

LA MUTUALISATION DES FONDS DE LA FORMATION CONTINUE

Une redistribution vers les entreprises de moins
de 20 salariés, portée essentiellement
par la professionnalisation

Depuis 1971, les entreprises sont soumises à des obligations de financement de la formation professionnelle continue. Chaque année, ce système conduit à la mutualisation de près de la moitié des dépenses de formation des entreprises au sein des organismes paritaires collecteurs agréés (Opca), soit 6 milliards d'euros en 2011. Il profite surtout aux entreprises de moins de 20 salariés qui reçoivent chaque année de la part des Opca de l'ordre de 500 millions d'euros de plus que ce qu'elles ont versé, en provenance des entreprises de taille supérieure.

Cette redistribution s'opère quasi exclusivement à travers les dispositifs à financement contraint (professionnalisation, droit individuel à la formation et congé individuel de formation).

Plus d'un euro sur cinq collecté pour ces dispositifs sert à financer les formations d'une classe de taille d'entreprise autre que celle des entreprises versantes. En revanche, les sommes collectées par les Opca dans le cadre du plan de formation ne donnent lieu qu'à une redistribution très limitée. Cette dernière s'opère davantage au sein des classes de taille d'entreprises qu'entre elles.

En 2011, les entreprises ont dépensé 12,5 milliards d'euros pour la formation de leurs salariés (graphique 1). Cette dépense est soumise à deux types d'obligation de financement (encadré 1).

Le principe « former ou payer » (70 % des dépenses de formation des entreprises) concerne le plan de formation des entreprises de 10 salariés ou plus. Il fixe un seuil minimum de dépense (0,9 % de la masse salariale, encadré 1). Les entreprises ont plusieurs manières d'atteindre ce seuil. Elles peuvent organiser seules leurs formations, en interne ou auprès de prestataires extérieurs. Elles peuvent également former par l'intermédiaire d'un organisme paritaire collecteur agréé (Opca) pour bénéficier de prestations d'accompagnement et de conseil, voire de subventions. Ce n'est que lorsqu'elles ne forment pas, ou pas suffisamment, que les entreprises sont contraintes d'effectuer un versement « libératoire » à un Opca.

Les versements contraints aux Opca (30 % des dépenses de formation des entreprises) financent les politiques de branches (professionnalisation), les formations à l'initiative des salariés (droit individuels à la formation (Dif) et congé individuel de formation (Cif) et le plan de formation des entreprises de moins de 10 salariés (encadré 2). Quel que soit leur effort de formation, les entreprises ont à ce titre l'obligation de verser un certain pourcentage de leur masse salariale à un Opca (encadré 1). Elles adressent ensuite des demandes de prise en charge dont l'éligibilité est étudiée au regard des priorités définies au niveau des branches professionnelles et des ressources financières disponibles.

Le système de la mutualisation favorise une redistribution vers les petites entreprises

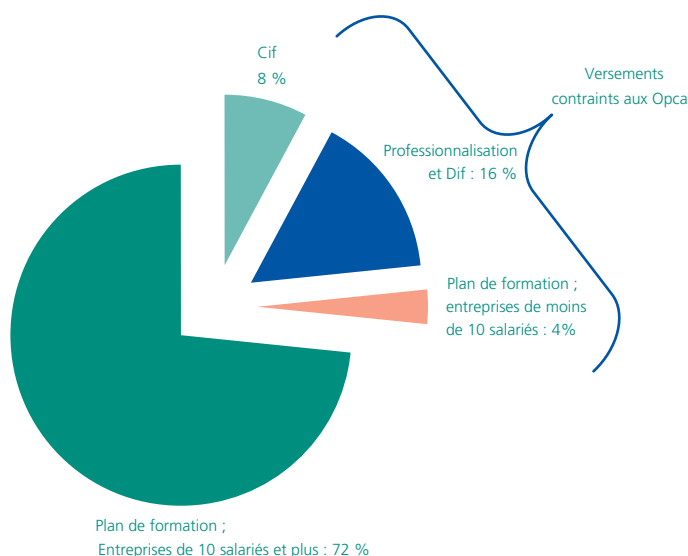
En 2011, 6,3 milliards d'euros ont été mutualisés au sein des Opcas, tous dispositifs confondus. Cette mutualisation permet une redistribution des ressources en faveur des classes de taille d'entreprises les plus petites (graphique 2). Chaque année, les entreprises de moins de 20 salariés perçoivent ainsi de la part des Opcas de l'ordre de 500 millions d'euros de plus que ce qu'elles ont versé, en provenance des entreprises de taille supérieure (encadré 3). Cette somme représente un abondement sur les montants versés aux Opcas de 80 % pour celles de moins de 10 salariés et de 40 % pour celles de 10 à 19 salariés. Pour chacune des classes de taille de 20 salariés et plus, la mutualisation équivaut au contraire à une « perte » de 10 à 25 % des montants qu'elles versent. En 2011, les entreprises de 2 000 salariés ou plus ont par exemple versé 268 millions d'euros (soit 0,2 % de leur masse salariale) de plus que ce qu'elles ont perçu au titre de la mutualisation. Au total, en considérant six classes de taille d'entreprise (1), ce sont 10 % des sommes versées aux Opcas qui sont redistribués d'une classe de taille d'entreprise à une autre (tableau 1).

Les dispositifs à financement contraint sont les principaux vecteurs de redistribution

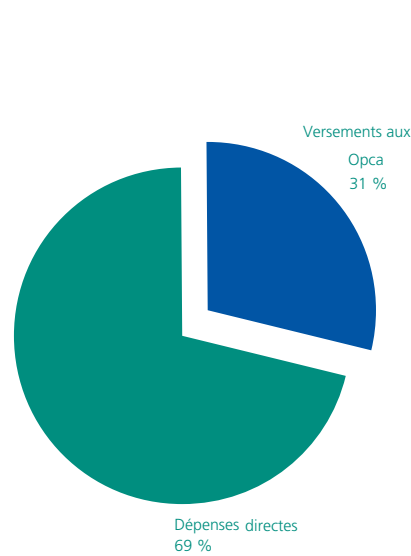
Cette redistribution s'opère quasi exclusivement à travers les dispositifs à financement contraint

Graphiques 1 (a et b) • Structure des dépenses de formation des entreprises en 2011

1 a • Ensemble des dépenses de formation professionnelle continue des entreprises (12,5 milliards d'euros)



1 b • Plan de formation des entreprises de 10 salariés et plus (8,7 milliards, hors versements FPSPP)



Note : les dépenses des entreprises de moins de 10 salariés au titre du plan de formation qui ne transitent pas par les Opcas ne sont pas prises en compte car elles ne font l'objet d'aucun enregistrement ; ces montants sont toutefois probablement faibles.

