribution importante à la hausse des dépenses de l'État en faveur des demandeurs d'emploi vient des rémunérations versées aux stagiaires auparavant indemnisés au titre de l'assurance chômage et plus particulièrement des versements au titre de l'Allocation de fin de formation pour les chômeurs en fin de droits (AFF) (+15 % en 2008). Cette allocation, remplacée en 2009 par l'allocation en faveur des demandeurs d'emploi en formation, permettait aux demandeurs d'emploi de suivre une formation excédant leur durée d'indemnisation. En revanche, les dépenses destinées à la rémunération des stagiaires de la formation professionnelle (non indemnisés par l'assurance chômage) baissent de 9 %, principalement en raison du transfert à l'ANPE (puis à Pôle emploi) du versement des rémunérations destinées aux bénéficiaires des Actions préparatoires au recrutement (APR). à compter du deuxième trimestre 2008. L'ensemble des rémunérations représentent 56 % des interventions en faveur des demandeurs d'emploi.

Les dépenses finançant le fonds de la formation professionnelle et de la promotion sociale sont en recul de 9 %. Ce repli provient principalement de la baisse des crédits pour le volet formation des contrats État-régions du programme national de la formation professionnelle.

La dépense de l'État en direction des actifs occupés du secteur privé croît de 17 % en 2008. La deuxième grande dépense de l'État, après l'apprentissage, demeure la formation continue dans l'enseignement supérieur (1,4 milliard d'euros, soit +16 %). Celle-ci est destinée aux

183 000 actifs particuliers qui ont repris leurs études à l'université ou dans un IUT à leur initiative en bénéficiant d'une prise en charge de droit commun (6). Les « 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..., soit 185 000 personnes) sont pris en compte dans la dépense nationale au titre du dispositif dont ils relèvent. Les dépenses en faveur de la VAE, bien que limitées à 39 millions, sont en forte hausse, du fait de la progression importante du financement de la VAE au travers du PAS « formation » de l'Afp.

Outre son intervention directe dans la formation continue, l'État actualise également, en 2008, la compensation versée aux régions pour les compétences qui leur ont été transférées en matière d'apprentissage et de formation professionnelle (+2 %). La dotation de décentralisation relative à la formation professionnelle, à l'apprentissage et à l'insertion des jeunes s'élève de ce fait à 1,7 milliard d'euros en 2008 (tableau B, encadré 3).

## Les Régions renforcent leur intervention en faveur des demandeurs d'emploi et des actifs occupés

En 2008, les Régions ont dépensé 4,5 milliards d'euros pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage, soit une hausse de 4 % après 9 % en 2007 (tableau 4). Cette progression moins soutenue s'explique essentiellement par la baisse de la dépense en direction des jeunes (-4 %), qui ne représente plus que 54 % des cré-

Tableau 4 • Dépenses des conseils régionaux par public bénéficiaire, en 2008

En millions d'euros

	Montant des dépenses en 2007	Montant des dépenses en 2008	Structure 2008 (en %)	Évolution 2008/2007 (en %)
<b>Pour les jeunes .....</b>	<b>2 508</b>	<b>2 398</b>	<b>54</b>	<b>-4,4</b>
Dont : Apprentissage .....	1 807	1 747	39	-3,3
Stages de formation.....	488	435	10	-10,8
Rémunération des stagiaires	213	216	5	1,4
<b>Pour les demandeurs d'emploi ...</b>	<b>1 198</b>	<b>1 332</b>	<b>30</b>	<b>11,2</b>
dont : Stages de formation, formations sanitaires et sociales .....	449	504	11	12,2
Rémunération des stagiaires	243	292	7	20,1
Subvention à l'Afp en remplacement du programme d'activités subventionné .....	506	536	12	6,0
<b>Pour les actifs occupés du secteur privé .....</b>	<b>280</b>	<b>380</b>	<b>9</b>	<b>35,5</b>
dont : Stages de formation, formations sanitaires et sociales, post-scolaires....	280	380	9	35,5
<b>Investissement.....</b>	<b>158</b>	<b>192</b>	<b>3</b>	<b>21,4</b>
<b>Total Régions sans secteur public</b>	<b>4 144</b>	<b>4 302</b>	<b>96</b>	<b>3,8</b>
Pour les agents du secteur public....	141	159	4	13,3
<b>Total Régions avec secteur public</b>	<b>4 285</b>	<b>4 461</b>	<b>100</b>	<b>4,1</b>

Champ : France entière.

