

ÉTUDES ET RECHERCHES

INCITATION PUBLIQUE, MUTUALISATIONS ET COMPORTEMENTS PRIVÉS : LE CAS DE LA FORMATION CONTINUE

par Eric Verdier

Les petites entreprises constituaient une cible privilégiée de la politique de formation professionnelle continue mise en place en 1971. Or, il est bien connu aujourd'hui que leur effort en la matière reste faible. Ainsi, moins de la moitié des PME de 10 à 50 salariés ont eu des stagiaires en 1985, alors que 99 % des grandes entreprises étaient dans ce cas. En fait, le dispositif, pourtant original, de la formation continue privilégie les entreprises a priori ouvertes à ce type d'« investissement ». La mutualisation, par exemple, se traduit par un véritable transfert financier des petites entreprises vers les grandes. En tenant compte de ce phénomène, on observe que les petites entreprises (10 à 19 salariés) dépensent 500 F par an et par salarié pour la formation continue. L'auteur se demande pourquoi, après 15 ans de fonctionnement du dispositif, la formation continue demeure, pour de nombreuses entreprises, une ressource difficilement mobilisable.

L'analyse des politiques publiques débouche souvent sur un constat en demi-teinte : tout en leur reconnaissant une certaine efficacité, on insiste sur le décalage qui s'introduit entre les objectifs affichés et les réalisations effectives. Cette dérive peut même être qualifiée d'effets pervers ; il s'agit plutôt d'effets inattendus, découlant d'une mauvaise ou incomplète connaissance du décideur sur le champ de son intervention ; les comportements des acteurs sociaux et/ou des personnes touchés par les dispositifs réglementaires et financiers se révèlent ainsi sensiblement différents de ceux qui étaient attendus (Boudon, 1977).

Nous reprendrons cette question à propos de la formation professionnelle continue (FPC) afin de contribuer à l'explication d'un apparent et, *a priori*, étonnant paradoxe :

— le dispositif mis en place par et à la suite de la loi du 16 juillet 1971 sur la FPC, dans sa composante tournée vers les entreprises, s'appuie sur une modalité originale et pionnière de participation directe des acteurs concernés à son élaboration et à sa mise en œuvre ;

— malgré cela, une des dimensions clés de ce dispositif débouche sur un constat mitigé. Les entreprises et les professions qui constituaient la cible privilégiée de la loi de 1971 (les petites entreprises et les activités moins concentrées) restent les plus éloignées et, pourrait-on dire parfois, les plus réticentes à l'intégration de la FPC dans leurs choix économiques. Cette situation bien connue a fait l'objet depuis plus de dix ans, c'est-à-dire seulement cinq années après la mise en œuvre de la loi, d'une dénonciation répétée au fil de rapports officiels. Pourtant, non seulement la situation ne s'est guère modifiée mais le dispositif n'a guère évolué. En outre, l'application de la loi s'accompagne de la construction d'une « machine » réglementaire dont la logique de fonctionnement est particulièrement décalée par rapport aux conditions structurelles dans lesquelles les acteurs les plus éloignés du pôle public, les PME par exemple, prennent les décisions de recourir ou non à la FPC. Enfin, la confusion entre les exigences de la lutte contre le chômage, notamment des jeunes, et les objectifs de la FPC a contribué à accroître l'écart entre les comportements attendus et les comportements constatés ;

— les institutions paritaires et/ou de mutualisation (1), chargées plus particulièrement de faire converger les

Formation Emploi n° 20 - Octobre-Décembre 1987. La Documentation Française.
Les noms d'auteurs entre parenthèses renvoient à la bibliographie en fin d'article.

(1) Sur le mécanisme de mutualisation voir p. 33.

objectifs généraux exposés dans la loi et les décisions les plus privées, c'est-à-dire les plus éloignées du pôle public – celles qu'on rencontre dans les PME – semblent avoir produit des effets assez différents de ceux escomptés, au point que l'on est tenté de parler de « mutualisation à rebours », c'est-à-dire de mécanismes qui tendraient à favoriser les entreprises qui, spontanément, sont déjà les plus ouvertes à la FPC.

DES OBJECTIFS DE LA LOI A L'INTERVENTION DES FONDS D'ASSURANCE FORMATION (FAF) ET DES ASFO PATRONALES

En matière de politique publique, la formation professionnelle continue représente un domaine exemplaire. L'élaboration comme le fonctionnement des instruments d'intervention reposent en effet sur une implication directe des acteurs sociaux.

La loi du 16 juillet 1971, pivot du système de formation professionnelle continue, vit son édicton suspendue à la conclusion préalable d'un accord collectif qui intervint une année auparavant (trois mois avant pour les seuls cadres) : « *plutôt que de préciser dès 1969, dans des textes réglementaires, toutes les modalités d'application des lois de 1966 et 1968, il a paru plus conforme à la philosophie sociale du gouvernement de laisser aux partenaires sociaux, qui s'y étaient d'ailleurs engagés dans le protocole de Grenelle, le soin de traduire dans un accord paritaire leurs besoins et les moyens réalistes de les satisfaire. Tel est le sens de l'Accord national interprofessionnel du 9 juillet 1970 sur la formation et le perfectionnement professionnel qui reconnaît et organise le droit à des congés de formation* » (Exposé des motifs du projet de loi).

L'inclusion des partenaires sociaux comme relais ou même producteurs directs de la politique publique s'inscrit dans une recherche d'efficacité. En effet, la réalisation des objectifs des politiques publiques bute fréquemment sur la production d'effets pervers résultant avant tout de la mauvaise connaissance qu'a, *a priori*, le décideur du comportement des individus ou des groupements lorsqu'ils réagissent aux décisions publiques. Faire procéder les dispositions législatives de la négociation collective consiste donc, en quelque sorte, à appliquer l'adage « *on n'est jamais mieux servi que par soi-même* ».

Certes, la loi de 1971 introduit une disposition majeure non prévue dans l'accord interprofessionnel de 1970 : l'obligation annuelle pour toute entreprise de dix salariés au moins de consacrer une fraction des salaires versés (0,8 %, à l'époque, des salaires bruts) au financement de la FPC.

Mais, alors, l'exposé des motifs de la loi ne manque pas de préciser qu'« *à l'issue des discussions approfondies menées depuis plusieurs mois entre les pouvoirs publics et*

les organisations professionnelles et syndicales, il est apparu que tous les partenaires sociaux estiment que, dans la mesure où l'État entend accroître son effort financier dans ce domaine, une participation des employeurs au financement de la formation professionnelle permanente est nécessaire ».

De la sorte, le législateur pouvait espérer une meilleure effectivité, c'est-à-dire une application plus proche des objectifs initiaux, des dispositions émanant du droit étatique et donc en principe hétéronome.

