



Repenser la formation continue

**DOSSIER**

# Faut-il maintenir une obligation uniforme de financement de la formation professionnelle continue ?<sup>1</sup>

Par Valérie Henguelle et Elodie Leignel-Boidin

*Quelle est l'efficacité du seuil légal de participation au développement de la formation professionnelle continue en entreprise ? Faut-il remettre en cause son uniformité ? L'exploitation des déclarations fiscales n° 2483 révèle que le seuil légal ne réduit pas suffisamment les inégalités catégorielles et structurelles, aussi une réforme du système devrait être envisagée.*

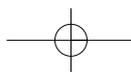
Si l'intérêt de l'investissement en formation professionnelle continue (FPC), tant au niveau de la croissance économique que du développement de l'employabilité, n'est plus à démontrer, force est de reconnaître que sa réalisation est loin d'être garantie. Le système français repose sur un mécanisme institutionnel unique par lequel la loi oblige les entreprises à allouer une fraction de leur masse salariale à la FPC (Verdier *in* Mc Nabb R. et Whitfield K, 1994, p. 301). Il s'agit donc d'une obligation de dépenser, et non de former. La loi de 1971 crée un système fortement institutionnalisé, quasi étatisé, mettant ainsi en place un cadre juridique à la fois contraignant et souple. Cette loi vient entériner l'accord interprofessionnel du 9 juillet 1970. Le système français présente donc

la caractéristique d'être à la fois conventionnel et législatif. L'instauration d'un taux de participation minimal correspondait à une volonté de faire prendre conscience aux entreprises de l'importance du facteur humain en termes de compétitivité. Cette prise de

\* **Elodie Leignel-Boidin** est docteur en économie industrielle et des ressources humaines ; elle effectue ses travaux au sein du Centre lillois d'études et de recherches sociologiques et économiques (CLERSE - université de Lille 1) et de l'Équipe de recherches économiques internationales de l'Artois (EREIA). Ses domaines d'investigation sont la formation professionnelle continue, les systèmes nationaux de formation, l'adaptabilité de la main-d'œuvre. Elle est chargée de mission au sein du département « Ingénierie et innovation de la formation » à la direction de la Formation du conseil régional de Picardie. Elle a notamment publié : « Les aides au développement de la Formation Professionnelle continue en France : quelle efficacité ? », (2001) ; *Intégration européenne et économie sociale*, Actes des

<sup>1</sup> Nous remercions Saïd Hanchane pour son concours tant dans la phase de collecte des données que dans la phase d'analyse, ainsi que François Stankiewicz pour ses conseils rédactionnels. Nous restons toutefois seules responsables des erreurs qui subsisteraient. Notre reconnaissance s'adresse aussi au Céreq, qui nous a autorisées à utiliser les données du panel.





XXI<sup>es</sup> journées de l'Association d'économie sociale, université catholique de Lille, 13-14 septembre, L'Harmattan, pp. 145-160 ; « La production d'adaptabilité : l'importance du système de formation professionnelle continue », (1998), in *Travail, Compétences et Adaptabilité*, dir. F. Stankiewicz, L'Harmattan, Paris, pp. 183-210.

**Valérie Henguelle** est maîtresse de conférences à l'université d'Artois. De 1989 à 1993, elle a été chargée d'études au centre régional associé au Céreq de Lille. Elle effectue ses travaux au sein de l'Équipe de recherches économiques internationales de l'Artois (EREIA). Ses domaines de recherche sont la formation professionnelle continue, le marché du travail, la réduction du temps de travail. Elle a notamment publié : « Les pratiques de recrutement des entreprises : expériences locales et pratiques de recrutement », (1995), Communication à la journée d'étude sur le recrutement, Rennes, Céreq, *Documents « Séminaires »*, n° 108, septembre, pp. 211-224, Coauteur : L. Bultot ; *Les préférences des salariés de la région Nord-Pas-de-Calais en matière d'aménagement et de réduction du temps de travail*, (1997), Rapport pour le conseil général Nord-Pas-de-Calais, CLERSE- LAST, janvier, 112 p., Coauteurs : Cordonnier L., Jacobe F., Lammens L., Mauroy H.

conscience était d'autant moins évidente que les entreprises françaises s'impliquaient peu dans le dispositif de formation initiale. L'introduction du Taux de participation financière (TPF) au développement de la formation professionnelle continue en entreprise visait donc à accroître la participation des entreprises ; ce développement de la formation professionnelle continue devait conduire à une réduction des inégalités catégorielles et structurelles.

Toutefois, le problème est de savoir quelle est l'efficacité du système, et particulièrement du taux de participation. Cet outil est-il exempt d'incohérences, de distorsions ? A-t-il un effet incitatif ? En d'autres termes, quel jugement porter sur son efficacité ?

Dans un premier temps, nous repérerons l'impact du seuil légal comparativement aux objectifs affichés en termes d'incitation auprès des entreprises. Dans un second temps, nous compléterons l'étude de l'efficacité du seuil légal par des tests économétriques ; leur but étant d'illustrer l'impact du seuil sur la politique de formation des entreprises, notamment selon la taille et la structure de qualification.

## L'OBLIGATION DE FINANCEMENT : PLUS DE FORMATION MAIS DES INSATISFACTIONS

L'instauration du taux de participation financière poursuit deux objectifs principaux : accroître la participation des entreprises en assimilant la formation professionnelle continue à un investissement pour les entreprises ; réduire les écarts de participation entre PME et grandes entreprises, et faciliter l'accès des salariés à la formation professionnelle continue.

À partir des données issues de l'exploitation de la déclaration fiscale n° 2483, nous déterminerons dans quelle mesure le taux de participation atteint ses objectifs. Nous mettrons en évidence les contradictions entre les caractéristiques ou les conséquences du TPF et les objectifs affichés par les Pouvoirs publics.

### L'objectif de développement de la formation professionnelle continue est atteint...

Le taux légal a progressivement été relevé entre 1971 et 1993 (date du dernier relèvement), pour atteindre actuellement 1,5 % de la masse salariale brute. Sur cette période, on remarque que la participation effective des entreprises a toujours été nettement supérieure au taux légal. On peut se demander alors *si l'obligation légale a constitué un réel stimulus ou pas*. Dans ce dernier cas, la pertinence de la mise en place d'une politique publique incitative pourrait être interrogée. En effet, le TPF ne serait pas incitatif car fixé à un niveau trop faible pour les entreprises qui se situent au-dessus du seuil légal.