Champ : ensemble des entreprises, hors secteur public.

(professionnalisation, Dif et Cif) (graphique 3). Plus d'un euro sur cinq collecté de cette manière est utilisé pour financer les actions de formation d'une classe de taille d'entreprise autre que celle des entreprises versantes (tableau 1). Pour les entreprises de moins de 20 salariés, ces « subventions » représentent deux à trois fois la somme qu'elles versent aux Opcas au titre de la professionnalisation et du Dif, et plus de cinq fois pour le Cif. Ces chiffres sont élevés car les obligations de versement des petites entreprises au titre de ces dispositifs sont faibles (encadré 1). Pour les entreprises de 20 salariés ou plus, cette redistribution représente à l'inverse une « ponction » de plus d'un quart des montants qu'elles versent. La redistribution des sommes collectées au titre de la professionnalisation en faveur des petites entreprises s'explique aisément : les entreprises de moins de 20 salariés concentrent plus de 45 % des embauches en contrat de professionnalisation alors qu'elles ne contribuent qu'à hauteur de 10 % des ressources au titre de la professionnalisation et du Dif. Toutefois, ce déséquilibre tend à se réduire avec le recours croissant dans le temps des grandes entreprises aux périodes de professionnalisation [1].

Tableau 1 • Part des ressources financières des Opcas qui n'ont pas pour destination la classe de taille des entreprises d'origine

	En %			
	2008	2009	2010	2011
Plan de formation	3,1	2,4	2,6	2,7
Professionnalisation et Dif	22,3	23,2	27,3	25,5
Cif	15,9	18,1	20,4	21,4
Ensemble.....	8,9	9,5	10,3	10,0

Note : estimations fondées sur 6 classes d'entreprises (1).

Lecture : en 2011, 2,7 % des ressources des Opcas au titre du plan de formation ont financé des actions de formation d'entreprises appartenant à une autre classe de taille que celles qui les ont versées.

Champ : ensemble des entreprises, hors secteur public, hors collecte au titre du FPSPP et du Cif-CDD.

(1) Moins de 10 salariés, de 10 à 19 salariés, de 20 à 49 salariés, de 50 à 199 salariés, de 200 à 499 salariés, de 500 à 1 999 salariés et 2 000 salariés ou plus.



Source : états statistiques et financiers (ESF) ; calculs Dares.



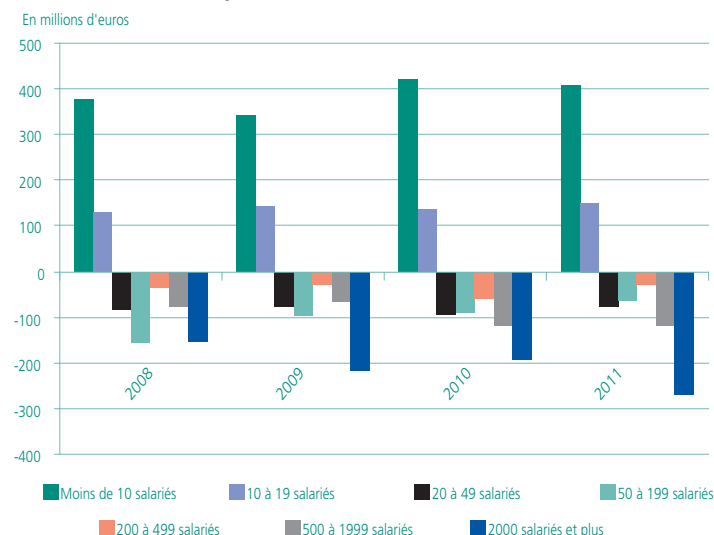
Sources : déclarations 24-83 (encadré 4) et états statistiques et financiers (ESF) ; calculs Dares.

Les sommes collectées au titre de la professionnalisation, du Dif et du Cif représentent près de la moitié des ressources des Opca (30 % pour la professionnalisation et le Dif et 15 % pour le Cif). L'autre moitié est collectée au titre du plan de formation et ne participe presque pas à la redistribution des ressources entre les classes de taille. En 2011, seuls 2,7 % des montants collectés au titre du plan ont servi à financer les formations d'une classe de taille d'entreprise différente (tableau 1). Cette redistribution est même légèrement inversée : les entreprises de 10 à 49 salariés contribuent à « subventionner » les entreprises plus grandes certaines années. Les transferts portent sur des montants d'environ 50 millions d'euros chaque année (graphique 4), soit une « perte » correspondant à environ 10 % des versements des entreprises de 10 à 49 salariés. Toutefois, comme 70 % des dépenses au titre du plan de formation ne transitent pas par les Opca, ces transferts demeurent faibles en comparaison de l'ensemble des sommes dépensées dans le cadre du plan de formation : 8,7 milliards d'euros, dont 3,6 milliards par les seules entreprises de 2 000 salariés ou plus.

La redistribution entre classes de taille d'entreprises est très limitée pour le plan de formation

Cette redistribution inversée n'est pas possible pour les entreprises de moins de 10 salariés car leurs ressources au titre du plan sont « sanctuarisées » au sein de caisses séparées (3). Depuis 2009, la mise en place du principe de fongibilité asymétrique au sein de plusieurs Opca vise à étendre ce type de protection. Il rend impossible le transfert de fonds des entreprises de 10 à 49 salariés vers celles de tailles supérieures, mais pas le contraire. Bien que cela permette de limiter les transferts vers les très grandes entreprises, les ressources ne sont pas pour autant redirigées des grandes vers les petites entreprises. En matière de plan de formation, la mutualisation se caractérise