Cette obligation constitue une des pièces essentielles de la synthèse que prétend opérer la loi : articuler et rendre compatibles les aspirations collectives et individuelles des salariés à la promotion sociale et professionnelle, soutenir le processus de croissance en complétant ou en suppléant le système éducatif dans sa production de qualifications (2) et enfin favoriser la prise en compte de la FPC dans les stratégies d'entreprises afin de contribuer à leur meilleure efficacité économique.

L'article premier de la loi précise que les entreprises concourent, au même titre que les établissements d'enseignement notamment, à l'obligation nationale constituée désormais par la formation professionnelle continue. L'insertion officielle de l'appareil productif dans les processus de formation ne représentait pas une mince innovation dans un contexte marqué par une déconnexion croissante entre les entreprises et le système éducatif (cf. notamment le déclin de l'apprentissage). Mais le souci de réalisme du dispositif ne s'arrêtait pas là.

En premier lieu, et pour reprendre l'exposé des motifs du projet de loi, l'obligation de financement se concevait non comme une imposition mais comme une incitation préalablement négociée, afin que la nouvelle obligation nationale touchât toutes les catégories de salariés par-delà les clivages de taille ou de secteurs.

En second lieu, pour donner corps à cette incitation et faire en sorte qu'elle soit effectivement distincte d'un prélèvement fiscal, la loi disposa que les entreprises pourraient se libérer de leur obligation non seulement en réalisant par elles-mêmes des actions de formation internes ou en recourant à des prestations de services mais encore en procédant à des versements à des organismes paritaires créés par la loi du 31 décembre 1968, les *fonds d'assurance formation* (FAF), à la condition expresse que leur gestion ne soit confiée ni à un établissement de formation, ni à un établissement bancaire ou un organisme de crédit. Ces institutions, agréées par l'État et résultant de la négociation collective (3), étaient ainsi

(2) La formation sur le tas paraissait par ailleurs largement insuffisante compte tenu de l'ampleur et de la rapidité des mutations.

(3) Les FAF sont créés par convention entre un ou plusieurs employeurs (ou leurs organisations) et un ou plusieurs syndicats de salariés. Leur champ de compétence est soit sectoriel (et ceci aux niveaux national et régional), soit interprofessionnel (là encore aux deux niveaux). Pour plus de détails voir (Nallet, 1983).

habilitées à rembourser des frais de formation engagés par les entreprises.

Mais le plus important tient à la triple médiation que les FAF réalisent et qui, dans son principe, est plus particulièrement destinée aux PME :

— *entre l'État et l'entreprise*, grâce à une articulation financière entre l'obligation légale et la décision privée de mettre en œuvre des actions de formation. Les FAF peuvent, en effet, affecter tout ou partie de leurs financements indépendamment de la cotisation annuellement versée par telle ou telle entreprise. Cette mutualisation permet de dépasser des horizons de décisions trop courts et trop limités dans leurs moyens, en particulier lorsqu'il est nécessaire d'assurer une action de formation particulièrement lourde (4). En outre, le FAF propose souvent de remplir la déclaration fiscale annuelle (« 2483 ») que les entreprises doivent transmettre à l'administration pour justifier du caractère effectif de l'obligation légale ;

— *entre l'entreprise et l'appareil de formation* : dans certains secteurs comme le BTP, le FAF peut être l'agent d'une politique de formation professionnelle sectorielle. A tout le moins, il peut favoriser d'un côté la formulation des besoins des entreprises (notamment des plus petites) par une double action de conseil et de sensibilisation des responsables, de l'autre la constitution d'une offre adaptée en suscitant de la part des prestataires de services la mise au point d'actions dont le contenu et les modalités soient au plus près des attentes des demandeurs ;

— *entre l'entreprise et ses salariés* : l'application d'une procédure régulière inscrite dans une institution reconnue localement et/ou professionnellement tend à banaliser le recours à la formation, en particulier dans les PME où le départ, ne serait-ce que d'un salarié, peut être ressenti comme une rupture dans le fonctionnement habituel.

En outre, concurremment ou complémentarément aux FAF, le marché de la formation continue étendu par la loi de 1971 a suscité la création d'organismes de mutualisation placés à l'origine sous le contrôle exclusif des employeurs et de leurs groupements. Les *associations de formation* (ASFO), dont les champs de compétence peuvent être aussi diversifiés que ceux des FAF, s'appuient sur la conclusion de conventions d'un type particulier avec les entreprises adhérentes. Les conventions peuvent être pluri-annuelles (étalement ou cumul des dépenses dans le temps) et à réciprocité globale (c'est-à-dire assurer, sous certaines conditions, une mutualisation des financements des entreprises adhérentes) (pour plus de précisions voir Luttringer, 1987).

Deux évolutions méritent d'être soulignées qui, l'une et l'autre, tendent sinon à estomper du moins à diminuer la

distinction entre FAF et ASFO : d'un côté, l'instauration dans nombre de FAF de « droits de tirage » (5) visant dans le principe à proportionnaliser les remboursements à l'importance préalable du versement effectué par l'entreprise ; de l'autre, en 1982, l'introduction du paritarisme dans les conseils de perfectionnement des ASFO, les conseils d'administration restant composés des seuls employeurs ou de leurs représentants. Il reste que, fondamentalement, leurs marchés respectifs sont très proches : par exemple, les uns comme les autres se sont plus particulièrement intéressés aux entreprises de petite taille qui, pour parvenir au minimum légal (0,8 % jusqu'en 1974, 1 % jusqu'en 1977, 1,1 % jusqu'en 1987), effectu(ai)ent des versements de régularisation au Trésor.

Les principes de mutualisation et de gestion paritaire ont suscité une intense activité, le plus souvent à l'initiative des employeurs et de leurs groupements.

Aujourd'hui, les FAF, particulièrement nombreux (90 en 1985), comptent près de 80 000 entreprises adhérentes de plus de 10 salariés et collectent 7 % (hors financement de l'alternance et des congés individuels de formation) des fonds dégagés par les entreprises au titre de l'obligation légale (près de 30 % pour les seules entreprises de 10 à 19 salariés). Les ASFO, également très nombreuses, drainent une part importante des sommes engagées par les entreprises dans le cadre des conventions de formation : sans prendre en compte les organismes consulaires telles les chambres de commerce et d'industrie, J.P. Géhin (1985) les estime à plus de 40 % au début des années 80.

Reconnaissance du rôle de l'entreprise, recours systématique à la convention afin d'assurer une adaptation permanente de l'offre et de la demande de formation, large champ ouvert à la mutualisation et au paritarisme, rôle clé de la négociation au niveau interprofessionnel : les formes institutionnelles « innovantes », fondées sur la contractualisation et l'autonomie des acteurs sociaux, ont donc largement encadré le développement de la FPC. Or, si celui-ci est réel puisque de 1972 à 1985 les dépenses engagées par les entreprises assujetties sont passées de 2,8 à 22 milliards de francs – soit quasiment un doublement en francs constants – le bilan n'en reste pas moins mitigé.