(3) Ce programme est destiné aux publics spécifiques relevant de la solidarité nationale (détenus, personnes handicapées...) ou au financement d'actions de rapprochement entre l'offre et la demande d'emploi.

(4) Si l'État a transféré vers les Régions une grande partie du Pas « formation » visant plus particulièrement les demandeurs d'emploi, il a conservé l'orientation, la certification et la validation des acquis de l'expérience (VAE) ainsi que les études, le conseil et l'ingénierie.

(5) Une partie des crédits précédemment alloués à l'Afp sous forme de subventions a été, en 2007, attribuée sous forme de ressource extra-budgétaire.

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

Source : Dares.

ditions de formation des conseils régionaux contre 58 % en 2007.

La première raison de la baisse des dépenses pour les jeunes tient à la dépense pour l'apprentissage. Domaine privilégié d'intervention des conseils régionaux, avec 39 % de leur dépense, elle recule de 3 % en 2008. La hausse de 2 % des subventions aux centres de formation des apprentis ne permet pas de compenser le recul de 13 % de l'indemnité compensatrice forfaitaire versée aux employeurs d'apprentis.

La deuxième raison réside dans la baisse des dépenses pour les stages de formation destinés aux jeunes (-11 %). En revanche, tous publics confondus, les dépenses des Régions pour les stages de formation progressent, de 9 % en 2008 pour atteindre 1,8 milliard d'euros, dont 28 % en rémunérations des stagiaires. Ces financements bénéficient à parts à peu près égales aux jeunes, aux demandeurs d'emploi et aux actifs occupés. Les dépenses des Régions pour les stages de formation à destination des demandeurs d'emploi et des actifs occupés sont en hausse (respectivement +12 % et +36 %). Pour les actifs occupés, cette progression tient essentiellement à la hausse des dépenses relatives aux formations aux professions sanitaires et sociales. Au total, la part des dépenses des Régions consacrée aux demandeurs d'emploi et aux actifs occupés s'accroît : les demandeurs d'emploi bénéficient de 30 % des dépenses réalisées par les Régions et les actifs occupés de 9 %, soit 2 points de plus qu'en 2007 dans chacun des cas.

En 2008, les subventions des Régions à l'Afpa en faveur des demandeurs d'emploi se sont accrues de 6 % et représentent 12 % de la dépense des Régions pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage. Le processus de décentralisation de l'organisation et du financement des actions de formation menées à l'Afpa touche à sa fin ; en 2009 seules deux régions seront encore concernées (encadré 3).

## Les dépenses dans la fonction publique territoriale et hospitalière sont très dynamiques

En 2008, les trois fonctions publiques ont dépensé 5,6 milliards d'euros pour leurs agents, soit une hausse de 6 %, un peu supérieure à celle de la dépense globale (tableau 5). Cette évolution n'est pas uniforme dans les trois fonctions publiques : les dépenses pour les agents de la fonction publique d'État reculent légèrement (-1 %) alors qu'elles s'accroissent pour les fonctions publiques territoriales (+14 %) et hospitalière (+15 %). Les dépenses des trois fonctions publiques s'inscrivent, en outre, sur fond de réforme de la formation professionnelle dans la fonction publique intervenue en 2007, dont les décrets d'application ont été pris fin 2007 et courant 2008. Cette réforme instaure le droit à la formation professionnelle tout au long de la vie avec notamment un droit individuel à la formation et des périodes de professionnalisation et facilite la validation des acquis de l'expérience par la reconnaissance du congé VAE d'une durée de 24 heures. L'ensemble de la dépense pour les agents publics représente 19 % de la dépense globale pour la formation continue et l'apprentissage et 31 % 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 2,9 milliards d'euros, dont 2,1 milliards pour les agents civils et 0,8 milliard pour les militaires. Les agents civils de l'État bénéficient de 41 % des crédits de fonctionnement (7) alors qu'ils ne représentent que 39 % des effectifs de la fonction publique. Cette proportion continue de baisser (transfert des personnels de l'État vers les collectivités territoriales, non-remplacement d'un fonctionnaire sur deux partant à la retraite...), ce qui peut expliquer en partie la baisse des dépenses de fonctionnement destinées à la formation qui reculent de 8 % (8). Pour les

(7) 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.