Au regard du premier objectif que s'était fixé l'État, le **graphique 1** accorde l'accroissement de la participation des entreprises au développement de la formation professionnelle continue. En effet, le taux de participation moyen est passé de 1,4 % à 3,2 % sur la période et se stabilise toutefois depuis 1994. Cet accroissement est avéré, quelle que soit la taille de l'entreprise.

De même, l'accès à la formation s'est étendu : son taux atteint 38 % en 1998 contre 22 % en 1984 (Bentabet, Gauthier, Marion, 2001).

L'objectif de développement de la participation des





## Encadré 1 Quelques définitions

### Taux de participation financière (TPF) :

Fraction de la masse salariale brute que les entreprises doivent allouer au développement de la Formation Professionnelle Continue. En effet, depuis la loi du 16 juillet 1971, les entreprises de plus de 10 salariés, ont l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle continue. Le taux était fixé à 0,8 % en 1972. Chaque année, le taux est fixé par la loi de finances. Il s'élève à 1,5 % de la masse salariale depuis le premier janvier 1993, répartis en 0,2 % au titre du congé individuel de formation, congé de bilan de compétences et capital temps de formation ; 0,4 % pour les formations en alternance (pour les employeurs assujettis à la taxe d'apprentissage) et 0,9 % pour le plan de formation. Pour s'acquitter de cette obligation, les entreprises peuvent :

1. financer des actions de formation pour leurs propres employés ;
2. effectuer des versements à des organismes qui financeront des actions de formation pour les salariés de l'entreprise ou contribuer au financement de la formation de personnes externes à l'entreprise ; dans ce cadre, différentes options sont offertes :
  - adhérer à un Fonds d'Assurance Formation (OPCA depuis 1994) ;
  - financer des actions au profit de personnel réembauché reprenant une activité suite à un congé parental ;
  - effectuer des versements, dans la limite de 10 % de l'obligation de participation, à des organismes de formation dont le programme est agréé par l'État ;
  - contribuer au financement des conventions de conversion entrant dans le cadre du Fonds National pour l'Emploi. La possibilité de financer des actions en faveur des travailleurs privés d'emploi, ne sera offerte aux entreprises qu'à partir de juillet 1975.
3. opérer des versements au Trésor en cas de dépenses de formation insuffisantes.

Lorsque l'entreprise ne dépense pas une somme correspondante pour la formation de ses salariés, une sanction fiscale intervient par le versement de la différence au Trésor Public. Ce versement est majoré de 50 % si l'entreprise ne peut pas prouver que le comité d'entreprise a délibéré (dans les entreprises de 50 salariés et plus). Cette dernière disposition tient à la nécessité de développer un compromis social, de développer la concertation.

### Taux d'accès ou taux de stagiaire :

Part des salariés ayant suivi durant l'année au moins une action de formation.

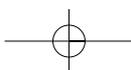
### Déclaration fiscale n° 2483 :

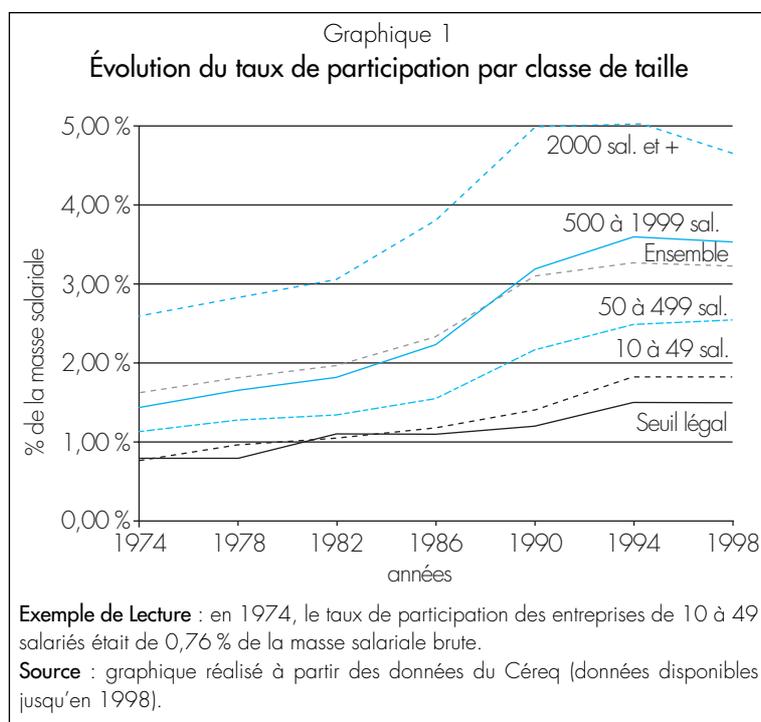
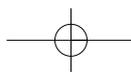
Déclaration remplie par les entreprises de 10 salariés et plus, faisant état de leurs dépenses de formation. Les informations renseignent plus précisément sur l'effort de formation en termes financiers, sur sa répartition entre les différentes catégories socioprofessionnelles, sur les modalités de formation et donc de dépenses de formation.

### Dépenses déductibles :

Elles correspondent aux dépenses de formation imputables par les entreprises, dans la déclaration fiscale n° 2483, pour s'acquitter de leur obligation légale. Les actions de formation imputables dans ce cadre sont strictement définies par la loi :

- stages de conversion et de prévention ;
- stages d'adaptation ;
- stages de promotion professionnelle ;
- stages d'entretien ou de perfectionnement des connaissances ;
- stages de préformation, de formation, de préparation à la vie professionnelle ou de spécialisation.





entreprises est donc atteint. En revanche, des inégalités structurelles et catégorielles<sup>2</sup> subsistent.

### ■ ....mais les disparités perdurent

Dans le cadre des travaux préparatoires à la loi de 1971, l'instauration du seuil légal visait davantage les entreprises dont les pratiques de formation étaient peu développées que les grandes entreprises, dont l'effort de formation était déjà important. L'effort global de formation devait alors s'accroître puisque les entreprises qui ne dépensaient pas auparavant, dépenseraient davantage.

