

# La formation professionnelle des adultes : un système à la dérive<sup>1</sup>

Pierre Cahuc<sup>2</sup> et André Zylberberg<sup>3</sup>

11 septembre 2006

<sup>1</sup>Cette étude a été réalisée à la demande du Centre d'Observation Economique de la CCIP. Néanmoins, les auteurs assument l'entière responsabilité de son contenu qui n'engage en aucun cas le Centre d'Observation Economique de la CCIP. Les auteurs tiennent à remercier Stéphane Carcillo, Arnaud du Crest, Marc Ferracci et Gilbert Hyvernât, pour leurs remarques constructives.

<sup>2</sup>CREST-INSEE, Université Paris 1, CEPR (Londres) et IZA (Bonn).

<sup>3</sup>CES-EUREQua, CNRS et Université Paris 1.

## Résumé

Un grand nombre d'observateurs jugent que le système de formation professionnelle français est opaque, éclaté, complexe et trop peu transparent pour assurer efficacement l'adaptation de la main-d'œuvre et la promotion sociale. Notre étude ne déroge pas à cette opinion générale, mais elle ajoute que les réformes récentes de la formation professionnelle, pourtant largement consensuelles, ont accru son inefficacité et son inéquité. Nous soutenons qu'il est possible d'adopter un système plus efficace et plus équitable grâce à de profondes réformes qui devraient viser trois objectifs prioritaires : 1) substituer des subventions à l'obligation de "former ou payer" instituée par la loi du 16 juillet 1971 ; 2) réorganiser le service public de l'emploi et de formation professionnelle des adultes autour d'une agence qui offre des parcours différenciés aux demandeurs d'emploi en s'appuyant sur des opérateurs externes, mis en concurrence et rémunérés en fonction du retour et de la stabilité dans l'emploi des bénéficiaires ; 3) supprimer le dispositif du droit individuel à la formation et réorienter la dépense publique en offrant à des publics en difficulté des formations longues, intensives et ancrées dans le secteur marchand.

# Table des matières

|          |  |           |
|----------|--|-----------|
| <b>1</b> | <b>Introduction</b>  | <b>3</b>  |
| <b>2</b> | <b>Que peut on attendre de la formation professionnelle ?</b>  | <b>6</b>  |
| 2.1      | La relation entre formation, salaire et productivité . . . . .   | 6         |
| 2.2      | Ce que gagnent les travailleurs . . . . .  | 7         |
| 2.2.1    | Les bénéfiques salariaux des employés . . . . .  | 8         |
| 2.2.2    | Les bénéfiques pour les chômeurs . . . . .   | 10        |
| 2.2.3    | Les bénéfiques non matériels : le bien-être . . . . .  | 12        |
| 2.2.4    | Les inégalités d'accès à la formation . . . . .  | 13        |
| 2.3      | Ce que gagnent les entreprises . . . . .   | 17        |
| 2.4      | Ce que gagne la collectivité . . . . .   | 18        |
| 2.4.1    | Les rendements collectifs de l'éducation initiale . . . . .  | 19        |
| 2.4.2    | Une méconnaissance des rendements collectifs de la formation professionnelle                             | 20        |
| <b>3</b> | <b>Le système français de formation professionnelle continue</b>   | <b>23</b> |
| 3.1      | Un amoncellement de dispositifs imparfaitement coordonnés . . . . .                                      | 23        |
| 3.1.1    | La formation professionnelle continue des salariés . . . . .   | 23        |
| 3.1.2    | La formation professionnelle des chômeurs . . . . .  | 26        |
| 3.2      | Des financements publics élevés ... dont on ne connaît pas l'efficacité . . . . .                        | 30        |
| 3.2.1    | L'ensemble des dépenses de formation professionnelle . . . . .   | 30        |
| 3.2.2    | Le budget de l'Etat pour la formation professionnelle . . . . .  | 31        |
| 3.2.3    | Comment évaluer les interventions publiques ? . . . . .  | 32        |
| 3.2.4    | La pratique française de l'évaluation de la formation professionnelle :<br>l'exemple de l'AFPA . . . . . | 35        |
| 3.2.5    | La LOLF . . . . .  | 38        |
| 3.3      | Des financements privés sources de distorsions concurrentielles . . . . .                                | 39        |
| 3.3.1    | Entreprises de plus de 10 salariés . . . . .   | 40        |
| 3.3.2    | Entreprises de moins de 10 salariés . . . . .  | 41        |
| 3.3.3    | Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) . . . . .  | 42        |
| 3.4      | L'offre de formation professionnelle . . . . .   | 46        |
| 3.4.1    | Une vue d'ensemble . . . . .   | 46        |
| 3.4.2    | Les organismes publics et parapublics . . . . .  | 49        |
| <b>4</b> | <b>Vers une formation professionnelle continue plus efficace et plus équitable</b>                       | <b>56</b> |
| 4.1      | Substituer des subventions au système "former ou payer" . . . . .  | 57        |
| 4.1.1    | Les conséquences du système "former ou payer" . . . . .  | 57        |
| 4.1.2    | Subventionner . . . . .  | 58        |
| 4.1.3    | Certifier . . . . .  | 59        |
| 4.2      | Mieux gérer la formation professionnelle des chômeurs . . . . .  | 60        |
| 4.2.1    | Instituer un guichet unique . . . . .  | 61        |
| 4.2.2    | Les règles de bonne gestion des opérateurs externes . . . . .  | 62        |
| 4.3      | Réorienter les dépenses vers des publics ciblés pour assurer la promotion sociale .                      | 63        |
| 4.3.1    | Comment faire de la formation professionnelle continue un ascenseur social ?                             | 63        |
| 4.3.2    | Supprimer le système du droit individuel à la formation (DIF) . . . . .                                  | 64        |

|   |           |
|---|-----------|
| 4.3.3 Cibler les aides . . . . .  | 65        |
| <b>5 Conclusion</b>   | <b>65</b> |
| <b>A Annexe : Objectifs et indicateurs du programme “Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques” de la LOLF</b> | <b>72</b> |

# 1 Introduction

Nous attendons tous beaucoup de la formation professionnelle. En témoigne le préambule de la Constitution du 27 octobre 1946, auquel renvoie celui de la Constitution du 4 octobre 1958, où l'on peut lire que "La Nation garantit l'égal accès de l'enfant et de l'adulte à l'instruction, à la formation professionnelle et à la culture". Que le droit à la formation professionnelle soit inscrit dans ces textes fondateurs traduit l'importance que les français attachent à cette notion.

A l'origine, la formation professionnelle des adultes fut conçue comme un outil de promotion sociale. A ses débuts, elle n'est pas considérée comme une politique de l'emploi. Elle commence à le devenir en décembre 1963 avec la création du Fonds national de l'emploi destiné à favoriser l'adaptation des travailleurs à des emplois nouveaux. Bien que le congé individuel de formation soit instauré dès 1966, c'est la loi du 16 juillet 1971, portant "organisation de la formation professionnelle", qui marque sa vraie date de naissance en instaurant un droit à la formation sur le temps de travail et en faisant obligation aux employeurs de consacrer un pourcentage donné de leur masse salariale à la formation professionnelle continue (0,8% en 1972). Depuis lors, toute une série de lois ont renforcé le dispositif initial (congé de conversion en 1985, crédit formation en 1990, plans régionaux en 1993, accompagnement personnalisé en 1998, etc.). La loi du 4 mai 2004 relative à la "Formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social", dite loi Fillon, constitue l'aboutissement (vraisemblablement provisoire) de ce long cheminement. Elle dispose notamment que "*La formation professionnelle tout au long de la vie constitue une obligation nationale. Elle comporte une formation initiale et des formations ultérieures destinées aux adultes et aux jeunes déjà engagés dans la vie active ou qui s'y engagent. Ces formations ultérieures constituent la formation professionnelle continue. La formation professionnelle continue a pour objet de favoriser l'insertion ou la réinsertion professionnelle des travailleurs, de permettre leur maintien dans l'emploi, de favoriser le développement de leurs compétences et l'accès aux différents niveaux de la qualification professionnelle, de contribuer au développement économique et culturel et à leur promotion sociale. Elle vise également à permettre le retour à l'emploi des personnes qui ont interrompu leur activité professionnelle pour s'occuper de leurs enfants ou de leur conjoint ou ascendants en situation de dépendance. L'Etat, les collectivités locales, les établissements publics, les établissements d'enseignement publics et privés, les associations, les organisations professionnelles, syndicales et familiales, ainsi que les entreprises, concourent à l'assurer. Toute personne engagée dans la vie active est en droit de faire valider les acquis de son expérience, notamment professionnelle, en vue de l'acquisition d'un diplôme, d'un titre à finalité professionnelle ou d'un certificat de qualification (...).*"

La loi Fillon, comme toutes celles qui l'ont précédée, voit dans la formation professionnelle

tout au long de la vie le meilleur moyen de favoriser à la fois la promotion sociale et les reconversions des salariés dont les qualifications sont devenues obsolètes<sup>1</sup>. Cette conception rencontre une adhésion quasi-unanime, notamment de la part des partenaires sociaux. Dans cet article, nous soutenons au contraire que le système français de formation professionnelle, tel qu’il s’est construit depuis plus de trois décennies, aboutit à une situation profondément inéquitable et inefficace.

Le système français de formation professionnelle est inéquitable pour au moins trois raisons. Tout d’abord, il profite surtout aux salariés les mieux formés et les mieux payés au départ, dont les formations sont financées par des salariés moins bien payés qu’eux. Ensuite, il offre peu de véritable perspective de promotion sociale. Enfin, il ne permet pas aux chômeurs les plus éloignés de l’emploi de suivre des formations longues et coûteuses, qui seules pourraient favoriser leur retour vers un emploi stable.

Le système français de formation professionnelle est également inefficace, pour au moins deux raisons. Tout d’abord, les obligations de dépenses de formation continue pesant sur les entreprises conduisent à entretenir des circuits de financement opaques aboutissant à des formations dont la qualité est pour le moins très imparfaitement contrôlée. Ensuite, les chômeurs sont pris en charge par plusieurs acteurs mal coordonnés leurs proposant des formations dont les conséquences ne sont ni connues, ni évaluées.

Cette situation provient en grande partie de la volonté de fonder notre système de formation professionnelle sur un droit d’accès universel et indifférencié. Ce choix aboutit aujourd’hui à un énorme gachis. En 2005, la France a dépensé 23 milliards d’euros, soit 1,47% du PIB ou encore 3 fois le coût du RMI, en actions de formation professionnelle n’ayant, dans la plupart des cas, aucun impact avéré sur les parcours professionnels, mais dont les effets anti-redistributifs sont au contraire flagrants. Il est possible de changer cette logique à condition d’accepter trois priorités : 1) l’obligation de “former ou payer” instituée par la loi du 16 juillet 1971 doit être abandonnée et remplacée par un système de subventions ; 2) le service public de l’emploi et de formation professionnelle des adultes doit être réorganisé autour d’une agence offrant des parcours différenciés aux demandeurs d’emploi et qui s’appuie sur des opérateurs externes, mis en concurrence et rémunérés en fonction des succès obtenus dans le retour vers l’emploi des

---

<sup>1</sup>Notre étude est consacrée à la formation professionnelle des adultes dans le secteur marchand. A ce titre, nous ne traitons pas de la formation professionnelle des jeunes (apprentissage et alternance) car d’une part, en France, elle ressort de la formation initiale et, d’autre part, sa mise en œuvre et ses modes de financement sont sensiblement différents de ceux qui s’appliquent à la formation professionnelle des adultes. Nous ne traitons pas non plus de la formation professionnelle dans le secteur public ou parapublic. Il s’agit pourtant d’un sujet d’une grande importance (il suffit de songer à la fonction publique hospitalière par exemple), mais la logique des carrières et de l’allocation des ressources y est très différente de celle du secteur privé. Ne pas s’occuper de la formation professionnelle dans le secteur public, ne veut pas dire ne pas s’intéresser au rôle de l’Etat dans le système de la formation professionnelle en général.

chômeurs ; 3) il faut supprimer le dispositif du droit individuel à la formation et réorienter la dépense publique en offrant à des publics en difficulté des formations longues, intensives et ancrées dans le secteur marchand.

Pour aboutir à ces préconisations, nous commençons par rappeler ce que l'on peut attendre de la formation professionnelle des adultes à la lumière des connaissances accumulées par l'analyse économique. Ce détour est utile, car nous verrons que l'on ne peut malheureusement pas trop en attendre : la formation professionnelle est coûteuse et a des effets aléatoires, hétérogènes et limités sur les parcours professionnels. Ce détour nous permet de comprendre non seulement à qui bénéficie la formation professionnelle mais aussi les justifications de l'intervention publique dans ce domaine. Dans une deuxième étape, nous présentons les grands traits du système français de formation professionnelle continue. Ceci nous permet d'explicitier ses principales faiblesses. Enfin, nos propositions sont développées dans une troisième étape<sup>2</sup>.

---

<sup>2</sup>Les principaux enseignements de chaque section sont rassemblés dans une conclusion d'étape située à la fin de chaque section. Le lecteur pressé peut donc se contenter de les consulter pour aller plus rapidement aux recommandations situées dans la section 4.

## 2 Que peut on attendre de la formation professionnelle ?

La formation professionnelle continue est souvent considérée comme le meilleur, voire le seul, moyen d'améliorer les perspectives d'emploi et les parcours professionnels. Elle permettrait à la fois d'insérer systématiquement dans le monde du travail les personnes qui en sont le plus éloignées et d'offrir des perspectives de promotion sociale à tous les salariés. Cette croyance imprègne en profondeur le système français de formation professionnelle et c'est pourquoi il a d'ailleurs été bâti, pour l'essentiel, sur le principe d'une *obligation*, faite aux entreprises, de former en permanence le plus grand nombre possible de travailleurs.

Le système français de formation professionnelle a ainsi accumulé une multitude de dispositifs en supposant connues les réponses à un grand nombre de questions parfois embarrassantes. Quel supplément de salaire peut-on attendre d'un stage de formation continue ? La formation professionnelle améliore-t-elle les perspectives d'emploi des chômeurs ? Bénéficie-t-elle aux salariés, aux entreprises, ou aux deux ? Bénéficie-t-elle aux salariés plutôt faiblement qualifiés ou plutôt très qualifiés ? Favorise-t-elle l'épanouissement personnel indépendamment de ses effets sur le bien être matériel ? Dans quelle mesure les gains collectifs de la formation professionnelle sont-ils différents des gains individuels ?

Grâce à l'exploitation d'enquêtes portant sur des milliers d'observations, ces questions n'ont obtenu des réponses précises que depuis une période très récente. Bien que des zones d'ombre subsistent encore, tous les éléments dont on dispose à l'heure actuelle poussent à conclure que les prémisses ayant inspiré l'élaboration du système français de formation professionnelle sont en grande partie erronées.

### 2.1 La relation entre formation, salaire et productivité

La formation professionnelle est un investissement qui peut accroître la productivité des personnes qui en bénéficient et, éventuellement, d'autres personnes avec qui ces bénéficiaires interagissent. En principe, des gains de productivité doivent se traduire par des augmentations de salaires mais, dans le domaine de la formation, ce n'est pas toujours le cas pour au moins deux séries de raisons tenant à la nature de la formation dispensée et à la structure de la concurrence sur les marchés<sup>3</sup>.

#### *Formation spécifique et formation générale*

La nature de la formation influence profondément la relation entre gains de productivité et salaires (Becker, 1964). Si la formation est *spécifique*, c'est-à-dire si elle accroît la productivité

---

<sup>3</sup>Voir sur ce point la synthèse de Leuven (2005).



du bénéficiaire dans une seule entreprise, celui-ci n'a pas la possibilité de mettre en concurrence plusieurs entreprises pour accroître son salaire. Dans ce cas, la formation reçue n'a aucun impact sur le salaire. Puisque l'employeur en retire tous les bénéfices et que le salarié n'en retire aucun, en principe seul l'employeur devrait participer au financement d'une formation de ce type. Au contraire, si la formation est *générale*, c'est-à-dire susceptible d'accroître la productivité du bénéficiaire dans plusieurs entreprises, celui-ci peut faire jouer la concurrence entre les employeurs et obtenir ainsi des hausses de salaire. Une formation générale ne devrait donc être financée que par les salariés.

### *L'influence du mode de formation des salaires*

Cependant, certaines imperfections du mécanisme concurrentiel affaiblissent le lien entre formation générale et salaire. C'est le cas lorsque l'employeur dispose d'un avantage informationnel sur les capacités de ses propres salariés par rapport à des employeurs potentiels (Katz et Ziderman, 1990 ; Chang et Wang, 1996). Par ailleurs, si les employeurs sont peu nombreux sur un segment précis du marché du travail (on dit alors que les employeurs ont un pouvoir de "monopsonne") ils ont alors la possibilité de fixer des salaires inférieurs à la productivité du travail. Il en résulte que les gains de productivité induits par une meilleure formation générale ne sont pas intégralement répercutés sur les salaires (Acemoglu et Pischke, 1999). La présence de syndicats, qui compriment la structure des salaires, peut aussi contribuer à déconnecter la relation entre productivité et salaire (Booth et Chatterji, 1998).

Ces analyses montrent que le lien entre investissement en formation et augmentation des salaires due à une hausse de la productivité est loin d'être automatique. Le libre jeu du marché pourrait ainsi aboutir à des investissements trop faibles et l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine serait alors légitime. Encore faut-il pour cela que les investissements projetés augmentent véritablement la productivité. Or, un des enseignements majeurs des travaux empiriques consacrés à l'évaluation des rendements de la formation est que ces derniers diffèrent fortement selon les caractéristiques des formations dispensées et celles des bénéficiaires. En particulier, il n'est pas établi que la formation professionnelle augmente toujours la productivité et les salaires.

## **2.2 Ce que gagnent les travailleurs**

Dans l'estimation des rendements de la formation professionnelle, il faut distinguer le groupe des personnes en emploi de celui des chômeurs, car les bénéfices d'une telle formation ne sont pas nécessairement identiques pour ces deux populations. L'élévation du niveau des connaissances peut aussi avoir un impact sur le bien-être des individus en dehors de tout bénéfice matériel ;

il faut en tenir compte dans le bilan de la formation professionnelle. Enfin, l'efficacité de cette dernière doit être examinée en parallèle avec ses effets sur la distribution et la re-distribution des revenus.

### 2.2.1 Les bénéficiaires salariaux des employés

De façon très générale, les travaux portant sur l'évaluation des rendements de l'éducation essaient de mettre en évidence un lien causal entre un investissement éducatif et les revenus de son bénéficiaire. Le principe consiste à comparer les revenus de personnes dont les durées d'étude diffèrent. L'évaluation des rendements de la formation professionnelle suit cette méthodologie.

*Une forte corrélation entre formation professionnelle et revenu...*

L'identification d'une relation de cause à effet entre un investissement éducatif et un surcroît de revenu est une tâche ardue dans la mesure où les individus qui font les études les plus longues sont généralement ceux dont les qualités personnelles, en dehors de tout investissement éducatif, les rendent plus efficaces dans les diverses tâches qu'ils accomplissent au cours de leurs parcours professionnels. Il est donc difficile de savoir si les personnes qui font les études les plus longues ont des revenus plus élevés à cause de leurs qualités intrinsèques ou bien à cause des études elles-mêmes. Les très nombreux travaux consacrés aux rendements de l'éducation ont néanmoins réussi à élaborer des méthodes pour identifier cette relation causale<sup>4</sup>. Pour l'essentiel, le résultat auxquels ils aboutissent est qu'une année d'étude supplémentaire accroît le revenu annuel<sup>5</sup> dans une fourchette variant entre 5% et 15%. Il faut garder ce chiffre à l'esprit chaque fois que l'on évoque les bénéfices supposés de la formation professionnelle continue.

L'évaluation de l'impact de la formation professionnelle emprunte les mêmes voies et pose les mêmes difficultés que celles rencontrées pour évaluer les conséquences de l'éducation : ce sont aussi les personnes les plus efficaces qui ont intérêt à investir le plus dans la formation professionnelle. De même, les entreprises ont intérêt à former les personnes potentiellement les plus efficaces. Il n'est donc pas surprenant que les méthodes qui en restent à l'estimation des corrélations entre formation et salaire pour évaluer les rendements de la formation professionnelle (la plus courante est la méthode dite "des moindres carrés ordinaires") aboutissent généralement à des ordres de grandeur très élevés. L'étude de Bassanini *et al.* (2005, Tableau 4.2, page 127) utilise cette approche pour estimer les rendements de la formation professionnelle pour 12 pays

---

<sup>4</sup>Voir Cahuc et Zylberberg (2004), chapitre 2 et Gurgand (2005).

<sup>5</sup>Le revenu annuel est un indicateur différent des gains de l'éducation que le salaire horaire, car il tient compte de la durée du travail. Un grand nombre de travaux montrent que les personnes les plus éduquées ont des revenus annuels plus importants à la fois parce que leurs salaires horaires sont plus élevés et parce qu'elles travaillent plus longtemps (en particulier elles restent moins longtemps au chômage).

européens sur la période 1995-2001 à partir du Panel Européen des Ménages<sup>6</sup>. Elle trouve, qu'en France, un stage de formation d'une durée moyenne de l'ordre de deux semaines est associée à un accroissement de salaire horaire de 7,2%. Si ce résultat rendait réellement compte de l'effet causal de la formation professionnelle sur les salaires, il signifierait que deux semaines de ce type de formation augmenteraient le salaire tout autant qu'une année d'étude à plein temps en milieu scolaire ou universitaire! Tel n'est évidemment pas le cas, car la mise en évidence d'une corrélation entre des périodes de formation professionnelle et des hausses de salaires ne peut en aucun cas s'interpréter comme une relation causale entre formation professionnelle et salaire.

*...mais un impact causal faible*

Les stratégies mises en œuvre pour repérer un effet causal aboutissent à des ordres de grandeur plus faibles. Toute une série de travaux utilise des données de panel qui permettent d'observer les individus sur plusieurs années. Il devient alors possible d'identifier un lien causal entre formation et salaire lorsque les salaires d'un même individu croissent plus vite après qu'il ait bénéficié d'une formation. En effet, s'il apparaît que les salaires des personnes augmentent systématiquement après avoir suivi une formation, il est vraisemblable que la formation exerce un effet causal sur les gains salariaux<sup>7</sup>. Dans cette optique, on peut examiner la corrélation entre les périodes de formation et les variations de salaires en suivant les parcours d'un très grand nombre d'individus sur une longue période. On aboutit alors à des estimations des rendements de la formation professionnelle beaucoup plus faibles que ceux obtenus par les méthodes qui se contentent de calculer des corrélations sur des données "en coupe". Ainsi, l'étude de Bassanini *et al.* (2005, tableau 4.2, page 127) citée plus haut ne trouve aucun effet significatif sur le salaire horaire d'un stage de formation d'une durée moyenne de l'ordre de deux semaines.

L'approche par les "variables instrumentales" cherche à mettre en évidence le lien causal entre formation et salaire en utilisant des variables a priori corrélées aux décisions de suivre une formation sans être corrélées aux niveaux des salaires. Les corrélations entre les variables instrumentales et le salaire rendent alors compte de l'impact causal de la formation sur le salaire, puisque ces variables influencent les décisions de formation sans concerner directement les salaires. Par exemple, si une subvention à la formation est accordée de manière aléatoire à certains individus et pas à d'autres, la mise en évidence d'une corrélation entre la subvention et le salaire prouve l'existence d'un impact causal de la formation sur le salaire : la subvention à la formation est alors la "variable instrumentale" qui est corrélée à la formation mais non aux salaires observés

---

<sup>6</sup>Cette étude utilise aussi d'autres approches pour repérer des relations causales.