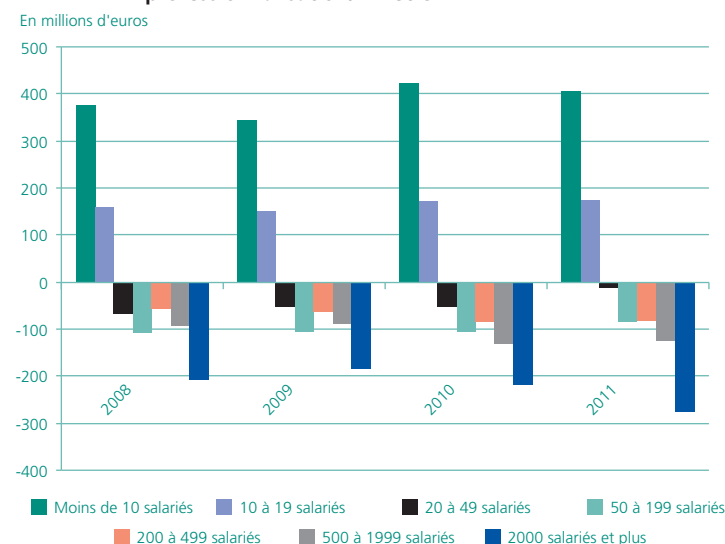
Graphique 2 • La redistribution opérée par les Opca, tous dispositifs confondus



Lecture : en 2011, les entreprises de moins de 10 salariés ont reçu des Opca 407 millions d'euros de plus que ce qu'elles leur ont versé, tous dispositifs confondus (plan, professionnalisation/Dif et Cif-CDD).

Champ : ensemble des entreprises, hors secteur public, hors collecte au titre du FPSPP et du Cif-CDD (montant annuel de collecte : 5,5 milliards d'euros (2) en 2011).

Graphique 3 • La redistribution opérée par les Opca : professionnalisation/Dif et Cif



Lecture : en 2011, les entreprises de 10 à 19 salariés ont reçu des Opca 175 millions d'euros de plus que ce qu'elles leur ont versé au titre de la professionnalisation, du Dif et du Cif (CDI).

Champ : ensemble des entreprises, hors secteur public, hors collecte au titre du FPSPP et du Cif-CDD (montant annuel de collecte : 2,3 milliards d'euros (2) en 2011).

surtout par une quasi-péréquation au niveau des classes, c'est-à-dire que chacune d'elle contribue à hauteur environ de ce qu'elle perçoit.

57 % des entreprises de 10 salariés ou plus ne font que dépenser le minimum légal

Chaque année, un peu moins de 60 % des entreprises de 10 salariés ou plus ne consacrent à la formation que le montant minimum légal, sans que cela signifie qu'elles ne forment pas (encadré 5). Cette proportion d'entreprises « au seuil » décroît rapidement avec la taille des entreprises : 70 % des entreprises de 10 à 19 salariés sont au



Source : états statistiques et financiers (ESF) ; calculs Dares.



Source : états statistiques et financiers (ESF) ; calculs Dares.

(2) Sur les 6,3 milliards d'euros que gèrent les Opca, environ 750 millions d'euros proviennent de la collecte au titre du FPSPP et du Cif-CDD. C'est pourquoi les graphiques présentés portent sur 5,5 milliards d'euros.

(3) Raison pour laquelle elles n'apparaissent pas dans le graphique 4. À noter que la classe des moins de 10 salariés perçoit chaque année au titre de la mutualisation élargie des transferts en provenance des entreprises de 10 salariés ou plus mais dont les montants sont faibles.

Tableau 2 • Structure des emplois et accès à la formation en 2011 selon le comportement de dépenses de formation des entreprises

En %

	Au seuil		Au-delà du seuil		Ensemble	
	Proportion	Taux de formation	Proportion	Taux de formation	Proportion	Taux de formation
Cadres.....	13,8	30,5	23,7	63,5	20,6	56,7
Prof Int.....	11,7	29,8	21,1	62,0	18,2	55,6
Employés.....	38,7	17,2	33,3	44,3	34,9	35,0
Ouvriers.....	36,2	21,3	22,1	40,6	26,4	32,4
Ensemble.....	-	22,0	-	51,8	-	42,7

Lecture : les entreprises qui se tiennent au seuil de dépense légal ont en moyenne une main d'oeuvre composée à 13,8 % de cadres, contre 23,7 % pour celles qui sont au-delà ; ces cadres ont un taux d'accès à la formation de 30,5 % dans les premières et de 63,5 % dans les secondes.

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus, hors secteur public.

seuil contre 40 % de celles de 50 à 199 salariés, et à peine 10 % de celles employant 500 salariés ou plus en 2011 (graphique 5). Comme elles sont en moyenne de faible taille (40 salariés contre 120 pour les entreprises au-delà du seuil), les entreprises « au seuil » ne représentent que 30 % de l'emploi salarié du champ. Leur main-d'œuvre est également moins qualifiée, avec un accès à la formation environ deux fois moins fréquent, quelle que soit la catégorie socioprofessionnelle considérée. Le taux d'accès des ouvriers est par exemple de 21 %, contre près de 41 % dans les entreprises au-delà du seuil. Pour les cadres, ces chiffres sont respectivement de 31 % et 64 % (tableau 2).

Au niveau agrégé, les versements des entreprises au seuil représentent chaque année 30 % des ressources des Opcas au titre du plan de formation. Les sommes mutualisées sont donc majoritairement issues des versements volontaires au dessus du seuil ou bien des obligations conventionnelles imposant un versement supérieur au seuil national (4). De même, 76 % des dépenses au titre du plan de formation sont effectuées au-delà de l'obligation légale. Quant aux entreprises au seuil, elles ne versent au total qu'à peine 10 % des dépenses au titre du plan. Cela suggère que le système « former ou payer » ne modifie qu'à la marge l'économie générale du financement du plan de formation

La redistribution au titre du plan de formation se fait davantage au sein des petites entreprises

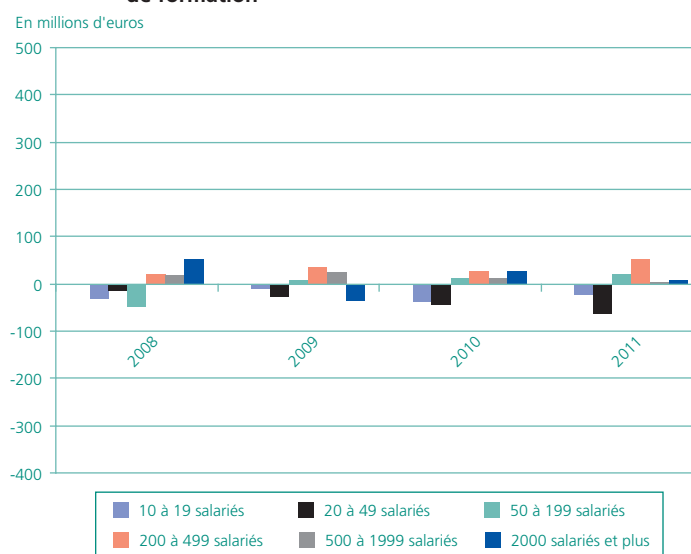
Le fait que les petites entreprises bénéficient de transferts en provenance des plus grandes ne signifie pas que chacune d'elles est gagnante à la mutualisation. Une part importante d'entre elles cotisent en effet aux Opcas sans rien percevoir en retour. Les aides et prises en charge des Opcas peuvent en particulier se concentrer sur un nombre limité d'entreprises. Ce

qui est vrai au niveau des classes ne l'est donc pas forcément au sein de chacune d'elles. Bien que l'obligation de dépense au titre du plan de formation ne donne lieu qu'à un faible transfert entre les différentes classes de taille d'entreprise, elle permet une redistribution intra-classe.