LA CAPACITÉ RELATIVE DE LA LOI À INSÉRER LA FPC DANS LES STRATÉGIES D'ENTREPRISES

En 1984-1985, le ministère du Travail demandait au Commissariat du Plan de consulter les organisations patronales et syndicales sur l'opportunité d'élever le

(4) Dans une PME de 10 à 20 salariés, l'obligation légale (1,1 % des salaires bruts) représentait un budget d'environ 10 000 F en 1986.

(5) Il s'agit d'une possibilité mais en aucun cas d'une obligation. Dans les faits, nombre d'entreprises n'utilisent pas la totalité de ces « droits de tirage » qui restent alors disponibles pour la mutualisation.

Tableau 1
RÉPARTITION DE LA PARTICIPATION TOTALE DES ENTREPRISES
AU FINANCEMENT DE LA FORMATION CONTINUE

	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983	1984	1985 (a)
Participation totale en % des entreprises (en millions de francs)	100 (2976.1)	100 (3888)	100 (5209)	100 (5760)	100 (6734)	100 (8169)	100 (9309)	100 (10431)	100 (11588)	100 (13457)	100 (15816)	100 (18251)	100 (20099)	100 (21415)
Dépenses déductibles (ttes ent.)	94	93.5	95.5	96.1	96.1	97.3	97.4	97.8	98	98.2	98.5	98.9	99.2	99.4
— 10 à 19 salariés	56.9	61.2	63.6	65.1	66.2	75.1	74.7	80.1	82	82.8	84.8	89.6	91.8	94
— 2 000 salariés et plus	99.6 (b)	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100
Versement au trésor (ttes ent.)	6	4.7	4.5	3.9	3.9	2.7	2.6	2.2	2	1.8	1.5	1.1	0.8	0.6
— 10 à 19 salariés	43.1	38.8	36.4	34.9	33.8	24.9	25.3	19.9	18	17.2	14.2	10.4	8.2	6
— 2 000 salariés et plus	0.4	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—	—
Seuil minimum en % des salaires	0.8	0.8	1	1	1	1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1	1.1

Source : CEREQ. Déclarations 2483.

(a) Données provisoires

(b) Entreprises de plus de 500 salariés

niveau de l'incitation financière pour développer la FPC. Cette proposition fut largement repoussée, les organisations plaçant pour des politiques de formation des entreprises plus dynamiques et surtout qui intégreraient la FPC dans les stratégies économiques : la proposition centrale visait à promouvoir les dépenses de formation du statut de quasi-obligation fiscale qu'elle serait devenue à celui de véritable investissement, au même rang que la formation brute de capital fixe ou la recherche-développement.

Une efficacité en question : l'exemple des PME

L'incitation que prétendait introduire initialement l'obligation légale n'a guère réussi à modifier les différenciations structurelles qui, très largement, préexistaient à la loi. Celles-ci résultent principalement d'une combinaison entre la taille des entreprises et leur appartenance sectorielle que l'on pourrait ainsi résumer : la faiblesse ou la passivité de l'effort de formation est d'autant plus marquée que l'entreprise est de plus faible taille et qu'elle appartient en outre à des secteurs à gestion par le marché du travail (cf. notamment J.M. Grando, 1983) (6).

(6) Le caractère structurel de niveau des dépenses de formation tient à l'inscription de celles-ci dans des ajustements sectoriels (J.L. Dayan, J.P. Géhin, E. Verdier, 1987) où la taille n'est qu'un des facteurs contributifs. Ainsi, en 1982, un quart des entreprises industrielles de plus de 2 000 salariés avait un taux de participation financière (dépenses de formation déductibles/salaires bruts) inférieur à 1.3 %, 50 % à 1.6 %, alors que la moyenne nationale, toutes tailles confondues, s'élevait à 1.92 % pour se borner aux indicateurs les plus généraux.

Ainsi la modestie de la FPC est particulièrement nette dans le cas des PME.

Certes les versements de régularisation au Trésor effectués par les plus petites entreprises (10 à 19 salariés) ne représentaient plus que 6 % de leur participation totale en 1985 contre 43 % en 1972 (pour l'ensemble des entreprises, ils sont tombés de 6 % à 0,6 %, cf. tableau 1) ; le taux de participation financière y a augmenté de plus de 100 % contre 50 % pour l'ensemble des entreprises.

Mais il reste que :

- ces évolutions sont avant tout le fruit du relèvement périodique du minimum légal plutôt que de décisions spontanées et intégrées dans l'ensemble de la gestion de ces entreprises ;

- d'ailleurs, en 1985, le taux de participation financière de l'ensemble des entreprises de 10 à 19 salariés équivalait tout juste au minimum légal et on peut estimer que près de 75 % des PME de moins de 50 salariés se situaient, en 1985, aux alentours du taux plancher (Géhin 1986) ;

- deux petites entreprises sur trois ne comptaient pas de stagiaires en 1985 ;

- l'écart entre les proportions de salariés accédant à la FPC dans les petites entreprises d'une part, dans les plus grandes (plus de 2 000 salariés) d'autre part, s'est accru de 1973 à 1985 : il passe de 22.2 points en 1973 à 33.1 points en 1985, soit pour cette dernière année, 6,4 %

Tableau 2
POURCENTAGE D'ENTREPRISES AYANT EU DES STAGIAIRES

Classes de taille	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983 (a)	1984	1985 (b)
Ensemble des entreprises	38	37	36	37	37	37	36	48	52	52
10 à 19 salariés	19	19	17	18	19	19	20	33	34	32
20 à 50 salariés	37	37	35	36	38	37	35	49	54	54
Plus de 2 000 salariés	95	94	94	94	96	94	93	97	97	99

Source : CEREQ, Déclarations 2483.

(a) L'augmentation s'explique avant tout par un changement affectant la déclaration fiscale et réintroduisant les stagiaires pris en charge par les FAF dans le décompte des stagiaires. Cela dit, dans son principe tout du moins, ce décompte est plus satisfaisant que le précédent.

(b) Données provisoires.

dans le cas des entreprises de 10 à 19 salariés, 39,5 % pour les entreprises comptant plus de 2 000 salariés.

Ces indicateurs témoignent de la permanence des difficultés que rencontrent le développement et, tout simplement, la prise en charge de la FPC dans la gestion et la stratégie des entreprises. Il est particulièrement frappant de constater que ce bilan avait déjà été dressé il y a plus de dix ans (cf. encadré p. 36). Pourtant la situation a largement perduré. Malgré le rôle de la négociation et plus largement de la contractualisation, le système de FPC installé par la loi de 1971 se serait-il révélé finalement aussi rigide que l'appareil de formation initiale ? Quelles explications, nécessairement structurelles, peuvent-elles être avancées ?