<sup>7</sup>Cette approche laisse cependant subsister des "biais de sélection" dans la mesure où les personnes qui suivent les formations ne sont pas choisies aléatoirement. Il est vraisemblable que les formations dispensées auraient eu des conséquences différentes sur les personnes qui n'en n'ont pas bénéficié.

préalablement à la formation<sup>8</sup>. L'approche par les variables instrumentales conduit généralement à estimer des valeurs très faibles des rendements de la formation. Par exemple, Goux et Maurin (2000) trouvent, qu'en France, le supplément de salaire des employés bénéficiant de la formation professionnelle provient uniquement de leurs caractéristiques personnelles. En d'autres termes, ce sont les salariés les plus productifs qui suivent les stages de formation et qui obtiennent les plus fortes hausses de salaire. La même étude montre aussi qu'une analyse de corrélation ne tenant pas compte du fait que les personnes qui suivent des formations ont des salaires plus élevés avant les formations, prédit qu'une semaine de formation continue augmente le salaire du bénéficiaire de 5%. Un tel chiffre est évidemment invraisemblable si l'on se rappelle qu'une année entière d'éducation accroît le revenu annuel dans une fourchette comprise entre 5% et 15%.

Enfin, il convient de souligner que les rendements de la formation ne sont pas les mêmes pour toutes les catégories de salariés. Les très nombreuses études empiriques menées dans de nombreux pays sur cette question s'accordent à considérer que les rendements de la formation sont significativement plus faibles pour les personnes les moins qualifiées. Par exemple, la contribution de Bassanini *et al.* (2005, tableau 5.5, p 149) montre que les travailleurs sans diplôme d'étude secondaire ont des rendements privés de la formation professionnelle inférieurs aux autres. Ces résultats recourent les conclusions de Heckman (1999) qui souligne que les rendements nets de la formation sont faibles, voire négatifs, pour les adultes les moins qualifiés.

### **2.2.2 Les bénéfices pour les chômeurs**

Les évaluations des programmes de formation des chômeurs proviennent, dans leur écrasante majorité, des Etats-Unis. Les évaluations européennes ont débuté plus tard et sont encore assez rares, bien que leur nombre ait cru de manière significative depuis le milieu des années quatre-vingt dix. Dans la plupart des cas, ces programmes semblent avoir un impact très limité sur le devenir des demandeurs d'emploi.

#### *Des effets décevants*

Les évaluations menées en Suède (Sianesi, 2004) ou en Suisse (Van Ours et Zweimüller, 2000) trouvent que les actions de formation en direction des demandeurs d'emploi ont des effets très faibles, voire nuls, sur leurs possibilités de retour vers l'emploi. Les travaux de Lechner

---

<sup>8</sup>Dans les faits, il est souvent difficile de trouver des variables corrélées aux choix de formation mais non corrélées aux salaires. La démarche habituelle consiste à expliquer le niveau de formation par ses niveaux passés ou par les variations de ses niveaux passés. Cette démarche nécessite de supposer que les variations passées des niveaux de formation sont corrélées au niveau courant de formation mais sont indépendantes du salaire. Il existe des tests statistiques pour vérifier la validité de ce type d'hypothèse. Voir les travaux de Arrelano et Bond (1991) et Arrelano et Bover (1995).

(1996) et de Hujer *et al.* (1997) mettent cependant en évidence un impact positif de court terme de la formation sur le taux de retour vers l'emploi des chômeurs en Allemagne. Mais ils trouvent aussi que les taux d'emplois des personnes qui ont bénéficié de ces formations ne sont pas durablement modifiés. L'estimation récente des programmes de formation mis en place par l'UNEDIC en France conforte ces conclusions. Ainsi, l'exploitation du Fichier National des Assedic sur la période 1996-2004 montre qu'environ 10% des demandeurs d'emploi ont suivi un stage de formation d'une durée moyenne de cinq mois sur cette période. Ferracci (2005) estime que ces stages de formation ont augmenté le taux d'emploi des personnes qui en ont bénéficié de seulement 1% au bout d'un an et il ne décèle plus aucun effet significatif à partir de 36 mois après le stage.

De tous ces travaux, il ressort que la plupart des programmes de formation n'améliorent pas significativement les perspectives d'emploi des chômeurs. Seuls quelques programmes de formation destinés aux femmes de plus de 25 ans, issues de milieux défavorisés, jouissent d'une certaine efficacité. En revanche, ces programmes sont nettement moins bénéfiques pour les hommes adultes et même franchement décevants pour les jeunes, surtout pour ceux de sexe masculin. Il apparaît aussi que ce sont les individus les moins qualifiés qui tirent le moins d'avantage des programmes de formation. Comme ces programmes sont coûteux, leur rendement net est généralement négatif, ce qui signifie qu'il serait sans doute préférable de donner directement les ressources utilisées aux bénéficiaires plutôt que de leur faire suivre des programmes qui n'améliorent pas vraiment leur situation sur le marché du travail, voire les handicapent en les stigmatisant. Mais il est aussi possible de mettre en œuvre des programmes plus efficaces que ceux qui existent actuellement en suivant certains principes concernant la durée et la qualité des formations.

#### *Durée et coût de la formation*

La faible efficacité de ces programmes provient en grande partie du fait qu'ils proposent des formations trop courtes ne permettant pas d'acquérir des connaissances professionnelles directement valorisables sur le marché du travail. L'expérience des Job Corps menée aux Etats-Unis illustre bien ce constat. Les Job Corps sont un programme destiné aux jeunes de 16 à 24 ans en situation d'échec scolaire. Environ 60000 jeunes sont enrôlés chaque année dans ce programme qui possède la particularité d'être très coûteux. Les Job Corps proposent des cours, des stages d'apprentissage, un encadrement dans un large éventail d'activités péri-scolaires destinées à favoriser la responsabilité personnelle et l'autodiscipline. Les participants doivent nécessairement résider dans les institutions offrant ces programmes. Chaque jeune reste environ huit mois dans le programme et coûte en moyenne 16500 dollars à la collectivité. La comparaison de ce montant

avec la dépense annuelle moyenne pour un élève du secondaire, qui est de 7000 euros en France, indique que les Job Corps sont effectivement très coûteux.

L'efficacité des Job Corps a pu être évaluée grâce à une "expérience contrôlée", réalisée au milieu des années 1990, qui a comparé les performances de près de 7000 jeunes ayant bénéficié de ce programme – ils forment le groupe test – avec celles de 4500 jeunes qui désiraient en bénéficier, mais qui n'y ont pas eu accès – ils forment le groupe témoin (voir Bughardt *et al.*, 2001). Les deux groupes ont été suivis pendant quatre ans après leur sortie du programme. Les adolescents passés par les Job Corps obtiennent des revenus de 12% plus élevés à la fin de la quatrième année. Ils chutent moins dans la délinquance : leur taux d'arrestation est inférieur de 16% à celui des jeunes appartenant au groupe témoin n'ayant pas bénéficié du programme. Ces résultats indiquent que des programmes ciblés, disposant de moyens conséquents, tournés vers l'acquisition de savoirs professionnels, peuvent nettement améliorer l'insertion des jeunes en difficulté.

Finalement, l'ensemble des études montre que l'impact de la formation professionnelle sur le salaire et la pérennité de l'emploi est très incertain et vraisemblablement nul dans de nombreux cas. Ces résultats sont somme toute cohérents avec ceux issus des travaux consacrés à l'évaluation des rendements de l'éducation initiale et qui estiment qu'une année supplémentaire d'éducation à plein temps se traduit par un accroissement de revenu compris entre 5 et 15%. Il n'y a donc aucune surprise à constater que des formations nettement plus courtes aient un impact très faibles sur les revenus.

### **2.2.3 Les bénéfices non matériels : le bien-être**

L'analyse économique ne se limite pas à examiner l'impact de l'éducation et de la formation sur les revenus et l'insertion en emploi. L'éducation et la formation peuvent aussi favoriser un épanouissement personnel dont les bienfaits ne sont pas pris en compte par les performances sur le marché du travail. A ce titre, il est intéressant d'examiner les relations entre l'éducation, la formation et des indicateurs de satisfaction que fournissent de nombreuses enquêtes. Les travaux portant sur cette question aboutissent à des résultats mitigés (Clark et Oswald, 1996 ; Hartog et Oosterbeek, 1998 ; Allen et van der Velden, 2001). Il apparaît généralement que l'éducation est corrélée positivement au niveau de satisfaction générale déclaré. Le tableau 1 illustre ce résultat. On y voit que la probabilité qu'un individu déclare être "très heureux" ou "assez heureux" plutôt que "pas très heureux" ou "pas heureux du tout" est corrélée positivement au niveau d'éducation pour des personnes interrogées dans 30 pays de l'OCDE en 2001<sup>9</sup>.

---

<sup>9</sup>Nous utilisons le *World Value Survey* pour les 30 pays de l'OCDE. Le *World Value Survey* est une enquête réalisée depuis le début des années 1980 qui interroge environ 1500 personnes dans chaque pays à intervalles

L'effet est néanmoins faible, puisqu'une année d'étude supplémentaire est associée à un accroissement de 0,25% de la probabilité de déclarer être heureux plutôt que malheureux. En outre, la corrélation positive entre le niveau d'éducation et la satisfaction personnelle n'est pas nécessairement l'expression d'une relation causale. Elle peut provenir d'une liaison entre l'éducation et d'autres variables, elles-mêmes corrélées avec la satisfaction. Le tableau 1 suggère que tel est le cas. Dans la deuxième colonne de ce tableau la satisfaction n'est plus seulement expliquée par l'âge et les années d'éducation, mais aussi par le revenu et des effets fixes propres à chaque pays introduits pour rendre compte de l'impact de l'environnement national. La corrélation entre l'éducation et la satisfaction devient alors *négative*. La seconde colonne du tableau 1 montre qu'une année d'étude supplémentaire est associée à une diminution de 0,14% de la probabilité de déclarer être heureux plutôt que malheureux. En revanche, passer du plus bas au plus haut tiers de la distribution des revenus est associé à un accroissement d'environ 10% de la probabilité de se déclarer heureux. La corrélation positive entre éducation et satisfaction provient en fait d'une corrélation positive entre éducation et revenu d'une part et revenu et satisfaction d'autre part. En d'autres termes, les personnes qui ont fait le plus d'études ont des revenus plus élevés et sont plus heureuses grâce à leurs revenus, mais non à cause de leur niveau d'étude. Il y a donc de très fortes raisons de penser que l'éducation et la formation accroissent la satisfaction personnelle si elles permettent en même temps d'améliorer les perspectives de revenu.

#### **2.2.4 Les inégalités d'accès à la formation**

##### *Les effets anti-redistributifs de la formation professionnelle continue*

Dans tous les pays de l'OCDE l'accès à la formation professionnelle croît avec le niveau d'instruction initiale. La France ne déroge pas à cette tendance générale. Le tableau 2 montre que le taux de participation à la formation continue des salariés sans diplôme est plus de trois fois inférieur à celui des salariés titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. La situation est à peine moins défavorable pour les demandeurs d'emploi : le taux de participation à la formation continue des chômeurs sans diplôme est deux fois plus faible que celui des chômeurs titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur. Dans tous les pays, l'accès à la formation diminue aussi généralement avec l'âge, surtout à partir de la quarantaine. En France, cette diminution est particulièrement sensible chez les chômeurs de plus de 50 ans. Il apparaît aussi que, pour tout âge et tout niveau de diplôme, les chômeurs ont généralement moins accès à la formation que les salariés en emploi (mais, en moyenne, pour des durées plus longues).

On constate aussi que, pour les salariés, l'accès à la formation croît très sensiblement avec 

---

réguliers. De nombreuses informations sur cette enquête sont disponibles à l'adresse [www.worldvaluessurvey.org](http://www.worldvaluessurvey.org).

| Variable dépendante      | Satisfaction                    |                                 |
|--------------------------|---------------------------------|---------------------------------|
| Nombre d'années d'études | 0,25 <sup>***</sup><br>(10,51)  | -0,14 <sup>***</sup><br>(-3,08) |
| Homme                    | -2,1 <sup>***</sup><br>(-7,03)  | -3,28 <sup>***</sup><br>(-6,34) |
| Age                      | -0,35 <sup>***</sup><br>(-7,08) | -0,374 <sup>**</sup><br>(-4,30) |
| Age <sup>2</sup>         | 0,003 <sup>***</sup><br>(4,80)  | 0,003 <sup>***</sup><br>(3,40)  |
| Bas revenu               | Référence                       | Référence                       |
| Revenu moyen             |                                 | 4,754 <sup>***</sup><br>(6,77)  |
| Haut revenu              |                                 | 9,67 <sup>***</sup><br>(14,07)  |
| Effets fixes pays        | Non                             | Oui <sup>***</sup>              |
| Pseudo-R <sup>2</sup>    | 0,030                           | 0,0774                          |
| Observations             | 86163                           | 31960                           |

World Value Survey 2001

TAB. 1 – Nombre d'années d'éducation et satisfaction. Estimation d'un modèle probit sur la réponse à la question : "Dans l'ensemble, êtes vous heureux ?, très heureux, assez heureux, pas très heureux, pas du tout heureux". L'estimation porte sur la probabilité de répondre très heureux ou assez heureux. Les coefficients correspondent aux effets marginaux exprimés en pourcentage. Les chiffres entre parenthèses sont les statistiques de Student. Lecture : première ligne, première colonne, une année d'étude supplémentaire accroît la probabilité de se déclarer très heureux ou assez heureux de 0,25 pourcent.

|                          | Chômeurs | Salariés<br>(y compris public) |
|--------------------------|----------|--------------------------------|
| <b>Taux d'accès en %</b> |          |                                |
| <b>Par âge</b>           |          |                                |
| 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                           |
| <b>Par diplôme</b>       |          |                                |
| 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                           |

Lecture : parmi les jeunes salariés de 15 à 29 ans, 25,9% ont suivi au moins une formation entre avril 1999 et février 2000.

Source : Gelot et Minni (2004), enquête "formation continue 2000".

TAB. 2 – Taux d'accès à la formation continue



la taille de l'entreprise (voir plus loin le tableau 6). Il est également établi que la durée moyenne de formation dont bénéficie un chômeur est nettement plus longue que celle d'un salarié : 383 heures contre 97 heures (Gelot et Minni, 2004). La raison est que les formations des salariés ayant un emploi sont principalement des actions courtes d'adaptation, tandis que les chômeurs sont supposés avoir besoin de remises à niveau plus approfondies.

L'accès à la formation professionnelle continue est donc principalement réservé aux salariés les plus qualifiés, âgés de moins de 50 ans et travaillant dans les grandes entreprises. A l'opposé, ce sont les chômeurs peu qualifiés et ayant plus de 50 ans qui accèdent le moins à ce type de formation. La formation continue bénéficie donc prioritairement aux personnes pas trop âgées et qui sont déjà les mieux formées.

Il ne faudrait cependant pas en déduire que cette répartition est nécessairement inefficace. En effet, comme les rendements de la formation diminuent avec l'âge et augmentent avec le niveau de qualification, il apparaît simplement que ce sont les personnes pour lesquelles la formation a le plus haut rendement qui en bénéficient le plus. A première vue, l'effort de formation est donc réparti efficacement puisqu'il se concentre sur les personnes pour lesquelles ce type d'investissement a les rendements les plus élevés. Si ces personnes supportaient directement ou indirectement le financement de leur formation, l'efficacité économique et l'équité iraient de conserve. Mais il n'en est rien. En France, seule une très petite minorité de personnes participent aux frais de leur formation. Comme nous le verrons dans la section 3, la formation professionnelle continue est en grande partie financée par un système de prélèvements obligatoires qui fait abstraction des bénéficiaires finaux. Ce système est donc anti-redistributif puisque, *in fine*, il contribue à augmenter les revenus des personnes bénéficiant déjà de revenus élevés.

### *Les contraintes de financement*

Les contraintes de financement sont une source potentielle d'inégalité d'accès et de sous-investissement en formation. Des imperfections sur le marché du crédit peuvent impliquer que les salariés n'ont pas toujours la possibilité d'emprunter pour financer des formations rentables. Pour ce qui concerne l'éducation initiale, l'importance des contraintes de financement a été étudiée aux Etats-Unis par Carneiro et Heckman (2004) et au Royaume-Uni par Dearden *et al.* (2004). Ces articles isolent l'impact du niveau de revenu des parents sur les choix éducatifs en contrôlant attentivement le rôle des autres variables familiales, individuelles et environnementales observables qui pourraient agir sur ces choix. L'influence d'un effet résiduel du revenu des parents sur les choix d'éducation est supposée traduire l'existence de contraintes de financement. Carneiro et Heckman (2004) ne parviennent pas à mettre en évidence de telles contraintes aux Etats-Unis tandis que Dearden *et al.* (2004) trouvent que ces contraintes étaient inexistantes au

Royaume-Uni dans les années 1970 mais semblent devoir être prises en compte pour les années 1980.

Ces résultats suggèrent que, contrairement à une idée largement répandue, l'existence de contraintes de financement dans le domaine de l'éducation initiale est loin d'être une vérité universelle. Tel devrait aussi être le cas pour ce qui concerne la formation professionnelle. A notre connaissance, il n'existe pas d'études portant précisément sur ce thème en France. Il serait pourtant crucial d'en disposer pour savoir quel public doit, le cas échéant, bénéficier d'un accès privilégié au crédit pour financer ses formations.

### *L'envie de formation*

Le désir de se former ne semble pas être très ardent pour une majorité de personnes. Une enquête récente du Centre européen pour le développement de la formation professionnelle (CEDEFOP) portant sur les personnes âgées de 25 à 64 dans l'Union européenne, révèle que moins d'un tiers des personnes qui n'ont pas suivi de formation dans l'année précédant l'enquête auraient aimé le faire (elles ne sont qu'un quart pour la France seule)<sup>10</sup>. La même enquête indique aussi qu'à l'échelle de l'UE-15, la moitié de la population des 25-64 ans n'est pas disposée à dépenser le moindre centime pour acquérir de nouvelles connaissances professionnelles.

L'inégal accès à la formation va de pair avec une inégale volonté d'y participer. Ainsi, l'enquête "formation continue 2000"<sup>11</sup> indique que ce sont les salariés les moins qualifiés qui ont déclaré le plus fréquemment ne pas avoir eu de besoins de formation non satisfaits. La figure 1 illustre plus précisément ce constat. Elle montre que les ouvriers, dont le taux d'accès à la formation est de 21%, ne déclarent que dans 17% des cas avoir eu des envies ou des besoins de formation non satisfaits, tandis qu'à l'opposé, les cadres et les personnes exerçant des professions intellectuelles supérieures estiment dans 29% des cas avoir des besoins de formation non satisfaits, bien que leur accès à la formation soit deux fois et demie supérieur à celui des ouvriers. En d'autres termes, les besoins de formation non satisfaits ont généralement tendance à *augmenter* avec la formation initiale et le taux d'accès à la formation. L'étude de Leuven et Oosterbeek (1999), aboutit au même type de conclusion à partir de l'enquête *International Adult Literacy Survey* concernant le Canada, l'Allemagne, les Pays-Bas, la Pologne, la Suède, la Suisse et les Etats-Unis.

---

<sup>10</sup>Plus précisément, au cours des 12 derniers mois précédant l'enquête, sur 100 adultes entre 25 et 64 ans dans l'UE-15, environ 68 n'ont pas suivi de formation et 20 seulement ont déclaré qu'ils auraient aimé le faire. Pour la France seule, ces chiffres atteignent respectivement 74 et 18. Voir Cedefop (2003).

<sup>11</sup>Cette enquête est une enquête complémentaire de l'Enquête emploi. Les besoins de formation non satisfaits sont connus par les réponses à la question : "au cours de 14 derniers mois, avez-vous eu un besoin ou une envie de formation non satisfait dans un but professionnel ou personnel?".

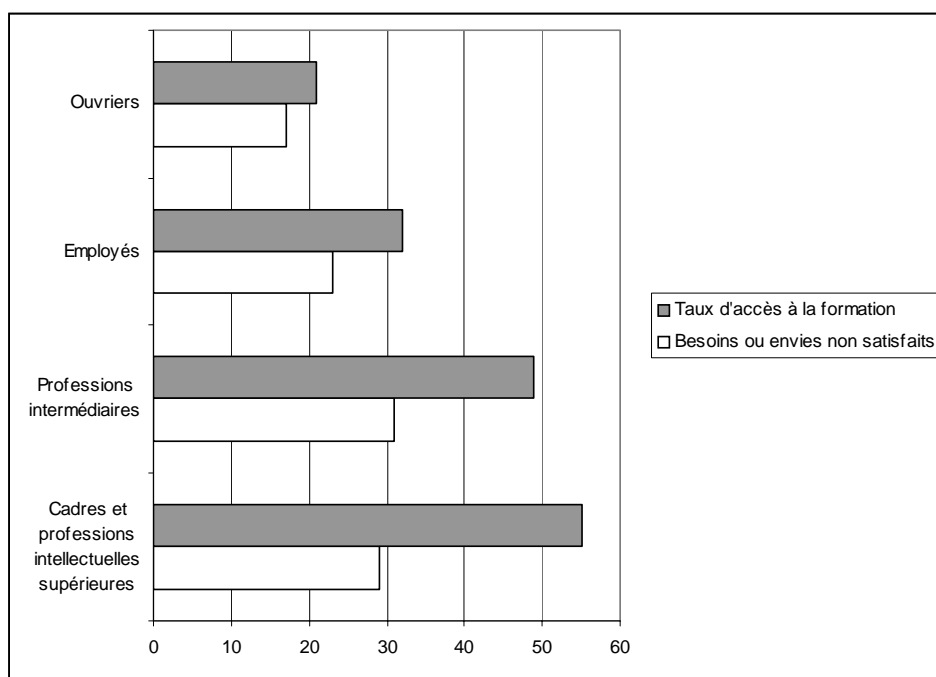


FIG. 1 – Taux d'accès et besoins non satisfaits à la formation continue en 1999 en France. Source : Enquête formation continue 2000.

### 2.3 Ce que gagnent les entreprises

Peu d'études ont été consacrées à l'estimation des effets de la formation professionnelle sur la productivité au niveau de l'entreprise<sup>12</sup>. Pour celles qui existent, la démarche habituelle consiste à utiliser des données d'entreprises (ou sectorielles) afin de mettre en évidence une corrélation entre la productivité moyenne<sup>13</sup> (ou le salaire moyen) et des mesures de la dépense pour la formation de chaque entreprise (ou secteur). Ces études se heurtent à de nombreuses difficultés méthodologiques. Tout d'abord, le coût réel des formations est difficile à évaluer. Les données sont souvent peu précises et les "coûts d'opportunité" des formations, qui représentent les coûts dus à l'absence des salariés en formation, sont difficiles à estimer. De plus, il est impossible d'évaluer véritablement la productivité des salariés ayant bénéficié d'une formation. Les données disponibles ne permettent d'appréhender que la productivité de l'ensemble des salariés d'une entreprise. Or, à une date donnée, l'écrasante majorité de ces salariés ne bénéficie d'aucune formation dans la plupart des cas. Enfin, il ne faut pas confondre corrélation et causalité. La détection d'une relation entre investissement en formation et gains de productivité à partir de

<sup>12</sup>Ces études sont répertoriées dans la synthèse de Bassanini *et al.* (2005).

<sup>13</sup>La productivité moyenne est définie comme la valeur ajoutée divisée par l'effectif de l'entreprise ou du secteur considéré.

l'examen des corrélations entre ces variables se heurte au même problème de causalité que celui rencontré pour estimer l'impact de la formation sur les salaires dans la mesure où ce sont les entreprises dont la productivité croît le plus vite qui peuvent aussi avoir intérêt à plus investir en formation. Les stratégies empiriques adoptées pour résoudre ce problème sont identiques à celles utilisées pour mieux cerner les effets propres de la formation professionnelle sur les salaires : utilisation de données de panel et technique des “variables instrumentales” (voir § 2.2.1).