Ainsi, 40 % des entreprises sont « perdantes » (5) au système « former ou payer » en 2011 (encadré 6). Il s'agit d'entreprises ayant effectué un versement à un Opcas mais ne l'ayant pas mobilisé en totalité (6). Cette proportion est plus forte parmi les petites entreprises que parmi les grandes. Elle est respectivement de 49 % et 41 % pour les entreprises de 10 à 19 salariés et 20 à 49 salariés, et chute en-dessous de 10 % au-delà de 200 salariés (tableau 3).

De même, 31 % des entreprises ne sont ni « perdantes » ni « gagnantes » en 2011. Il peut s'agir d'entreprises qui effectuent des versements aux Opcas et qui les mobilisent entièrement, sans aller au-delà, ou d'entreprises qui se passent de l'intermédiation des Opcas pour former (7). Ce dernier cas concerne un peu plus de la moitié des entreprises ni « perdantes » ni « gagnantes » (17 % sur 30 %). Enfin, 29 % des entreprises de 10 salariés et plus sont « gagnantes », au sens où elles ont perçu davantage qu'elles n'ont

Graphique 4 • La redistribution opérée par les Opcas au titre du plan de formation



Lecture : en 2011, les entreprises de plus de 2000 salariés ont reçu des Opcas 7 millions d'euros de plus que ce qu'elles leur ont versé au titre du plan de formation. Les entreprises de moins de 10 salariés sont absentes car elles font l'objet d'une comptabilisation séparée de leurs dépenses et de leurs versements.

Champ : ensemble des entreprises, hors secteur public. Hors collecte au titre du FPSPP (montant annuel de collecte : 3,2 milliards d'euros en 2011).



Source : déclarations 24-83.

(4) À titre d'exemple, tous les employeurs de la branche sanitaire, sociale et médico-sociale privée à but non lucratif ont l'obligation de contribuer à hauteur de 1,6 % de leur masse salariale brute au titre du plan de formation au lieu de 0,9 %. Par ailleurs, les entreprises de la branche ont obligation de verser 1,04 % à l'Opcas (UNIFAF).

(5) Voir l'encadré 6 pour une définition exacte de « perdante » et « gagnante ».

(6) Les entreprises au-delà du seuil ne sont théoriquement jamais perdantes à la mutualisation. Elles n'ont aucun intérêt à verser aux Opcas des sommes qu'elles n'utiliseront pas. Toutefois, ce cas de figure est possible mais relève exclusivement de dispositions conventionnelles et non de l'obligation légale. Il porte généralement sur des montants faibles.

(7) Sont rangées dans cette catégorie les entreprises dont le versement à un Opcas est nul ou inférieur à 0,3 % de leur masse salariale.



Source : états statistiques et financiers (ESF) ; calculs Dares.

Tableau 3 • La redistribution opérée par les Opca au sein des classes de taille d'entreprise au titre du plan de formation en 2011

	Entreprises de...						Ensemble
	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 199 salariés	200 à 499 salariés	500 à 1 999 salariés	2 000 salariés ou plus	
Proportion d'entreprises « perdantes »	49,4	40,6	20,4	6,9	3,7	4,9	40,2
Proportion d'entreprises ni « perdantes », ni « gagnantes »	26,4	29,4	39,7	48,0	93,2	81,3	31,0
Proportion d'entreprises « gagnantes »	24,2	30,0	39,9	45,1	3,1	13,8	28,8
Taux de subvention des entreprises formatrices.....	28,3	13,5	7,5	5,9	0,7	0,7	4,4

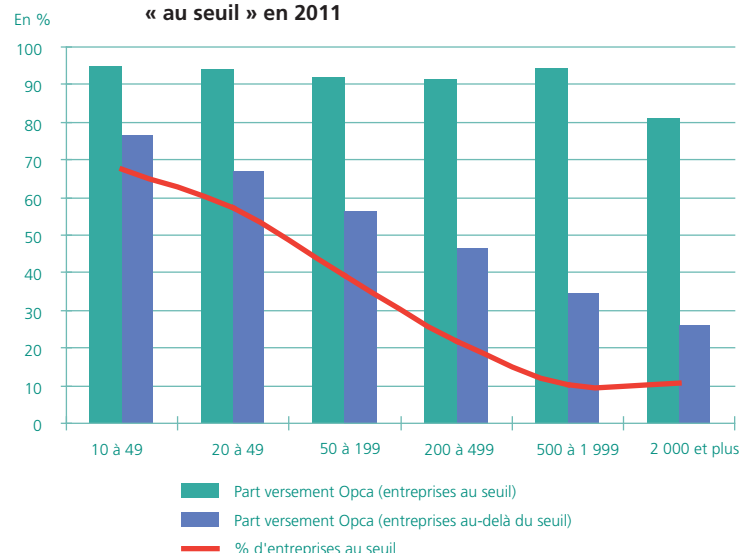
Lecture : en 2011 49,4 % des entreprises de 10 à 19 salariés sont « perdantes » au système « former ou payer » et 24,2% sont gagnantes ; pour cette classe de taille, les subventions des Opca représentent 28,3 % des coûts de formation des entreprises formatrices.