Deux grandes séries de causes ont été avancées par les rapports officiels. On ne fera ici que les rappeler (7). Elles ne sont pas propres aux seules PME car on les retrouvera dans les entreprises de plus grande taille appartenant à des secteurs où prédomine une gestion de la main-d'œuvre par le marché du travail (cf. un exemple dans Géhin-Verdier, 1987). Les premières tiennent à la constitution des compétences, les autres aux modalités de gestion de la main-d'œuvre.

Une division souvent moins poussée du travail introduit, là moins qu'ailleurs, une dissociation entre l'exercice du travail et le temps consacré spécifiquement à la formation, dissociation sur laquelle est fondée « la loi de 1971 ». Dès lors, l'apprentissage sur le tas par l'entreprise des salariés les plus expérimentés et, plus largement, l'expérience professionnelle jouent un rôle déterminant dans la constitution des qualifications sans que ce processus nécessite une formalisation particulière.

7) A ce sujet, voir en particulier J.P. Géhin (1986) et l'ensemble des rapports évoqués dans l'encadré p. 36.

L'horizon de temps limité, qui serait plus spécifiquement celui des PME, expliquerait pour partie l'écart entre les objectifs de la loi et la modestie des réalisations. Ainsi la FPC ne serait pas nécessairement une ressource mobilisable compte tenu de l'instabilité des plans de change (cas typique des sous-traitants) et donc de l'incertitude de son utilisation dans l'entreprise contributive ; en outre, à la mobilité externe du travail s'ajoute la faiblesse des possibilités de promotion qui n'inciterait guère les salariés à appuyer un développement de formations formalisées. Enfin, les départs prolongés, ne serait-ce que d'une personne, soulèvent dans une PME d'une dizaine de salariés un évident problème d'organisation du travail. L'ensemble de ces facteurs contribuerait à expliquer le désintérêt ou même la réticence « culturelle » de nombre de chefs d'entreprise à l'égard de la FPC.

Ces divers facteurs tracent effectivement un cadre peu favorable à l'épanouissement de la FPC. En outre, les rouages du dispositif réglementaire comme les choix de politique publique ont pesé dans le même sens.

Le fonctionnement d'une machine : les logiques de la formalisation et du contrôle

La réglementation définit très précisément le type d'actions et de dépenses de formation imputables au titre de l'obligation légale.

La définition de la FPC prévoit notamment que :

— si les actions d'adaptation à l'emploi rentrent dans le champ du 1,1 %, celles visant à adapter le salarié à son poste de travail en sont exclues ;

— les actions de formation doivent se dérouler « conformément à un programme qui, établi en fonction d'objec-

D'UN RAPPORT L'AUTRE, UNE MÊME ANTIENNE...

Rapport du comité de l'emploi et du travail
(préparation du VII^e plan) (1976)

« Il semble d'autre part que l'organisation de la formation professionnelle continue tienne mal compte des contraintes qui pèsent sur les petites et moyennes entreprises. On constate, en effet, chez celles-ci des taux de participation financière très inférieurs à ceux observés dans les grandes :

en 1974, 0,66 % dans les entreprises de 10 à 19 salariés
0,85 % dans les entreprises de 20 à 49 salariés
1,15 % dans les entreprises de 50 à 499 salariés
1,46 % dans les entreprises de 500 à 1 999 salariés
2,57 % dans les entreprises de 2 000 salariés et plus ».

Groupe formation professionnelle de la commission
de l'éducation et de la formation
(préparation du VII^e plan) (1976)

« Une seconde différence importante peut être notée entre les travailleurs selon la taille de l'entreprise à laquelle ils appartiennent [...] :

Les causes de cette situation paraissent résider essentiellement dans l'insuffisante information des responsables des petites et moyennes entreprises et dans les difficultés spécifiques de mise en œuvre de plans de formation dans ces entreprises. En effet, elles ne disposent pas des volants de main-d'œuvre permettant d'assurer les remplacements et ne sont pas toujours en mesure d'offrir aux travailleurs la promotion de fonction qu'appellent certaines formations lorsqu'elles sont suivies avec succès ».

J. Chéramy, Rapport au Conseil économique et social :
« la FPC » (1976)

« Sauf exception, c'est bien dans ces entreprises (de petite taille) cependant, que le dispositif de 1970-1971 avait l'ambition de diffuser la formation. On ne peut dire – avec toutes les réserves qu'impose la brièveté de la période d'application – qu'il y ait jusqu'à présent pleinement réussi ».

Rapport du groupe formation professionnelle
de la commission « emploi et relations du travail »
(préparation du VIII^e plan) (1980)

« Ceci concerne d'abord les formations financées par les entreprises dans le cadre de la loi du 16 juillet 1971 et de l'obligation parafiscale qui y est liée. Si les réalisations dans ce domaine sont importantes, les petites et moyennes entreprises demeurent insuffisamment utilisatrices des possibilités offertes par la législation. Leur taux de participation effectif reste durablement en-dessous de l'obligation légale. Plus d'une PME sur deux n'avait pas de salarié en formation au cours des années récentes. Des problèmes analogues existent en ce qui concerne les salariés des entreprises artisanales et agricoles qui dans la plupart des cas comprennent moins de dix salariés.

Certes, les situations professionnelles qui existent dans les PME peuvent, dans certains cas, présenter une moindre parcellisation et un contenu plus qualifiant que dans des entreprises analogues de grande taille. Mais cette constatation n'est pas générale et en tout état de cause ne supprime pas la nécessité de formations ultérieures plus systématiques ».

M. Gruat, rapport au Conseil économique et social (1982)

- Problème de formation dans les PMI

[...] « L'inadaptation de l'offre de formation aux besoins spécifiques de la PME apparaît également comme un facteur aggravant : à titre d'exemple, on notera que 60 % des dirigeants de PME interrogés lors d'une enquête menée par la chambre de commerce et d'industrie de Lyon s'étaient déclarés peu satisfaits de la formation qui n'avait pas répondu à leurs besoins » [...].

F. Heilbronner, rapport de synthèse sur la participation
des employeurs à la FPC, Inspection générale des Finances
(1982)

- Conduire les petites entreprises à la formation professionnelle.

« Dix ans après la loi de 1971, l'effort des entreprises de moins de 50 salariés en matière de formation professionnelle ne représente encore que 0,44 % des salaires. [...] compte tenu de la nature particulière de la petite entreprise tout entière centrée sur le patron de l'entreprise, toute politique visant à contraindre les petites entreprises est sans doute vouée à l'échec ».