Les résultats ressemblent beaucoup à ceux portant sur les salaires. Les corrélations entre formation professionnelle et gains de productivité sont généralement très élevées. Mais dès que l'on cherche à mettre en évidence des relations causales, l'impact de la formation se réduit très fortement, ce qui confirme que ce sont les entreprises les plus performantes qui font le plus appel à la formation continue. Néanmoins, la qualité des données ne permet pas de résoudre convenablement tous les problèmes de causalité ce qui rend très fragiles et incertains les résultats concernant l'impact de la formation professionnelle sur la productivité (Bartel, 2000). Par exemple, Dearden *et al.* (2005) estiment l'impact de la formation sur les salaires et la productivité à partir de données sectorielles au Royaume-Uni sur la période 1983-1996. Bien qu'ils essayent de traiter des problèmes de causalité par la méthode des variables instrumentales, ils trouvent que l'impact de la formation sur la productivité est six fois plus élevé que celui de l'éducation initiale (une année de formation continue aboutirait à un accroissement de la productivité de 60%). L'effet sur les salaires est (seulement !) trois fois plus élevé : une année de formation continue n'entraînerait qu'un accroissement de 30% des salaires. Ces résultats sont trop éloignés de ceux obtenus à partir de données sur les individus pour être crédibles. La contribution de Dearden *et al.* (2005) illustre parfaitement les difficultés auxquelles sont confrontées les analyses du lien causal entre formation et productivité. Dans l'ensemble, ces analyses, encore trop rares, n'ont pas permis de dégager une vision cohérente de l'impact de la formation professionnelle sur la productivité<sup>14</sup>.

## 2.4 Ce que gagne la collectivité

Jusque-là, nous nous sommes attachés à l'estimation des rendements privés de la formation. Nous avons vu que la formation a vraisemblablement un impact positif sur les salaires et la productivité sans qu'il soit toujours possible de le chiffrer précisément. Néanmoins, il est possible que les rendements collectifs de la formation soient différents des rendements privés.

---

<sup>14</sup>Nous rejoignons sur ce point la conclusion de de Bassanini *et al.* (2005) et de Pischke (2005).

### 2.4.1 Les rendements collectifs de l'éducation initiale

Plusieurs études suggèrent que rendements collectifs et privés de l'éducation initiale sont différents. La principale raison tient à la présence des "externalités" induites par l'éducation. Rappelons que la notion d'externalité recouvre des situations où un agent bénéficie (ou pâtit) des décisions prises par d'autres agents sans qu'il y ait de compensation financière pour les conséquences de ces décisions. Le plus souvent, l'éducation d'une personne induit des externalités positives pour son entourage. Ainsi, l'éducation améliore la socialisation, ce qui se traduit notamment par un taux de délinquance plus faible pour les personnes les plus éduquées. Par exemple Lochner et Moretti (2004) montrent, dans une étude portant sur les Etats-Unis sur la période 1960-1980, que la diminution de la délinquance liée à une année supplémentaire d'étude secondaire a un rendement net pour la collectivité situé dans une fourchette comprise entre 14% et 26% des gains privés de l'éducation.

A ce titre, les rendements sociaux de l'éducation semblent être nettement plus élevés aux plus jeunes âges. Les évaluations de l'expérience nord-américaine du Perry School Program ciblé sur des enfants issus de milieu défavorisé de 3 à 4 ans indiquent qu'un dollar investi rapporte 7 dollars sous forme de diminution des coûts liés à la délinquance (dommage aux victimes, frais de justice et d'incarcération, voir Park, 2000). Il apparaît aussi que le niveau d'éducation des mères exerce un impact positif sur la santé de leurs enfants, même dans les pays riches (Currie et Moretti, 2003). En outre, la transmission de savoir-faire par de simples discussions ou par l'observation contribue à l'efficacité sociale de l'éducation. Ainsi les performances d'un élève peuvent être influencées par le niveau moyen des performances des autres élèves appartenant au même établissement. Dans ce domaine, il existe aussi d'importants problèmes pour repérer la causalité. Les études empiriques qui en tiennent compte trouvent généralement un effet positif du niveau moyen des élèves d'une école sur la performance de chaque élève (Hoxby, 2001 ; Hanushek *et al.*, 2003 ; Piketty, 2004). Par exemple, Hoxby (2001) trouve qu'un accroissement du niveau moyen des élèves d'un point à des tests de lecture accroît la performance de chaque élève dans une fourchette située entre 0.15 et 0.40 point. Piketty (2004) et Hanushek *et al.* (2003) obtiennent aussi des effets positifs, mais de moindre ampleur.

De même, le rendement de l'éducation initiale d'un travailleur dépend potentiellement du niveau d'étude des personnes avec lesquelles il interagit. De telles interactions ont été étudiées par Rauch (1993), Acemoglu et Angrist (2000) et Moretti (2004). Leur démarche consiste à comparer le rendement de l'éducation pour des individus situés dans des environnements où le niveau d'éducation moyen diffère. Par exemple, Acemoglu et Angrist (2000) ont exploité l'hétérogénéité de la durée obligatoire de la scolarité entre les différents Etats des Etats-Unis

entre 1920 et 1960 pour estimer l'impact des variations exogènes du niveau moyen d'étude de chaque Etat sur les rendements de l'éducation. Dans ce contexte, les rendements collectifs de l'éducation sont supérieurs aux rendements privés si une année d'éducation supplémentaire accroît plus le revenu dans les Etats où la scolarité obligatoire est plus longue. Acemoglu et Angrist trouvent qu'un accroissement moyen d'une année de scolarité produit une externalité positive qui accroît le rendement de l'éducation d'environ un point de pourcentage. Néanmoins, les coefficients estimés ne sont pas statistiquement différents de zéro. Moretti (2004) obtient des ordres de grandeur comparables avec une méthodologie différente : il trouve que les externalités accroissent les rendements privés de l'éducation dans une fourchette située entre 0,6 et 1,2 point de pourcentage par année d'étude. Comme une année d'étude supplémentaire augmente le revenu annuel dans une fourchette comprise entre 5% et 15%, on peut considérer que les externalités positives liées à l'éducation accroissent les rendements privés d'environ 10%. Tous ces résultats doivent être interprétés avec prudence dans la mesure où il n'existe encore qu'un faible nombre d'études empiriques dans ce domaine.

#### **2.4.2 Une méconnaissance des rendements collectifs de la formation professionnelle**

Il n'y a pas, à notre connaissance, d'évaluation des externalités liées à la formation professionnelle. Mais, si ces externalités existent, elles ont de fortes chances d'être nettement plus faibles que celles engendrées par l'éducation initiale pour plusieurs raisons.

Tout d'abord, l'essentiel des externalités induites par l'éducation initiale est lié à son impact sur l'insertion sociale qui réduit les comportements déviants, coûteux pour la collectivité. Ce type d'externalité décroît fortement avec l'âge. Or, pour l'essentiel, l'éducation a un impact positif sur l'insertion sociale car elle améliore surtout les capacités non cognitives, telles que la motivation et l'autodiscipline (Heckman, 1999). Ces externalités positives concernent très peu la formation continue des adultes salariés. En revanche, de telles externalités pourraient être plus importantes pour les demandeurs d'emploi dont les périodes de chômage, surtout si elles se prolongent, sont souvent synonymes de pertes de motivation et de confiance en soi.

Par ailleurs, nous avons vu que l'éducation initiale induit des externalités positives de connaissances. A priori, ces externalités existent aussi pour la formation professionnelle à la différence près que cette dernière agit surtout localement. Les externalités positives dues à la formation professionnelle devraient ainsi se manifester surtout au sein d'une entreprise, ou éventuellement au sein d'une branches d'activité à l'intérieur de laquelle des savoirs spécifiques se diffusent.

L'examen des connaissances disponibles sur la différence entre les rendements privés et collectifs de la formation aboutit en définitive à dégager les conclusions suivantes. D'une part, les évaluations portant sur l'éducation initiale suggèrent que les rendements collectifs de l'éducation

sont supérieurs aux rendements privés, surtout pour les enfants jeunes issus de milieux défavorisés. Cette différence semble se réduire beaucoup avec l'âge, elle pourrait être de l'ordre de 30% des rendements privés au niveau de l'éducation secondaire<sup>15</sup>. En outre, nous avons énuméré quelques bonnes raisons de penser que cette différence devrait être plus faible pour ce qui concerne la formation professionnelle, mais nous ne disposons pour l'heure d'aucune quantification précise.

---

<sup>15</sup>On trouve cet ordre de grandeur en additionnant les résultats de l'étude de Lochner et Moretti (2004) centrée sur l'impact de l'éducation sur la délinquance et ceux de la contribution de Moretti (2004) centrée sur les rendements salariaux de l'éducation.

### *Conclusion d'étape*

Au terme de cette rapide présentation de l'analyse économique de la formation professionnelle, les enseignements suivants se dégagent :

1. La formation professionnelle continue améliore le plus souvent le niveau des salaires et les perspectives d'emploi des bénéficiaires, mais cette amélioration est, en moyenne, de faible ampleur.
2. Les rendements de la formation professionnelle augmentent avec le niveau de formation initiale. En général, les stages de formation professionnelle, habituellement de courte durée, ne permettent pas d'accroître significativement et durablement les salaires et/ou l'insertion dans l'emploi des adultes les moins qualifiés.
3. Néanmoins, des programmes ciblés, longs et coûteux peuvent améliorer significativement les perspectives d'emploi et de salaire des adultes les moins qualifiés.
4. Le taux d'accès à la formation professionnelle croît avec le niveau de formation initiale. Il diminue aussi avec l'âge à partir de la quarantaine.
5. La formation ne semble pas contribuer à l'amélioration du bien-être indépendamment du supplément de revenu qu'elle peut procurer.
6. La formation professionnelle continue procure des gains essentiellement privés, qui profitent aux salariés ou aux entreprises dans lesquelles une partie des effectifs suivent des formations. Les rares études disponibles suggèrent que la formation professionnelle produit des externalités positives qui s'ajoutent aux gains privés, mais dont l'ampleur serait nettement inférieure à celle des gains privés.

Ces enseignements légitiment le rôle des pouvoirs publics en matière de formation professionnelle continue puisque cette dernière entraîne des gains collectifs qui s'ajoutent aux gains privés. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir pour inciter les entreprises et les salariés à prendre en compte ces différences de rendement. Rien ne s'oppose non plus à ce que les pouvoirs publics agissent pour que la formation professionnelle continue réduise les inégalités, mais il faut alors garder à l'esprit que le principe d'une égalité des droits d'accès à ce type de formation risque d'aboutir à un résultat à la fois anti-redistributif et inefficace. Anti-redistributif, car ce principe permet aux plus qualifiés de retirer quasi-gratuitement le plus d'avantages de la formation professionnelle, et, inefficace, car il multiplie les formations inutiles. Nous allons voir, dans la prochaine section, que le système français de formation professionnelle est en train d'échouer sur ces deux écueils.



### 3 Le système français de formation professionnelle continue

Le système français de formation professionnelle souffre de nombreux défauts<sup>16</sup> : un amoncellement de dispositifs orchestrés par une multitude d’acteurs, Etat, collectivités locales, partenaires sociaux, associations, dont les objectifs et les interventions sont mal coordonnés ; des financements publics importants dont l’efficacité est totalement inconnue ; des financements privés prélevés et redistribués selon des règles peu transparentes qui entraînent une insuffisante mutualisation des ressources et d’importantes distorsions concurrentielles, et, par conséquent, une offre de formation professionnelle mal structurée.

#### 3.1 Un amoncellement de dispositifs imparfaitement coordonnés

En matière de formation professionnelle, la répartition des rôles qui tend à s’imposer à l’heure actuelle pourrait se résumer de la façon suivante : les entreprises privées s’intéressent plus particulièrement à leurs employés ; les régions sont compétentes, ou le deviennent progressivement, pour la formation des chômeurs non indemnisés et des publics en difficulté (ce rôle était dévolu jusqu’à une date très récente à l’Etat et le demeure encore partiellement), l’UNEDIC prend en charge la formation des personnes à la recherche d’un emploi qui bénéficient du système d’assurance chômage, c’est-à-dire les chômeurs indemnisés.

##### 3.1.1 La formation professionnelle continue des salariés

La loi Fillon du 4 mai 2004 “relative à la formation des salariés tout au long de la vie et au dialogue social” qui, pour l’essentiel, a repris les termes de l’Accord National Interprofessionnel du 5 décembre 2003 signé par l’ensemble des organisations représentatives de salariés et d’employeurs, précise comment la formation continue d’un salarié d’une entreprise privée peut aujourd’hui se concevoir. L’accumulation des contraintes institutionnelles est une caractéristique importante du système. La formation professionnelle continue est ainsi corsetée par de nombreux dispositifs prédéfinis qui contraignent fortement les choix des acteurs.

##### *Le plan de formation de l’entreprise*

Le plan de formation de l’entreprise rassemble toutes les actions de formation à l’initiative de l’employeur. En règle générale, le salarié est alors considéré comme étant en mission professionnelle et il continue à être rémunéré par son entreprise. Le plan de formation de l’entreprise concerne le plus souvent des actions de formation liées à l’adaptation au poste de travail, à

---

<sup>16</sup>Ces défauts ont été maintes fois soulignés dans de multiples rapports et articles (voir, par exemple, Dubar, 2004, et Gauron, 2000).

l'évolution des emplois et au développement des compétences. Il peut aussi s'agir d'actions de validation des acquis de l'expérience (VAE), de lutte contre l'illettrisme ou d'apprentissage de la langue française. La mise en place d'un plan de formation n'est pas obligatoire.

#### *Le droit individuel à la formation (DIF)*

Pour un salarié en CDI, le DIF donne le droit de se former pendant 20 heures par an ou d'accumuler ces heures pendant 6 ans, et donc de disposer d'un droit à 120 heures de formation à l'issue de cette période. Pour les salariés à temps partiel ou en CDD, ce droit est aménagé au prorata du temps de travail. Le DIF prend place, en principe, en dehors du temps de travail et donne droit alors à une allocation de formation égale à 50% du salaire net. Si le DIF prend place sur le temps de travail, le bénéficiaire perçoit l'intégralité de son salaire. Le choix de la formation résulte d'un accord avec l'employeur.

#### *Les congés de formation*

Ils peuvent prendre différentes formes.

- Le congé individuel de formation (CIF) offre la possibilité à toute personne justifiant de 24 mois d'activité salariée, consécutifs ou non, dont douze mois dans la même entreprise de suivre, à son initiative, des actions de formation de son choix (la condition d'éligibilité est portée à 36 mois d'activité salariée pour les entreprises artisanales de moins de dix salariés). L'employeur ne peut refuser un congé individuel de formation au salarié qui remplit les conditions pour en bénéficier, mais il peut demander à ce qu'il soit différé. Dans la très grande majorité des cas, le salarié perçoit l'intégralité ou la quasi intégralité de sa rémunération. Celle-ci étant prise en charge par l'employeur ou par un organisme spécifique au dispositif français de formation professionnelle, appelé Organisme paritaire collecteur agréé (OPCA) dont nous préciserons en détail plus tard les fonctions.

- Le congé de bilan de compétences (CBC) permet à un salarié de faire le point sur ses motivations et ses aptitudes à un moment donné de sa vie professionnelle. Un salarié peut prendre l'initiative d'un bilan de compétence s'il peut justifier d'au moins 5 années d'activité en tant que salarié, dont au moins une dans l'entreprise actuelle. Pendant la phase de réalisation d'un bilan compétence, sa rémunération et les frais afférents sont pris en charge par un Organisme paritaire collecteur agréé adéquat.

- Le congé de validation des acquis de l'expérience (CVAE). Tout salarié peut bénéficier de ce type de congé une fois par an sans condition d'ancienneté et l'employeur ne peut s'y opposer.

Le congé pour VAE correspond à 24 heures de temps de travail, soit environ trois jours effectifs. Pendant ce congé, l'employeur continue de verser sa rémunération au salarié bénéficiaire et se fait rembourser par un Organisme paritaire collecteur agréé adéquat par la suite. Le plus souvent, l'Organisme paritaire collecteur agréé prend aussi en charge les frais et dépenses divers liés au congé frais de dossier, de transport, d'hébergement...

#### *La période de professionnalisation*

Traditionnellement la formation en alternance s'adresse aux jeunes et aux demandeurs d'emploi. Avec la loi de mai 2004, elle peut aussi concerner des salariés de tous âges ayant un emploi mais dont la qualification est jugée insuffisante au regard de l'évolution des technologies et de l'organisation du travail. Ce dispositif porte le nom de période de professionnalisation, il ne doit donc pas être confondu avec le contrat de professionnalisation qui s'adresse aux jeunes et aux demandeurs d'emploi. Il vise à maintenir en emploi des salariés en CDI par des actions de formation. A l'initiative du salarié elle rentre dans le cadre du DIF. A l'initiative de l'employeur, le salarié doit donner son accord et sa rémunération est maintenue si la formation a lieu pendant le temps de travail.

#### *Des dispositifs contraignants dont les conséquences ne sont ni connues ni évaluées*

Cette rapide description des principaux dispositifs légaux dans lesquels s'inscrit la formation professionnelle continue montre que le choix des entreprises est fortement contraint dans ce domaine. En apparence, la motivation d'un tel encadrement est d'offrir à tout salarié une formation professionnelle adaptée à ses besoins. Or, ni l'efficacité ni les conséquences redistributives de ces contraintes, tant du point de vue des salariés que des entreprises, ne sont prouvées. En France, l'évaluation des effets des politiques d'emploi demeure embryonnaire pour ne pas dire inexistante. A l'heure actuelle, on ne dispose pas d'évaluations sérieuses de l'impact des multiples dispositifs dans lesquels se déroule la formation professionnelle continue des salariés. Il faut peut être chercher la raison de cette multiplicité de dispositifs dans la manière de les financer. Nous verrons plus loin (§ 3.2), qu'en France, les entreprises ont l'obligation légale de dépenser une fraction donnée de leur masse salariale dans des actions de formation. De plus, une grande partie de ces dépenses doit être obligatoirement récoltée par des Organismes Paritaires Collecteurs Agréés (OPCA) puis répartie dans des proportions précises selon les divers dispositifs existants. Par exemple, les entreprises doivent verser 0,2% de leur masse salariale à des OPCA chargés spécifiquement de la gestion des CIF. Les dépenses liées aux contrats et périodes de professionnalisation font l'objet d'une obligation analogue au profit d'autres OPCA. Ainsi, la

segmentation des dispositifs assure la pérennité, et parfois la prospérité, de certains organismes et de leurs clients sans que la preuve de leur efficacité ou de leurs effets redistributifs n'ait été apportée.

### 3.1.2 La formation professionnelle des chômeurs

La formation professionnelle des chômeurs a longtemps relevé des prérogatives de l'Etat. Elles font aujourd'hui progressivement partie de celles des régions. L'UNEDIC finance aussi une partie des formations des demandeurs d'emploi lorsqu'elle juge qu'elles sont nécessaires à leur retour vers l'emploi. La formation professionnelle des chômeurs est donc une pièce du système d'ensemble d'accompagnement des chômeurs dont des rapports récents ont, par ailleurs, souligné les grandes faiblesses.

#### *L'Etat et les régions*

Le rôle traditionnel de l'Etat en matière de formation professionnelle consiste à financer, par le biais de subventions ou d'exonérations de charges sociales, des contrats dits "aidés", soit dans le secteur marchand, soit dans le secteur non marchand, devant permettre à des demandeurs d'emplois particulièrement défavorisés de s'insérer durablement dans l'emploi<sup>17</sup>. La plupart de ces contrats aidés comportent un volet formation professionnelle plus ou moins précisément explicité. Dans le secteur marchand, citons en particulier les stages d'insertion et de formation à l'emploi (SIFE) et les stages d'accès à l'entreprise (SAE). Dans ce secteur, depuis 2005, tous ces dispositifs ont été regroupés au sein du contrat initiative emploi (CIE) et du contrat insertion revenu minimum d'activité (CI-RMA). Les contrats aidés dans le secteur non marchand sont aussi destinés à favoriser le retour vers un emploi stable de personnes particulièrement défavorisées (allocataires du RMI, chômeurs longue durée par exemple). Depuis 2005, ne subsistent plus que le contrat d'avenir (CA) et le contrat d'accompagnement dans l'emploi (CAE). Le contrat d'avenir prévoit obligatoirement des actions d'accompagnement de formation, financées par une collectivité locale avec laquelle un contrat doit donc être signé. Pour les autres contrats des actions de formation sont "recommandées" sans qu'elles soient d'ailleurs actuellement plus précisément explicitées par des dispositions légales ou réglementaires.

---

<sup>17</sup>La formation en alternance, qui ne fait pas l'objet de la présente étude, relève d'une logique différente. La formation en alternance est un des domaines majeurs de l'intervention actuelle de l'Etat et demain des régions. Elle s'adresse en principe aux jeunes entre 16 et 25 ans, mais aussi aux demandeurs d'emploi de 26 ans et plus. Elle offre la possibilité d'obtenir une qualification certifiée, en principe un titre ou un diplôme professionnel, en alternant les périodes de travail et de formation. Sauf dérogation, elle dure de 6 à 12 mois. L'Etat intervient dans ce dispositif par le biais d'allègements ou d'exonérations des cotisations sociales pour les employeurs. Tous les contrats d'insertion par l'alternance (contrats de qualification, d'orientation et d'adaptation) ont été remplacés depuis octobre 2004 par un contrat unique appelé contrat de professionnalisation.

La volonté de décentraliser le dispositif de la formation professionnelle a été présente dès le début des années 1970. D'une certaine manière, ce mouvement s'est achevé avec la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales, qui confie sans ambiguïté aux régions l'entière responsabilité de l'apprentissage et de la formation professionnelle (en dehors de ce qui est du ressort des entreprises, voir § 1.1.1., et de l'assurance chômage évoquée immédiatement après). Ainsi, chaque région est tenue d'adopter un plan régional de développement des formations professionnelles (PRDFP) qui est une programmation à moyen terme des actions de formation, en direction des jeunes et des adultes que la région entend mener. La région hérite aussi de l'organisation du réseau des centres et points d'information et de conseil sur la VAE et elle doit assister les candidats désireux d'intégrer ce dispositif.

En dehors des contrats aidés, les pouvoirs publics interviennent plus directement dans la formation professionnelle des demandeurs d'emploi par le biais de l'Association Nationale pour la Formation Professionnelle des Adultes (AFPA) qui est une association de la loi de 1901, financée à 70% par l'Etat et dont la mission prioritaire est de faire acquérir une qualification professionnelle aux demandeurs d'emploi. Nous reviendrons plus loin sur le fonctionnement de cette association mais nous pouvons d'ores et déjà signaler que ses missions doivent être aussi régionalisées. La loi du 13 août 2004 prévoit un transfert progressif aux régions des crédits consacrés aux stages AFPA traditionnellement à la charge de l'État. Les crédits transférés se rapportent à la formation, à la rémunération des stagiaires et aux prestations associées à la formation (accompagnement, hébergement et restauration). Au plus tard au 31 décembre 2008, l'AFPA recevra ses commandes des seuls conseils régionaux et non plus de l'État. Ce transfert est intervenu dès le 1er janvier 2005 pour les régions qui ont signé, avec le préfet de région et l'AFPA, une convention tripartite définissant le schéma régional des formations et le programme d'activité régional de cette association.

### *L'UNEDIC*

Les organismes en charge de la gestion du système d'assurance chômage interviennent aussi dans le dispositif de la formation professionnelle. Depuis 2001, dans le cadre du plan d'action pour le retour à l'emploi (PARE), l'UNEDIC est susceptible de financer une partie des frais de formation pour les demandeurs d'emploi éligibles aux allocations chômage qui portent aujourd'hui le nom d'aide au retour à l'emploi (ARE). La convention du 18 janvier 2006 signée par tous les syndicats employeurs et par trois syndicats salariés (CFDT, CFTC et CFE-CGC) a d'ailleurs renforcé la composante formation en affirmant qu'elle devait accélérer le retour vers l'emploi.

Pour l'essentiel, l'UNEDIC finance deux formes d'aide à la formation. La première entre dans

le cadre d'Action de formation préalable à l'embauche. Il s'agit d'actions de formation dont la réalisation est, comme son nom l'indique, un préalable à l'embauche. Ce cadre suppose que le demandeur d'emploi ait déjà trouvé un employeur potentiel et, répétons le, qu'il soit éligible à l'allocation de retour à l'emploi (ARE). La seconde concerne des actions de formation visant à accroître les qualifications des allocataires lorsqu'elles correspondent à des besoins identifiés au niveau d'un territoire ou d'une profession (métiers où existent des tensions à l'embauche). Dans ce dernier cas, l'UNEDIC peut prendre en charge les dépenses liées à la VAE dès lors qu'elles ne sont pas couvertes par d'autres financeurs. En principe, tous les financements de l'UNEDIC destinés à la formation de ses allocataires ne doivent pas se substituer aux autres financements existants et auxquels peuvent accéder les allocataires.