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus, hors secteur public ; dépenses au titre du plan de formation, hors FPSPP.

versé. Il s'agit des entreprises ayant bénéficié des versements non utilisés par les entreprises « perdantes ». 24 % des entreprises de 10 à 19 salariés sont « gagnantes », tout comme 29 % de celles de 20 à 49 salariés, 40 % de celles de 50 à 199 salariés, 45 % de celles de 200 à 499 salariés, 3 % de celles de 500 à 1 999 salariés et 14 % de celles de plus de 2 000 salariés. Si ces chiffres donnent une indication sur la concentration des « subventions » de la part des Opca au sein de chaque classe, ils ne disent rien de leur intensité. Les petites entreprises sont par exemple moins nombreuses en proportion à être subventionnées par les Opca, mais lorsqu'elles le sont, le niveau relatif des aides est bien plus important que pour les grandes entreprises.

Selon les années, les aides au-delà du montant cotisé

Graphique 5 • Part des versements aux Opca et proportion d'entreprises « au seuil » en 2011



Lecture : en 2011, la dépense au titre du plan de formation des entreprises de 10 à 19 salariés qui se tiennent au seuil de dépense légal est composée en moyenne de plus de 90 % par un versement à un Opca (le reste étant une dépense directe) ; moyennes par entreprise.

Champ : entreprises de 10 salariés ou plus, hors secteur public ; dépenses au titre du plan de formation, hors FPSPP.

Source : estimations effectuées à partir des fichiers 24-83 et ESF ; calculs Dares.

Source : fichiers 24-83.

Encadré 1

LES OBLIGATIONS DES ENTREPRISES EN MATIÈRE DE FINANCEMENT DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE CONTINUE

Par rapport aux entreprises de moins de 20 salariés, celles de 20 salariés ou plus sont soumises à des taux de participation au financement de la formation professionnelle plus importants en proportion de leur masse salariale (tableau A). Elles disposent toutefois d'une plus grande liberté pour organiser leurs formations. L'obligation de financement est actuellement de 1,6 % de la masse salariale brute, dont 0,9 % pour les dépenses au titre du plan de formation, 0,2 % au titre du Cif et 0,5 % au titre de la professionnalisation et du Dif. Les entreprises de moins de 10 salariés ont des contraintes moins fortes (0,55 %) mais doivent s'en remettre intégralement à l'intermédiation des Opca, y compris pour le plan de formation (0,4 %). Elles peuvent effectuer des dépenses directes auprès de prestataires mais celles-ci ne sont pas déductibles de leur obligation. Pour les entreprises de 10 à 19 salariés, le plan de formation est régi selon le principe « former ou payer » (avec une obligation de dépense minimale de 0,9 % de la masse salariale), comme pour celles employant 20 salariés et plus, mais des taux réduits sont prévus pour un passage progressif vers les obligations des entreprises de plus de 20 salariés.

Tableau A • Les obligations des entreprises selon leur taille

En % de la masse salariale brute

	Moins de 10 salariés	10 à 19 salariés	Plus de 20 salariés
Versements obligatoires aux Opca	0,55 %	0,15 %	0,70 %
Dont Cif.....		-	0,20 %
Dont Dif et professionnalisation.....		0,15 %	0,50 %
Plan de formation	0,40 % à verser aux Opca	0,9 % selon le principe « former ou payer »	
Total	0,55 %	1,05 %	1,60 %
+ Cif des salariés en CDD à verser aux Opca.....	1 % de la masse salariale brute des CDD		

Le Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) a été créé en 2009 pour soutenir et financer les projets de développement de compétences et de qualification ainsi que les actions de formation des publics les plus fragilisés (demandeurs d'emploi, premiers niveaux de qualification) et des entreprises les plus exposées. Son financement est assuré par un prélèvement de l'ordre de 10 % sur chacun des versements effectués aux Opca (plan, professionnalisation/Dif, Cif). Ces sommes sont le plus souvent écartées de cette étude.

représentent 25 à 30 % des efforts de formation des entreprises formatrices de 10 à 19 salariés (28 % en 2011, tableau 3). Pour les entreprises formatrices de 20 à 49 salariés, ce « taux de subvention » s'établit à près de 15 % (14 % en 2011, tableau 3). Ainsi, bien que les entreprises de 10 à 49 salariés soient globalement perdantes à la mutualisation des fonds du plan de formation, tel n'est pas forcément le cas entreprise par entreprise, notamment pour les entreprises formatrices.

Inversement, au-delà de 50 salariés, les aides des Opca représentent moins de 5 % des dépenses de formation des entreprises formatrices, et même moins de 1 % au-delà de 500 salariés. Ce constat est à mettre en regard avec la péréquation au sein des classes: plus il y a d'entreprises qui ne mobilisent pas leurs fonds au sein d'une classe, plus il y a de marges pour financer celles qui souhaitent former.

Au niveau agrégé, 15 % (8) des ressources des Opca au titre du plan sont redistribués à une autre entreprise que l'entreprise versante. Au regard des montants des transferts entre les classes (2,7 % en 2011, tableau 1), il apparaît que la redistribution au titre du plan de formation s'opère donc principalement au sein des classes plutôt qu'entre elles.

94 % des dépenses des entreprises au seuil légal transitent par un Opca

La structure des dépenses (directes ou transitant par un Opca) varie également selon que les entreprises sont au seuil ou au-delà (graphique 5). Dans le cadre du plan de formation, les dépenses qui ne transitent pas par les Opca sont nécessairement effectuées de manière directe (prestataires

extérieurs ou formations internes...). Pour les entreprises au seuil, en moyenne 94 % des dépenses transitent par un Opca (9), en raison de l'aspect généralement « libératoire » de leur versement. Ce chiffre varie peu avec la taille des entreprises. Même celles de plus de 2 000 salariés qui sont au seuil s'acquittent à plus de 80 % de leur obligation de cette manière.

Les entreprises au-delà du seuil ont tendance à s'affranchir de l'intermédiation des Opca à mesure que leur taille augmente: la part des versements aux Opca passe ainsi de 76 % pour celles de 10 à 19 salariés à seulement 26 % pour les plus de 2000 salariés. Cela représente plus de 1 % de la masse salariale des premières contre 0,4 % des secondes. Ayant un recours à la formation rare ou épisodique, les petites entreprises peuvent avoir intérêt à externaliser aux Opca la gestion de leurs formations, que ce soit sur le plan financier ou organisationnel [4]. Les grandes entreprises disposent généralement de leur propre service de formation et/ou de services de gestion des ressources humaines suffisamment importants pour se passer de cette intermédiation (10).