(8) Les évolutions sont cependant à prendre avec précaution en raison du changement de périmètre concernant la formation professionnelle des agents publics.

Tableau 5 • Dépense des fonctions publiques pour leurs agents

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 *	Structure 2008 (en %)	Évolution 2008/2007 (en %)
<b>Fonction publique d'État</b> .....	<b>2 918</b>	<b>2 916</b>	<b>2 985</b>	<b>2 939</b>	<b>2 938</b>	<b>2 856</b>	<b>2 770</b>	<b>2 893</b>	<b>2 856</b>	<b>51</b>	<b>-1,3</b>
dont : Fonctionnement (agents civils) .....	656	620	641	642	651	662	669	703	648	12	-7,8
<b>Fonction publique territoriale</b> .....	<b>1 201</b>	<b>1 372</b>	<b>1 498</b>	<b>1 524</b>	<b>1 609</b>	<b>1 680</b>	<b>1 868</b>	<b>1 953</b>	<b>2 225</b>	<b>39</b>	<b>13,9</b>
dont : Fonctionnement .....	425	446	491	522	555	576	637	644	686	12	6,5
<b>Fonction publique hospitalière</b> .....	<b>277</b>	<b>281</b>	<b>312</b>	<b>338</b>	<b>362</b>	<b>349</b>	<b>353</b>	<b>473</b>	<b>545</b>	<b>10</b>	<b>15,1</b>
dont : Fonctionnement .....	175	170	178	184	188	188	197	224	252	4	12,2
<b>Total Agents du secteur public</b> .....	<b>4 396</b>	<b>4 569</b>	<b>4 795</b>	<b>4 801</b>	<b>4 909</b>	<b>4 885</b>	<b>4 991</b>	<b>5 319</b>	<b>5 626</b>	<b>100</b>	<b>5,8</b>

\* Les concepts de formation ont été modifiés à compter de 2008, 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.



agents civils de l'État, la dépense représente 3,6 % de la masse salariale versée. L'État-employeur réalise donc un effort de formation supérieur à l'effort moyen des entreprises (2,9 % de la masse salariale), mais inférieur à celui des entreprises de 2 000 salariés ou plus (4,0 %).

Les dépenses des collectivités territoriales et de leurs établissements publics s'élèvent en 2008 à 2,2 milliards d'euros, dont 686 millions d'euros de dépenses de fonctionnement. Parmi les agents civils, les agents territoriaux bénéficient de 43 % de la dépense de fonctionnement alors qu'ils ne représentent que 40 % de l'effectif concerné. En 2007, ces chiffres étaient respectivement de 41 % et 39 %. Les frais de fonctionnement se sont accrus de 7 % par rapport à 2007 mais l'évolution est plus ou moins forte selon le type de collectivité. Ils ont beaucoup augmenté pour les conseils généraux (+23 %), se sont accrus de 6 % pour les conseils régionaux et ont moins progressé dans les autres collectivités locales (+5 %) et dans les communes. De plus en plus de compétences ont été confiées depuis 2006 aux collectivités territoriales et les agents de l'État ont parfois été transférés avec les compétences. Ainsi, 128 000 agents de l'État (en équivalent-temps plein) sont passés sous tutelle des régions et départements entre 2006 et 2009 (personnels techniques et ouvriers de service du ministère de l'Éducation nationale et personnels des directions départementales de l'équipement), dont 55 000 en 2008. Ces transferts ont pu favoriser un accroissement de la dépense de formation dans certaines collectivités alors qu'ils se sont heurtés dans d'autres à des contraintes budgétaires fortes

En 2008, la dépense globale de formation à destination des agents hospitaliers (hors médecins) s'élève à 540 millions d'euros. Les crédits de fonctionnement augmentent de 12 % et leur part dans la dépense de fonctionnement pour la formation continue des agents publics est de 16 %, pour 21 % des effectifs. La part de la fonction publique hospitalière dans les dépenses de formation de la fonction publique s'accroît par rapport à 2007 (+2 points) alors que sa part dans les effectifs est à peu près stable. C'est l'Association

nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) qui gère et mutualise la contribution à quatre types d'actions de formation : plan de formation, congé de formation (CFP), Fonds mutualisé de financement des études relatives à la promotion professionnelle (FMPE) et depuis 2008, formation continue des travailleurs handicapés accueillis dans les établissements et services d'aide par le travail (ESAT). Les dépenses au titre du plan de formation (contribution obligatoire de 2,1 % de la masse salariale), sont en hausse de 7 % en 2008 et représentent toujours la plus grande masse déboursée. Celles pour le CFP sont en retrait de 6 %, à la fois pour les frais pédagogiques et pour les rémunérations. La contribution de 0,2 % au titre du CFP est obligatoirement versée à l'ANFH et donne aux agents hospitaliers la possibilité de suivre, à leur initiative et à titre individuel, des formations à visée professionnelle distinctes de celles du plan de formation. Cette contribution finance également les congés pour bilans de compétence et pour VAE. Mis en place en 2007, le FMPE connaît une montée en charge puisque la contribution, fixée à 0,2 % de la masse salariale pour 2007, a atteint 0,4 % en 2008 et atteindra 0,6 % en 2009. Enfin, 2008 a été l'année de la création d'une cotisation volontaire à l'ANFH pour les établissements adhérents au titre du 2,1 %, cotisation qui représente 4,8 % de la masse salariale et permet de mutualiser la contribution destinée au financement de la formation professionnelle des travailleurs handicapés accueillis par les ESAT. Cependant, ces personnes ne font pas partie du personnel de la fonction publique et les dépenses de formation les concernant ont été comptabilisées avec celles des autres administrations publiques.

### La dépense pour la formation des demandeurs d'emploi progresse, malgré un recul des dépenses de l'Unédic

Les principaux bénéficiaires des fonds de la formation professionnelle continue et de l'apprentissage sont les actifs occupés, avec 63 % de la

Tableau 6 • Dépense globale par public bénéficiaire

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Structure 2008 (en %)	Évolution 2008/2007 (en %)
<b>Pour les jeunes</b> .....	<b>5 876</b>	<b>5 998</b>	<b>5 728</b>	<b>5 942</b>	<b>5 967</b>	<b>6 370</b>	<b>6 788</b>	<b>7 106</b>	<b>7 128</b>	<b>24</b>	<b>0,3</b>
dont : Apprentissage.....	3 732	3 800	3 547	3 795	3 843	4 048	4 447	4 752	4 834	17	1,7
Alternance / Professionnalisation .....	1 361	1 446	1 398	1 348	1 270	1 300	1 225	1 341	1 338	4	-0,2
Autres formations et accompagnement des jeunes .....	783	752	783	799	854	1 022	1 116	1 013	956	3	-5,6
<b>Pour les demandeurs d'emploi</b> .....	<b>3 476</b>	<b>3 514</b>	<b>3 444</b>	<b>3 464</b>	<b>3 623</b>	<b>3 536</b>	<b>3 425</b>	<b>3 376</b>	<b>3 636</b>	<b>12</b>	<b>7,7</b>
<b>Pour les actifs occupés du secteur privé</b> ...	<b>8 991</b>	<b>9 351</b>	<b>9 489</b>	<b>9 725</b>	<b>9 970</b>	<b>10 582</b>	<b>11 425</b>	<b>12 184</b>	<b>13 059</b>	<b>44</b>	<b>7,2</b>
<b>Pour les agents du secteur public*</b> .....	<b>4 238</b>	<b>4 436</b>	<b>4 680</b>	<b>4 685</b>	<b>4 790</b>	<b>4 803</b>	<b>4 944</b>	<b>5 263</b>	<b>5 594</b>	<b>19</b>	<b>6,3</b>
<b>Investissement **</b> .....	<b>352</b>	<b>365</b>	<b>332</b>	<b>370</b>	<b>391</b>	<b>343</b>	<b>288</b>	<b>359</b>	<b>359</b>	<b>1</b>	<b>-0,1</b>
<b>Total</b> .....	<b>22 933</b>	<b>23 664</b>	<b>23 673</b>	<b>24 186</b>	<b>24 741</b>	<b>25 634</b>	<b>26 870</b>	<b>28 288</b>	<b>29 776</b>	<b>100</b>	<b>5,3</b>

\* 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 2008

En milliards d'euros

	Apprentis	Jeunes en insertion professionnelle	Demandeurs d'emploi	Actifs occupés du privé	Agents publics	Total
Entreprises.....	1,10	1,10	-	10,38	-	12,58
État.....	1,71	0,55	0,98	1,52	2,86	7,62
Régions.....	1,91	0,67	1,34	0,38	0,16	4,46
Autres collectivités territoriales.....	0,03	-	-	0,02	2,07	2,12
Autres administrations publiques et Unédic.....	0,10	-	1,17	0,03	0,54	1,84
Ménages.....	0,21	-	0,23	0,72	-	1,16
<b>Total.....</b>	<b>5,06</b>	<b>2,32</b>	<b>3,72</b>	<b>13,05</b>	<b>5,63</b>	<b>29,78</b>