En toute logique, la formation professionnelle des demandeurs d'emploi devrait être conçue comme un élément du dispositif accompagnant les chômeurs dans leurs parcours de retour vers l'emploi. Or deux rapports récents de Dominique Balmay (2004) et Jean Marimbert (2004) ont dressé, dans des styles différents, un véritable réquisitoire contre le système français d'accompagnement des chômeurs.

#### *Des interventions publiques mal coordonnées*

Le rapport Marimbert met l'accent sur la pluralité des financeurs et des opérateurs intervenant dans la prise en charge des demandeurs d'emploi. Il souligne que ce particularisme français s'observe au moins à trois niveaux : 1°) la dualité entre des dispositifs confiés à l'ANPE et d'autres directement mis en œuvre par les services des ministères ; 2°) la partition entre l'ANPE d'une part, placé sous la tutelle de l'Etat, financé par lui, et dont la gouvernance ne donne qu'une faible place aux partenaires sociaux, et l'UNEDIC d'autre part, organisme de recouvrement et de versement des allocations de chômage à gestion purement paritaire ; 3°) la fonction d'orientation professionnelle et de formation des demandeurs d'emploi est assurée en partie par l'AFPA, et non directement par l'ANPE.

Cette situation est éminemment préjudiciable à une prise en charge efficace des demandeurs d'emploi, ballottés entre plusieurs institutions entre lesquelles la communication est nécessairement imparfaite. Ainsi, divers organismes sont susceptibles d'intervenir lorsqu'un programme de formation est envisagé. Les ASSEDIC peuvent financer des actions de formation pour les chômeurs indemnisés dans le cadre du PARE, l'AFPA, par ailleurs subventionnée par l'Etat, propose des formations qualifiantes aux demandeurs d'emploi, enfin les régions interviennent aussi en matière de formation professionnelle des demandeurs d'emploi par des actions spontanées qui ont concerné 320 000 personnes en 2002. Sur cet édifice, les conclusions de Jean Marimbert (qui, en tant qu'ancien directeur général de l'ANPE, possède une expérience recon-

nue en ce domaine) sont définitives : “La coexistence d’au moins trois financeurs transforme trop souvent en parcours du combattant l’identification des possibilités d’accès à des stages et surtout le montage administratif et financier de solutions de formations adaptées à la situation particulière d’un demandeur d’emploi et nécessitant pour ce faire de combiner des participations des trois financeurs. Le temps consacré par des agents du service public pour l’emploi à cette gymnastique est évidemment perdu pour des tâches strictement opérationnelles d’orientation et de suivi des demandeurs d’emploi qui constituent leur vocation” (p. 141)<sup>18</sup>.

L’inefficacité du dispositif ne vient pas d’un manque de moyens humains. Ces derniers ont fortement progressé à la suite du PARE mis en place en 2000. Aujourd’hui, l’UNEDIC compte 14 000 agents, l’AFPA 11 900 et l’ANPE plus de 23 000. Plus précisément, les moyens humains de l’ANPE ont augmenté de 50% entre 2000 et 2003 sans qu’il en résulte une efficacité accrue du placement. Au contraire. Les indicateurs de coût par demandeur d’emploi inscrit et par offre d’emploi satisfaite ont été multipliés par 2 entre 1998 et 2003 alors que le nombre d’offres d’emploi satisfaites restait pratiquement inchangé.

#### *Une externalisation des prestations mal conçue*

Le rapport Balmary souligne que le recours aux opérateurs externes par le service public de l’emploi est un phénomène “massif et protéiforme”. En 2002, plus de 700 millions d’euros ont été injectés par le Service public de l’emploi pour financer des opérations menées par des sous-traitants. A titre de comparaison, la dotation de l’ANPE pour la même année était de 1,2 milliard d’euros. D’ailleurs, cette année là, l’ANPE a sous-traité la totalité des évaluations et bilans de compétences approfondis et les deux tiers des prestations d’accompagnement. En règle générale, la part de l’externalisation a fortement crû dans la dernière décennie.

Telle qu’elle se présente aujourd’hui, l’externalisation massive des prestations par le service public de l’emploi ne fonctionne pas bien pour au moins trois raisons.

1. L’évaluation des interventions des opérateurs externes n’existe pas où prend la forme d’un puzzle inextricable d’objectifs et de cibles qui, de plus, ne donne aucune idée de l’efficacité des interventions réalisées (Nous verrons au § 3.2.4 et 3.2.5 que le cas de l’AFPA et la mise en œuvre de la LOLF sont de parfaites illustrations de ce jugement)

---

<sup>18</sup>Les pouvoirs publics semblent avoir pris conscience des inefficacités liées à la multiplicité des opérateurs. La création des “Maisons de l’emploi” se veut une réponse à ce problème. La convention tripartite signée le 5 mai 2006 par l’Etat, l’UNEDIC et l’ANPE va dans le même sens. Elle prévoit à terme un dossier unique pour le demandeur d’emploi et la mise en commun des réseaux informatiques de l’UNEDIC et de l’ANPE. Elle prévoit aussi une intensification du placement des chômeurs par le biais d’organismes privés sous le contrôle de l’UNEDIC et en coopération avec l’ANPE. Il n’est pas certain que ces montages plus ou moins complexes qui visent surtout à ménager les susceptibilités des acteurs tout en maintenant leurs prérogatives soient les bonnes réponses aux problèmes soulevés par le rapport Marimbert.

2. A l'exception du programme TRACE, arrêté en 2004 et remplacé par le CIVIS (Contrat d'insertion dans la vie sociale), les relations avec les sous-traitants sont marquées par une absence de lien entre la rémunération et les résultats. Le service public de l'emploi contrôle la réalité des prestations (qui donnent lieu à rémunération) mais pas leurs résultats. Peu importe qu'un chômeur ait ou n'ait pas retrouvé un emploi, ce qui compte c'est qu'il ait bien bénéficié de la formation prescrite.

3. En dehors de quelques gros opérateurs, la formation et le conseil aux demandeurs d'emploi sont assurés par une multitude de petits organismes à la pérennité incertaine et connaissant une très forte rotation de leur main-d'œuvre. La proportion des personnels de ces organismes qui était au chômage un an auparavant est plus de deux fois supérieure à celle des autres secteurs. Globalement, l'offre de prestations en faveur des demandeurs d'emploi manque de professionnalisme, ce qui est évidemment préjudiciable à la qualité des formations dispensées.

### **3.2 Des financements publics élevés ... dont on ne connaît pas l'efficacité**

Les méthodes d'évaluation des politiques publiques se sont considérablement affinées au cours de la dernière décennie et de nombreux pays se plient désormais à cette discipline. La France demeure cependant en retrait de ce mouvement général. Elle fait ainsi partie des pays où les financements publics de la formation professionnelle sont les plus élevés sans que l'on connaisse vraiment l'efficacité de la plupart des dispositifs.

#### **3.2.1 L'ensemble des dépenses de formation professionnelle**

Tous les acteurs intervenants dans la formation professionnelle et dont les rôles respectifs ont été décrits dans la section précédente sont aussi les financeurs de cette formation. Le tableau 3 décrit le financement de la formation professionnelle en 2003, qui est la dernière année dont les données soient validées<sup>19</sup>. Il apparaît que l'ensemble des dépenses consacrées à la formation professionnelle et à l'apprentissage représente près de 23 milliards d'euros, soit 1,47% du PIB. En 2003, les dépenses spécifiquement ciblées sur les programmes destinées aux jeunes (accompagnement, alternance et apprentissage) se sont élevées à 5,3 milliards d'euros. On peut donc considérer que les dépenses pour la formation professionnelle des adultes se sont élevées à environ 17,7 milliards d'euros, soit 1,13% du PIB. Il est intéressant de noter que, selon le Tableau 3, les dépenses de l'Etat pour la formation des agents de la fonction publique ont atteint près de 5 milliards d'euros en 2003.

---

<sup>19</sup>Dans ce tableau, le "financier final" désigne celui qui paye effectivement la formation.



| Financier final                                   | Million d'euros | Structure |
|---|-----------------|-----------|
| Etat et autres administrations publiques          | 4 729           | 20,5%     |
| Régions et autres collectivités territoriales     | 2 059           | 9%        |
| UNEDIC  | 1 198           | 5%        |
| Entreprises                                       | 9 296           | 40,5%     |
| Ménages   | 656             | 3%        |
| TOTAL   |                 |           |
| hors formation des agents de la fonction publique | 17 938          | 78%       |
| TOTAL général                                     | 22 898          | 100%      |

Source : Dares

TAB. 3 – Le financement de la formation professionnelle en 2003

Comme dans la plupart des pays, il y a une toute petite minorité de personnes qui financent elles-mêmes leur formation professionnelle puisque les dépenses des ménages dans ce domaine représentent seulement 3% de l'ensemble. Les financeurs finaux sont en premier lieu les entreprises (plus de 40% de l'ensemble des dépenses), suivies par l'Etat et les régions (pour environ 30% si l'on ne tient pas compte de la formation des agents de la fonction publique, près de 52% si on inclut cette dernière), et par le système d'assurance chômage (pour 5%).

### 3.2.2 Le budget de l'Etat pour la formation professionnelle

Selon le projet de loi de finance 2005, les dépenses de l'Etat en matière de formation professionnelle, en dehors de celles dévolues à la formation des agents de la fonction publique, s'élèvent en 2005 à 4,8 milliards d'euros, soit 1,7 % du budget de l'Etat<sup>20</sup> ou encore 0,3% du PIB. Pour ce qui a trait au budget de 4,8 milliards d'euros, les principaux postes de dépenses sont reproduits dans le tableau 4.

Les régions devant devenir les donneuses d'ordre des actions de formation professionnelle, il est logique que les transferts de l'Etat en faveur des régions (la dotation de décentralisation) représentent le poste le plus important avec environ 43% du budget que l'Etat consacre à la

<sup>20</sup>Source : Annexe 5 au projet de loi de finance 2005, « Emploi, travail et cohésion sociale : formation professionnelle » réalisée par le rapporteur spécial, M. le député Jean-Michel Fourgous. Le rapporteur spécial souligne la fragilité des connaissances sur la dépense réelle de l'Etat en matière de formation professionnelle. Ainsi, selon la nature des documents budgétaires, il a pu constater des différences de plus de 1 milliard d'euros pour 2005 ! Le chiffre de 4,8 milliards d'euros est celui que le rapporteur spécial a finalement retenu. M. le député Jean-Michel Fourgous ajoute que le ministère de l'emploi, de la solidarité et de la cohésion sociale a été incapable de lui fournir la liste des organismes publics ou parapublics financés par le budget de la formation professionnelle. Il ajoute que seuls quelques experts sont véritablement capables d'avoir une idée précise du contenu des dépenses de formation professionnelle et de leur utilisation. Il estime en définitive que les conditions d'un contrôle démocratique de la dépense publique dans ce domaine ne sont pas véritablement réunies (voir en particulier la page 15 du rapport).

|  | Millions d'euros |
|--|------------------|
| Dotation de décentralisation   | 2 048            |
| Exonérations de charges sociales et aides diverses<br>pour les contrats en alternance et de professionnalisation | 1 260            |
| AFPA fonctionnement des stages   | 712              |
| AFPA rémunération des stagiaires   | 140              |
| Dispositifs d'insertion des publics en difficultés   | 225              |

Source : Projet de loi de finance 2005

TAB. 4 – Principales dépenses de l'Etat pour la formation professionnelle

formation professionnelle. L'autre poste d'importance est celui des exonérations et aides diverses pour les contrats en alternance et de professionnalisation, environ 26% du budget de la formation professionnelle (les exonérations et subventions diverses pour les autres contrats aidés n'entrent pas dans le budget de la formation professionnelle). Les dépenses occasionnées par l'AFPA sont également très importantes, puisqu'elles représentent près de 18% du budget de la formation professionnelle.

Les comparaisons internationales indiquent que la France fait partie des pays dont la dépense publique pour la formation professionnelle continue représente une part relativement importante du PIB. Seuls les pays scandinaves et l'Allemagne ont des dépenses plus élevées. Mais ces pays sont caractérisés par des systèmes de formation professionnelle très différents du notre (OCDE, 2003, 2004). Ainsi, l'ampleur du budget que l'Etat consacre à la formation professionnelle (près de 10 milliards d'euros si l'on tient compte de la formation des agents de la fonction publique) n'est pas un problème en soi. Comme pour toute politique publique, la question à laquelle il faut répondre en priorité est celle de la mesure de son efficacité.

### 3.2.3 Comment évaluer les interventions publiques ?

Pour juger de l'efficacité du passage d'un individu dans un dispositif quelconque, il faut pouvoir répondre à la question : quel aurait été le parcours de ce même individu s'il n'avait pas bénéficié de cette mesure ? C'est la comparaison de ces deux parcours, respectivement avec et sans passage en mesure, qui fournit un indicateur objectif de l'efficacité de la mesure.

#### *Groupe test et groupe témoin*

Il est évidemment impossible de comparer les parcours professionnels d'un individu avec et sans bénéfice d'une mesure puisque personne dans le monde réel ne jouit du don d'ubiquité. Si nous savons que M. Durand a bénéficié d'un stage de formation de six mois et qu'il a trouvé un emploi à la sortie de ce stage, nous ne savons pas ce que serait devenu M. Durand s'il n'avait

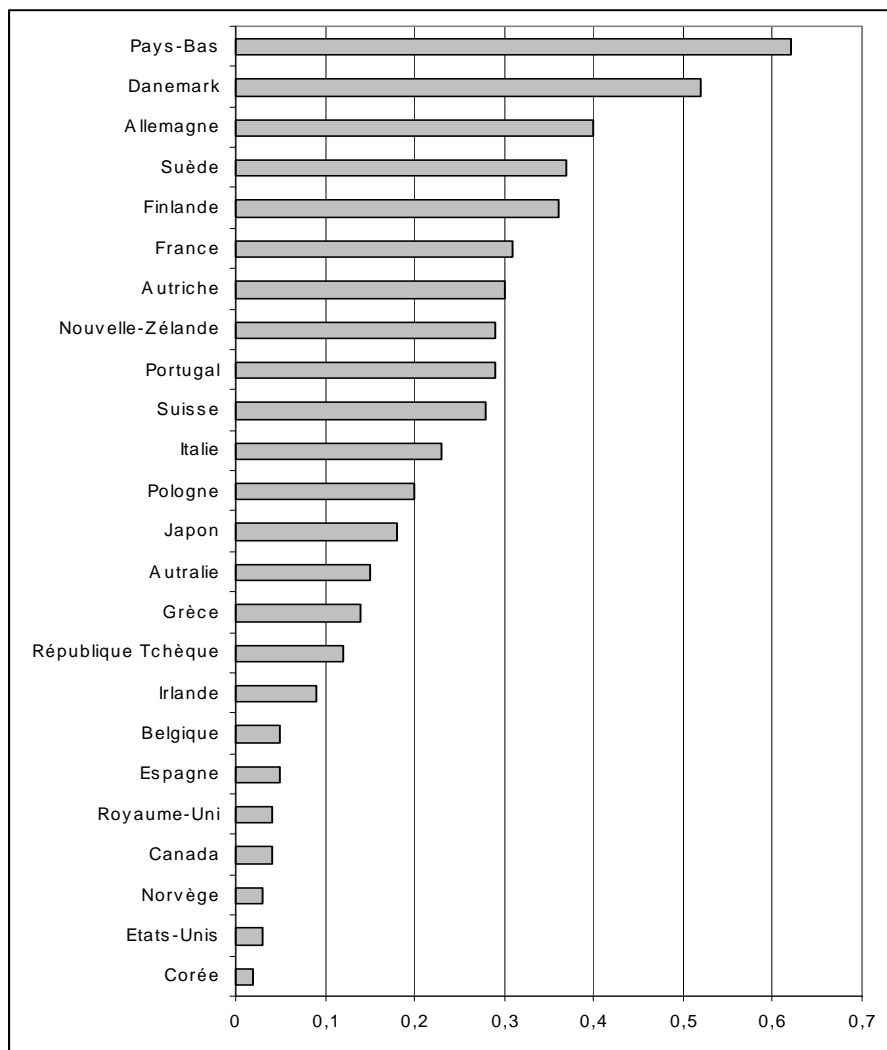


FIG. 2 – Dépenses publiques pour la formation professionnelle continue en pourcentage du PIB en 2003. Source : OCDE.

pas bénéficié de ce stage. En revanche, nous pouvons en général savoir ce qu'est devenue une personne *qui lui ressemble* et qui n'a pas bénéficié du stage. Imaginons que le stage auquel a participé M. Durand soit ouvert à tous les chômeurs de plus de 25 ans sans diplôme. Imaginons aussi que nous connaissions un autre chômeur de plus de 25 ans sans diplôme, M. Dupont, qui n'a pas suivi le stage en question. L'utilité du stage pour M. Durand doit s'apprécier en comparant son parcours à celui de M. Dupont. Supposons que six mois, deux ans ou cinq ans après la fin du stage nous observons que M. Durand occupe en emploi tandis que M. Dupont est toujours au chômage. Un tel constat est un élément important qui plaide en faveur d'une réelle efficacité du stage, mais il n'épuise pas complètement la question. Il est possible que M. Durand possède certaines caractéristiques non répertoriées (il est plus élégant que M. Dupont, il parle mieux, il s'intègre plus facilement dans le milieu de l'entreprise, il est plus motivé, plus intelligent, etc) parmi lesquelles se trouvent les véritables causes de son succès, sans que le stage n'y soit pour rien.

Pour éliminer l'influence de toutes ces caractéristiques non répertoriées, encore appelées caractéristiques "non-observables", il est nécessaire de raisonner avec un grand nombre d'individus. En pratique, il faudra recueillir des renseignements sur les parcours de plusieurs milliers, voire plusieurs dizaines de milliers, de chômeurs de plus de 25 ans sans diplôme. Il faudra aussi recueillir le plus grand nombre possible de renseignements sur leurs caractéristiques individuelles observables (sexe, âge, expérience professionnelle, dernier salaire perçu, salaire demandé, lieu d'habitation, temps passé au chômage, etc., la liste peut retenir plusieurs dizaines d'items). Selon la technique dite de "l'appariement", on peut alors construire deux groupes, l'un formé de personnes ayant suivi le stage (le groupe test), l'autre formé de personnes ne l'ayant pas suivi (le groupe témoin), tels que chaque caractéristique se retrouve avec la même fréquence au sein de chaque groupe. Cela veut dire que chaque groupe devra avoir la même proportion de femmes, la même proportion de personnes n'ayant aucune expérience professionnelle, etc. Si la liste des caractéristiques observables est suffisamment longue, on a de bonnes chances d'annuler ou de réduire considérablement l'influence des caractéristiques non observables. On peut alors procéder à la comparaison des parcours moyens du groupe test et du groupe témoin, et donc émettre un jugement sur l'efficacité moyenne du stage. Si nous parvenons à la conclusion que l'efficacité moyenne du stage est positive, cela ne voudra évidemment pas dire que ce stage a été favorable à tous ceux qui l'ont suivi, cela voudra simplement dire, et c'est l'essentiel, que parmi les individus ayant bénéficié de ce stage, ils sont plus nombreux à avoir trouvé un emploi que les individus ayant des caractéristiques identiques mais n'en ayant pas bénéficié. En économie, il n'y a de vérité que dans les grands nombres.

Cette approche de l'évaluation est la règle en médecine, où les nouveaux traitements sont évalués systématiquement en comparant des groupes traités et non traités selon des procédures encadrées par la loi. Les évaluations des politiques publiques d'emplois fondées sur les principes que nous venons d'énoncer<sup>21</sup> sont courantes aux Etats-Unis et deviennent de plus en plus nombreuses en Europe, notamment dans les pays Scandinave, aux Pays-Bas, au Royaume-Uni et en Allemagne depuis les réformes Hartz introduites en 2000. Par exemple, elles ont été appliquées de façon systématique à l'étude des effets des politiques de l'emploi menées en Suède depuis 1990. Ce pays a une vieille tradition dans le domaine des aides à l'emploi, mais leur véritable développement commence avec la fin de la seconde guerre mondiale. A cette époque, l'objectif des politiques de l'emploi était de former les travailleurs afin qu'ils puissent migrer des secteurs en déclin vers les secteurs en expansion. Ce n'est que progressivement qu'elles furent considérées comme un instrument de lutte contre le chômage. Leur remise en cause date du début des années 1990 où elles semblèrent impuissantes à enrayer la montée du chômage malgré un usage massif. A leur apogée, en 1994, les dépenses pour les politiques "actives" du marché du travail s'élevaient à 3% du PIB. Une évaluation de l'utilité de ces dépenses devint nécessaire. La Suède a la chance de posséder un fichier du suivi de tous les chômeurs depuis 1971. Dès le milieu des années 1990, plusieurs dizaines d'études, réalisées en grande partie au sein d'organismes indépendants du ministère du travail suédois, se sont appuyées sur ce fichier pour tenter d'apprécier l'efficacité des politiques d'aides à l'emploi. Ces études ont mis en évidence l'inefficacité de plusieurs dispositifs qui furent alors supprimés (voir Sianesi, 2004; Calmfors *et al.*, 2001, et pour une présentation non technique, les chapitres 7 et 8 de Cahuc et Zylberberg, 2005).

En France, l'évaluation des dispositifs de formation, lorsqu'elle existe, suit une démarche très différente de celle qui vient d'être décrite. La façon dont est évaluée l'AFPA, qui emploie 11 900 salariés et absorbe 18% du budget de l'Etat consacré à la formation professionnelle, révèle bien l'exception française en la matière, exception d'ailleurs encore affirmée par la mise en place de la LOLF (loi organique relative aux lois de finance) depuis 2001.

### **3.2.4 La pratique française de l'évaluation de la formation professionnelle : l'exemple de l'AFPA**

L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) est une association faisant partie du service public de l'emploi. Elle est gérée par des représentants de l'Etat

---

<sup>21</sup>Ces principes ont suscité le développement de nouvelles méthodes statistiques appliquées à l'évaluation des politiques de l'emploi. Ces méthodes ont été notamment développées par James Heckman, prix Nobel d'économie en 2000. On en trouve une synthèse dans Heckman *et al.* (1999).

et des syndicats professionnels employeurs et salariés. Un de ses principaux objectifs est que les adultes, et en priorité les demandeurs d'emploi, obtiennent une qualification certifiée (voir plus bas, le § 3.4.3 pour une description plus complète du rôle de cet organisme). L'AFPA signe avec l'Etat un contrat de progrès qui précise ses objectifs et ses relations avec ses différents partenaires. Le dernier contrat de progrès achevé, qui était le deuxième dans l'histoire de l'AFPA, portait sur les années 1999-2003.

#### *Les objectifs du contrat de progrès*

Le contrat de progrès 1999-2003 assignait à l'AFPA pas moins de sept objectifs :

- Centrer les missions de l'organisme sur les services apportés aux demandeurs d'emploi,
- Instituer avec chaque bénéficiaire un contrat identifiant la qualification visée,
- Accroître la part des adultes parmi les bénéficiaires de formations financées sur la commande publique,
- Mobiliser le dispositif AFPA en faveur des priorités du plan national d'action pour l'emploi et le programme globalisé des aides à l'insertion des publics en difficulté,
- Développer, au niveau de chaque centre, les activités impliquant une intervention directe au service des salariés des entreprises,
- Anticiper l'évolution des formations dans le cadre d'un développement maîtrisé du dispositif,
- Affecter de manière optimale les effectifs aux services directs apportés aux bénéficiaires.

Afin d'évaluer la réalisation de ces objectifs, le contrat de progrès avait imaginé une batterie de neuf indicateurs et, pour chacun de ces indicateurs, avait été fixé une cible à atteindre en 2003. Le tableau 5 reproduit les neuf indicateurs, leurs valeurs en 2001 et les valeurs des cibles à atteindre pour 2003.