Depuis 2005, la part des dépenses transitant chaque année par les Opca est en augmentation (25 % en 2005, 31 % en 2011 [2]). Ce phénomène s'explique notamment par le fait que certaines conventions collectives élargissent la mutualisation des dépenses au sein des Opca en prévoyant par exemple qu'un certain pourcentage des dépenses au titre du plan doit leur être versé. De même, les entreprises peuvent être incitées à passer par leur intermédiaire car les Opca définissent parfois des règles de prises en charge d'autant plus avantageuses que le taux de versement, en proportion de la masse salariale, est important.

(8) Ce chiffre ainsi que les taux de subvention sont certainement un peu sous-évalués car ils ne tiennent pas compte des versements non utilisés par les entreprises au-delà du seuil (encadré 6).

(9) Moyenne par entreprise. En considérant l'ensemble des dépenses des entreprises au seuil, ce sont 83 % de leurs dépenses qui ont transité par un Opca (contre 22 % pour les entreprises au-delà du seuil).

(10) Une partie de ces chiffres peuvent également s'expliquer par l'existence dans les conventions collectives de clauses obligeant les entreprises à passer par les Opca pour le plan de formation. Par exemple, depuis la mise en place du principe de fongibilité asymétrique, certaines d'entre elles contraignent les entreprises de moins de 50 salariés à verser intégralement les 0,9 % dus à l'Opca de branche. Toutefois, en pratique cette injonction a eu peu de conséquences sur leurs comportements de formation. Les chiffres des années antérieures sont en effet très similaires, la plupart s'en remettant déjà très largement à leur intermédiation.

Encadré 2

LES DISPOSITIFS DE FORMATION DES SALARIÉS

Le **plan de formation** rassemble l'ensemble des actions de formation définies dans le cadre de la politique de gestion du personnel de l'entreprise. Il peut également prévoir des actions de bilans de compétences et de validation des acquis de l'expérience. L'élaboration du plan de formation est assurée sous la responsabilité pleine et entière de l'employeur, après consultation des représentants du personnel.

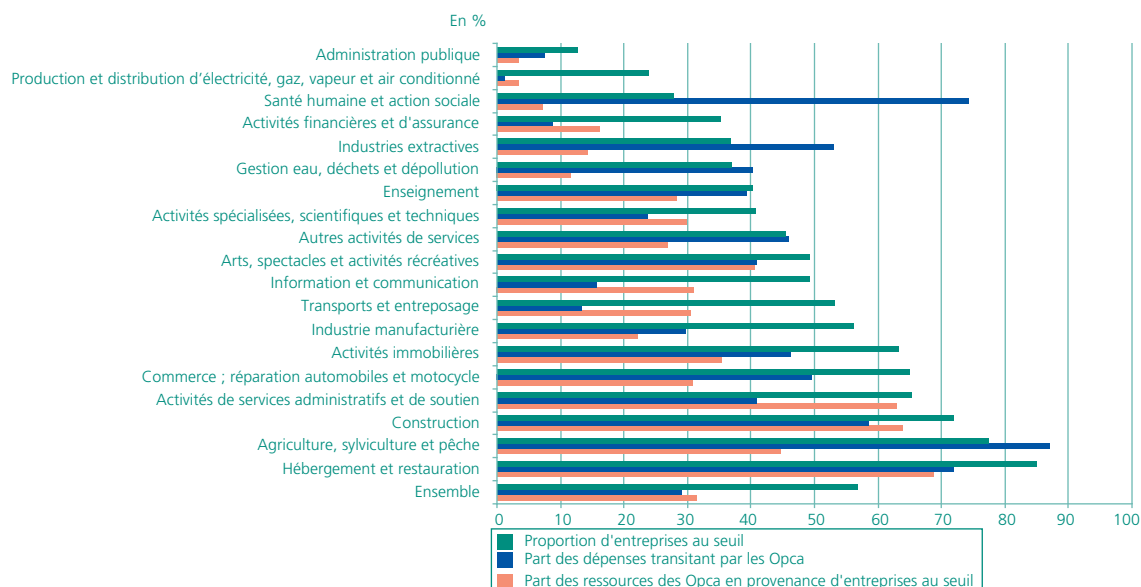
Les **contrats de professionnalisation** s'adressent aux jeunes âgés de 16 à 25 ans révolus, aux demandeurs d'emploi âgés de 26 ans ou plus et aux bénéficiaires de certaines allocations ou contrats aidés. Leur objectif est de leur permettre d'acquérir une qualification professionnelle ou de compléter leur formation initiale par une qualification complémentaire tout en travaillant en alternance en entreprise.

Les **périodes de professionnalisation** ont pour objet de favoriser, par des actions de formation alternant enseignements théoriques et pratiques, le maintien dans l'emploi des salariés en contrat à durée indéterminée, notamment ceux qui comptent 20 ans d'activité professionnelle ou qui sont âgés d'au moins 45 ans et disposent d'une ancienneté minimum d'un an de présence dans la dernière entreprise qui les emploie.

Le **droit individuel à la formation (Dif)** a pour objectif de permettre à tout salarié de se constituer un crédit de formation de 20 heures par an, cumulable sur six ans dans la limite de 120 heures. Les formations ont lieu hors du temps de travail sauf disposition conventionnelle contraire. Le Dif étant un droit reconnu au salarié, celui-ci est libre ou non de l'utiliser. Il requiert l'accord de l'employeur sur le choix de l'action de formation. S'il décide de ne pas l'utiliser, il ne peut pas demander de compensation financière à son employeur au titre des heures acquises et non utilisées.

Le **congé individuel de formation (Cif)** permet à tout travailleur, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment des besoins en qualifications et en compétences de son entreprise. Il s'agit d'un congé long, sur un an ou 1 200 heures maximum, durant lequel le salarié peut être totalement ou partiellement absent. Le nombre de salariés accédant au Cif est cependant fortement contingenté par les capacités de financement du dispositif.

Graphique 6 • Structure des dépenses de formation au niveau sectoriel (*) en 2011



Source : fichiers 24-83.

(*) Nomenclature agrégée (NA), 21 postes.

Lecture : 85 % des entreprises du secteur de l'hébergement et de la restauration ne font que dépenser le minimum légal au titre du plan de formation ; 72 % des dépenses de formation du secteur ont transité par un Opca ; parmi ces sommes, 69 % proviennent d'entreprises qui se tiennent au minimum légal.

Champ : entreprises de 10 salariés et plus ; dépenses au titre du plan de formation, hors FPSPP.

Le secteur public n'est pas assujéti. Toutefois, certains organismes à statut particulier figurent dans le champ (par exemple : salariés de droit privé travaillant dans une structure publique).