Rapport annexé à la première loi du Plan (Tome 2)
IX^e Plan de développement économique, social et culturel
1984-1988 (1983)

« Ce type de contrat (d'objectifs prévus par le projet de réforme de la FPC), passé avec les PME, par exemple dans un cadre territorial, pourrait les inciter à conduire une politique associant formation et développement alors qu'actuellement de nombreuses PME ne considèrent la formation que comme une charge ».

« Développer la formation professionnelle »,
rapport du Commissariat au Plan au ministère du Travail (1985)

« Le constat dressé dans le rapport le montre : si l'accord de 1970 et la loi de 1971 ont été à l'origine d'une progression importante, quoiqu'irrégulière, des dépenses que les entreprises consacrent à la formation de leurs salariés, bien des insuffisances demeurent au terme de quatorze années d'évolution : les petites et moyennes entreprises ont été peu touchées par ce développement, 77 % des entreprises consacrent moins de 2 % à leurs plans de formation, la conception de la formation « dépense sociale » reste encore prégnante dans les mentalités et dans les pratiques » (parmi de multiples évocations du problème spécifique des PME).

tifs préalablement déterminés, précise les moyens pédagogiques et d'encadrement mis en œuvre et définit un dispositif permettant de suivre l'exécution de ce programme et d'en apprécier les résultats, [...] » ; l'archétype est donc le stage se déroulant en dehors des lieux de production ;

— la rémunération du personnel non enseignant (concrètement du ou des responsables de la politique de formation de l'entreprise) n'est prise en compte que si celui-ci est employé à plein temps en vue de la réalisation de l'obligation légale ; jusqu'à une date récente, les dépen-

ses d'équipement engagées dans le cadre de la formation n'étaient déductibles que si le matériel était affecté à temps plein à des fins pédagogiques.

Ces règles pénalis(ai)ent à l'évidence les PME très rarement en mesure d'autonomiser fonctionnellement le recours à la formation.

L'ensemble de ces dispositions introduit donc une distance certaine entre la norme et les pratiques spontanées des entreprises, en particulier des plus petites d'entre elles qui tendent, comme on l'a vu, à privilégier des

modalités moins formalisées et plus intégrées au déroulement même du processus de travail. Malgré le recours au contrat, à la convention et à la mutualisation, la formalisation juridique de 1971 s'est donc révélée incapable de mobiliser des ressources existantes dans des entreprises aux fonctionnements les plus éloignés du modèle administratif, c'est-à-dire fonctionnellement faibles en raison notamment d'une forte intégration de leurs diverses composantes. On pressent d'ailleurs les raisons de l'inadaptation, si souvent dénoncée, de l'offre de formation aux PME ; les prestataires de services sont très fortement incités par la réglementation à proposer des sta-

LES DIVERSES MODALITÉS DE LIQUIDATION DE L'OBLIGATION LÉGALE DES ENTREPRISES

Fac similé d'une partie de la déclaration 2483 permettant à l'Administration de contrôler le respect de l'obligation légale par chaque entreprise assujettie



Délégation
à la
Formation professionnelle

PARTICIPATION DES EMPLOYEURS AU DÉVELOPPEMENT
(employeurs ayant au

Formulaire obligatoire en vertu des articles 235 ter C à 235 ter K du

RENSEIGNEMENTS RELATIFS A L'ANNÉE 1985 OU LA PÉRIODE
(Lire attentivement la notice n° 2484 avant de remplir la présente déclaration)

D MONTANT DES DÉPENSES EFFECTIVEMENT CONSENTIES (voir notice) (arrondir les montants au franc le plus voisin. Ne pas inscrire de centimes).		
Dépenses de fonctionnement des stages organisés dans l'entreprise (sans convention de formation)	Frais de personnel enseignant ①	} Total → ⑤
	Frais de personnel non enseignant ②	
	Fournitures et matières d'œuvre ③	
	Autres frais de fonctionnement ④	
Dépenses d'amortissement du matériel d'équipement et des locaux spéciaux		⑥
Dépenses de formation effectuées en application de conventions (à détailler cadre H)	Exécution du plan de formation (§ A du cadre H)	⑦
	Exécution des congés-formation (§ B du cadre H)	⑧
Rémunérations versées aux stagiaires par l'entreprise		⑨
Dépenses de transport et d'hébergement supportées par l'entreprise		⑩
Versements effectués au titre de fonds d'assurance formation (report de la case 1 du cadre J)		⑪
Versements à des organismes agréés au titre du congé individuel de formation (report de la case 2 du cadre J) (v. cadre B, case 11)		⑫
Versements à des organismes agréés (dans la limite de 10 % du chiffre figurant au cadre B, case ②) (report de la case 3 du cadre J)		⑬
Versements effectués au titre d'une taxe parafiscale affectée à la formation professionnelle et assimilés		⑭
Part de la contribution pour frais de chambres de commerce et d'industrie affectée à la formation professionnelle continue		⑮
Financement d'actions de formation en faveur des travailleurs privés d'emploi (report de la case 4 du cadre J)		⑯
Financement de la formation professionnelle en alternance (report de la case 5 du cadre J)		⑰
Dépenses effectivement engagées dans le cadre d'un engagement de développement de la formation professionnelle		⑱
Total		⑲
A DÉDUIRE - Montant des subventions effectivement perçues en 1985		⑳
DÉPENSES DÉDUCTIBLES (ligne 19 - ligne 20) (à reporter case ③ du cadre B)		㉑

On peut rassembler ces modalités en trois grandes catégories :

- dépenses directes de formation (lignes 1 à 10) ;
- versements à l'appareil institutionnel (lignes 11 à 15) ;
- participation (contractuelle) à la politique de l'emploi (lignes 16 à 18).

ges « classiques » qui, certes, sont assez éloignés des besoins d'une partie significative des entreprises mais qui présentent l'avantage d'être conformes aux règles de liquidation de l'obligation légale.

On peut d'ailleurs se demander s'il n'y avait pas une contradiction entre, d'un côté, la volonté de mettre en place un système *incitatif* (cf. le souci d'inclure tous les protagonistes dans l'élaboration et la mise en œuvre de la norme) et de l'autre, l'instauration d'une *obligation* de financer (sans introduction d'ailleurs d'une obligation de résultats en termes de stagiaires formés ou d'heures de stages dispensées par exemple). Celle-ci a conduit nombre d'entreprises à concevoir cette obligation, dont la formalisation était *a priori* éloignée de leurs besoins immédiats, comme une charge si ce n'est une taxe. En outre, l'édition d'une obligation conduisait nécessairement l'État à mettre en place un système de contrôle appuyé sur une déclaration fiscale (la déclaration « 2483 » est retournée à la Direction générale des impôts). Du contenu, l'attention était dès lors amenée à se porter sur le montant des sommes dépensées (Cannac, CEGOS, 1984), selon des modalités complexes et diversifiées (cf. l'encadré p. 37).