L'instauration du seuil peut alors s'interpréter comme une volonté de produire un effet de rattrapage des PME par rapport aux grandes entreprises.<sup>3</sup> Outre ces travaux préparatoires à la loi, l'objectif de réduction des écarts de participation est aussi présent dans la littérature relative à la politique de formation profes-

<sup>2</sup> Nous assimilons ici les inégalités structurelles aux inégalités liées à la taille de l'entreprise, les inégalités catégorielles à celles liées à la catégorie socioprofessionnelle.

<sup>3</sup> Dans le même sens, le rapport Sallenave (1971, p. 35) précise que les PME auront un effort plus important à réaliser.

sionnelle continue. À cet égard, on peut citer les travaux de Verdier (1987, pp. 31-34), Gehin et Verdier (1987, p. 6) : « en obligeant les entreprises de plus de 10 salariés à participer au financement de la formation professionnelle continue, l'intention du législateur, explicitement affichée dans l'exposé des motifs de la loi, était de combattre les inégalités d'accès à la formation continue qu'on observait alors selon la catégorie professionnelle des salariés, le secteur d'activité et la taille de l'entreprise [...] Fixer une contribution minimale légale [...] constituait donc une incitation à s'impliquer dans la formation, en particulier pour les entreprises dès lors qu'elles comptaient plus de 10 salariés. Les grandes n'avaient, pour la plupart, pas attendu la loi pour organiser des politiques de formation, allant bien souvent au-delà du minimum légal. »

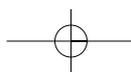
Si l'objectif de réduction des inégalités structurelles et catégorielles était affiché, on peut démontrer qu'il n'est pas atteint.

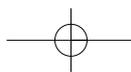
« Si l'objectif de  
réduction des  
inégalités structurelles  
et catégorielles était  
affiché, on peut  
démontrer qu'il n'est  
pas atteint »

D'une part, les inégalités selon la taille perdurent : l'effort des PME<sup>4</sup>, mesuré par le taux de participation financière, reste nettement inférieur à celui des grandes entreprises (cf. **graphique 1**). En outre, jusqu'en 1998, l'écart entre les deux types d'entreprises ne semble pas s'être réduit de

manière significative ; cette situation témoigne du maintien d'inégalités structurelles en dépit de la politique développée. En effet, le Graphique 1 montre que de 1974 à 1998, le taux de participation financière augmente de 1,9 points pour les entreprises de 10 à 19 salariés contre 2,8 points pour celles de 2000 salariés et plus. De plus, les PME sont aussi surreprésentées parmi les entreprises non formatrices (Carriou et

<sup>4</sup> Entreprises de moins de 500 salariés.





Jeger, 1997, p 46). Ce constat remet en cause l'efficacité de la politique publique au regard de l'objectif de réduction des inégalités structurelles. Toutefois, depuis 1991, l'écart entre les petites et les grandes entreprises semble se réduire, sous l'effet conjoint d'une baisse du taux de participation financière pour les grandes entreprises et d'une hausse pour les plus petites.

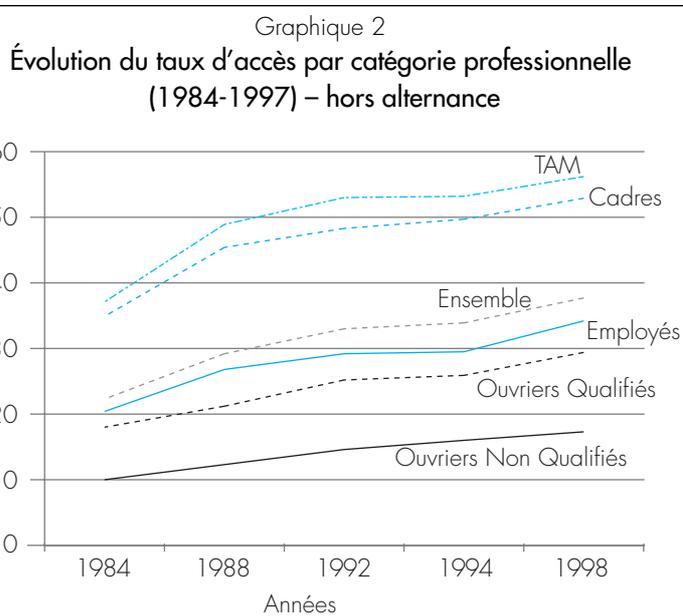
D'autre part, les inégalités catégorielles perdurent. Les chances d'accès à la formation sont toujours plus élevées pour les catégories les plus qualifiées. Si les taux d'accès ont augmenté, quelle que soit la catégorie socio-professionnelle, entre 1984 et 1998, les cadres et agents de maîtrise restent largement privilégiés (cf. **graphique 2**).

L'écart entre les taux d'accès des cadres et des ouvriers non qualifiés s'est d'ailleurs accentué sur la période : il représente 25 points en 1984, contre 36 en 1998.

Ces inégalités entre catégories socioprofessionnelles s'atténuent néanmoins avec l'augmentation de la taille de l'entreprise : si on rapporte les proportions de techniciens – agents de maîtrise et d'ouvriers non qualifiés ayant bénéficié d'une formation dans les petites entreprises et dans les entreprises de 2000 salariés et plus, le coefficient passe de 6,15 à 2,4 (Bentabet, Gauthier, Marion, 2001, p. 8).

### Une obligation de dépenser et non de former

Une entreprise peut présenter un taux de participation financière supérieur au minimum légal sans pour autant que ses salariés soient formés. La loi prévoit en effet que les entreprises peuvent se libérer de leur obligation en effectuant les versements dus aux administrations compétentes. De même, certaines entreprises peuvent sélectionner des formations sans rapport avec les besoins réels des salariés ou surévaluer le coût des formations afin de se libérer de l'obligation de participation. En ce sens, les modalités libératoires ne permettent pas de réduire les disparités d'accès à la formation professionnelle continue, que celles-ci soient structurelles, liées au sexe, à l'âge ou à la catégorie professionnelle. Ces distorsions s'expliquent



(\*) TAM : Techniciens et Agents de maîtrise.

**Exemple de lecture** : en 1998, le taux d'accès des cadres est de 53 %.

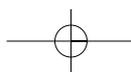
**Source** : graphique réalisé à partir des données du Céreq (données disponibles jusqu'en 1998).