Dans les secteurs à main-d'œuvre peu qualifiée, les entreprises sont très majoritairement « au seuil »

Au niveau sectoriel, il existe de fortes disparités en matière de besoins et d'organisation du plan de formation (graphique 6). Les secteurs composés de petites structures, qui emploient une main-d'œuvre peu qualifiée, sont ceux où la proportion d'entreprises au seuil est la plus forte. Celle-ci est par exemple de 78 % dans l'agriculture, 72 % dans la construction et 85 % dans l'hébergement et la restauration. À l'opposé, les secteurs les plus technologiques et concentrés sont également ceux où les entreprises forment bien au-delà de leurs obligations. La proportion d'entreprises au seuil n'est que de 23 % dans le secteur de l'électricité et du gaz, 28 % dans celui de la santé et

13 % dans la frange de l'administration publique soumise à l'obligation légale (11).

Selon les secteurs, la part des dépenses mutualisées au sein des Opca dans le total des dépenses de formation varie également de manière importante. Si au niveau national les versements aux Opca représentent près de 30 % des sommes dépensées au titre du plan, cette proportion dépasse fréquemment les 50 % dans certains secteurs et atteint même près de 90 % dans l'agriculture. Cette mutualisation peut être choisie ou subie. Il peut s'agir de secteurs où les entreprises forment peu et sont contraintes de verser aux Opca l'équivalent d'une « taxe » pour respecter l'obligation légale, ou bien de secteurs ayant choisi de s'organiser de manière concertée et centralisée pour former leurs salariés.

(11) Le secteur public n'est pas assujéti. Toutefois, certains organismes à statut particulier figurent dans le champ (exemple : salariés de droit privé travaillant dans une structure publique).

Encadré 3

MÉTHODE D'ESTIMATION DE L'EFFET REDISTRIBUTIF DE LA MUTUALISATION AU SEIN DES OPCA À PARTIR DES ÉTATS STATISTIQUES ET FINANCIERS DES OPCA

Les états statistiques et financiers (ESF) sont des données de bilan qui retracent chaque année la collecte de fonds et leur utilisation par les Opca. Les fichiers sont ventilés par type de dispositif : plan de formation-entreprises de 10 salariés et plus, plan de formation-entreprises de moins de 10 salariés, professionnalisation et Dif, Cif. À partir de la répartition par classe de taille d'entreprise des charges de formation et des montants des versements, il est possible, sous certaines hypothèses, d'estimer les gains et pertes à la mutualisation de chaque classe. Par exemple, une classe de taille qui contribue pour 20 % des ressources des Opca mais qui ne représente que 15 % des charges de formation sera supposée avoir subi une « perte » égale à 5 % du total des montants collectés. Lorsque les charges de formation ventilées par classe ne sont pas disponibles, celles-ci sont reconstituées à partir de la répartition du nombre de stagiaires et du coût global. Ce travail tient compte des différents dispositifs détaillés (contrats et périodes de professionnalisation, bilans de compétences, validation des acquis de l'expérience...) et de leur poids dans les charges.

Cette méthodologie assimile donc les charges de gestion des Opca (plafonnées à 9,9 %) et les transferts divers à des charges de formation, en les considérant au même titre que le coût d'une externalisation de service. Le fait de considérer les montants collectés revient à écarter les aides diverses que perçoivent les Opca (État, régions, fonds européens, péréquation...). Ces montants demeurent faibles au regard des montants collectés et seront considérés dans cette étude comme venant diminuer le coût de l'intermédiation des Opca.

Enfin, les Opca peuvent constituer des réserves de fonds qui ne seront pas nécessairement dépensées durant l'exercice. Pour toutes ces raisons, les montants estimés ne correspondent donc pas exactement à des flux réellement observés entre les classes et doivent être considérés à titre d'ordre de grandeur. Des problèmes de classification des entreprises sont également possibles car les Opca ne recensent pas toujours rigoureusement la taille des entreprises qu'ils subventionnent et desquelles ils perçoivent des fonds.

Le secteur de la santé et de l'action sociale mutualise plus de 70 % de ses ressources de formation

Les secteurs de la santé et de l'action sociale mutualisent par exemple 75 % de leurs dépenses de formation au sein d'Opca. Seuls 7 % de ces ressources mutualisées proviennent d'entreprises contraintes par l'obligation légale d'effectuer un versement. L'Association nationale pour la formation permanente du personnel hospitalier (ANFH) est par exemple un des Opca intervenant dans le secteur. Dans le cadre du plan de formation, les entreprises éligibles peuvent choisir ou non d'adhérer à cet OPCA, ce qui est le cas pour 93 % d'entre elles (12). Cette démarche est volontaire mais engage dans ce cas l'entreprise à verser 2,1 % de sa masse salariale au titre de sa cotisation, montant bien supérieur au 0,9 % légal. D'autres secteurs comme ceux de la gestion de l'eau, des autres activités de services, des industries extractives, choisissent également de mutualiser, mais dans une moindre mesure, leurs ressources de formation.

Pour en savoir plus

[1] 2013, « Annexe au projet de loi de finance : formation professionnelle ».

[2] Delort A. (2013), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2011. Hausse du montant de la dépense, nouvelle baisse de sa part dans le PIB », *Dares Analyses* n° 080, décembre.

[3] Lê J. (2013), « La régionalisation des dépenses de formation des entreprises au titre du plan de formation », *Document d'études* n°176, Dares, juillet.

[4] Marion-Vernoux I. (2013), « Variété des politiques de formation continue dans les petites entreprises », *Bref Cereq* n° 310.

Les secteurs où la mutualisation apparaît davantage subie, c'est-à-dire avec une part importante des dépenses qui transitent par les Opca et qui proviennent majoritairement d'entreprises au seuil, sont ceux où le taux de formation des salariés est traditionnellement plus faible que la moyenne (agriculture, construction, hébergement et restauration). Enfin, d'autres secteurs organisent de manière principalement déconcentrée leur plan de formation car les entreprises qui les composent sont de taille plus importante. Les secteurs de l'électricité et du gaz, de la finance et des assurances, de l'information et de la communication, du transport et la frange de l'administration publique assujettie mutualisent par exemple à peine 10 % de leurs dépenses.

(12) Source : ANFH.
<http://www.anfh.fr>

Jérôme Lê (DARES).