De fait, c'est bien souvent au comptable de l'entreprise ou à un cabinet d'expertise comptable qu'il revient de remplir la déclaration, c'est-à-dire de trouver les justifications nécessaires pour acquitter l'assujéti de son obligation. Au bout du compte, on a l'impression qu'une logique propre de la « machine » réglementaire et statistique (Affichard, 1987) s'est développée, accusant l'écart entre la norme et les comportements privés. Il est vrai que les assouplissements introduits en 1984 ouvrent à cet égard une phase nouvelle : il est désormais admis qu'un enseignement pratique puisse se dérouler sur les lieux de production. Ceci dit, les principes généraux demeurent.

D'une obligation à l'autre : le financement de la politique de l'emploi

Comme on l'a vu, le recul des versements au Trésor est certes continu sur la période et révèle bien une nette

atténuation du prélèvement fiscal porté par l'obligation légale. Néanmoins, il ne faudrait pas en déduire trop vite que l'incitation-obligation est effectivement parvenue à articuler les objectifs macro-sociaux et les comportements privés.

L'examen de la série chronologique dégage, en particulier pour les petites entreprises, une accélération sensible de cette baisse en 1977 : du tiers des dépenses l'année précédente, les versements au Trésor tombent au quart.

Or, cette chute, ainsi que le montre le tableau 3, est pour une très large part imputable à l'obligation faite aux entreprises à partir de cette année-là de contribuer au financement des mesures arrêtées en faveur de l'emploi des jeunes (*Pactes pour l'emploi des jeunes* jusqu'en 1981, *Plan avenir jeunes* jusqu'en 1984). Cette contribution est proportionnelle aux salaires versés et non aux dépenses de formation, c'est pourquoi elle pèse plus lourdement sur les petites entreprises. De 7 % pour les plus grandes entreprises (au-delà de 2 000 salariés), la part du financement de la politique de l'emploi dans le total des dépenses de formation imputables s'élève à 18 % pour les plus petites contre 10 % en moyenne ; elle prend un caractère quasiment structurel depuis lors ainsi qu'en témoigne la stabilité de son imputation jusqu'en 1984. Cette redistribution par l'impôt revêt un caractère d'autant plus paradoxal qu'elle ne pouvait que renforcer les comportements de retrait à l'égard de la formation assez largement répandus parmi les PMI.

En outre, n'y avait-il pas dans ce prélèvement une remise en cause du principe de base de la loi fondatrice, qui consistait, par une *incitation* (cf. l'exposé des motifs) à articuler une volonté macro-économique, un élargissement des possibilités de promotion sociale et professionnelle et enfin, des objectifs propres aux entreprises. En effet, il s'est agi alors plus d'une juxtaposition de la politique publique conjoncturelle et des politiques d'entreprises que d'une combinaison visant à transformer structurellement les relations formation-emploi. D'ailleurs cette déviation fut très largement dénoncée. Dès 1976, un rapport du (Conseil économique et social) estimait, à la suite de la mise en œuvre d'un premier « programme

Tableau 3
POIDS DU FINANCEMENT DES « MESURES JEUNES » DANS LES DÉPENSES DE FORMATION
DES ENTREPRISES
(en % du taux de participation financière)

Classes de taille	1977	1978	1979	1980	1981	1982	1983
Toutes tailles d'entreprise	9	10	10,9	10,4	10,3	10,8	9
Entreprises de plus de 2 000 salariés	7	7	7	7	6,5	6	6
Entreprises de 10 à 19 salariés	17	19	18	18	17,9	18	16

Source : CEREQ, Déclarations 2483.

de mesures en faveur de la protection de l'emploi », véritable précurseur des « pactes pour l'emploi des jeunes, que la part des actions liées à l'emploi ne saurait devenir prépondérante, en particulier lorsqu'il s'agit des actions financées par l'État, sous peine de faire apparaître trop unilatéralement (souligné par nous) la politique de formation professionnelle continue comme à la fois une annexe de la politique d'aide aux demandeurs d'emploi et un palliatif aux insuffisances et aux inadaptations de la formation initiale ».

Les partenaires sociaux, signataires de l'avenant interprofessionnel de 1983, furent unanimes pour demander et obtenir la défiscalisation du 0,2 % des salaires ainsi préaffectés à l'emploi des jeunes (8). Avec le lancement des nouvelles formules d'alternance, les entreprises ont le choix entre une imputation directe sur les dépenses qu'elles ont elles-mêmes engagées, une contribution aux organismes agréés (FAF et ASFO) ou un versement direct au Trésor (9). L'impact du changement ainsi introduit devra être évalué à l'aune des résultats actuels des mécanismes de mutualisation.

QUELQUES INTERROGATIONS SUR LES MÉCANISMES DE MUTUALISATION

En principe, l'activité des ASFO et des FAF se conçoit comme une médiation entre les intentions générales du

(8) L'accord indique qu'« il est nécessaire de revenir sur les mesures conjoncturelles de fiscalisation des sommes que les entreprises sont aujourd'hui tenues de verser au Trésor au titre de la formation ».

(9) Les modalités se diversifient encore si l'on prend en compte les stipulations des conventions collectives.

législateur et les conditions spécifiques qui sont celles des entreprises, souvent de faible taille, qui sont *a priori* éloignées ou décalées vis-à-vis des objectifs les plus généraux de la loi de 1971. Leurs activités de conseil, de sensibilisation, d'incitation à l'égard de l'offre de formation et de mutualisation financière, doivent en principe y contribuer. Pourtant, un cadrage statistique conduit à formuler quelques interrogations générales sur l'efficacité globale de l'intervention des institutions paritaires et/ou professionnelles.

Une mutualisation (hors FAF) qui ne compense pas les comportements spontanés des entreprises

Les ASFO constituent la pièce essentielle du dispositif. Certes, les règles prévoient une proportionnalité de principe entre les contributions et les financements mais elles ménagent la possibilité de rembourser, au-delà des droits de tirage individuels, des entreprises qui se proposeraient de réaliser des actions de formation supplémentaires dans l'hypothèse où des fonds resteraient inutilisés.