Cette manière d'apprécier l'efficacité d'une politique ou d'un organisme, en l'occurrence l'AFPA, ne se distingue guère des procédures mises en œuvre par le Gosplan lors de l'élaboration des plans quinquennaux dans l'ex URSS. Fixer des objectifs chiffrés (si possible en très grand nombre) et les comparer ensuite aux réalisations effectives était ainsi conçu comme la (seule) approche vraiment "scientifique" de l'organisation de la vie économique<sup>22</sup>. A l'évidence, l'élaboration des politiques publiques en France n'a pas abandonné cette illusion planificatrice. Pourtant, tout ce que les recherches récentes dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques nous enseignent va exactement à l'encontre de cette approche.

---

<sup>22</sup>Sur les méthodes de planification dans l'ex-URSS voir Marie Lavigne et Anita Tirapolsky (1982).

| <b>Indicateur</b>   | Données | Cibles |
|---|---------|--------|
|   | 2001    | 2003   |
| Taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE                         | 52,0    | 80,0   |
| Taux d'encadrement des formations   | 9,8     | +      |
| Taux de sorties anticipées  | 17,1    | 10,0   |
| Taux de diplômés  | 46,3    | 85,0   |
| Taux d'entrée en formation dans les 4 mois qui suivent le service intégré | 63,0    | 70,0   |
| Taux de poursuite de pré-qualification en formation professionnelle       | 42,0    | +      |
| Taux d'adultes  | 76,0    | 80,0   |
| Taux d'activité consacré à la formation des salariés                      | 6,0     | +      |
| Part du chiffre d'affaires réalisé avec les collectivités territoriales   | 0,8     | +      |

Lecture : les données et les objectifs sont en %, le signe + signifie qu'une tendance à l'accroissement est attendue sans objectif chiffré

Source : Gélot et Gauter (2005)

TAB. 5 – Les indicateurs du contrat de progrès de l'AFPA

#### *“L'évaluation” de l'AFPA*

Prenons l'exemple du principal indicateur du dernier contrat de progrès, à savoir le “taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE” qui, par définition, représente la proportion des personnes en formation à l'AFPA provenant de l'ANPE. L'objectif à atteindre fin 2003 était de 80% alors qu'il plafonnait à 52% en 2001, le taux d'alimentation du dispositif AFPA par l'ANPE devait donc augmenter de 28 points de pourcentage en deux ans<sup>23</sup>. Une telle volonté de croissance laisse penser que les stages dispensés par l'AFPA sont particulièrement efficaces pour ceux qui en bénéficient et, par conséquent, il convient d'en faire profiter le plus grand nombre. En réalité, nous avons vu que la question à laquelle il faut pouvoir répondre pour juger de l'efficacité d'un tel dispositif s'énonce de la façon suivante : que seraient devenues les personnes venant de l'ANPE et ayant bénéficié d'une formation de l'AFPA si elles n'avaient pas bénéficié de cette formation spécifique ? Nous avons aussi insisté sur le fait que toutes les recherches récentes dans le domaine de l'évaluation des politiques publiques ont conclu qu'il n'était possible de répondre à ce type de question qu'en comparant un groupe test (ayant bénéficié d'une politique donnée) à un groupe témoin (n'ayant pas bénéficié de cette politique). A notre connaissance, aucune évaluation de ce type n'a été faite sur les 500 formations couvrant plus de 300 métiers dispensées par l'AFPA.

Ce qui vient d'être dit sur l'indicateur “taux d'alimentation” s'applique à tous les indicateurs

<sup>23</sup>Le taux d'alimentation a en fait atteint la valeur de 69,3% à la fin de l'année 2003. Voir l'avis de la sénateur Janine Rozier (2005).

référéncés dans le contrat de progrès et présentés dans le tableau 5. Pourquoi vouloir par exemple que le “taux de sorties anticipées” baisse d’un peu plus de sept points de pourcentage en deux ans ? A-t-il été prouvé que les personnes qui abandonnent prématurément un stage de l’AFPA s’en sortent moins bien que celles qui y restent ou qui ne suivent pas de stage du tout ? Cette forme de “planification par objectifs” qui caractérise le contrat de progrès de l’AFPA reflète simplement les intérêts de l’organisme, mais elle n’a a priori aucun rapport avec toute notion d’efficacité sociale. En tant que tel, l’AFPA a intérêt à avoir le plus de stagiaires possibles et que ceux-ci restent le plus longtemps possible. Signalons enfin que tous ces travaux “d’évaluation” ont été supervisés par un comité dont la moitié des membres étaient des représentants des parties gestionnaires de l’AFPA (Etat, syndicats employeurs et salariés). Ceci explique peut être cela.

### 3.2.5 La LOLF

Le pire reste peut être à venir. Les contrats de progrès de l’AFPA risquent de faire pâle figure à côté de ce que prévoit aujourd’hui la loi de finances. Le projet de loi de finances pour 2006 est le premier budget à mettre véritablement en œuvre la LOLF (Loi organique relative aux lois de finances) adoptée en 2001. En pratique, le projet de loi de finance est désormais découpés en *missions*, chaque mission étant elle même déclinée en plusieurs *programmes* et chaque programme étant enfin divisé en diverses *actions* éventuellement re-formulées chacune par plusieurs *sous-actions*. La formation professionnelle continue s’inscrit dans le *programme* intitulé “Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques” de la *mission* “Travail et emploi”. Ce programme compte deux *actions* : “Anticipation des mutations et développement de la mobilité professionnelle” et “Amélioration de l’accès des actifs à la qualification”. A titre d’illustration, signalons que cette dernière action est découpée en trois *sous-actions* qui sont “Développement de l’alternance à tous les âges”, “Réduction des inégalités dans l’accès à la formation et à la qualification” et “Reconnaissance des compétences acquises par les personnes”. Dans son principe général, la LOLF vise à remplacer l’approche par nature des dépenses par une approche fondée sur les résultats. Dorénavant toute politique publique est caractérisée par une batterie d’objectifs, chaque objectif est affublé d’un ou plusieurs indicateurs et, à chaque indicateur est associée une valeur pour l’année 2008 devant être considérée comme une “cible” à atteindre à cet horizon. Le programme “Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques” dans lequel s’inscrit la formation professionnelle continue compte pas moins de 9 objectifs et 25 indicateurs décrits dans l’annexe A située à la fin de l’article<sup>24</sup>. Cette prolifération d’objectifs et d’indicateurs n’a pas échappé au député Jean-Michel Fourgous, rapporteur

---

<sup>24</sup>Tous les détails du programme “Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques” se trouvent à l’adresse [www.minefi.gouv.fr/lolf/5\\_1\\_52.htm](http://www.minefi.gouv.fr/lolf/5_1_52.htm).



spécial de l'annexe 5 du projet de loi de finances 2005 consacrée à la formation professionnelle qui écrit dans son rapport : "Il convient enfin de mettre en garde contre un nombre trop important d'indicateurs et une bureaucratisation excessive du dispositif d'évaluation" (Fourgous, 2004, p. 37). C'est le moins que l'on puisse dire comme le prouve la simple lecture de la liste des objectifs et des indicateurs reproduite dans l'annexe A.

Tous les défauts du dispositif d'évaluation du contrat de progrès de l'AFPA se retrouvent à une échelle nettement plus importante dans la LOLF. Prenons par exemple, l'objectif n° 7 intitulé "Faciliter l'accès à un parcours qualifiant" et dont le premier indicateur "Taux d'obtention de la qualification à l'issue d'une formation de l'AFPA ou dans des centres agréés" concerne spécifiquement l'AFPA. Il est précisé dans la LOLF que la valeur de cet indicateur a été de 85% en 2003, qu'elle devrait atteindre 87% en 2006 et que la cible visée pour 2008 est de 88,5%! On admirera la précision. Le deuxième indicateur de ce même objectif n° 7, intitulé "Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des stagiaires AFPA 6 mois après leur sortie de la formation", avait atteint la valeur de 53,1% en 2004, sa valeur prévue pour 2006 est de 55% et la cible affichée pour 2008 est de 56,5%! Répétons que la connaissance du taux d'insertion de telle ou telle catégorie de personnes est une donnée sans aucune valeur si elle n'est pas mise en comparaison avec la donnée analogue pour un groupe témoin. D'une certaine manière, n'afficher que cette première donnée participe de la désinformation des citoyens. Pourtant c'est dans cette voie que persiste notre "évaluation" de la formation professionnelle continue.

Au terme de cette analyse des financements publics de la formation professionnelle, on aura compris que ce n'est pas tant le montant de ces financements qui pose problème, mais l'absence d'une vraie culture de l'évaluation de leurs effets. Pire, l'efficacité des politiques publiques ne semble pouvoir être conçue que dans le cadre d'une forme de planification trop complexe pour être opérationnelle et, de plus, largement contrôlée par les principaux intéressés.

### **3.3 Des financements privés sources de distorsions concurrentielles**

Dans le système français de formation professionnelle, les entreprises privées sont obligées de "former ou payer". Dans son principe, ce système signifie que chaque entreprise se doit de dépenser chaque année une fraction de sa masse salariale, définie par la loi, dans des actions de formation professionnelle et, si elle ne le fait pas, cette obligation légale se transforme en une taxe qu'elle doit acquitter. Les entreprises ont évidemment la possibilité de dépenser plus que l'obligation légale ; elles sont très nombreuses à le faire comme l'indiquent plus loin les chiffres du tableau 6. Les dépenses qui dépassent les obligations légales ne sont pas soumises à beaucoup de contraintes. En revanche, toutes les dépenses qui se situent dans les limites de l'obligation légale

sont soumises à de nombreuses conditions qui dépendent en particulier de la taille de l'entreprise. Pour l'essentiel, ces conditions obligent les entreprises à verser les sommes correspondant aux obligations légales aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui, nous le verrons, ont le droit de collecter puis de redistribuer les fonds destinés à la formation professionnelle. La loi Fillon du 4 mai 2004 a d'ailleurs sensiblement accru les pouvoirs de ces organismes.

### 3.3.1 Entreprises de plus de 10 salariés

Pour les entreprises de plus de 10 salariés, depuis le 1er janvier 2005, l'obligation légale est fixée à 1,6% de la masse salariale. Mais elles ne maîtrisent pas complètement le choix de leurs formations dans les limites de ces 1,6%. Elles doivent en verser 0,2% directement à des OPCA chargés spécifiquement du financement des CIF (ces OPCA particuliers portent le nom d'OPACIF). Elles doivent en verser 0,5 % à d'autres OPCA au titre des actions de formation liés aux contrats et périodes de professionnalisation, aux actions de préparation à la fonction de tuteur, aux frais de formation du DIF, aux dépenses de fonctionnement des CFA (centres de formation d'apprentis) et des observatoires prospectifs des métiers et des qualifications. En définitive, les entreprises de plus de 10 salariés n'ont une maîtrise de leurs actions de formation dans le cadre de leurs obligations légales que pour un volume correspondant à 0,9% de leur masse salariale. Elles peuvent alors choisir de financer directement des actions prévues dans le plan de formation de l'entreprise ou des actions entrant dans le cadre d'un DIF, d'un CIF, d'un bilan de compétences et d'une VAE. Si elles choisissent de ne pas financer directement leurs actions de formation ou si elles décident de ne pas s'engager du tout dans ce type d'actions, elles doivent transférer les sommes correspondantes à un OPCA ou faire un chèque libératoire au Trésor (à moins qu'un accord de branche, ou au sein d'une profession, privilégie le versement à un OPCA, ce qui est parfois le cas). En pratique, les versements au Trésor sont infimes, ils ont atteint 32 millions d'euros en 2003, une goutte d'eau rapportée aux chiffres des dépenses rappelés dans le Tableau 3. Cela veut dire que les entreprises préfèrent verser leur dû à un OPCA. Il faut encore signaler que ces obligations légales peuvent être plus élevées dès lors qu'il y a eu un accord au sein d'une branche ou d'une profession particulière. Il faut aussi ne pas oublier que les chefs d'entreprises et les non-salariés doivent s'acquitter, au titre de la formation professionnelle, d'une contribution de 0,15 % calculée sur des assiettes spécifiques<sup>25</sup>.

Le tableau 6 présente, pour les entreprises de plus de 10 salariés, le "taux de participation

---

<sup>25</sup>Le système de financement de l'apprentissage ressemble beaucoup à celui de la formation professionnelle continue. Les entreprises peuvent satisfaire leurs obligations légales en finançant des centres de formation ou en versant leurs écots à des organismes collecteurs de la taxe d'apprentissage (OCTA) qui sont principalement les chambres consulaires. Rappelons que nous avons exclu l'apprentissage du domaine de cette étude, car il relève de la formation initiale.

|   | 10<br>à 19 | 20<br>à 49 | 50<br>à 249 | 250<br>à 499 | 500<br>à 1999 | + de 2000 | Ensemble |
|---|------------|------------|-------------|--------------|---------------|-----------|----------|
| Taux de participation financière (en %) | 1,69       | 1,79       | 2,28        | 2,74         | 3,28          | 3,77      | 2,88     |
| Taux d'accès (en %)                     | 8,8        | 12,8       | 28,1        | 38,9         | 46,2          | 49,2      | 35,2     |

Source : Dares

TAB. 6 – La formation continue dans les entreprises de plus de 10 salariés en 2003

financière” (TPF) (égal au rapport entre les dépenses de formation et la masse salariale) selon la taille de l’entreprise. Il reproduit aussi les valeurs du “taux d’accès” égal au rapport entre le nombre de stagiaires et le nombre de salariés.

Il apparaît qu’en moyenne les entreprises de plus de 10 salariés font mieux que l’obligation légale. Leurs dépenses de formation sont pratiquement égales au double de l’obligation légale qui était de 1,5% de la masse salariale en 2003. De plus, le taux de participation financière et le taux d’accès augmentent très nettement avec la taille de l’entreprise. Dans les entreprises de plus de 2000 salariés pratiquement un salarié sur deux suit une formation.

La corrélation positive entre les dépenses de formation, la proportion de stagiaires et la taille des entreprises suggère que les actions dispensées dans le cadre de la formation professionnelle continue ne servent que rarement à acquérir un savoir d’ordre général. André Gauron (2002) estime qu’une part très importante des dépenses de formation, pouvant aller dans certains cas jusqu’à 80%, est affectée à l’adaptation au poste de travail.

### 3.3.2 Entreprises de moins de 10 salariés

Pour les entreprises de moins de 10 salariés, les règles de dépenses sont un peu plus simples. L’obligation légale s’élève à 0,55% de la masse salariale depuis le 1er janvier 2005. En 2003, l’obligation légale pour les entreprises de moins de 10 salariés n’était que de 0,25%. Elle a donc plus que doublé en un très court laps de temps. Contrairement aux entreprises de plus de 10 salariés, l’intégralité de l’obligation légale doit être versée aux OPCA. Dans les versements de ces 0,55%, 0,15% doivent être de plus versés à des OPCA susceptibles de financer des actions de professionnalisation et des DIF.

L’enquête du CEREQ sur la formation continue ne couvre pas les entreprises de moins de 10 salariés et l’on ne peut donc pas comparer simplement les taux de participation financière dans les entreprises ayant plus ou moins de 10 salariés. On peut cependant avoir une idée de l’écart entre ces deux catégories d’entreprises en notant, qu’en 2002, les entreprises de plus de 10 salariés ont dépensé 8012 millions d’euros en action de formation professionnelle alors qu’elles

comptent 10 258 421 salariés. L'effort de formation par salarié s'élève donc approximativement à 781 euros. En revanche, les entreprises de moins de 10 salariés ont dépensé pour la même année 278 millions d'euros en action de formation professionnelle alors qu'elles comptent 3 689 926 salariés. Pour ces entreprises, l'effort de formation par salarié s'élève donc approximativement à 75 euros. L'effort de formation par salarié est donc, en moyenne, plus de dix fois plus important dans les entreprises comptant plus de 10 salariés que dans celles comptant moins de 10 salariés<sup>26</sup>.

### 3.3.3 Les organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA)

Le principe de “payer ou former” caractérise le système français de formation professionnelle. En offrant aux entreprises la possibilité de se dégager de toute ou partie de leurs obligations légales en matière de formation continue par l'intermédiaire d'un chèque libératoire à l'ordre du Trésor, le risque que d'importantes ressources financières soient “perdus” pour la formation ne peut être écarté. Avec l'accord des autorités publiques, les partenaires sociaux ont alors créé des organismes ayant le pouvoir de collecter ces ressources financières afin de les “recycler” dans des actions de formation. Depuis la loi quinquennale du 20 décembre 1993 relative au travail, à l'emploi et à la formation professionnelle, ces organismes portent le nom d'organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

#### *Le rôle des OPCA*

Les OPCA sont gérés à égalité par les syndicats représentant les salariés et le patronat et doivent être agréés par l'Etat. Deux types d'agrément, en principe non cumulables, sont possibles. Un OPCA peut être agréé pour la collecte des fonds destinés au financement du CIF, le congé individuel de formation, il rentre alors dans la catégorie des OPACIF. Il peut alternativement être agréé pour la collecte des contributions au titre de l'alternance et du “plan de formation” des entreprises. De plus, pour encaisser à titre libératoire les contributions “plan de formation” des entreprises de dix salariés et plus, les OPCA doivent être agréés par l'Etat en tant que Fonds d'assurance formation (FAF)<sup>27</sup>.

Les OPCA sont des institutions sans but lucratif ayant pour rôle de collecter, de gérer et de mutualiser les fonds versés par les entreprises au titre de leur participation obligatoire au financement de la formation professionnelle. L'OPCA décide et organise les formations pour les

---

<sup>26</sup>Ces chiffres sont extraits du rapport officiel de l'organisme de contrôle de la formation continue. Voir DGEFP (2003).

<sup>27</sup>En dehors de leurs frais de gestion, les ressources des OPCA agréés en tant que FAF sont destinés à couvrir les dépenses de fonctionnement des stages et la prise en charge des frais des stagiaires. Mais elles peuvent aussi servir à financer des études et des recherches portant sur la formation et à verser des indemnités pour pertes de ressources aux membres du conseil de gestion du FAF. Ce qui, pour le moins laisse une grande latitude dans l'utilisation des ressources.

salariés des entreprises adhérentes. Lorsqu'une entreprise a versé les fonds correspondant à un OPCA, toute action de formation engagée par l'entreprise peut alors être payée par l'OPCA directement à l'organisme dispensateur de la formation (mécanisme dit de subrogation). L'entreprise peut aussi payer elle-même le prestataire et se faire rembourser par l'OPCA. Il convient de rappeler que la loi Fillon du 4 mai 2004 a fortement accru le pouvoir des OPCA. Elle a plus que doublé les obligations légales pour les entreprises de moins de 10 salariés et ces dernières sont obligées de verser la totalité de leur contribution légale à des OPCA. Elle a substantiellement réduit les marges de manœuvres des entreprises de plus de 10 salariés, puisque désormais près de 44% de leurs contributions légales doivent être obligatoirement versées aux OPCA.

Le nombre des organismes collecteurs a pu atteindre 255, mais la loi quinquennale du 23 décembre 1993 a fait diminuer ce nombre en favorisant les regroupements par branche. Il y a aujourd'hui 99 OPCA qui se répartissent comme suit :

- 40 organismes nationaux professionnels (OPCA de branche)
- 1 organisme national interbranches (OPCIB)
- 2 organismes nationaux interprofessionnels (AGEFOS-PME et IPCO-OPCAREG)
- 25 organismes régionaux interprofessionnels (OPCAREG)
- 31 organismes uniquement gestionnaires du congé individuel de formation (OPACIF), dont 26 régionaux (FONGECIF) et 5 nationaux (AGECIF).

Le plus gros collecteur est l'AGEFOS-PME. En 2004, il a collecté 677,4 millions d'euros en provenance de 279 500 entreprises adhérentes comptant un total de 2 832 700 salariés.

### *L'influence des OPCA*

En 2003, dernière année dont on connaisse les chiffres validés, les OPCA ont collecté 4,18 milliards d'euros. Un regard sur le Tableau 3 décrivant le financement de la formation professionnelle nous indique que ce montant est à peine inférieur aux dépenses de l'Etat en matière de formation professionnelle et représente environ 45% de la dépense totale des entreprises. Il s'agit donc d'une masse financière tout à fait considérable. La loi Fillon du 4 mai 2004 ayant renforcé les obligations légales des entreprises envers les OPCA, il y a tout lieu de penser que les sommes collectées par ces organismes ne feront qu'augmenter à l'avenir. Le journal *Entreprise et Carrières* qui mène sa propre enquête annuelle dans ce domaine, trouve que la collecte pour l'année 2005, qui est donc la première collecte "post-réforme", serait en hausse de 11,1% par rapport à la collecte 2004<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup>Laurent Gérard, "Formation continue OPCA : 4,16 milliards d'euros de collecte", *Entreprise et Carrières*, n° 784 du 08/11/2005. Le chiffre de 4,16 milliards d'euros n'est pas comparable avec ceux donnés dans le texte car l'enquête ne couvre pas l'ensemble des organismes collecteurs.

Depuis la loi quinquennale de 1993 les organismes collecteurs de fonds ne peuvent pas être eux-mêmes des dispensateurs de formation. Ces deux fonctions sont donc légalement incompatibles. Ainsi, il est interdit d'être à la fois salarié dans un OPCA, et dans un établissement de crédit ou de formation. En revanche, et curieusement, il n'est pas interdit de cumuler des fonctions d'administrateur dans un OPCA et dans un établissement de formation ou de crédit. Ce cumul doit simplement être signalé aux instances paritaires dirigeant l'OPCA et au commissaire aux comptes qui peuvent éventuellement faire un rapport à ce sujet. En droit, les OPCA ne peuvent donc pas être eux-mêmes des dispensateurs de formation, mais en pratique ils ont une fonction de prescripteur de formation qui grâce à l'ampleur des masses financières qu'ils contrôlent leur permet de sélectionner des prestataires.

Dans les textes, il est prévu que les OPCA rendent des services de proximité aux entreprises. Ils peuvent tenir la comptabilité en actions de formation d'une entreprise, lui offrir du conseil en formation et intervenir dans la réalisation de son plan de formation. Ils surveillent aussi la bonne utilisation des fonds par les prestataires de formation. Les OPCA n'ont pas le droit de faire payer les entreprises pour tous ces conseils, mais ils ont le droit de prélever jusqu'à 0,75% des fonds qu'ils ont récolté (ce qui représente plus de 31 millions d'euros pour l'année 2003) en contrepartie des services rendus. Ils sont donc par ce biais en concurrence avec les entreprises privées de conseil aux entreprises, avec un avantage évident puisqu'ils ne facturent pas vraiment leurs prestations dans ce type d'activités.

Mais les distorsions concurrentielles peuvent être plus graves. Pour un grand nombre de projets, les OPCA établissent un cahier des charges et sollicitent les prestataires de formation par le biais d'une procédure d'appel d'offres. En définissant habilement ses choix et ses priorités, un OPCA peut privilégier certains organismes de formation et en évincer d'autres. Par exemple, lorsqu'il existe des centres de formation propres à une branche professionnelle (comme dans la métallurgie ou le bâtiment, par exemple), le risque d'une collusion tacite entre l'OPCA de la branche et ces organismes de formation spécifique est latent. En étant (fortement) prescripteurs de (certaines) formations, les OPCA orientent sensiblement le marché de la formation professionnelle. Le rapport réalisé en 2001 par le groupe Bernard Brunhes Consultant sur ce sujet évoque des pratiques de "pilotage par l'offre ou d'inversion de filière", c'est-à-dire que l'existence d'une offre de formation, par exemple spécifique à une branche, influence fortement la politique de l'OPCA<sup>29</sup> dans l'élaboration de ces priorités en matière de formation. De plus, la prédominance de l'organisation par branche ne favorise évidemment pas les offres de formation interbranche et

---

<sup>29</sup> Voir Bernard Brunhes Consultant (2001). Les critiques précédentes sont aussi reprises dans ce rapport. Celui-ci souligne néanmoins que tous les OPCA n'agissent pas systématiquement de la sorte, certains pratiquent les appels d'offre avec une véritable mise en concurrence des opérateurs.

interprofessionnelle.