LA DÉCLARATION 24-83

Pour retracer la façon dont elles se sont acquittées de leur obligation, les entreprises sont tenues chaque année de déposer en double exemplaire auprès des services fiscaux une déclaration n° 24-83. Le champ assujéti est composé d'environ 170 000 entreprises qui emploient 12 à 13 millions de salariés. Les formulaires jugés valides et cohérents sont remontés par l'administration fiscale et saisis pour constituer le fichier du même nom. Ce sont ainsi 60 000 à 80 000 formulaires qui sont exploités chaque année pour constituer les statistiques nationales. Ils font notamment l'objet d'un « redressement » statistique afin d'être représentatifs de l'ensemble des entreprises.

Les informations recueillies sont de nature à la fois physique et financière, ventilées le plus souvent par type de dispositifs (Cif, Dif, professionnalisation et plan). Au titre du plan de formation sont distinguées les dépenses de formation interne, les dépenses de formation externe, les rémunérations des stagiaires, les subventions publiques perçues et les montants qui transitent par un Opcv. Cette ventilation n'est pas toujours bien renseignée car le formulaire contrôle principalement que le montant global permette de justifier du respect de l'obligation légale. Le fait de déclarer en dépense directe une somme qui a transité par un Opcv n'a par exemple pas d'incidence.

Les informations physiques permettent de connaître le nombre de stagiaires et d'heures de formation par catégories socioprofessionnelles (CSP), sexe et pour certains dispositifs (Dif, périodes de professionnalisation, bilans de compétence, validation des acquis de l'expérience). Théoriquement, un salarié formé deux fois sera comptabilisé pour un, mais en pratique, il est fréquent d'observer des taux de formation supérieurs à 100 %, en particulier pour les catégories socioprofessionnelles les plus qualifiées. Les entreprises assurent en général un décompte du nombre de formations suivies mais distinguent plus rarement ce nombre par tête. Le volet physique du formulaire n'est pas obligatoire et destiné uniquement à un usage statistique. Il n'est donc pas contrôlé par l'administration fiscale et son exploitation peut rencontrer certaines limites, en particulier pour les petites entreprises. Pour les plus grandes, la qualité des informations recueillies est meilleure car elles disposent généralement de services de ressources humaines qui tiennent un décompte plus rigoureux. De même, le formulaire est parfois utilisé en comité d'entreprise pour suivre et discuter les efforts de formation avec les partenaires sociaux.

CALCUL DU SEUIL DE DÉPENSE LÉGAL

À partir des fichiers 24-83 il est possible de recalculer, pour chaque entreprise, le montant de la participation due au titre du plan de formation (1), hors contribution obligatoire au financement du Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) (depuis 2009). Le taux est théoriquement de 0,9 % de la masse salariale mais est ajusté en fonction de plusieurs paramètres : les franchissements des seuils de 10 et 20 salariés donnent droit à des régimes particuliers, les excédents de dépense sont reportables sur les trois années suivantes et certains secteurs comme l'intérim sont soumis à des taux de participation plus élevés. De même, les versements excédentaires au titre de la professionnalisation, du Dif et du Cif dans le cadre d'une obligation conventionnelle sont déductibles au titre du plan, mais le contraire n'est pas vrai. Par exemple, une entreprise qui verse 0,5 % de sa masse salariale pour le financement du Cif au lieu des 0,3 % imposés du fait d'un accord de branche, peut déduire les 0,2 % supplémentaires de sa contribution au titre du plan de formation. Les dépenses provenant de subventions publiques (État, collectivités, Europe...) ne peuvent pas être comptabilisées dans le respect de l'obligation légale puisqu'elles ne sont pas consenties par l'entreprise.

Le seuil calculé correspond une obligation légale par opposition aux seuils et règles pouvant exister au niveau conventionnel (non observé). Certaines conventions collectives et/ou conditions d'adhésion à un Opcv peuvent par exemple stipuler que les entreprises doivent effectuer des versements pour un montant supérieur à l'obligation légale. Seule la contrainte exercée par l'obligation légale est étudiée ici.

(1) La dénomination « plan de formation » correspond ici au volet « contribution solde » du formulaire. Elle dépasse le champ strict du plan puisqu'elle inclut certaines dépenses (versements aux CCI, aux Opcv-Cif au titre du Dif...) qui n'ont pas toujours à voir avec le plan de formation. Ces montants sont marginaux mais il n'est pas possible de les distinguer.

MÉTHODOLOGIE DE RECONSTITUTION DES EFFORTS DE FORMATION AU TITRE DU PLAN À PARTIR DES FICHIERS 24-83

Du fait qu'il existe une obligation de financement et non de formation, les déclarations fiscales 24-83 qui visent à contrôler son respect ne recensent pas les montants qui sont effectivement dépensés pour former. Lorsqu'une entreprise s'en tient au minimum légal et verse tout ou partie de sa contribution à un Opcv, les déclarations ne consignent pas la somme « récupérée » par l'entreprise auprès de l'Opcv pour former ses salariés. Toutefois, les formulaires renseignent également des données physiques de formation permettant de reconstituer le niveau réel de formation.

Le principe de la méthode consiste à reconstituer l'effort de formation des entreprises au seuil à partir de la distribution, supposée connue, de celles qui sont au-delà du seuil. Par exemple, dans le cas de deux entreprises au seuil ayant intégralement versé leur contribution à un Opcv, mais dont l'une a formé 10 % de ses salariés contre aucun pour la seconde, la probabilité est *a priori* plus forte que la première ait mobilisé les sommes versées.

Cette méthode permet de reconstituer pour chaque entreprise l'effort effectif de formation, c'est-à-dire la somme qui a vraisemblablement servi à former des salariés, subventions éventuelles des Opcv incluses. Comme pour les estimations à partir des états statistiques et financiers (ESF), la méthodologie assimile les frais de gestion des Opcv à des coûts de formation qu'auraient supportés les entreprises si elles s'étaient passées de leur intermédiation (voir [3] pour l'ensemble des détails techniques).

C'est en comparant effort de formation effectif et dépense consentie, qu'il est possible de qualifier une entreprise de « gagnante », de « perdante » ou de « ni gagnante, ni perdante ». Ainsi, si une entreprise a un effort de formation effectif supérieur à sa dépense de plus de 0,1 % de sa masse salariale, alors elle est dite « gagnante ». De même si son effort de formation effectif est inférieur à sa dépense de plus de 0,1 % de sa masse salariale, alors elle est dite « perdante ». Les autres entreprises sont considérées comme ni perdantes, ni gagnantes.