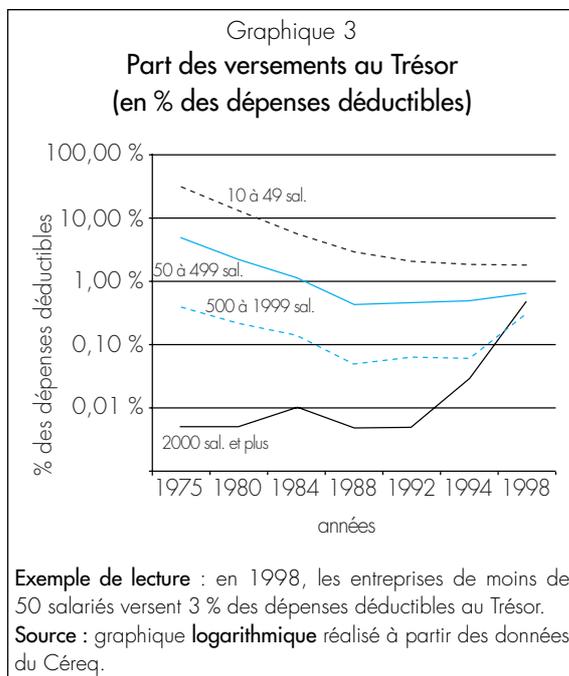
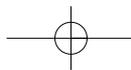
par le fait que le taux de participation financière correspond à une obligation de dépenser et non de former. Ainsi, il constitue un indicateur imparfait de l'effort de formation des entreprises.

### Les versements au Trésor public : une anomalie

Les versements au Trésor s'assimilent au paiement d'une redevance nette pour les employeurs et non à de la formation. Si le montant des versements au Trésor est marginal, relativement aux dépenses déductibles, il n'en demeure pas moins un signe de dépenses de formation insuffisantes. En effet, le seuil légal a été instauré afin que les entreprises forment au moins à un niveau de 1,5 % de la masse salariale brute ; or, certaines entreprises réalisent un moindre effort effectif de formation en ayant recours aux versements au Trésor.

Cette modalité libératoire est davantage utilisée par les PME, qui y recourent cependant beaucoup moins que dans les années 1970 (cf. **graphique 3**). Ce constat suggère encore la persistance de disparités entre grandes et petites entreprises, ainsi que l'inadaptation du système aux particularités des petites entreprises.





### Externaliser la formation grâce aux organismes paritaires collecteurs agréés

Les versements effectués par les entreprises aux organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), constituent un autre moyen, pour les entreprises, de se libérer de leur obligation légale. Ces versements peuvent alors bénéficier à d'autres entreprises grâce au principe de mutualisation, principe fondamental de la loi de 1971. Cette seconde modalité libératoire est préférable en termes d'actions de formation dispensées ; cependant, elle peut aussi conduire à de la non-formation pour les salariés des entreprises n'utilisant pas les fonds versés aux organismes collecteurs. À cet égard, une étude réalisée par Verdier en 1987 montre que les entreprises de 10 à 49 salariés n'utiliseraient que 53 % des fonds versés aux organismes collecteurs<sup>5</sup> pour la formation de leurs

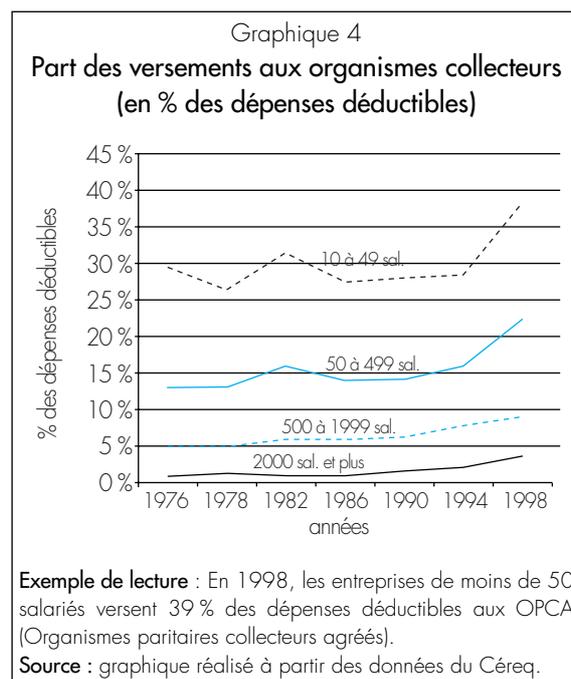
<sup>5</sup> L'ancien système de collecte distinguait 4 types d'organismes collecteurs : les Fonds d'Assurance Formation (FAF), les Organismes de Mutualisation Agréés (OMA), les organismes paritaires agréés au titre du congé individuel de formation, les organismes collecteurs agréés (OCA) pour les entreprises de moins de 10 salariés.

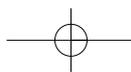
Une réforme du système de collecte a été initiée en 1994 afin d'accroître la transparence du réseau des organismes, d'éviter la confusion entre collecteurs de fonds et producteurs de stages, d'optimiser l'utilisation des fonds Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA).

salariés ; le différentiel profitant aux grandes entreprises (Verdier, 1990, p. 235). Les entreprises de 10 à 500 salariés ont particulièrement recours à ce mode d'externalisation. Ce constat est d'autant plus avéré que les versements aux organismes collecteurs sont rapportés aux dépenses déductibles, ce qui permet de prendre en compte l'effet taille des entreprises (cf. **graphique 4**) : 42 % des fonds des entreprises de 10 à 19 salariés sont versés à un organisme collecteur en 1998 contre moins de 4 % pour les entreprises de 2000 salariés et plus. Or, le principe de mutualisation qui est à la base de la gestion des fonds des organismes collecteurs peut laisser craindre une non mobilisation des fonds ainsi collectés par les PME au profit des grandes entreprises. Les entreprises de petite taille pourraient alors se libérer de leur obligation de formation sans pour autant former leurs salariés (Carriou et Jeger, 1997, pp. 46-47).

De nouveau, on s'écarte de l'objectif initial visant à inciter les entreprises les moins formatrices (les PME) à développer leur effort de formation et à réduire les écarts de participation.