### *Les OPCA et la mutualisation*

Une autre question concerne l'étendue de la mutualisation que sont censés aussi promouvoir les OPCA. Les fonds collectés par un OPCA doivent être en principe redistribués aux entreprises adhérentes à l'OPCA en fonction de leurs besoins en matière de formation. Au mieux, cela favorise une mutualisation par branche puisque c'est l'échelon prépondérant dans l'organisation des réseaux des OPCA, mais du point de vue de l'efficacité économique globale, il n'est pas sûr que cet échelon soit le plus pertinent. Au pire, la mutualisation se résume à un transfert de fonds des petites entreprises peu utilisatrices de formation, et qui voient leurs contributions obligatoires versées aux OPCA comme de simples taxes dont elles profitent peu, vers les plus grandes entreprises consommatrices de formation continue qui entendent bien, au minimum, "récupérer" leurs écots. On connaît ainsi des exemples d'OPCA qui garantissaient aux entreprises adhérentes la récupération intégrale des fonds versés, voire même au-delà<sup>30</sup> !

Jusqu'à une date récente, la mutualisation d'une partie des fonds destinés à la formation professionnelle des adultes pouvait aussi se réaliser par le biais du COPACIF (Comité paritaire du congé individuel de formation) qui était un organisme de péréquation entre les OPACIF, c'est-à-dire les organismes collecteurs des fonds relatifs au congé individuel de formation, ayant pour mission de gérer les excédents de trésorerie des OPACIF pour les redistribuer entre ces derniers. L'objectif était donc que les OPACIF "riches" redistribuent une partie de leurs excédents vers les OPACIF n'arrivant pas à financer les formations qui leurs sont demandées. A l'évidence, le mécanisme n'incitait guère à afficher des excédents de trésorerie et, en pratique, la redistribution était très faible. En 2002, le COPACIF a ainsi redistribué environ 125 millions d'euros, soit 2,6% de l'ensemble des ressources collectées par les OPCA<sup>31</sup>. La loi du 4 mai 2004 a sensiblement modifié les circuits de la mutualisation sans changer fondamentalement son principe. Elle a créé un Fonds unique de péréquation (FUP) habilité à gérer les excédents dont peuvent disposer les OPCA récoltant les CIF et les fonds destinés aux formations en alternance. En d'autres termes, le FUP agrège désormais en une seule unité le COPACIF et l'AGEFAL (Association de gestion

---

<sup>30</sup>Les rapports parlementaires se font assez souvent l'écho des ces critiques. On peut ainsi lire dans l'avis présenté par le sénateur Mme Janine Rozier au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005 : "La proximité des OPCA et la faiblesse de la redistribution réelle favorisent la tendance spontanée des entreprises à voir dans leur versement un droit de tirage naturel en actions de formation auprès de l'organisme collecteur. Paradoxalement, en dépit du coût de gestion des OPCA, leur rôle consiste davantage à être trésorier plutôt que redistributeur des ressources. De plus, l'existence de ces réseaux laisse la primauté à une mutualisation de branche, qui plus est historiquement structurée autour des professions industrielles, alors que le marché du travail est aujourd'hui largement tertiarié et décentralisé." (Rozier, 2004, p. 15). Voir aussi l'article bien documenté de Jacques Trentesaux et Arnaud Bouillin (2003).

<sup>31</sup>Voir le rapport officiel de l'organisme de contrôle de la formation continue DGEFP (2003, p. 73).

du fonds des formations en alternance) et dispose ainsi, chaque année, de plusieurs millions d'euros.

Le financement privé de la formation professionnelle est fortement déséquilibré par le principe "former ou payer". La collecte des ressources entrant dans l'obligation de dépense en formation continue puis leur redistribution étant très largement l'apanage des OPCA, ces organismes possèdent un pouvoir exorbitant dans l'orientation du marché de la formation professionnelle. Il en résulte une faible mutualisation des ressources et de fortes distorsions de concurrence en faveur des prescripteurs de formation proches des OPCA.

### **3.4 L'offre de formation professionnelle**

Deux types de prestataires interviennent dans la formation professionnelle continue : les organismes de formation et les organismes de bilan de compétences. Ces prestataires peuvent être publics (et parapublics) ou privés. Ces derniers se divisant entre les organismes à but non lucratif, du type association loi de 1901, et les organismes à but lucratif.

#### **3.4.1 Une vue d'ensemble**

##### *La prolifération des organismes de formation*

En 2002, on comptait 48 600 organismes publics ou privés intervenant sur le marché de la formation professionnelle. Ils ont réalisé un chiffre d'affaires global de 7,8 milliards d'euros et ont accueilli 15,2 millions de stagiaires (Sellier, 2005). Parmi ces organismes, seulement 8900 ont pour activité principale la formation continue. Le tableau 7 présente les principales caractéristiques de ces derniers. En premier lieu, il convient de noter que les organismes dont l'activité principale est la formation ne réalisent que 42% du chiffre d'affaire total du secteur et n'accueillent que 37% des stagiaires (43% des heures stagiaires). Le quart des organismes de formation a été créé après l'an 2000. En 2002, il y avait environ 120 000 actifs occupés dans les établissements dont la formation continue est l'activité principale. Parmi ceux ci, la moitié seulement exercent un métier de professeur, d'éducateur ou de formateur. Les organismes privés, à but lucratif ou non, réalisent 76 % du chiffre d'affaire de la formation, contre 20% aux organismes publics et 4% aux formateurs individuels.

On observe depuis 2002 un fort ralentissement du rythme de croissance du nombre d'organismes de formation. Celui-ci a augmenté de 1,1% entre 2002 et 2003, alors qu'il croissait en



|                        | Organismes<br>(en nombre) | Chiffres d'affaire<br>(en millions d'euros) | Stagiaires<br>(en milliers) |
|------------------------|---------------------------|---|-----------------------------|
| Ensemble               | 8 900                     | 3 267                                       | 5 603                       |
| Selon le statut (en %) |                           |   |                             |
| Privé lucratif         | 32                        | 39  | 42                          |
| Privé non lucratif     | 30                        | 37  | 34                          |
| Individuels            | 33                        | 4   | 11                          |
| Public et parapublic   | 5                         | 20  | 13                          |

Source : Sellier (2005, Tableau 2).

TAB. 7 – Caractéristiques des organismes ayant comme activité principale la formation continue en 2002

moyenne au taux de 7,5 % pendant la période 1994-2001. Ce ralentissement s'explique en grande partie par le renforcement du contrôle à l'exercice d'actions de formation. Jusqu'en 2002, une simple déclaration d'existence permettait d'entrer sur le "marché" de la formation professionnelle. La loi du 17 janvier 2002 relative à la modernisation sociale a remplacé la déclaration d'existence par une déclaration d'activité, en principe plus contraignante. Ces nouvelles règles et le nouveau code des marchés publics (issu des décrets du 7 mars 2001 et du 7 janvier 2004) ont fortement réduit la croissance des organismes de formation. Alors que depuis 1997, chaque année 12 000 nouveaux organismes se déclaraient, les services de contrôle de la formation professionnelle n'ont enregistré que 9564 déclarants en 2002 et 5842 en 2003. De plus, 844 demandes d'enregistrement sur 11 291 vérifiées en 2003 ont été refusées<sup>32</sup>.

Jusqu'en 2001 le nombre de stagiaires augmentait d'environ 10% par an (seulement 3,1% en 2002). En revanche, la durée moyenne par stagiaire baisse assez régulièrement. Les organismes exerçant la formation continue à titre principal ont accueilli plus de 5,6 millions de stagiaires en 2002 pour une durée moyenne annuelle de formation d'environ 75 heures, alors qu'ils avaient accueilli 2,8 millions de stagiaires en 1994 mais avec une durée moyenne annuelle de près de 115 heures. La baisse de la durée des stages s'explique, en partie, par la croissance de l'étendue du marché. Dans un marché de taille croissante, l'offre a tendance à se différencier de plus en plus, ce qui se traduit dans le cas d'espèce par des actions de formation en moyenne moins longue. Par ailleurs, le PARE fait augmenter la demande des bilans de compétences qui sont des actions de courtes durées.

### *Une majorité de petits prestataires*

<sup>32</sup>Source : Avis présenté par le sénateur Mme Janine Rozier au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005, rapport du Sénat n° 75, annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004. Rapport du député Gilles Carrez au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du plan de l'assemblée nationale sur le projet de loi de finances pour 2005, annexe 5, octobre 2004.

|                             | En % du nombre<br>d'organismes | En % du chiffre<br>d'affaires total | En % du nombre<br>de stagiaires |
|-----------------------------|--------------------------------|-------------------------------------|---------------------------------|
| Moins de 75 000 euros       | 52                             | 4                                   | 13                              |
| 75 000 à 150 000 euros      | 13                             | 4                                   | 7                               |
| 150 000 à 750 000 euros     | 24                             | 23                                  | 26                              |
| 750 000 à 1 500 000 euros   | 6                              | 18                                  | 18                              |
| 1 500 000 à 3 000 000 euros | 3                              | 19                                  | 15                              |
| Plus de 3 000 000 euros     | 2                              | 31                                  | 20                              |

Source : Sellier (2005, Tableau 2).

TAB. 8 – Répartition selon le chiffre d'affaires des organismes ayant comme activité principale la formation continue en 2002

Le tableau 8 indique comment les 8900 organismes dont l'activité principale est la formation continue se répartissent selon leur chiffre d'affaires<sup>33</sup>.

On constate que plus de la moitié des organismes dont l'activité principale est la formation continue déclarent moins de 75 000 euros de chiffre d'affaire annuel alors, qu'à l'inverse, 2% de ces organismes déclarent un chiffre d'affaires de plus de 3 millions d'euros. Il est intéressant de noter que 65% des organismes de formation (qui sont les plus petits) forment 20% des stagiaires en réalisant 8% du chiffre d'affaires total et que 2% des organismes de formation (qui sont les plus gros) forment aussi 20% des stagiaires mais en réalisant 31% du chiffre d'affaires total. A l'évidence les opérations prises en charge par les grands organismes sont nettement plus coûteuses ce qui s'expliquent, en partie, par une plus grande longueur des formations.

Cette structure de l'offre de formation n'est pas en soi très informative. Beaucoup de secteurs se composent d'un grand nombre d'entreprises cotoyant quelques grandes entités. La particularité du secteur de la formation professionnelle est que les gros prestataires sont essentiellement publics. Comme l'Etat est un des plus gros financeurs de la formation professionnelle continue, il y a là un risque potentiel de distorsion de la concurrence sur le marché de la formation continue en faveur des opérateurs publics ou parapublics<sup>34</sup>. C'est à eux que nous allons nous intéresser

<sup>33</sup>Source : DARES, voir Sellier (2005, Tableau 2).

<sup>34</sup>La loi Fillon du 4 Mai 2004 avait prévu la création d'un "Conseil national de la formation professionnelle tout au long de la vie" (CNFPTLV). Il a été mis en place le 14 avril 2005. Ses missions consistent à favoriser la concertation entre les acteurs pour la conception des politiques de formation professionnelle, donner un avis sur la législation et la réglementation en matière de formation professionnelle, évaluer les politiques de formation en liaison avec d'autres organismes et contrôler l'utilisation des ressources affectés à la formation professionnelle. En dehors de trois personnalités qualifiées, dont le président actuel M. Dominique Balmay, ce conseil compte 57 membres dont 56 représentent les ministères impliquées dans les actions de formation professionnelle, les conseils généraux, le parlement, le sénat, les organisations syndicales de salariés et d'employeurs, les organismes consulaires...et 1 seul représentant pour les organismes privés de formation (il s'agit du siège attribué à la Fédération de la Formation Professionnelle qui est un syndicat patronal membre du Medef). La composition de ce conseil montre à quel point, en France, la formation professionnelle est conçue comme étant l'affaire de l'Etat et des partenaires sociaux.

maintenant.

### **3.4.2 Les organismes publics et parapublics**

Eu égard à leur poids dans l'ensemble des organismes de formation continue, les prestataires publics et parapublics prennent sensiblement plus en charge les demandeurs d'emploi que les prestataires privés. Parmi les demandeurs d'emploi suivant des actions de formation continue, ils sont 22% à le faire dans des organismes publics ou parapublics (Sellier, 2005) alors que le tableau 7 indique que ces derniers ne s'occupent que de 13% de l'ensemble des stagiaires. A l'inverse, les organismes publics ou parapublics n'interviennent que sur 10% des stagiaires salariés dans une entreprise.

Les lieux où se déroulent les actions de formation professionnelle continue dans le secteur public et parapublic de formation comprennent principalement

- L'Association nationale pour la formation des adultes (AFPA) placée sous la tutelle du ministère du Travail, de l'Emploi et de la Cohésion sociale.

- Les établissements dépendant du ministère de l'Education nationale et des institutions dépendant d'autres ministères.

- Les centres de formation professionnelle et de promotion agricole, placés sous la tutelle du ministère de l'Agriculture ;

- Les chambres consulaires (chambres d'agriculture, de commerce et d'industrie, des métiers).

#### **L'association nationale pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)**

Créée par un décret du 5 novembre 1945, et placée sous la tutelle du ministère de l'emploi et de la solidarité, l'AFPA est une association de la loi de 1901, gérée de façon tripartite par des représentants de l'Etat et des syndicats professionnels employeurs et salariés. Elle fait partie du service public de l'emploi. Sa vocation première est de faire en sorte que les adultes, et en priorité les demandeurs d'emploi, parviennent à obtenir une qualification certifiée. Dans le cadre des divers dispositifs décrits plus haut (plan de formation de l'entreprise, CIF, etc.), les salariés en poste peuvent aussi bénéficier des formations proposées par l'AFPA. En pratique, l'AFPA n'assure plus seulement un rôle de formation. Ses activités d'orientation se sont beaucoup développées et elle met aussi en œuvre des procédures d'ingénierie, de conseil et d'expertise auprès, entre autres, des entreprises, des collectivités territoriales et des services de l'Etat. Ainsi, en 2004, 155 000 personnes sont entrées en formation à l'AFPA, 271 000 personnes ont bénéficié d'un service pour un choix d'orientation et l'AFPA a produit 126 000 journées d'ingénierie, de conseil et d'expertise.

L'AFPA emploie 11 900 salariés, dont 4740 formateurs et 780 psychologues du travail chargés de l'information sur les métiers, de l'évaluation et de l'orientation des candidats, 350 ingénieurs-conseils et consultants qui réalisent des prestations d'ingénierie auprès des entreprises et des collectivités territoriales. L'AFPA compte 265 sites de formation et 206 services d'orientation. Elle gère 7 établissements d'étude et de recherche, 135 lieux de restauration et un parc de 16 100 lits pour assurer l'accueil des stagiaires. Elle propose environ 500 types de formations pour 300 métiers. Le financement de l'AFPA est assuré à 70 % par l'État (les entreprises et les fonds européens contribuent à financer les 30% restant). Son budget de fonctionnement dépasse le milliard d'euros et il réalise environ 4% du chiffre d'affaires total du secteur de la formation continue<sup>35</sup>.

L'AFPA signe avec l'Etat un "contrat de progrès" dont l'objet principal est de préciser à la date de la signature du contrat des objectifs chiffrés attendus au terme du contrat. Le dernier contrat de progrès achevé (qui était le deuxième dans l'histoire de l'AFPA) portait sur les années 1999-2003. L'évaluation de l'efficacité de l'AFPA ressort alors de la comparaison entre les performances effectivement réalisées et les objectifs attendus. Nous avons vu au § 3.2.4 que cette façon de concevoir l'évaluation des politiques publiques se situe exactement à l'opposé de toutes les connaissances accumulées dans le domaine de l'évaluation des effets des mesures de politique économique au cours des 20 dernières années. Le troisième contrat de progrès concerne la période 2004-2008. D'un point de vue structurel il ne se différencie guère de ses prédécesseurs. Les grands axes et objectifs sont toujours formulés en terme très généraux, on y parle cependant beaucoup plus de décentralisation puisque les régions seront au plus tard au 31 décembre 2008 les seules donneuses d'ordre de l'AFPA. L'ensemble de la commande publique que l'Etat réservait à l'AFPA sera à cette date transférée aux régions, mais ces dernières pourront l'utiliser en faisant aussi appel à des services d'organismes de formation privée. L'AFPA se trouvera donc, nettement plus que par le passé, en concurrence avec d'autres organismes pour ce qui concerne la formation des demandeurs d'emplois. C'est pourquoi un des objectifs du troisième contrat de progrès est que l'AFPA progresse significativement sur le "marché" de la formation professionnelle continue des salariés, en d'autres termes fasse concurrence aux autres organismes de formation sur ce créneau<sup>36</sup>.

---

<sup>35</sup>Pour en savoir plus, se reporter au document sur le site de l'AFPA à l'adresse [www.afpa.fr/documents/pdfs/2052251\\_essentiel.pdf](http://www.afpa.fr/documents/pdfs/2052251_essentiel.pdf).

<sup>36</sup>Toutes les questions touchant à la décentralisation de la formation professionnelle sont abordées en profondeur dans le rapport d'information au Sénat sur "la décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage" réalisé au nom de l'observatoire de la décentralisation par M. le sénateur Roger Karoutchi. Voir Karoutchi (2005).

## **Les établissements dépendant de l'éducation nationale.**

### *Le réseau des GRETA*

Un GRETA (pour groupement d'établissements) est un groupement d'établissements publics locaux d'enseignement (collèges, lycée d'enseignement général et technologique, lycée professionnel) qui fédèrent leurs ressources humaines et matérielles pour organiser des actions de formation continue pour adultes. Le Conseil d'Etat et le Tribunal des conflits ont considéré que les GRETA constituaient des services publics administratifs. L'offre des GRETA est variée : formation générale ou professionnelle, préparation à des diplômes et concours (en particulier préparation des diplômes professionnels du CAP au BTS, qui représentent plus de 50% des prestations), bilan de compétences et élaboration de projet professionnel, adaptation aux évolutions technologiques, etc. Les GRETA proposent des modules de qualification dans la plupart des domaines professionnels. De façon plus transversale, les GRETA proposent une offre particulièrement abondante pour les formations linguistiques. Les formations offertes par les GRETA sont a priori ouvertes à tous les publics, salariés du public et du privé, demandeurs d'emplois, jeunes ou adultes. Les GRETA sont également tournés vers les entreprises et proposent du conseil de prévision des besoins et d'ingénierie en matière de formation.

On compte aujourd'hui plus de 290 GRETA regroupant plus de 6500 lieux de formation. Au 31 décembre 2002, derniers chiffres affichés, l'effectif des GRETA atteignait environ 47 000 personnes y compris les administratifs. Plus de 54% de ces personnes sont des enseignants titulaires de l'Education nationale qui effectuent des interventions en dehors de leur service normal et sont donc rémunérés sous forme d'heures supplémentaires. On compte aussi à peu près 5% d'emplois dits "gagés" qui correspondent à des personnels de l'Education nationale faisant tout ou partie de leurs services réglementaires dans les structures des GRETA. Le reste du personnel se compose de contractuels et d'intervenants ponctuels venant d'horizons divers et directement rémunérés par les GRETA.

Les GRETA accueillent chaque année plus de 500 000 stagiaires. L'immense majorité des actions de formation dispensées par les GRETA sont financées, directement ou indirectement, par les employeurs privés ou publics, les organismes publics ou parapublics et les collectivités territoriales. Seulement 10% des stagiaires financent tout ou partie de leur formation. Le réseau des GRETA réalise aujourd'hui 6,5 % du marché de la formation professionnelle continue (contre 4% à l'AFPA) ce qui le situe en tête des organismes de formation. Le chiffre d'affaire 2003 s'élève à 406 millions d'euros. En 2003, 51% des financements des GRETA avait une origine publique (Etat, régions) et 49% un origine privée (plans de formation des entreprises), mais avec de fortes disparités selon les GRETA et les académies. De plus, il y a une assez forte corrélation entre le

volume d'activité d'une académie et la proportion des financements privés. Les actions de formation en direction des salariés des entreprises privées représentent 37% du chiffre d'affaire total. Les administrations publiques et parapubliques sont donc les prescripteurs les plus importants sur le plan financier. Elles prescrivent des formations pour leur propre personnel, mais surtout pour des publics dont elles ont la charge comme les demandeurs d'emploi ou les inactifs. En 2003, ces deux dernières catégories comptent pour plus de 50% des stagiaires .

### *Les établissements d'enseignement supérieur*

Les établissements d'enseignement supérieur (universités, écoles d'ingénieur, établissements assimilés comme l'IEP par exemple, et le CNAM) peuvent intervenir dans le domaine de la formation professionnelle continue à l'égal de n'importe quel prestataire public ou privé. Ils se trouvent en concurrence avec ces derniers dans leurs offres de stages courts, mais non sur l'offre de stages longs qui préparent à des diplômes universitaires. En 2003, les établissements d'enseignement supérieur ont accueilli, 393 000 stagiaires de la formation continue pour un chiffre d'affaire de 247 millions d'euros. Ces chiffres sont inférieurs à ceux des GRETA mais d'un ordre de grandeur comparable. Les différences dans la structure des financements sont plus sensibles, mais elles ne sont pas non plus radicalement différentes : 22% des ressources proviennent des contributions personnelles des stagiaires et le reste, à part sensiblement égales, provient des entreprises et OPCA d'une part, et des fonds publics d'autre part. En cumulant ces chiffres avec ceux des GRETA, on constate que l'Education nationale s'octroie environ 10% du marché de la formation continue.

### **Le secteur consulaire**

Les chambres consulaires (chambres d'agriculture, chambres des métiers et de l'artisanat, chambre de commerce et d'industrie) ont un statut d'établissement public. Pour ce qui touche aux activités de formation, les chambres des métiers et de l'artisanat interviennent principalement dans le domaine de la formation initiale par le biais de l'apprentissage, ce qui les situe en dehors de l'épave de cette étude. Les chambres d'agriculture administrent des centres de formation et disposent même, au niveau national, d'un institut de formation, l'institut de formation des chambres d'agriculture (IFCA). Mais, sur un plan purement quantitatif, le rôle des chambres d'agriculture demeure marginal. A l'inverse, les chambres de commerce et d'industrie (CCI) sont un des acteurs les plus importants de la formation professionnelle continue des adultes.

Le texte fondateur des chambres locales de commerce, d'ailleurs toujours en vigueur, est une loi du 9 avril 1898. Il avait suivi de très loin l'apparition de la première chambre de commerce à

Marseille en 1559. Les chambres régionales sont créées en 1938 et, en 1964 est ajouté un échelon fédérateur national, l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie (ACFCI). Selon la loi du 9 avril 1898, "Les Chambres de Commerce et d'Industrie représentent les intérêts commerciaux et industriels de leur circonscription auprès des pouvoirs publics". Elles participent à l'élaboration des politiques publiques en formulant des avis et des propositions aux autorités compétentes sur un grand nombre de sujets parmi lesquels les politiques de formation et d'emploi.

On dénombre aujourd'hui 175 chambres de commerce et d'industrie, dont 155 chambres locales et 20 chambres régionales. Il y a également 110 chambres françaises de commerce et d'industrie présentes à l'étranger. Pour l'année 2003, le budget du réseau des chambres de commerce et d'industrie s'élève à 3,68 milliards d'euros. Il provient principalement de l'IATP (Imposition Additionnelle à la Taxe Professionnelle), de contributions publiques, d'emprunts et de ressources propres. Environ 1 milliard d'euros sur ce budget est consacré à la formation. Le secteur consulaire réalise un peu moins de 2% du chiffre d'affaires total du secteur de la formation continue. Les CCI administrent 540 établissements de formation et d'enseignement. Parmi lesquels se trouvent 169 établissements de formation initiale (dont 30 écoles supérieures de commerce et de management), 157 centres de formation d'apprentis et 214 centres de formation professionnelle continue. Cette dernière touche principalement les domaines du commerce, de la vente, de la gestion des entreprises et des ressources humaines (41% des effectifs), le tertiaire (33%), mais aussi l'industrie (12%) et les langues (11%). Plus de 31 000 enseignants y participent. Selon les chiffres donnés par les CCI, en 2003, le nombre de stagiaires de la formation continue a dépassé les 525 000<sup>37</sup>. Ces stagiaires se répartissent de manière très inégale dans différentes structures de formation.