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

Lecture : en 2008, les entreprises ont dépensé 1,10 milliard d'euros pour les apprentis, 1,10 milliard pour les jeunes en insertion professionnelle (alternance, accompagnement...), 10,38 milliards pour la formation continue des salariés du privé, etc.

Champ : France entière.

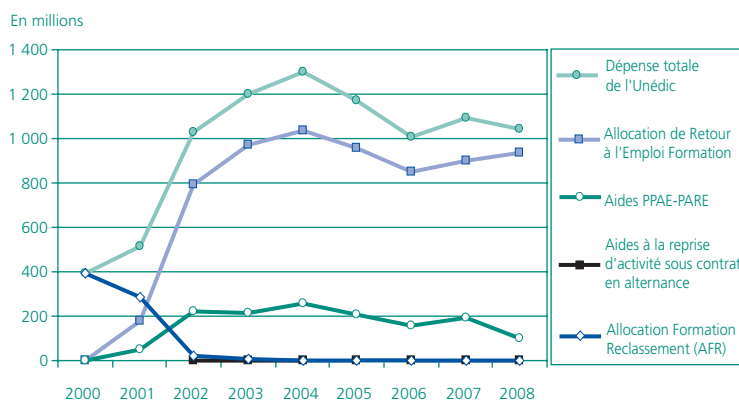
Source : Dares.

dépense totale (tableau 6). Parmi eux, les actifs du secteur privé bénéficient de 44 % de la dépense. Cette part s'accroît d'un point en 2008 avec une augmentation supérieure à la dépense totale (+7 %). La dépense en direction des actifs du secteur privé s'élève à 13,1 milliards d'euros, dont les quatre cinquièmes proviennent des entreprises elles-mêmes (tableau 7), qui ont accru leurs dépenses de 5 %. La hausse des dépenses en faveur des actifs occupés s'explique aussi par un plus grand nombre de salariés inscrits à leur initiative dans les universités ou dans d'autres organismes de formation.

Les seconds bénéficiaires des fonds sont les jeunes avec près du quart de la dépense pour la formation continue et l'apprentissage, principalement à travers le financement de leurs formations en alternance : l'apprentissage représente 17 % de la dépense totale et la professionnalisation, 4 %. Cependant, en 2008, les dépenses en direction des jeunes sont stables en raison d'évolutions opposées entre les dépenses pour l'apprentissage (+1,7 %), et celles pour la professionnalisation (-0,2 %) et les autres formations pour jeunes (-5,6 %). Les conseils régionaux demeurent les principaux financeurs de la formation des jeunes avec plus du tiers de la dépense en leur faveur (35 %, en baisse d'un point par rapport à 2007), du fait de leur implication forte dans l'apprentissage. La part de l'État est stable (31 %) tandis que celle des entreprises s'accroît d'un point (30 %).

La dépense pour la formation des demandeurs d'emploi (12 % de la dépense totale) croît de 8 % en 2008 après plusieurs années de baisse, dans

Graphique 5 • Composantes de la dépense de formation de l'Unédic



Champ : France entière.



Source : Dares.

un contexte où le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à l'Anpe est reparti à la hausse au quatrième trimestre 2008. 36 % des sommes dépensées proviennent des Régions et 26 % de l'État, soit un point de plus qu'en 2007 pour chacun des deux financeurs. Près d'un tiers provient des administrations publiques comme l'Unédic ou l'Agefiph. Cependant, en 2008, les dépenses de l'Unédic sont reparties à la baisse (-3 %), en raison d'une baisse importante des aides versées dans le cadre des projets personnalisés d'accès à l'emploi (PPAE, ex-PARE) et notamment des Actions de formation conventionnées (AFC). L'allocation de retour à l'emploi-formation (AREF) continue de progresser (+4 %) avec un nombre de jours d'indemnisation en augmentation de 2 % et un montant journalier indemnisé en hausse de 1 %. Les aides versées par l'Unédic aux employeurs pour la reprise d'activité sous contrat en alternance demeurent à un niveau très faible (graphique 5). Depuis le deuxième trimestre 2008, c'est l'Anpe et non plus l'État qui prend en charge les entrées en Actions préparatoires au recrutement, pour un montant de 22 millions d'euros pour l'année 2008.