Alors que l'objectif initial était de créer des ressources actives pour le développement de la formation professionnelle continue, la loi offre la possibilité aux entreprises de se libérer de leur obligation en constituant des dépenses passives, ce qui peut apparaître paradoxal. En outre, la formation dans les





entreprises ne s'apparentent pas systématiquement aux types d'actions définies par la loi (tutorat, formation sur le tas...). Ce décalage peut alors provoquer deux types d'effets : décourager les entreprises à investir en formation, et sous-estimer l'effort réel de ces dernières, puisque certaines dépenses qu'elles engageront, ne correspondant pas à la définition légale, ne seront pas comptabilisées comme telles (Géhin et Verdier, 1987 ; Mc Nabb et Whitfield, 1994). Les modalités libératoires s'écartent donc des objectifs initiaux de la loi de 1971 lorsqu'elles permettent aux entreprises de s'abstenir de former, en particulier dans les PME.

## LE SEUIL LÉGAL : UNE UNIFORMITÉ À L'ORIGINE DE DISTORSIONS

### L'uniformité, source d'inégalités pour certaines entreprises

Dès son origine, le taux de participation financière (TPF) a été perçu comme contraignant puisque issu d'une logique de minimum pour les promoteurs de la loi. Il s'interprète comme une quasi-taxe et relève d'une logique de contrôle (Brochier et Verdier, 1999, p. 130). La part d'entreprises se situant dans l'environnement très proche du minimum légal confirme cette logique : en 1998, 41 % des entreprises ont un TPF compris entre 1,4 et 1,5 % (Bentabet, Gauthier, Marion, 2001). Pour ces entreprises, l'effet incitatif se limite à « coller » au minimum légal, notamment pour les PME qui peinent à intégrer la formation dans leur stratégie globale (Meschi et Metais, 1999, p. 113).

Ces entreprises sont davantage soumises à des contraintes de court terme qui font passer la formation au second plan. En outre, elles n'ont pas nécessairement besoin de former plusieurs salariés sur le même contenu. Ces constats, ainsi que la petite taille des unités, expliquent l'insuffisance, voire l'inexistence, de structure de formation. Par ailleurs, les salariés risquent de quitter les petites entreprises pour des perspectives de carrières plus intéressantes au sein des grandes entreprises. À cet égard, les PME rencontrent plus de difficultés à lutter contre le braconnage car leurs marchés internes sont plus restreints (Mc Nabb et Whitfield, 1994 ; Booth et Snower, 1996). Elles peuvent donc peiner à capitaliser les bénéfices de la

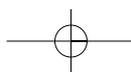
formation. De plus, la formation représente du temps perdu pour la production présente ; et les salariés partis en formation ne sont pas forcément remplacés<sup>6</sup>, ce qui dissuade les entreprises d'investir dans la formation. Enfin, « *les conditions d'accès à la formation restent à améliorer en raison notamment du manque de disponibilité du personnel dans les PME-PMI, de l'éloignement des centres de formation ou encore de l'absence de flexibilité des horaires du stage de formation* » (Fournet et Bedin, 1998, p. 43).

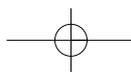
Pour les entreprises les plus réticentes, l'obligation d'allouer un pourcentage de la masse salariale à la formation, sans pour autant former, correspond à un gaspillage de ressources. Une explication de l'absence de formation pourrait trouver sa source dans une inadaptation du seuil légal, qui serait trop élevé : les entreprises ne pourraient atteindre le niveau de dépenses de formation correspondant. On peut alors suggérer que ce dernier ne permet pas de stimuler les entreprises de manière satisfaisante en raison de leur rapport particulier à la formation. Cela ne signifie pas que le seuil légal n'est pas incitatif mais suggère l'existence de distorsions dues à son uniformité.

Le taux de participation financière est, en effet, uniforme : s'il existe une distinction selon la taille de l'entreprise, celle-ci se limite au seuil de 10 salariés. Le système contraint donc toutes les entreprises de 10 salariés et plus, uniformément, alors qu'elles présentent, *a priori*, des caractéristiques différentes (ne serait-ce que du point de vue de la taille). Partant de l'hypothèse selon laquelle les entreprises de taille différente ont des comportements différenciés de formation, on peut alors suggérer que le seuil légal produira des effets distincts selon la taille de l'entreprise.

Les distinctions sectorielles ne sont pas davantage prises en compte dans la détermination du seuil légal. En effet, les Pouvoirs publics ont certes institué une distinction de participation en fonction de la taille de l'entreprise ; en revanche, la structure de qualification, le secteur d'appartenance, les performances économiques n'interviennent pas dans la fixation du seuil que l'entreprise doit atteindre. Or, on peut penser que ces variables influent sur le comportement

<sup>6</sup> Particulièrement dans les PME où le manque d'effectif, voire de flexibilité de la main-d'œuvre, renforce la difficulté organisationnelle à faire face au départ en formation d'un salarié. Et ce, en dépit de l'instauration, en 1991, du dispositif d'aide au remplacement des salariés partis en formation dans les entreprises de moins de 50 salariés.





de l'entreprise vis-à-vis de la formation et *a fortiori* sur les besoins en formation. Le coût de la formation varie selon la branche d'activités, de même que le niveau de compétences. Pourquoi ne pas avoir intégré ces différences dans la détermination du taux légal afin de réduire les inégalités ?

Enfin, on est en droit de s'interroger sur l'utilité de l'obligation de participation pour les grandes entreprises, dans la mesure où leurs budgets de formation étaient à l'origine en moyenne supérieurs à l'obligation légale. En ce sens, le comportement de formation d'une entreprise qui dépasse nettement le seuil légal ne serait pas influencé par le seuil légal. Son niveau serait trop faible pour avoir un effet incitatif sur ces entreprises. Dans ces conditions, un seuil légal uniforme, voire le seuil lui-même, ne semble pas pouvoir répondre à un objectif de réduction des inégalités structurelles et catégorielles.

Nous proposons alors de vérifier nos arguments relatifs à l'efficacité partielle du seuil légal en mobilisant une analyse économétrique sur données de panel non cylindré<sup>7</sup>. Il s'agit donc d'étayer notre démonstration relative aux effets du seuil sur les inégalités structurelles mais aussi catégorielles.