- Les instituts de promotions commerciales (IPC) comptent 38 écoles et ont accueilli 1500 stagiaires. Leur but est le perfectionnement dans les métiers du commerce, de la distribution et des services, et l'évolution vers les fonctions d'encadrement. Il s'agit de formations longues (1200 heures dont au minimum 300 heures en entreprise).
- Les écoles de managers (EDM) sont au nombre de 9 et ont accueilli seulement 120 stagiaires dans des formations de longue durée (sur une année, avec 500 heures en centre et 300 heures en entreprise). Ils visent à former des entrepreneurs ou des repreneurs de PME-PMI.
- Les centres de formation continue (CFC) forment, par leur nombre, le dispositif le plus important des CCI pour la formation professionnelle continue. On en compte 214 qui ont accueilli 384 000 stagiaires pour 29 millions d'heures de formation. Leurs objectifs affichés sont l'adaptation aux changements technologiques et économiques, le perfectionnement des

---

<sup>37</sup>Voir *Formation professionnelle et emploi : une mission prioritaire pour les CCI*, ACFCI, direction de la politique de formation et de l'emploi, 2002/2003.

compétences et l'acquisition de nouvelles qualifications professionnelles. Les CFC couvrent pratiquement tous les domaines, mais leurs offres s'adressent plus particulièrement aux PME. Les formations y sont de durée variable et s'adressent à tous les publics y compris les demandeurs d'emplois.

- Les centres d'étude des langues (CEL) est un autre dispositif d'importance puisqu'on en compte 151 ayant reçu 139 800 stagiaires. Ils concernent l'enseignement de 22 langues adaptées aux besoins de la vie professionnelle.

Cette rapide présentation des caractéristiques de l'offre de formation professionnelle montre qu'elle est dominée par quelques gros prestataires, essentiellement publics (AFPA, GRETA, enseignement supérieur), confrontés à une multitude de petits opérateurs. Ces gros opérateurs publics sont massivement représentés, directement ou indirectement, dans les instances de concertation (comme l'illustre la composition du Conseil National de la Formation Professionnelle tout au long de la vie) et ils ont des liens privilégiés avec le service public de l'emploi. A cet égard, l'avis n° 00-A-31 du 12 décembre 2000 du Conseil de la concurrence soulignait déjà que "l'accès privilégié à l'information résultant de la participation aux instances de concertation et les actions d'aide à la décision ne doivent pas donner aux organismes publics en tant que dispensateur de formation, des avantages tels qu'ils leur permettraient d'évincer leurs concurrents. Par ailleurs, la concertation entre les organismes publics participant "au service public de l'emploi" doit préserver la transparence et l'égalité entre les dispensateurs de formation, en prohibant toute orientation privilégiée vers la structure publique, à partir du moment où il existe deux offres concurrentes émanant d'un organisme privé et d'un organisme public de formation, de telle sorte que les mérites de chacun d'entre eux puissent être objectivement comparés". (page 23 de l'avis).



### *Conclusion d'étape*

Notre étude du système français de formation professionnelle continue nous amène à dégager les enseignements suivants

1. L'encadrement réglementaire de la formation professionnelle continue contraint fortement les choix des entreprises dans le but apparent de favoriser l'accès du plus grand nombre de salariés possibles mais sans que l'efficacité ni les conséquences redistributives de ces contraintes ne soient connues ou évaluées.
2. La formation professionnelle des demandeurs d'emploi est prise en charge par l'Etat, les collectivités locales et l'UNEDIC. Dans ce domaine, les actions demeurent très imparfaitement coordonnées.
3. Les interventions publiques et la gestion des opérateurs externes sont conçues dans le cadre d'une planification trop complexe pour être opérationnelle et dont l'évaluation n'est pas réalisée par des organismes indépendants.
4. Le financement privé de la formation professionnelle est fortement déséquilibré par le principe "former ou payer". La collecte et la redistribution des ressources entrant dans l'obligation de dépense en formation continue est très largement l'apanage des organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA) qui possèdent de ce fait un pouvoir important dans l'orientation du marché de la formation professionnelle. Il en résulte une faible mutualisation des ressources et d'importantes sources de distorsions de concurrence en faveur des prescripteurs de formation proches des OPCA.
5. L'offre de formation professionnelle est dominée par quelques gros prestataires, essentiellement publics (AFPA, GRETA, enseignement supérieur), fortement représentés dans les instances de concertation qui orientent les politiques publiques. Cette situation est une source de distorsions de la concurrence.

## 4 Vers une formation professionnelle continue plus efficace et plus équitable

Nous avons souligné à maintes reprises le contraste frappant entre les moyens financiers colossaux mobilisés pour la formation professionnelle en France et le peu, pour ne pas dire l'absence, de connaissances sur l'efficacité des milliers de dispositifs existant. La cause principale de ce divorce se trouve dans l'excessive complexité de notre système de formation professionnelle continue, caractérisé par un maquis de dispositifs plongés dans une réglementation contraignante et une multiplicité de sources de financement, d'organismes et d'intervenants mal coordonnés. De plus, la formation professionnelle continue ne joue pas son rôle de promotion sociale. Bien au contraire, elle profite essentiellement aux personnes les plus qualifiées, travaillant dans les plus grandes entreprises et laisse de côté les salariés dont les niveaux de qualification sont les plus faibles.

Des réformes profondes s'imposent, non seulement pour améliorer les perspectives professionnelles des salariés, mais aussi pour accroître l'efficacité des dépenses publiques. A ce titre, l'intervention des pouvoirs publics doit être motivée par des objectifs clairs et des moyens adaptés.

Concernant les objectifs, les développements précédents ont montré qu'il y a trois types de justifications à l'intervention des pouvoirs publics dans le champ de la formation professionnelle. En premier lieu, l'existence d'externalités et l'imparfaite connaissance de la qualité des prestations des organismes de formation peut conduire à un sous investissement en formation si les individus financent eux-mêmes leurs formations. Les pouvoirs publics doivent donc intervenir pour corriger ce dysfonctionnement des mécanismes concurrentiels en soutenant ce type d'investissement. En second lieu, la formation devrait faire partie intégrante de l'assurance chômage, car elle est un levier potentiel pour favoriser le retour à l'emploi de certains chômeurs. Enfin, un objectif de réduction des inégalités peut conduire à privilégier la formation professionnelle de certains publics défavorisés.

Concernant les moyens, l'intervention publique doit exploiter les possibilités de délégation de service public en cherchant à bénéficier au mieux des effets positifs de la mise en concurrence des prestataires de formation professionnelle.

Dans cette perspective, le principe "former ou payer" qui forme le socle de la formation professionnelle à la française et qui ne repose sur aucune justification sérieuse devrait être abandonné. En outre, à l'heure actuelle, la formation professionnelle des chômeurs a peu de liens avec ses effets constatés en terme de retour vers l'emploi. C'est l'ensemble de l'accompagnement des chômeurs qui doit être repensé en fonction d'une logique de résultats dans laquelle s'inscrirait

la formation professionnelle.

#### **4.1 Substituer des subventions au système “former ou payer”**

Nous avons vu que les études empiriques disponibles montrent que le rendement de la formation professionnelle des adultes est essentiellement privé : en règle générale, il accroît la productivité et le salaire du bénéficiaire. Les éventuelles externalités positives de la formation professionnelle résultent d’une meilleure insertion sociale consécutive à une meilleure perspective de carrière du bénéficiaire et aussi à la transmission informelle de connaissance aux personnes qui l’entourent. Mais il faut aussi garder à l’esprit que ces externalités positives sont complémentaires des rendements privés. Une formation qui n’améliore pas l’efficacité individuelle ne permet généralement pas une amélioration de l’insertion sociale du bénéficiaire ou de la transmission des connaissances à son entourage.

Or, rien ne justifie la gratuité des formations dès lors que celles-ci ont un rendement privé positif. En revanche, elles peuvent être partiellement subventionnées si elles entraînent des externalités positives, même faibles. En théorie, le montant de la subvention doit inciter à investir en formation jusqu’au niveau efficace du point de vue de la collectivité en laissant à la charge des parties concernées le financement de la formation correspondant aux gains privés. La subvention peut prendre la forme d’un prêt à taux préférentiel pour les publics soumis à des contraintes de crédit.

Dès lors qu’une activité crée des externalités positives non prises en compte par les mécanismes spontanés de l’offre et de la demande, ce qui est le cas pour la formation professionnelle, l’Etat se doit d’intervenir afin de palier ces défaillances du marché. Mais la forme de cette intervention doit être adaptée. C’est pourquoi il faut se demander si le choix de la France en la matière, à savoir le système “former ou payer”, qui impose un seuil minimal de dépense, permet effectivement aux acteurs d’agir de manière à ce que les externalités positives liées à la formation professionnelle continue soient prises en compte.

##### **4.1.1 Les conséquences du système “former ou payer”**

Le système “former ou payer” se caractérise par l’existence d’un seuil minimal de dépense et par une absence de subvention indexée sur le volume de formation dispensée. Pour les entreprises qui dépassent ce seuil, le système n’a aucune incidence sur leurs décisions de formation, puisqu’il ne modifie pas le rendement des dépenses de formation réalisées au-delà du seuil. En effet, le rendement de chaque euro supplémentaire dépensé au-delà du seuil n’est pas affecté par l’obligation de dépenser un volume minimal pour la formation. Ainsi, n’étant pas subventionnées au prorata des dépenses engagées, les entreprises qui dépassent le seuil ne sont pas incitées à

tenir compte des externalités positives induites par la formation. Leurs dépenses de formation sont donc motivées par leurs seuls intérêts privés. En d'autres termes, le système actuel ne modifie pas les investissements en formation professionnelle continue de toutes les entreprises qui choisissent d'aller au-delà du seuil imposé par la loi. Pourtant, les formations financées par ces entreprises ont tout autant de chance de créer des externalités positives que les autres.

Ainsi, pour les entreprises qui restent en-deça du seuil minimal, le système se résume au même choix qu'elles auraient faits en l'absence d'un tel système *plus* une taxe collectée par les OPCA qui se chargent de redistribuer cette récolte aux entreprises demandeuses. Pour les entreprises qui dépassent le seuil légal de dépense, leurs décisions de formation ne sont pas modifiées par le système "former ou payer" puisque les éventuels transferts des OPCA ne servent qu'à couvrir les frais des formations déjà prévues<sup>38</sup>.

Le système "former ou payer" serait à la rigueur justifié si la formation professionnelle continue était un bien public pur (comme la défense nationale) ou si les bénéfices collectifs étaient indépendants des bénéfices privés. Mais ce n'est pas le cas. La formation professionnelle n'est pas un bien public pur<sup>39</sup> et surtout les bénéfices collectifs sont *complémentaires* des bénéfices privés. Cela signifie que le gain en terme d'efficacité collective d'une formation est directement proportionnel au gain en terme d'efficacité privée. Un bon système devrait donc inciter les acteurs à accroître leurs dépenses privées de formation. Le système français de "former ou payer" n'aboutit pas à ce résultat.

#### 4.1.2 Subventionner

Finalement, le système français de "former ou payer" n'incite pas les entreprises et les salariés à tenir compte des externalités positives de la formation continue. Dans la mesure où les bénéfices collectifs de la formation continue sont complémentaires aux bénéfices privés, il est possible d'accroître de façon juste et efficace le volume de la formation continue en subventionnant les entreprises ou les salariés au prorata des dépenses engagées dans ce domaine.

Un corrolaire important de cette proposition est la suppression de toute obligation légale de former aussi bien pour les petites que pour les grandes entreprises. Néanmoins, même dans

---

<sup>38</sup>En terme technique, le coût marginal de la formation continue n'est pas modifié pour les entreprises qui dépassent le seuil légal de dépense. Les décisions des entreprises étant fondées sur le coût marginal, le seuil légal n'a pas d'influence sur ces décisions dès lors que les entreprises le dépasse. En revanche, le coût marginal de la formation continue est nul pour les entreprises restant en dessous du seuil légal. Si elles décident de ne pas atteindre ce seuil, c'est qu'elles n'en ont vraiment pas besoin ou que les coûts bureaucratiques (dossier, démarches diverses) dépassent les avantages qu'elles espèrent en retirer. Quelle que soit la raison, le système français fait en sorte que les entreprises décident de leurs actions de formation en fonction de leurs intérêts privés. Il ne les incite jamais à tenir compte des externalités positives.

<sup>39</sup>Le Conseil de la concurrence précise également à la page 5 de son avis 00-A-31 du 12 décembre 2000 que "La formation professionnelle, ne constitue pas, à la différence de l'éducation nationale, un service public".

cette éventualité, il est nécessaire d'aménager des règles, telles que celles instaurées par le congé individuel de formation (voir supra § 3.1.1), pour permettre aux salariés qui désirent se former de prendre des congés. Ces congés seraient financés, en partie ou en totalité, grâce aux subventions.

Si l'Etat décide de s'engager dans cette politique de subvention en fonction des dépenses, il lui faut trouver les moyens de la financer. Lorsqu'il s'agit de compenser des externalités négatives, un bon système est de taxer les responsables de telles externalités. Le principe "pollueur payeur" s'appuie sur cette logique. La formation continue étant susceptible de produire des externalités positives il convient d'appliquer ce principe. Comme en règle générale, ce sont les détenteurs de hauts revenus qui profitent aussi le plus de la formation continue, et bénéficieront le plus des subventions, la logique voudrait que ce soient aussi eux qui soient le plus taxés pour limiter les effets anti-redistributifs. L'impôt progressif sur le revenu remplit cette tâche. La subvention à la formation professionnelle devrait donc être financée à partir du budget de l'Etat et non par une taxation spécifique pesant sur la masse salariale ou la valeur ajoutée des entreprises.

Dans le système que nous proposons, la suppression de toute obligation légale de dépenses pose la question des prérogatives, voire même de la survie des OPCA, puisque leurs ressources proviennent en grande partie de la collecte des obligations légales. En fait cette question renvoie à celle de l'utilité de ces organismes. Si cette utilité est réelle, par exemple en termes d'orientation ou de sélection des formations, rien n'empêche des entreprises de mutualiser une partie des ressources qu'elles entendent consacrer à la formation continue sur une base *volontaire*. Des associations de partenariat volontaire de cette sorte existent dans certains pays. Par exemple, dans l'Etat de New-York, la *Garment Industry Development Corporation* travaille avec les syndicats ouvriers, les représentants du patronat et les pouvoirs publics pour améliorer la compétitivité des entreprises de confection de cet Etat. Pour cela, elle assure la formation professionnelle des salariés de plus de 4000 entreprises (voir OCDE, 2005, pour d'autres exemples).

Bien évidemment, les subventions ne devraient concerner que des formations de qualité. C'est pourquoi la certification ou l'homologation des formations constitue un élément essentiel de toute politique de subvention.

### 4.1.3 Certifier

La qualité des prestations fournies par les organismes de formation professionnelle est difficile à évaluer par les entreprises et les salariés qui ne disposent que d'une information parcellaire dans ce domaine. L'information sur la qualité des formations peut être améliorée grâce à la procédure de *certification*. Selon cette procédure, une tierce partie donne une assurance écrite qu'un produit, un système qualité ou un service est conforme à des exigences spécifiées dans un cahier des charges. La certification est délivrée par des agences, publiques ou privées, qui

accordent des labels aux entreprises qui s'engagent à suivre ce cahier des charges. Ces mêmes agences vérifient ensuite que les entreprises à qui ces labels ont été accordés suivent bien les engagements contenus dans le cahier des charges. Pour garantir l'objectivité de la certification, ces agences doivent être totalement indépendantes des prestataires ou des financeurs des activités à qui elles accordent les labels. L'Etat étant directement ou indirectement l'acteur principal du domaine de la formation, l'objectivité de la certification plaide pour qu'elle soit délivrée par des agences privées.

Depuis 1994, il existe en France un Office professionnel de qualification des organismes de formation (OPQF). Créé à l'initiative de la FFP (la Fédération de la Formation Professionnelle qui regroupe un assez grand nombre d'organismes privés de formation professionnelle) et reconnu par l'Etat, il délivre le label OPQF aux organismes de formation s'engageant à respecter un code de conduite incluant des conditions d'honnêteté, d'indépendance et de rigueur professionnelle. Actuellement, on compte 700 organismes qualifiés dont 52% d'associations et 41% de sociétés. Cependant, le comité de qualification de l'OPQF qui possède le pouvoir d'attribuer le label et décide de l'évolution des procédures d'attribution, n'est pas indépendant des prestataires et des financeurs. Dans ce comité, on trouve entre autres des représentants du Secrétariat d'Etat à la formation professionnelle, de la FFP, de l'AFPA et d'un organisme collecteur, en l'occurrence l'AGEFOS-PME.

L'Etat doit conserver un rôle dans le processus de certification, car la nature même de l'activité de certification est susceptible de créer des entraves à la concurrence. Définir des normes est un moyen de dresser des barrières à l'entrée dans certains secteurs, par exemple sous formes de coûts trop élevés pour de petites entreprises, sans que cela soit nécessairement justifié par la protection des clients ou des consommateurs (Lerner et Tirole, 2006). Le rôle des pouvoirs publics est de réguler la certification en veillant à préserver des possibilités de concurrence entre plusieurs agences *privées* grâce à des procédures d'appels d'offre appropriées. Il doit aussi permettre aux clients et usagers d'avoir un accès ouvert et rapide à des recours juridiques pour contester l'octroi ou le refus d'un label<sup>40</sup>.

## 4.2 Mieux gérer la formation professionnelle des chômeurs

Les rendements des investissements éducatifs et en formation sont incertains. Certaines personnes voient leurs qualifications se dévaloriser soudainement à la suite d'innovations technologiques ou de l'évolution de la concurrence internationale. Pour cette raison, le financement

---

<sup>40</sup>Ce type de procédure pourrait aussi être adopté pour valider les acquis de l'expérience professionnelle. A l'heure actuelle, telle n'est pas l'approche retenue, puisque la VAE (validation des acquis de l'expérience, instituée par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002) est réalisée pour l'essentiel par les services du ministère de l'Emploi et par l'AFPA (rapport IGAS, 2005).

de la formation professionnelle continue doit s'insérer dans le dispositif d'assurance chômage. Il convient alors de coordonner les décisions d'assurance, d'assistance et de formation des demandeurs d'emploi. Comme nous l'avons souligné dans la section précédente (voir supra § 3.1.1), tel n'est pas le cas en France. La formation des demandeurs d'emploi est mise en œuvre par une multiplicité d'acteurs mal coordonnés. Ce constat, partagé par tous les observateurs, appelle de profondes réformes de structure que de nombreux pays partenaires sont parvenues à réaliser.

#### 4.2.1 Instituer un guichet unique

Les réformes des structures d'accompagnement des demandeurs d'emploi menées dans les pays étrangers reposent sur deux principes communs :

- Le retour vers l'emploi prend la forme d'un parcours personnalisé, pris en charge par des opérateurs externes qui utilisent des moyens appropriés à chaque individu. Il peut s'agir d'une mise à disposition de diverses informations, d'une aide à la recherche d'emploi et, si nécessaire, d'une action de formation plus ou moins longue<sup>41</sup>.

- Les opérateurs externes sont mis en concurrence, le plus souvent par des procédures d'appel d'offres, et sont rémunérés principalement en fonction de leurs résultats. Ces derniers portent le plus souvent sur l'embauche et le maintien en emploi des personnes prises en charge par ces opérateurs.

En France, l'application de ces principes devrait conduire à créer un guichet unique pour le service public de l'emploi qui remplace ou au moins coordonne les diverses institutions (ANPE, organismes d'assurance chômage, collectivités locales) participant aujourd'hui à l'accompagnement des chômeurs. Ce guichet unique accueille tous les chômeurs, quel que soit leur statut, procède à leur inscription, met à leur disposition toutes les informations nécessaires et gère, le cas échéant, leur droit à indemnisation. Cette inscription est suivie par un "profilage" qui consiste à classer chaque personne selon ses difficultés potentielles de retour vers l'emploi. Ce profilage repose principalement sur des critères objectifs, tels que l'âge, le sexe, le diplôme, l'ex-

---

<sup>41</sup>On pourrait soutenir que la formation n'est pas du ressort de l'assurance chômage dans la mesure où les salariés ayant perdu leurs emplois devraient pouvoir décider eux-mêmes de suivre ou non une formation pour en retrouver un. Il suffirait donc d'indemniser correctement les demandeurs d'emploi, la formation étant du domaine des choix individuels. Néanmoins, il peut être approprié de conditionner le versement de l'allocation à la participation à un programme de formation dès lors qu'une telle obligation améliore les incitations à la recherche d'emploi. Plusieurs études ont mis en évidence cet "effet de motivation" en montrant que des obligations de cette nature améliorent effectivement le taux de retour vers l'emploi des chômeurs. Par exemple, Benus et Johnson (1997) ont étudié l'effet de la participation à un programme obligatoire de formation à la recherche d'emploi d'une durée de quatre semaines dans l'Etat du Maryland. Ils trouvent que l'impact positif du programme provient essentiellement d'un accroissement des reprises d'emploi deux semaines avant l'entrée dans le programme. C'est vraisemblablement l'obligation de participer au programme, plutôt que le programme lui-même, qui exerce un effet significatif sur la reprise d'emploi. Ce résultat a été confirmé, entre autres, par Black *et al.* (2003) dans l'Etat du Kentucky, par Lalive *et al.* (2000) en Suisse, et Rosholm et Svarer (2004) au Danemark (voir Ferracci, 2006, pour un panorama plus complet).

périence professionnelle, le domaine d’activité, etc., mais aussi sur des éléments moins objectifs perçus lors de l’entretien. Il joue ensuite un rôle déterminant, car il permet de sélectionner les personnes sur lesquelles il sera nécessaire de concentrer des moyens importants. Après cette phase de profilage, le guichet unique du service public de l’emploi choisit puis rémunère les opérateurs prenant en charge les demandeurs d’emploi en fonction de leurs résultats.

#### **4.2.2 Les règles de bonne gestion des opérateurs externes**

L’efficacité de l’activité des opérateurs externes est, comme celle des services publics de l’emploi, par nature, très difficile à évaluer. La stratégie adoptée par les pays qui ont mené des réformes dans ce domaine a consisté à rémunérer les opérateurs en fonction de leurs résultats. Cette rémunération repose sur trois piliers.

**1.** Pour que la rémunération soit liée au résultat, ce dernier doit pouvoir être facilement *vérifiable* mais aussi *pertinent*. Cela suppose que l’opérateur externe soit responsable de la globalité des actions destinées au chômeur dont il a la charge, jusqu’à son retour en emploi. Le seul objectif d’un opérateur est le retour vers l’emploi. Pour l’atteindre, toute liberté lui est donnée. Il peut essayer d’attirer des investisseurs, décider de procurer une formation plus ou moins intensive ou bien simplement se borner à transmettre des offres d’emploi. La logique d’une obligation de résultat se substitue ainsi à celle d’une obligation de moyens. En pratique, les prestations demandées aux opérateurs externes font néanmoins l’objet de cahiers des charges précis. Ainsi, la rémunération d’un opérateur comprend souvent trois échéances : un premier paiement est prévu lors de la prise en charge du demandeur d’emploi, un deuxième lorsque ce dernier a retrouvé un emploi et enfin un troisième si la personne a conservé son emploi au-delà d’une certaine durée (généralement 6 mois, mais cette durée peut être plus longue lorsque le cahier des charges prévoit une formation, dont les effets s’exerce sur une longue échéance).

**2.** La rémunération de l’opérateur est fonction du “profil” du demandeur d’emploi. En général, il est plus difficile, et donc plus coûteux, de trouver un emploi à une personne peu qualifiée et sans expérience professionnelle qu’à un jeune diplômé d’une grande école. Les catégories utilisées dans l’opération de profilage des chômeurs servent de base aux calcul de rémunérations des opérateurs. Le “prix” offert par les pouvoirs publics sera d’autant plus important que les personnes appartiennent à des catégories considérées éloignées de l’emploi. Le prix offert peut aussi refléter des priorités de la politique de l’emploi. Les pouvoirs publics peuvent décider de payer plus cher la prise en charge de certains groupes, comme les jeunes par exemple, dont l’insertion dans l’emploi est jugée particulièrement importante.