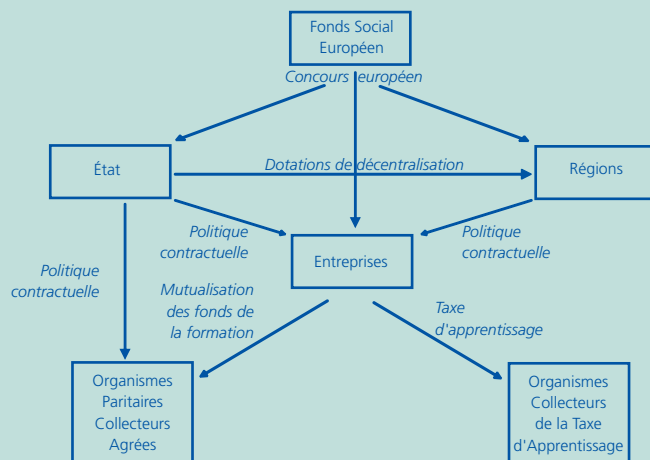
## Pour en savoir plus

Delort A. (2010), « Les prestataires de formation continue en 2008 », *Dares Analyses* n° 053, Dares.

Mainaud T. (2009), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2007 », *Premières Synthèses* n° 49.2, Dares.

Annie DELORT (Dares).

## 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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> janvier 2006, dans dix-sept régions au 1<sup>er</sup> janvier 2007 et dans deux régions au 1<sup>er</sup> janvier 2008. Les deux dernières régions de France métropolitaine ont attendu la date butoir.

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 et les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

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 2008 à 1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de 20 salariés et 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).

*suite de l'encadré page 12*

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

En % de la masse salariale

Taille de l'entreprise	Contribution globale	...affectée au CIF	...affectée à la professionnalisation et au DIF	...affectée au plan de formation (reliquat)
20 salariés et plus .....	1,60	0,20	0,50	0,90
10 à 19 salariés.....	1,05	0,00	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 (OPCA). Les OPCA 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 OPCA, 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 OPCA sont comptabilisées comme une dépense des entreprises.

#### 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 2007 collectée en 2008 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.

#### 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 de l'Objectif 3 2000-2006 et du programme « compétitivité régionale et emploi » 2007-2013 en matière de formation professionnelle continue et d'apprentissage.

Tableau B • Transferts entre financeurs en 2008

En millions d'euros

De \ Vers	État	Régions	Entreprises	Organismes paritaires collecteurs agréés	Organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage
État		2 222	39		
Régions			40		
Entreprises				6 003	1 791
Fonds Social Européen	18	66	8	65	

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 durant leur temps de formation, des allocations versées aux stagiaires demandeurs d'emploi (allocations Unédic et versements de l'État ou des Régions) et des exonérations de charges sociales compensées par l'État.

#### - *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, jeunes employés en contrat d'insertion, de professionnalisation ou d'apprentissage. Ces jeunes ont en général moins de 26 ans. Leur expérience professionnelle et leur qualification sont souvent limitées.

#### - *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 de la mission « Travail et Emploi » et les rapports annuels de performance des missions « Travail et Emploi » et « Enseignement scolaire » 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 ;
- Le Compte de l'Unédic pour les différentes aides et allocations versées aux demandeurs d'emploi indemnisés ;
- 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 OPCA pour les dépenses indirectes et les dépenses des entreprises de moins de 10 salariés ;
- 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 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 2008 sont susceptibles d'être révisés à la marge lors de la prochaine publication.

### Révision des estimations par rapport à l'année précédente

Suite à la disponibilité de nouvelles données, la dépense globale depuis 2000 a été revue à la baisse par rapport à la publication précédente. En effet, certaines dépenses ont été réévaluées à l'aide des données définitives : dépenses de fonctionnement des CFA, exonérations ou crédit d'impôt, dépenses directes des entreprises, données Agefiph, données sur les post-scolaires. D'autres ont été corrigées en fonction des changements liés à l'introduction de la LOLF : part du ministère de l'agriculture dans le financement des dépenses pour l'apprentissage qui était partiellement prise en compte jusqu'en 2007. Enfin, les données sur la formation des personnels hospitaliers entre 2000 et 2005 ont été recalculées car, à partir de 2007, ce sont les données de l'ANFH (quasi exhaustives) qui sont utilisées et non plus celles issues du bilan social (par sondage). Le tableau ci-dessous donne une vue d'ensemble des modifications apportées. Au total, la dépense de l'année 2007 est révisée à la baisse de 0,5 % (28,3 milliards d'euros au lieu de 28,4 précédemment).