## Remise en cause de l'uniformité du seuil légal par une étude économétrique

L'instauration d'un taux de participation uniforme pour les entreprises de 10 salariés et plus induit *qu'a priori*, on suppose les comportements de formation de ces entreprises identiques : sur la base d'un même facteur incitatif, le système est alors censé accroître la participation des entreprises et réduire les inégalités structurelles et catégorielles. On teste ici l'hypothèse selon laquelle les déterminants de l'effort de formation sont les mêmes, que l'entreprise dépasse le minimum légal ou pas<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> Les données de panel ont cette particularité d'associer les dimensions individuelles mais aussi temporelles. Le panel est non cylindré lorsque le nombre d'apparitions de l'entreprise n'est pas constant sur la période d'observations.

Nous avons retenu les entreprises qui apparaissent au moins deux fois de manière continue sur la période de 1984 à 1991.

<sup>8</sup> Ne pas dépasser le minimum signifie coller au taux de participation financière ou se situer au-dessous. Être au-dessous du seuil n'implique pas nécessairement d'être en situation illégale puisque le panel n'intègre pas les versements aux OPCA.

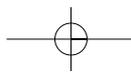
Si cette hypothèse se vérifie, alors il est légitime d'inciter de manière uniforme. Dans le cas contraire, l'uniformité du seuil légal pourrait être remise en cause. En effet, si les déterminants de l'effort de formation des entreprises qui dépassent plus que le seuil légal sont différents, alors un seuil uniforme ne peut ni cerner les spécificités des entreprises, ni corriger les différentiels de comportement.

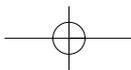
Pour tester notre hypothèse, nous utilisons un panel non cylindré d'entreprises soumises à l'obligation légale de participation à la formation professionnelle continue (cf. **encadré 2**).

### *Le seuil légal ne réduit pas les inégalités catégorielles*

L'impact de la politique publique apparaît variable selon les secteurs considérés (cf. **tableau 1**). En effet, dans le secteur des industries agricoles et alimentaires, dans les entreprises qui dépassent le seuil légal, le rôle des catégories d'encadrement est plus marqué par rapport aux autres catégories. Ainsi, l'effet de la proportion des techniciens-agents de maîtrise et des ingénieurs-cadres se renforce lorsque l'entreprise se situe au-dessus du minimum légal (pour ces catégories, les coefficients passent de 3 à 5 et de 6 à 7). De même, dans le secteur des biens intermédiaires, on constate à nouveau que l'influence de la proportion de techniciens et agents de maîtrise s'accroît dans les entreprises qui dépassent le seuil légal. Là encore, l'effet obtenu est inverse de celui poursuivi. En effet, une politique publique efficace aurait supposé que dans les entreprises qui dépassent plus que le seuil légal, l'influence de cette proportion se réduise au profit d'une catégorie moins qualifiée. *On en conclut donc que dans ces secteurs et dans les entreprises qui dépassent le seuil légal, les catégories d'encadrement apparaissent encore plus déterminantes de l'effort de formation, ce qui semble en contradiction avec les objectifs visés par les Pouvoirs publics.*

En revanche, dans les secteurs des industries de biens d'équipement et des industries de biens de consommation courante, on observe un rattrapage des inégalités. En effet, l'influence des catégories d'encadrement joue moins sur l'effort de formation des entreprises qui dépassent le seuil légal (pour ces catégories, les coefficients diminuent de 8 à 2 et de 10 à -1). On a donc ici l'illustration d'un comportement différencié des entreprises qui dépassent le seuil





## Encadré 2

### Présentation du panel non cylindré, des variables mobilisées et des méthodes économétriques

Les données traitées sont issues d'un appariement de la déclaration fiscale n° 2483 remplie chaque année par les entreprises françaises et traitées par le Céreq, et de l'Enquête annuelle sur les Entreprises (EAE) réalisée par l'INSEE. L'EAE fournit des informations sur l'activité de l'entreprise (emploi, investissements, achats, ventes, compte d'exploitation et implantation géographique). Le panel compte près de 20 000 entreprises distinctes. Seules sont retenues les entreprises qui apparaissent au moins deux fois de manière continue sur la période de 1984 à 1991, soit 12 000 entreprises. Il couvre les entreprises de 10 salariés et plus (réparties en cinq classes de taille) et les cinq secteurs suivants : industries agricoles et alimentaires (IAA) ; industries des biens intermédiaires (IBI) ; industries des biens d'équipement (IBE) ; industries des biens de consommation courante (IBCC) ; bâtiment, génie civil et agricole (BGCA).

Nous utilisons un modèle à effet individuel aléatoire (\*). Au total, six types de variables sont mobilisées dans les traitements économétriques (cf. **tableau 1**) : les variables relatives à la formation (effort de formation, dépenses déductibles...), les variables conjoncturelles, les variables structurelles (taille, secteur d'activité, structure de qualification), les variables de performance (taux d'investissement, intensité capitalistique, résultat net), les variables économétriques de présence de l'entreprise et d'hétérogénéité, les variables croisées. Ces variables croisées sont de deux types : (seuil \* qualification) et (seuil \* taille).

Le traitement des données de panel non cylindré nécessite des méthodes économétriques spécifiques qui permettent de contourner certaines difficultés (Balsan, Hanchane, 1999) :

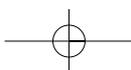
- L'hétéroscédasticité : lorsqu'on utilise un panel non cylindré, l'hypothèse d'homoscédasticité ne peut plus être posée. Il faut alors tenir compte, dans le calcul de la variance individuelle, du nombre d'apparitions de l'entreprise dans le panel.
- Le biais de non-cylindrage est lié à la structure de présence des entreprises dans le panel. Pour tenter de contrôler ce biais, nous avons retenu les méthodes proposées par Nijman et Verbeck (1992). Elles consistent à ajouter au modèle des variables indicatrices qui permettent de caractériser la structure de présence des entreprises à la période précédente.
- L'autocorrélation des résidus d'ordre 1 (AR1) sera corrigée en associant systématiquement à l'estimation des différents modèles à effet individuel aléatoire un modèle qui tient compte de la potentielle autocorrélation d'ordre 1, sachant que les autocorrélations d'ordre supérieur compléxifient le problème de l'estimation.