La méthode (cf. encadré p. 40) reprend des travaux antérieurs de l'Inspection générale des Finances (Heilbronner, 1982). Deux constats émergent : les plus petites entreprises sembleraient largement financer les plus grandes. Ainsi pour 100 francs versés, les plus petites entreprises recevraient, au bout du compte, un peu moins de 50 F en 1985. À l'inverse, le bénéfice des plus grandes représenterait 20,8 % des versements. La fuite au détriment des plus petites paraît fort importante. Elle

Tableau 4
ESTIMATION DES TRANSFERTS ENTRE CATÉGORIES D'ENTREPRISES

(en %)

Taille d'entreprise	Taille d'entreprise					
	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 499 salariés	500 à 1 999 salariés	Plus de 2 000 salariés	Ensemble des entreprises de 10 à 49 salariés
Transferts						
1975						
Transferts en valeur en millions de F (MF)	- 47,4	- 108,6	- 62,4	+ 12,2	+ 206,2	+ 98,1
Transferts en % du montant des conventions conclues	- 69,5	- 58,4	- 13,6	+ 4,8	+ 62,4	- 15,6
1979						
Transferts en valeur en millions de F (MF)	- 57,8	- 136,2	- 85,1	- 12,4	+ 291,5	- 194
Transferts en % du montant des conventions conclues	- 60,4	- 52,8	- 13,4	- 3,1	+ 49,6	- 54,8
1984						
Transferts en valeur en millions de F (MF)	- 85,1	- 160,8	- 12,7	- 3,1	+ 261,7	- 245,9
Transferts en % du montant des conventions conclues	- 50,1	- 38,9	- 1,2	- 0,4	+ 20,8	+ 45,2

Source : CEREQ, Traitement des déclarations fiscales 2483.

résulte moins de l'action même des ASFO que du comportement des adhérents.

Certains adhérents trouveraient là une méthode commode pour « liquider » l'obligation en versant quasiment

L'ESTIMATION DES RÉSULTATS DES MÉCANISMES DE MUTUALISATION

Dans le cas des conventions (où prédominent les ASFO), l'estimation s'est appuyée sur l'une des méthodes utilisées dans le rapport Heilbronner en l'amendant quelque peu. Le premier temps de la démarche consiste à considérer que les heures stagiaires rémunérées sont un bon indicateur de la formation effectivement réalisée dans les entreprises. Sur cette base, on calcule les dépenses qui, théoriquement, devraient correspondre à ces heures en appliquant un même coût horaire. Les dépenses de formation interne (fonctionnement des stages et équipement) sont ensuite défalquées pour aboutir à des dépenses de conventions qui, théoriquement, correspondraient aux heures effectives de formation. Cette somme théorique est enfin confrontée aux dépenses réelles de conventions mesurées par les déclarations « 2483 » (cf. détail des calculs dans le tableau 6, p. 43).

Dans le cas des FAF, on s'est appuyé sur la confrontation de deux types de données fournies par les déclarations fiscales. D'une part, une mesure des flux financiers retracés depuis 1972 ; d'autre part, des flux réels de stagiaires largement sous-estimés, à hauteur de un sur deux (cette sous-estimation tient pour l'essentiel à la « jeunesse » des indicateurs introduits pour la première fois dans la déclaration fiscale en 1983). On a néanmoins retenu cet échantillon en tablant sur une faible distorsion vis-à-vis de la structure de l'ensemble des entreprises bénéficiant des remboursements des FAF. En outre, compte tenu de la très forte augmentation à compter de 1983 du nombre de petites entreprises déclarant des stagiaires (phénomène que l'on peut imputer à la prise en compte, à cette date, des stagiaires dont les frais de formation sont pris en charge par les FAF), il est probable que la distorsion joue plutôt au détriment des grandes entreprises qui, de plus longue date, ont sans doute intégré ces stagiaires dans leur population de salariés formés.

On a calculé un coût théorique du stagiaire FAF sur la base des financements versés et on l'a appliqué aux flux annuels de stagiaires par classes de taille. On obtient ainsi un remboursement théorique que l'on confronte ensuite aux versements effectifs par classe de taille (cf. détail des calculs dans le tableau 7, p. 43). Les chiffres obtenus constituent à l'évidence un cadrage statistique grossier puisqu'il résulte de nombreuses approximations : les versements aux FAF (ligne 11 du cadre D de la Déclaration) sont considérés comme finançant uniquement les stagiaires s'inscrivant dans les plans de formation des entreprises, le coût théorique du stagiaire fait abstraction d'éventuelles durées de formations différentes d'une classe de taille à l'autre et résulte du rapport entre le total des versements effectués et les effectifs stagiaires repérés dans la déclaration (ce calcul n'a de sens que si cette population ne diverge pas trop fortement par sa structure de celle des effectifs totaux de stagiaires FAF).

à fonds perdus, quelques jours avant le 28 février, les sommes qui les amèneraient au (ou à proximité du) minimum légal (Heilbronner, 1982). Ces droits de tirage ne seraient pas pleinement utilisés par les entreprises contributrices. Ils tomberaient alors dans le « pot commun », fondement du mécanisme de la réciprocité collective et seraient alors partiellement disponibles pour des entreprises dont la politique de formation est plus active et plus formalisée (10). En quelque sorte, les mécanismes de mutualisation renforceraient les comportements spontanés, de retrait pour les entreprises qui chercheraient juste à satisfaire à la norme, d'implication pour les autres dans une politique de formation (étroitement) liée au reste de la gestion. Très concrètement, la capacité à faire valoir et à concevoir un programme de formation qui puisse être financé par une ASFO au titre de la loi de 1971 est très inégalement répartie. Il y aurait donc une nette redondance entre les effets de la mutualisation et les comportements spontanés des entreprises. Il semble en être de même dans l'activité des FAF.

Un cadrage statistique de l'activité des FAF

Les sources disponibles, en l'occurrence les déclarations fiscales, n'autorisent qu'une évaluation en coupe : plus encore que dans le cas de figure précédent, il s'agit ici d'un cadrage plus que d'une mesure précise. Il n'en reste pas moins que les résultats globaux (cf. l'encadré ci-contre) convergent largement vers les conclusions d'approches monographiques.

Ainsi Heilbronner (1982) fait apparaître dans les FAF étudiés une très large sous-utilisation par les petites entreprises (moins de 50 salariés) des fonds versés, bien que les calculs aient été préalablement pondérés par la prise en compte d'autres actions telles que les congés individuels de formation qui bénéficient plus aux petites entreprises (11). Du calcul réalisé sur la base des statistiques de 1984 et 1985 (cf. tableaux 6 et 7), il ressort que les transferts se font au détriment des petites entreprises, quels que puissent être les éléments pondérateurs, et au bénéfice des entreprises de plus grande taille ainsi que des demandeurs d'emploi. Luttringer (1987) note à ce propos que les FAF ont été fortement incités à contribuer au financement de la lutte contre le chômage au point que l'étanchéité entre l'assurance-chômage et l'assurance-formation a été largement mise à mal.

Les mécanismes de transfert semblent être assez proches de ceux qui jouent dans le cadre des conventions. Les petites entreprises, non seulement sous-utilisent leurs

(10) Heilbronner (1982) indique que, dans certaines ASFO, ces reliquats bénéficient à un très petit nombre d'entreprises. Plus généralement, les fonds semblent participer au financement d'opérations lourdes de reconversion.