**3.** Les contrats régissant les relations entre le service public de l’emploi et les opérateurs externes résultent de procédures transparentes d’appels d’offre qui permettent de mettre tous



les opérateurs en concurrence. Ces appels d’offres doivent donc être ouverts aussi bien aux associations, aux organismes publics ou para-publics et aux entreprises privées. Dans certains pays, comme en Allemagne, depuis la réforme Hartz, par exemple, les demandeurs d’emploi peuvent eux-mêmes choisir le sous-traitant qui doit les prendre en charge. Enfin, les contrats régissant les relations entre le service public de l’emploi et les opérateurs externes doivent être de durée limitée et prévoir des points de réévaluation afin d’éliminer les mauvais prestataires.

Ces principes ne sont pas ceux qui sont actuellement mis en œuvre. En effet, l’évolution récente a tendance à renforcer l’éparpillement du système de formation professionnelle des chômeurs, puisque l’UNEDIC joue un rôle croissant dans ce domaine depuis la mise en place du PARE en 2001 pour les chômeurs indemnisés, tandis que les régions jouent un rôle croissant dans la formation des chômeurs non indemnisés. Dans ce contexte, chaque région est censée mettre en place un système adapté pour dépenser les dotations de décentralisation issues de la loi de finance.

### **4.3 Réorienter les dépenses vers des publics ciblés pour assurer la promotion sociale**

En France, la formation professionnelle continue a toujours été considérée comme un outil de promotion sociale. En réalité, elle n’a jamais rempli cet objectif et les réformes récentes l’en éloignent encore plus. Il faut revenir sur certaines dispositions de la loi du 4 mai 2004, comme le Droit individuel à la formation (DIF), pour que la formation professionnelle puisse jouer un rôle dans la réduction des inégalités.

#### **4.3.1 Comment faire de la formation professionnelle continue un ascenseur social ?**

Les évaluations empiriques montrent que seules des formations longues et onéreuses ont un impact significatif sur les parcours professionnels. En moyenne, on peut attendre d’une année de formation à plein temps un accroissement de revenu qui se situe dans une fourchette de 5 à 15%. Pour les adultes, cet accroissement est d’autant plus réduit que le niveau de formation initiale est faible. Les dispositifs de formation continue qui saupoudrent les moyens ne permettent donc pas de jouer un rôle d’ascenseur social. De tels systèmes, également ouverts à tous mais où tous n’ont pas les mêmes capacités, ont plutôt un impact opposé : ils permettent aux personnes les mieux dotées de tirer le plus d’avantages.

Comme les rendements de la formation professionnelle augmentent avec le niveau d’éducation initiale, les personnes les moins formées au départ sont à la fois celles qui retirent le moins de bénéfices d’un système trop indifférencié et qui, par conséquent, ressentent le moins le besoin de se former. La formation professionnelle ne peut donc jouer un véritable rôle de promotion sociale

qu'en proposant des formations longues (et coûteuses) à des publics ciblés de façon restreinte. Aujourd'hui, ce n'est pas la stratégie suivie en France.

### 4.3.2 Supprimer le système du droit individuel à la formation (DIF)

Bien que l'accès à la formation professionnelle augmente avec le niveau d'éducation initiale (et donc avec le niveau de revenu) et bien qu'une des motivations affichées de l'intervention des pouvoirs publics dans ce domaine soit la promotion sociale, le système actuel consiste à faire payer par le biais de prélèvements obligatoires l'ensemble des salariés et des entreprises pour la formation des travailleurs les plus qualifiés qui peuvent ainsi accroître leurs revenus ou améliorer la stabilité de leur emploi. Le Droit Individuel à la Formation (DIF)<sup>42</sup>, institué par la loi du 4 mai 2004 et unanimement approuvé par tous les partenaires sociaux, ne fait que renforcer cette tendance.

En même temps que le DIF, la loi du 4 mai 2004 a ajouté au code du travail l'article L. 930-1 qui dispose que "l'employeur a l'obligation d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations". Ainsi, par exemple à l'occasion d'un licenciement, un employeur peut désormais être attaqué pour ne pas avoir assuré l'adaptation d'un de ses salariés à l'évolution de la technologie. En plus du relèvement des seuils de financement obligatoire pour la formation professionnelle continue, une telle disposition ne peut qu'inciter les employeurs à diriger, encore plus que par le passé, les salariés vers des formations inutiles. En procédant de la sorte, les employeurs auront satisfait à leurs obligations (qui ne sont que des obligations formelles) et se seront "couverts" contre des attaques futures. Il y a ainsi un risque potentiel de multiplication de formations, en particulier sous la forme des DIF qui offrent à chaque salarié un accès gratuit à 20 heures de formation par an, qui n'améliorent nullement les perspectives professionnelles, mais qui sont mises en œuvre simplement parce qu'elles sont en apparence gratuites et constituent une obligation pour les employeurs<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup>Le droit individuel à la formation permet au salarié, à sa demande et avec l'accord de l'entreprise, de bénéficier de 20 heures de formation par an cumulables sur six ans. Il concerne notamment les salariés titulaires d'un contrat de travail à durée indéterminée et disposant d'une ancienneté d'au moins un an dans l'entreprise. Les heures consacrées à la formation pendant le temps de travail ouvrent droit au maintien de la rémunération du salarié. Le montant de l'allocation de formation ainsi que les frais de formation correspondant aux droits ouverts sont à la charge de l'employeur et sont imputables sur sa participation au développement de la formation professionnelle continue. Une partie de la formation peut se dérouler en dehors du temps de travail : le salarié perçoit alors 50 % de sa rémunération nette, l'employeur assurant les frais de formation et de transport. Le DIF est transférable d'une entreprise à l'autre en cas de licenciement (sauf en cas de faute grave ou lourde).

<sup>43</sup>Comme les 20 heures de DIF sont cumulables sur six ans, il y a aussi le risque qu'une part importante de salariés demandent à utiliser leurs droits en une seule fois, en 2010. Cette éventualité, si elle devait se concrétiser, deviendrait une véritable bombe financière pour certaines entreprises ou associations. A l'heure actuelle, il est interdit de provisionner ce risque.

### 4.3.3 Cibler les aides

Toutes les études portant sur les effets de la formation soulignent que 20 heures de formation annuelle, comme le prévoit le DIF, n'a qu'un très faible impact sur les parcours professionnels et, de plus, cet impact est d'autant plus faible que le niveau de formation initiale est peu élevé.

Pour remplir leur objectif de promotion sociale, les dépenses publiques pour la formation professionnelle continue devraient donc être réorientées et concentrées sur des programmes ciblés, de longue durée, en faveur des demandeurs d'emploi ou des salariés dont les niveaux de formation sont faibles. Pour ce type de public, les formations sont d'autant plus efficaces qu'elles transmettent des savoirs professionnels et qu'elles s'effectuent avec des périodes d'alternance en emploi dans le secteur marchand (voir les études de Martin, 2000 ; OCDE, 2004, et Betcherman *et al.*, 2004). De tels programmes de formation devraient être mis en œuvre en s'appuyant sur des opérateurs externes, rémunérés en fonction du succès du retour vers l'emploi et aussi de sa stabilité jugée sur un horizon temporel suffisamment long.

Il est aussi important de garder à l'esprit que la formation professionnelle continue des adultes ne constitue pas nécessairement le levier le plus efficace pour assurer la promotion sociale et lutter contre les inégalités. De nombreux travaux empiriques montrent que le rendement de la dépense publique pour la formation est d'autant plus élevé que les publics concernés sont jeunes, et même très jeunes, et en difficulté. En d'autres termes, les dépenses investies dans l'éducation des enfants en difficulté ont généralement un impact important sur leur insertion sociale et professionnelle. Ils retirent donc, comme l'ensemble de la société, un bénéfice important de ces dépenses<sup>44</sup>. En revanche, comme nous l'avons rappelé ci-dessus (voir le § 2.2) les dépenses de formation professionnelle continue pour les adultes faiblement qualifiés n'ont généralement pas d'effet significatif sur leur avenir professionnel, sauf si elles concernent des formations longues, coûteuses et avec une insertion professionnelle dans l'emploi marchand. L'orientation de la dépense publique en faveur de la formation professionnelle des adultes devrait tenir compte de ces arbitrages lorsqu'elle est motivée par un souci de promotion sociale.

## 5 Conclusion

Selon une opinion largement partagée par un grand nombre d'observateurs, le système de formation professionnelle français est jugé opaque, éclaté, complexe et trop peu transparent pour assurer efficacement l'adaptation de la main-d'œuvre et la promotion sociale. Notre étude ne déroge pas à cette opinion générale. De plus, elle juge que les réformes récentes de la formation professionnelles, pourtant largement consensuelles, en ont accru l'inefficacité et l'inéquité. Notre

---

<sup>44</sup>voir Cahuc et Zylberberg, 2005, chapitre 7.

étude s'est efforcée de montrer que l'adoption d'un système plus efficace et plus équitable passe par de profondes réformes qui devraient viser trois objectifs prioritaires :

- 1) substituer des subventions à l'obligation de "former ou payer" instituée par la loi du 16 juillet 1971 ;
- 2) réorganiser le service public de l'emploi et de formation professionnelle des adultes autour d'une agence qui offre des parcours différenciés aux demandeurs d'emploi en s'appuyant sur des opérateurs externes, mis en concurrence et rémunérés en fonction de leurs résultats concernant le retour vers l'emploi des chômeurs et la stabilité des emplois trouvés ;
- 3) supprimer le dispositif du droit individuel à la formation et réorienter la dépense publique en offrant à des publics en difficulté des formations longues, intensives et ancrées dans le secteur marchand.

## Bibliographie

- Acemoglu, D. and Angrist, J. (2000), "How Large are Human Capital Externalities? Evidence from Compulsory Schooling Laws", NBER Working Paper 7444.
- Acemoglu, D. et Pischke, J. (1999), "Beyond Becker : Training in Imperfect Labor Market, *Economic Journal*, 109, , pp. 112-142.
- Allen, J., et van der Velden, R. (2001). "Educational mismatches versus skill mismatches : effects on wages, job satisfaction, and on-the-job search", *Oxford Economic Papers*, 53, 434-452.
- Arellano, M. et Bond, P., (1991), "Some Tests of Specification for Panel Data : Monte-Carlo Evidence and an Application to Employment Equations", *Review of Economic Studies*, 58.
- Arellano, M. et Bover, O., (1995), "Another Look at the Instrumental-Variable Estimation of Error-Components Models", *Journal of Econometrics*, 68.
- Bartel, A., (2000), Measuring the Employer's Return on Investments in Training : evidence from the Literature, *Industrial Relations*, 39(3), pp 502-524.
- Bassanini, A., Booth, A., Brunello, G., De Paola, M., et Leuven, E., (2005), "Workplace Training in Europe", IZA Discussion Paper Series n°1640.
- Becker, G. S., (1964), *Human Capital : A Theoretical and Empirical Analysis, with Special Reference to Education*. New York, National Bureau of Economic Research.
- Benus, J. et Johnson, T. (1997), "Evaluation of the Maryland Unemployment Insurance Work Search Demonstration", Rapport préparé pour le Département du Travail du Maryland.
- Bernard Brunhes Consultant (2001), *Etudes sur les relations entre OPCA et organismes de formation dans le système français de formation professionnelle*.
- Betcherman, G., Olivas, K., et Dar, A., (2004), "Impacts of Active Labor Market Programs : New Evidence from Evaluations with Particular Attention to Developing and Transition Countries" , World Bank Social Protection Discussion Paper, no 0402, janvier.
- Black, D., Smith, J., Berger, M. et Noel, B. "Is the Threat of Training more Effective than Training Itself? Experimental Evidence from the UI System", Manuscrit, Department of Economics, University of Western Ontario.

Booth, A. and Chatterji M. (1998), “Unions and Efficient Training”, *Economic Journal*, 108, pp. 328-343.

Brodaty T., B. Crépon et D. Fougère (2005), “Les méthodes micro-économétriques d’évaluation et leurs applications aux politiques actives de l’emploi”, *Economie et Prévision*, à paraître.

Booth, A. and Chatterji M. (1998), “Unions and Efficient Training”, *The Economic Journal*, 108, pp. 328-343.

Bughardt, J., Shochet, P., McConnell. S., Johnson, T., Gritz, M., Glazerman, S., Homrighausen, J. et Jackson, R., *Does Job Corps Work ?*, 2001, disponible à l’adresse <http://wdr.doleta.gov>.

Calmfors, L., Forslund A., et Henström, M., (2001), “Does active labour market policy work ? Lessons from the Swedish experiences”, *Swedish Economic Policy Review*, n° 85, 2001, pp. 61-124.

Cahuc, P. et Kramarz, F., (2004), *De la précarité à la mobilité : vers une sécurité sociale professionnelle*, la documentation française.

Cahuc, P. et Zylberberg. A, (2004), *Labor Economics*, MIT Press.

Cahuc, P. et Zylberberg. A, (2005), *Le chômage, fatalité ou nécessité ?*, Flammarion.

Carneiro P. and Heckman J. (2004), “The Evidence on Credit Constraints in Post- Secondary Schooling”, *Economic Journal*, 112, pp.705-34.

CEDEFOP, (2003), *L’éducation et la formation tout au long de la vie : l’avis des citoyens*, Office des publications officielles des communautés européennes.

Chang, C. et Wang Y., (1996), “Human Capital Investment under Asymmetric Information : The Pigovian Conjecture Revisited”, *Journal of Labor Economics*, 14, pp. 505-519.

Clark, A. et Oswald, A., “Satisfaction and Comparison Income”, *Journal of Public Economics*, vol 61, pp.359-81.

Currie, J. et Moretti, E., (2003), “Mother’s Education and the Intergenerational Transmission of Human Capital : Evidence from College Openings”, *Quarterly Journal of Economics*, 118(4), pp.

Dearden, L., McGranahan, L., Sianesi, B., (2004), "The Role of Credit Constraints in Educational Choices : Evidence from the NCDS and BCS70", mimeo, Center for the Economics of Education, London School of Economics.

Dearden, L., Reed H. et Van Reenen J., (2005), "The impact of training on productivity and wages : Evidence from British panel data", Institute for Fiscal Studies, Working Paper No. 05/16.

Dubar, C., (2004), *La formation professionnelle continue*, La découverte, Collection Repères.

DGEFP (2003), "Le contrôle de la formation continue en 2001 et 2002", collection Bilan et Rapports, Ministère de l'emploi, du travail et de la cohésion sociale.

Ferracci, M., (2005), "Using matching estimators to evaluate the effect of training for the unemployed : Evidence from France", Mimeo CREST.

Ferracci, M., (2006), "Améliorer l'efficacité du Service Public de l'Emploi : ce que disent les faits", Mimeo CREST.

Gauron A., (2000), *Formation tout au long de la vie*, Rapport du CAE, La documentation française.

Gelot, D. et Gauter, J. (2005), "L'AFPA au seuil de la décentralisation", *Premières Informations, Premières Synthèses*, DARES, n° 22.1.

Gelot, D. et Minni, C. (2004), "Les chômeurs accèdent deux fois moins que les salariés à la formation continue, mais pour des durées quatre fois plus longues", *Premières Informations, Premières Synthèses*, DARES, n° 51.2.

Gérard, L. (2005), "Formation continue OPCA : 4,16 milliards d'euros de collecte", *Entreprises et Carrières*, n° 784 du 08/11/2005.

Gurgand, M., (2005), *Economie de l'éducation*, La découverte, collection Repères.

Hanushek, E., Kain, J., Markman, J., et Rivkin, S., (2003), "Does peer ability affect student achievement?", *Journal of Applied Econometrics*,

Hartog, J., et Oosterbeek, H. (1998). "Health, wealth and happiness : Why pursue a higher education?", *Economics of Education Review*, 17, pp. 245-256.

- Heckman, J. (1999), Policies to Foster Human Capital, *NBER Working Paper*, No.7288.
- Heckman, J., Lalonde, R. et Smith, J., (1999), “The Economics and Econometrics of Active Labor Market Programs”, in O. Ashenfelter and D. Card (eds), *Handbook of Labor Economics*, Amsterdam, North Holland : Elsevier Science Publisher, vol 3a, chap 31, pp. 1865-2097.
- C. Hoxby, (2001), “Peer Effects in the Classroom : Learning from Gender and Race Variation”, *NBER Working Paper*, No. 7867.
- Inspection Générale des Affaires Sociales (IGAS), (2005), *Validation des acquis de l'expérience : du droit individuel à l'atout collectif*, Rapport n°2005 – 67.
- Karoutchi R. (2005), *La décentralisation de la formation professionnelle et de l'apprentissage*, Rapport d'information au Sénat réalisé au nom de l'observatoire de la décentralisation. Rapport n° 455, annexe au procès-verbal de la séance du 5 juillet 2005.
- Katz, E. et Ziderman, A. (1990), “Investment in General Training : The Role of Information and Labour Mobility”, *Economic Journal*, vol. 100, pp. 1147-1158.
- Lalive, R., Van Ours, J. et Zweimuller, J. (2000), “ The Impact of Active Labor Market Programs and Benefits Entitlement Rules On the Duration of Unemployment”, *IZA Discussion Paper*, n 149.
- Lavigne, M. et Tirapolsky, A. (1982), *L'URSS, une économie socialiste*, Paris, Hatier, collection *Profil*.
- Lerner, J. et Tirole, J., (2006), “A Model of Forum Shopping”, à paraître dans l'*American Economic Review*.
- Leuven, E., (2005), “The economics of private-sector training : A review of the literature”, *Journal of Economic Surveys*, 19(1), pp. 91–111.
- Lochner, L. et Moretti, E. , (2004), “The Effect of Education on Criminal Activity : Evidence from Prison Inmates, Arrests and Self-Reports”, *American Economic Review*, 94(1).
- Martin, J., (2000), “Ce qui fonctionne dans les politiques actives du marché du travail : observations découlant de l'expérience des pays de l'OCDE”, *Revue Economique de l'OCDE*, vol 30.



Moretti, E. (2004), “Estimating the Social Return to Higher Education : Evidence From Longitudinal and Repeated Cross-Sectional Data”, *Journal of Econometrics*, vol 121.

OCDE (2005), *Promouvoir la formation professionnelle des adultes*, Editions OCDE, Paris.

Parks, G., (2000), “The High Scope Perry Preschool Project”, *Juvenile Justice Bulletin*, octobre, pp. 1-7.

Piketty, T., (2004), “L’impact de la taille des classes et de la ségrégation sociale sur la réussite scolaire dans les écoles françaises : une estimation à partir du panel primaire 1997”, mimeo.

Rauch, J. (1993), “Productivity Gains from Geographic Concentration of Human Capital : Evidence from the Cities”, *Journal of Urban Economics*, vol 34, pp. 380-400.

Rosholm, M. et Svarer, M. (2004), “Estimating the threat effect of Active Labour Market Programs”, CAM Working Paper 2004-14, University of Copenhagen.

Rozier, J. (2004), *Avis présenté au nom de la commission des Affaires sociales du Sénat sur le projet de loi de finances pour 2005*, tome V, “Formation professionnelle”. Rapport du Sénat n° 75, annexe au procès-verbal de la séance du 25 novembre 2004.

Sellier, A. (2005), “Le marché de la formation professionnelle continue : un léger ralentissement de l’activité en 2002”, *Premières Informations, Premières Synthèses*, DARES, n° 05.3.

Sianesi, B., (2004), “An evaluation of the Swedish system of active labour market programmes in the 1990s”, *Review of Economics and Statistics*, Vol. 86, pp. 133-155.

Trentesaux, J. et Bouillin, A. (2003), “Les dérives d’un système”, *L’Express*, 20/11/2003.

## A Annexe : Objectifs et indicateurs du programme “Accompagnement des mutations économiques, sociales et démographiques” de la LOLF

1. Objectif n° 1 : (du point de vue du citoyen et du contribuable) : Assurer la transparence, l'utilisation conforme des fonds consacrés à la formation professionnelle et l'effectivité du droit la régissant.
  - Indicateur n° 1 : Proportion des entités contrôlées par rapport à l'ensemble du champ de contrôle
  - Indicateur n° 2 : Part des redressements opérés sur masses financières contrôlées
  - Indicateur n° 3 : Pourcentage de la masse financière contrôlable effectivement contrôlée
2. Objectif n° 2 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : Accroître l'efficacité et l'effet de levier de la politique contractuelle
  - Indicateur n° 1 : Part des cofinancements dans le financement total des actions relevant de la politique contractuelle
  - Indicateur n° 2 : Part des bas niveaux de qualification (BNQ) et des salariés expérimentés (seniors) dans les publics bénéficiaires de ce dispositif
  - Indicateur n° 3 : Part des entreprises de moins de 250 salariés dans les entreprises participant aux projets soutenus par la politique contractuelle
3. Objectif n° 3 (du point de vue du citoyen) : Contribuer grâce aux conventions de réactivation à la création d'un nombre d'emplois équivalent à celui des emplois supprimés.
  - Indicateur n° 1 : Taux de créations d'emplois associées aux conventions arrivées à échéance au cours de l'année et des années antérieures
4. Objectif n° 4 (du point de vue du citoyen) : Faciliter le reclassement externe des salariés victimes d'un licenciement économique
  - Indicateur n° 1 : Taux de Plans de sauvegarde de l'emploi comportant la mise en place d'une cellule de reclassement, conventionnée ou non par le FNE
  - Indicateur n° 2 : Taux de reclassement des salariés bénéficiaires d'une cellule de reclassement
  - Indicateur n° 3 : Taux de reclassement à l'issue de la convention de reclassement personnalisé (CRP) des salariés susceptibles d'en bénéficier
5. Objectif n° 5 (du point de vue du citoyen) : Améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement de l'apprentissage
  - Indicateur n° 1 : Taux d'obtention de la qualification
  - Indicateur n° 2 : Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat d'apprentissage (CDI, CDD)
  - Indicateur n° 3 : Taux de rupture des contrats d'apprentissage
  - Indicateur n° 4 : Part de l'apprentissage dans les entreprises de plus de 100 salariés.
6. Objectif n° 6 (du point de vue du citoyen) : Améliorer les perspectives d'accès à la qualification et à l'emploi grâce au développement des contrats de professionnalisation

- Indicateur n° 1 : Taux de rupture des contrats de professionnalisation (par tranches d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)
  - Indicateur n° 2 : Taux d'obtention de la qualification (par tranche d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)
  - Indicateur n° 3 : Taux d'insertion dans l'emploi à l'issue du contrat de professionnalisation (par tranche d'âge de : -26 ans, 26-45 ans, +45 ans)
7. Objectif n° 7 (du point de vue du citoyen et du contribuable) : Faciliter l'accès à un parcours qualifiant
- Indicateur n° 1 : Taux d'obtention de la qualification à l'issue d'une formation de l'AFPA ou dans des centres agréés
  - Indicateur n° 2 : Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des stagiaires AFPA 6 mois après leur sortie de la formation
  - Indicateur n° 3 : Taux d'accès à une formation qualifiante à l'issue d'une formation en Ateliers Pédagogiques Personnalisés
8. Objectif n° 8 (du point de vue du citoyen) : Favoriser l'accès à la qualification et à l'emploi par le développement des titres du ministère
- Indicateur n° 1 : Proportion de titres délivrés correspondant à des métiers en tension (service à la personne, ...)
  - Indicateur n° 2 : Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des personnes ayant obtenu un titre professionnel
  - Indicateur n° 3 : Taux d'insertion dans l'emploi durable (CDI ou CDD de plus de 6 mois) des personnes ayant obtenu un titre professionnel correspondant à des métiers en tension
9. Objectif n° 9 (du point de vue du citoyen) : Accroître l'accès à la certification par la voie de la VAE pour les titres du ministère
- Indicateur n° 1 : Pourcentage des personnes ayant acquis un titre du ministère par la voie de la VAE par rapport à la totalité des personnes ayant acquis un tel titre
  - Indicateur n° 2 : Taux de réussite à la validation pour les candidats à la VAE sur les titres du ministère