(\*) : Pour une description détaillée du modèle individuel à effet aléatoire, cf. Balsan et Hanchane, 1999, p. 48.

légal. Ce phénomène se reproduit pour le secteur des industries de biens de consommation courante. Ces résultats s'inscrivent bien dans les objectifs de la politique publique. On pourrait alors s'attendre à un effet de réduction des inégalités catégorielles dans ces deux secteurs. Dans le secteur du bâtiment, génie civil et agricole, la structure de qualification a un impact faible, quel que soit le cas considéré (les valeurs des coefficients sont proches de 0).

Dans l'ensemble des secteurs, l'effet global du seuil modifie peu ou pas la hiérarchie de l'influence des

catégories professionnelles ; ce qui peut s'interpréter comme la non remise en cause par la politique publique de l'influence respective de ces catégories. Elle ne produirait donc pas l'effet attendu sur les inégalités catégorielles. Seuls les secteurs des industries agricoles et alimentaires et des industries de biens de consommation courante se distinguent. En effet, l'effet global du seuil rend l'influence de la proportion des ouvriers qualifiés plus importante que celle des employés. Dans tous les autres secteurs, la hiérarchie n'est pas modifiée.



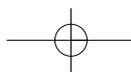


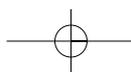
Tableau 1  
L'impact du seuil légal sur les inégalités catégorielles et structurelles

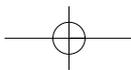
		Industries agricoles et alimentaires	Industries des biens intermédiaires	Industries des biens d'équipement	Industries des biens de consommation courante	Bâtiment génie civil et agricole
Seuil		2,6	2,2	4,3	2,5	0
Qualification	<b>Proportion de:</b>					
	– Ouvriers non qualifiés	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
	– Ouvriers qualifiés	–	–	–	–	–
	– Employés	–	–	–	–	–
	– Techniciens, agents maîtrise	+ 3,4	+ 10,1	+ 7,7	+ 7,6	+ 0,2
	– Ingénieurs et cadres	+ 5,7	–	+ 10,4	+ 6,3	+ 0,5
Variables croisées	<b>Seuil * Proportion de :</b>					
	– Ouvriers non qualifiés	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
	– Ouvriers qualifiés	–	–	–	–	–
	– Employés	– 2,6	–	–	– 3,9	–
	– Techn. Agents de maîtrise	+ 5,1	+ 14,4	–	+ 5,1	–
	– Ingénieurs et cadres	+ 6,9	–	–	+ 3,6	0
Taille	10 à 19 salariés	–	–	–	– 1	0
	<b>20 à 49 salariés</b>	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
	50 à 499 salariés	+ 2,4	+ 1,6	–	+ 0,7	–
	500 à 1999 salariés	+ 2,5	+ 4,1	+ 1,1	+ 1,5	– 0,1
	2000 salariés ou plus	+ 4,6	+ 6,5	+ 5,2	+ 4,3	– 0,2
Variables croisées	Seuil * 10 à 19 salariés	– 1,9	– 2	– 2,8	–	0
	<b>Seuil * 20 à 49 salariés</b>	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.	Réf.
	Seuil * 50 à 499 salariés	– 2,5	–	–	+ 1	0
	Seuil * 500 à 1999 salariés	– 1,5	–	–	+ 1,3	0
	Seuil * 2000 salariés ou plus	–	–	–	–	0
Performance	Résultat net	–	–	–	–	0
	Intensité capitalistique	0	0	0	0	0
	Taux d'investissement	–	–	0	– 0,2	–
Constante		–	–	–	+ 0,9	+ 0,1
Terme de correction du biais de non cylindrage		–	–	–	–	–

Résultats significatifs à 5 % ; – : non significatifs à 5 %.

La situation de référence est celle de l'ouvrier non qualifié et des entreprises de 20 à 49 salariés.

**Note de Lecture :** La significativité des variables doit s'interpréter relativement à la variable prise en référence et non de manière absolue. Pour alléger la présentation, les variables temporelles et sectorielles n'ont pas été reprises dans ce tableau. On sait que la variable seuil a pour effet d'accroître les dépenses de formation des entreprises. Les variables croisées permettent alors de cerner le comportement des entreprises qui réalisent un effort supérieur au seuil légal. Le premier croisement permet de voir si le rôle de chacune des catégories est identique dans les entreprises qui dépassent plus que le seuil (comparativement à l'ensemble des entreprises), mais également de déterminer quel est l'effet prépondérant (structure de qualification ou structure croisée au seuil). Les catégories qui influent le plus sur l'effort de formation des entreprises sont celles qui bénéficient le plus de l'investissement en formation. Or, si les entreprises qui dépassent le seuil légal sont celles qui sont incitées à atteindre les objectifs publics de réduction des écarts entre catégories professionnelles, on devrait alors y observer





(Suite note de lecture – tableau 1)

une inversion du rôle des variables liées à la qualification, ou du moins une réduction du rôle des catégories d'encadrement. On applique un questionnement analogue pour la taille de l'entreprise.

Exemple de lecture : le coefficient du modèle relatif aux entreprises de 50 à 499 salariés s'élève à 2,4 comparé à l'influence des entreprises de 20 à 49 salariés (référence). Le niveau de l'effort de formation des entreprises de 50 à 499 salariés s'accroît donc plus fortement que la référence. Cette classe de taille a une influence significative à 1 %.

Source : traitement des données de panel du Céreq.

### **Le seuil légal réduit partiellement les inégalités liées à la taille**

L'impact de la politique publique est variable selon la taille et les secteurs considérés.

Concernant le secteur agroalimentaire, dans les entreprises de 50 à 499 et de 500 à 1999 salariés, le seuil légal a un impact positif puisqu'il réduit l'écart entre les grandes et les petites entreprises. En revanche, pour les entreprises dont l'effectif est inférieur à 20, on aurait dû observer un signe positif. La politique publique ne permettrait donc pas de réduire les inégalités structurelles pour les petites entreprises. Ce constat limite la portée de la politique publique, dans la mesure où l'objectif affiché est plus ambitieux. Le même constat peut être effectué dans les secteurs des biens intermédiaires et des biens d'équipement, puisque les entreprises de 10 à 19 salariés souffrent également de leur retard (les coefficients du tableau 3 passent de 0 à -2 et de 0 à -3).