*suite de l'encadré page 15*

## Variation de la dépense par rapport à la publication précédente

En millions d'euros

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007
Réévaluation Apprentissage : dépenses CFA.....	111	130	116	107	46	46	91	93
Réévaluation du crédit d'impôt sur les sociétés pour les employeurs d'apprentis.....	0	0	0	0	0	0	0	33
Réévaluation de l'exonération d'impôt sur le revenu du salaire de l'apprenti.....	0	0	0	0	0	0	0	-10
Réévaluation de l'exonération des rémunérations des enseignants des CFA.....	0	0	0	0	0	0	0	-3
Réévaluation des dépenses pour l'Action préparatoire au recrutement (APR).....	0	0	0	0	0	0	0	-17
Réévaluation du crédit d'impôt au titre des dépenses engagées pour la formation du chef d'entreprise.....	0	0	0	0	0	0	0	-1
Réévaluation des post-scolaires.....	0	0	0	0	0	0	5	48
<b>Total État.....</b>	<b>111</b>	<b>130</b>	<b>116</b>	<b>107</b>	<b>46</b>	<b>46</b>	<b>96</b>	<b>142</b>
Réévaluation Apprentissage : dépenses CFA.....	0	0	0	0	0	0	0	-98
Réévaluation des post-scolaires.....	0	0	0	0	0	0	1	-4
Réévaluation agents publics.....	0	0	0	0	0	0	0	-22
<b>Total Régions.....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>-123</b>
Réévaluation Apprentissage : dépenses CFA.....	0	0	0	0	0	0	0	0
Réévaluation des post-scolaires.....	0	0	0	0	0	0	0	-4
<b>Total Autres Collectivités Territoriales.....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-4</b>
Réévaluation Apprentissage : dépenses CFA.....	0	0	0	0	0	0	0	-2
Réévaluation ANFH.....	-198	-208	-255	-294	-339	-310	-300	-148
Réévaluation des post-scolaires.....	0	0	0	0	0	0	0	2
Réévaluation des Primes à l'employeur et à l'apprenti à la signature d'un contrat d'apprentissage (Agefiph).....	0	0	0	0	3	-1	-5	-5
<b>Total Autres Administrations Publiques.....</b>	<b>-198</b>	<b>-208</b>	<b>-255</b>	<b>-294</b>	<b>-335</b>	<b>-311</b>	<b>-305</b>	<b>-154</b>
Réévaluation Apprentissage : dépenses CFA.....	0	0	0	0	0	0	0	28
Réévaluation dépenses directes des entreprises.....	0	0	0	0	0	0	0	3
Réévaluation des post-scolaires.....	0	0	0	0	0	0	1	-8
<b>Total Entreprises.....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>1</b>	<b>22</b>
Réévaluation Apprentissage : dépenses CFA.....	0	0	0	0	0	0	-4	-20
Réévaluation des post-scolaires.....	0	0	0	0	0	0	-4	9
<b>Total Ménages.....</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>0</b>	<b>-8</b>	<b>-11</b>
<b>Total général.....</b>	<b>-87</b>	<b>-78</b>	<b>-139</b>	<b>-187</b>	<b>-289</b>	<b>-265</b>	<b>-216</b>	<b>-129</b>

Pour la fonction publique, la réforme de la formation intervenue en 2007 a modifié les concepts de formation qui ne sont plus tout à fait identiques entre 2007 et 2008 sans qu'il soit possible de rétrograder les séries. Les évolutions sont donc à interpréter avec précaution.

## Nouvelles dépenses de l'État introduites en 2008 :

- Le contrat d'autonomie pour les jeunes des quartiers (plan Espoir banlieues) : seuls les frais de fonctionnement ont été comptés.

## Nouvelles dépenses des autres administrations publiques introduites en 2008 :

- ESAT : frais pédagogiques des personnes handicapées accueillies dans les établissements ou services d'aide par le travail.