En revanche, le secteur des biens de consommation courante témoigne de l'existence d'un comportement différencié des entreprises qui dépensent plus que le seuil légal (les coefficients respectifs des entreprises de plus de 500 salariés diminuent de 1,5 à 1,3 et de 4 à 0). Dans ce secteur, l'impact des entreprises de grande taille sur l'effort de formation est amoindri lorsque celles-ci dépassent le seuil légal. Ce secteur est donc celui qui s'approche le plus des objectifs de la politique publique.

Dans l'industrie des biens intermédiaires et de consommation courante, ainsi que dans le bâtiment, l'effet global du seuil légal ne modifie pas la hiérarchie selon les classes de taille. Or, une politique publique efficace supposerait une modification de la hiérarchie au profit des entreprises de petite taille. Seul le secteur des industries agricoles et alimentaires montre une modification de la hiérarchie allant dans le sens de la politique publique, puisque l'effet du seuil légal bénéficie aux entreprises de 20 à 49 salariés.

*Ces constats nous amènent donc à conclure à une efficacité partielle de la politique publique dans la mesure où le seuil légal n'améliore pas le positionnement des petites entreprises par rapport aux grandes. Seul le poids*

*des entreprises de 50 à 1999 salariés semble se réduire. Or l'objectif affiché était plus large : la volonté de réduire les écarts de participation entre entreprises aurait dû conduire à la réduction du poids des entreprises de plus de 500 salariés au profit des entreprises de moins de 50 salariés.*

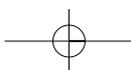
---

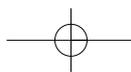
**« finalement, le seuil n'exerce pas une influence univoque sur les inégalités »**

---

\* \*  
\*

La mise en place de l'obligation légale de participation aux dépenses de formation continue a contribué à atteindre un des objectifs de la loi de 1971 : le développement de l'effort de formation des entreprises. Pour autant, certaines insuffisances demeurent : obligation de dépenser n'implique pas obligation de former. Des disparités structurelles et catégorielles perdurent alors que la loi visait à réduire ces inégalités. L'analyse économétrique du taux de participation obligatoire vient corroborer ces constats. Le système français ne semble pas produire les effets attendus. En effet, il apparaît que les déterminants de l'effort de formation se différencient selon que les entreprises dépassent ou non le seuil légal. On peut alors remettre en cause l'instauration du seuil légal fondé sur l'uniformité comme moyen efficace de réduction des inégalités catégorielles et structurelles. À cet égard, nous avons montré que, dans certains secteurs, pour les entreprises qui se situent au-dessus du seuil légal, le fait d'être de grande taille et d'avoir une structure de qualification tirée vers le haut a généralement tendance à renforcer les effets positifs





sur l'effort de formation. Finalement, le seuil n'exerce pas une influence univoque sur les inégalités. Ce constat permet donc de remettre en cause le système adopté par la loi de 1971.

En effet, si les objectifs affichés ne sont pas atteints ou ne le sont que partiellement avec la fixation d'un

seuil uniforme, il faudrait réformer le système de manière à réduire suffisamment les inégalités. Différentes voies pourraient être explorées dans cette perspective : supprimer le seuil légal, créer une obligation de formation plutôt qu'une obligation de dépense... ■

---

## Bibliographie

---

Aventur F., Hanchane S. (1999), « Inégalités d'accès et pratiques de formation continue dans les entreprises françaises », *Formation Emploi*, n° 66, avril-juin, La Documentation française, pp. 5-20.

Balsan D., Hanchane S. (1999), « Estimations et tests sur données longitudinales. Le cas des panels cylindrés et non-cylindrés », *Document de travail*, GREQAM, février.

Bentabet E., Gauthier C., Marion I. (2001), *La formation professionnelle continue financée par les entreprises – exploitation des déclarations fiscales des employeurs n°2483 – Année 1998*, Documents « Observatoire », n° 157, Céreq, juin.

Booth A-L., Snower D-J. (1996), *Acquiring skills, market failures, their symptoms and policy responses*, Centre for Economic Policy Research, Cambridge.

Brochier D., Verdier É. (1999), « Contractualisation de l'action publique et critères de performance dans le domaine de la formation continue : un lien problématique », *Politiques et Management Public*, vol. 17, n° 3, Institut de Management public.

Carriou Y., Jeger F. (1997), « La formation continue et son retour sur investissement », *Économie et Statistiques*, n° 303, Insee.

Fournet M., Bedin V. (1998), « L'ingénierie de formation entre traditionalisme et modernisme – Les nouvelles formes de formation continue vues par les dirigeants de PME-PMI », *Formation Emploi*, n° 63, La Documentation française, juillet-septembre, pp. 43-59.

Gehin J.-P., Verdier É. (1987), « Entreprises : seize ans de formation professionnelle continue », *Regards sur l'actualité*, n° 134, La Documentation française, septembre-octobre, pp. 3-19.

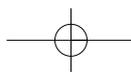
Mc Nabb R. et Whitfield D.K. (1994), *The market for training, international perspectives on theory, methodology and policy*, Avelbury, Aldersot.

Meschi P-X., Metais E. (1999), « Les politiques de formation : implications stratégiques d'une approche fondée sur les ressources », *Économies et Sociétés*, Sciences de gestion, n° 26-27.

Sallenave M. (1971), *Rapport au nom de la commission des Affaires culturelles, Familiales et Sociales sur le projet de loi 1754*, Assemblée Nationale, n° 1781, juin.

Verdier É. (1990), « L'efficacité de la formation continue dans les PME », *Sociologie du Travail*, n° 3.





## Résumé

### **Faut-il maintenir une obligation uniforme de financement de la formation professionnelle continue ?**

Par Valérie Henguelle et Elodie Leignel-Boidin

Quelle est l'efficacité de la politique publique pour la formation professionnelle continue si l'on examine le taux de participation financière des entreprises à la formation continue ? Les objectifs d'accroissement de l'effort de formation des entreprises, de réduction des écarts de participation entre petites et grandes entreprises, ainsi que des inégalités catégorielles sont-ils atteints ? En définitive, le seuil légal ne réduit pas suffisamment les inégalités catégorielles et structurelles, aussi une réforme du système devrait être envisagée. Cet article s'appuie à la fois sur une analyse statistique à partir des données issues de la déclaration fiscale n° 2483, et sur une étude économétrique sur données de panel non cylindré.