(11) Le problème ne se pose pas dans les mêmes termes après 1982 puisque les congés font l'objet d'un financement spécifique.

fonds mais, pour une large proportion (à hauteur de 60 % dans l'un des cas étudiés par Heilbronner), n'ont absolument pas recours aux sources de financements mutualisés. Cette situation est d'autant plus frappante que la plupart des FAF ont instauré des droits de tirage qui, dans leur principe, équilibrent versements et remboursements. D'après Heilbronner (1982), les droits de tirage non utilisés variaient entre 40 % et 79 % des fonds versés, ce qui expliquait l'importance des produits financiers des FAF qui représentaient, selon les cas, de 8 à 13 % des recettes du compte d'exploitation. Il est ainsi quelque peu paradoxal que des fonds, provenant pour une part importante d'entreprises mal armées pour élaborer d'une manière autonome une politique de FPC, viennent contribuer à des placements financiers. Par contre, là encore, les plus à même de formaliser leur gestion sont bien placées pour bénéficier des fonds mutualisés.

De l'obligation légale aux financements effectifs de la FPC

Ainsi l'activité des FAF et des ASFO, sur la masse des entreprises concernées, renforcerait des comportements maintenant traditionnels plus qu'elle n'impulserait des comportements de formation nouveaux et plus ambitieux. Des entreprises de faible taille et/ou à la gestion moins formalisée sont moins à même de faire valoir leurs droits. A l'inverse, les entreprises les plus aptes à se conformer aux dispositifs réglementaires sont celles qui présentent des plans ou des actions de formation cohérents avec la définition légale des stages, c'est-à-dire éligibles et finançables au titre du 1,1 % sur la FPC par les organismes de mutualisation. Cette situation apparaît finalement du même ordre que celle dégagée à propos de l'intervention de l'État : ainsi dans le cas de l'électronique professionnelle (Grando et Verdier, 1987), il a pu être montré que les financements publics étaient d'autant plus importants que la position économique (donneurs d'ordres, sous-traitants en particulier) était plus favorable (12).

Dans le cas de la FPC, ces mécanismes pervers avaient été dégagés ou du moins perçus de longue date puisque l'on peut lire dans le rapport du Conseil économique et social de 1976 que « pour la mutualisation, il est à craindre qu'elle aboutisse à aspirer les fonds des petites vers les grosses entreprises ». L'explication suggérée tiendrait dans la faiblesse ou, au moins, l'efficacité toute relative des actions de sensibilisation et de conseil des institutions de mutualisation. Le fond du problème semble bien être là. Quelles qu'aient pu être les modalités concrètes, l'activité de ces organismes n'a pu combler l'écart qui existe encore entre la norme légale conçue en 1971 et le comportement de nombre d'entreprises, en particulier de faible taille, en matière de formation.

La hiérarchie, selon la taille, des taux effectifs de financement de la FPC s'accuse encore lorsque l'on tient compte des prélèvements publics et des transferts dans le cadre de la mutualisation (tableau 5). Les sommes dépensées deviennent extrêmement faibles dans les petites entreprises (de 10 à 19 salariés), notamment si l'on tient compte des transferts réalisés dans le cadre des FAF : ne sont plus alors disponibles que 500 F par salarié et par an (dans lesquels sont inclus les congés individuels de formation faisant l'objet d'un financement pré-affecté), somme que l'on peut rapprocher du coût moyen de l'heure de formation (environ 154 F). En l'occurrence, la notion d'investissement formation semble relever plus de la prospective que des politiques mises en œuvre.

Mais ces appréciations doivent être pondérées à plusieurs titres. D'une part, la tendance va plutôt dans le « bon sens » puisque les transferts réalisés au détriment des entreprises les plus petites paraissent reculer en proportion dans le cas des ASFO tout au moins : les transferts subis par les entreprises de 10 à 49 salariés ne représentaient plus que 42,2 % des conventions conclues contre 54,8 % en 1979 et 61,4 % en 1975 ; à l'inverse, les transferts reçus par les entreprises de plus de 2 000 salariés reculaient de 62,4 % en 1975 à 20,8 % en 1984. L'efficacité du dispositif s'accroîtrait donc. Ensuite, compte tenu de la multiplicité et surtout de l'extrême diversité des FAF et des ASFO, il est délicat d'en rester à une approche trop globale. Ne peut-on se demander si les institutions dépendant directement d'une profession comme le prévoit la convention collective ne sont pas moins sujets à ces effets pervers que les institutions inter-professionnelles, en particulier nationales ; en ce dernier cas, le droit de regard et d'intervention des entreprises est nécessairement beaucoup plus limité (13). Au bout du compte, ces transferts enregistrent l'écart entre la forme légale et les possibilités effectives des entreprises liées à leurs modes de gestion et à leurs positionnements économiques.

**

Quinze ans d'application de la loi de 1971 n'ont pas permis de combler l'écart entre une obligation nationale et les choix des entreprises. Malgré des progrès certains dont témoignent nombre d'expériences, la FPC constitue pour les entreprises une ressource difficilement mobilisable. Pourtant, l'importance de la négociation dans la fixation des règles, le principe du conventionnement ainsi que le rôle de la mutualisation et du paritarisme dégageaient un contexte favorable. Mais l'incapacité de la formalisation juridique de la FPC, introduite en 1971, à mobiliser les ressources singulières des entreprises qui font une large place à des formations intégrées au processus de travail a finalement été la plus forte. Les relais conçus pour combler l'écart (institutions de mutualisation telles que les FAF et les ASFO) ont, semble-t-il, plus enregistré que compensé ces difficultés

(12) On rejoint ainsi des caractérisations plus larges (Sonnet, 1987).

(13) Des investigations restent à mener.

Tableau 5
 DÉCOMPOSITION DES TAUX DE PARTICIPATION FINANCIÈRE
 des entreprises par taille en fonction de leur disponibilité effective pour la politique propre de l'entreprise
 (en % des salaires bruts)

	1975	1969	1984	Montants unitaires en 1984
Entreprises de 10 à 19 salariés				
Taux de participation financière	0,70	0,95	1,13	
- Financement politique de l'emploi (1)	—	- 0,18	- 0,19	
= Dépenses effectives potentielles	0,70	0,77	0,93	
- Transferts dans le cadre des ASFO	- 0,23	- 0,18	- 0,15	
= Reste effectivement à l'entreprise (2)	0,47	0,55	0,78	soit 666 F par salarié ou 9 631 F par entreprise (3)
Entreprises > 2 000 salariés				
Taux de participation financière	2,53	2,86	3,47	
- Financement politique de l'emploi (1)	—	0,19	- 0,2	
= Dépenses « autonomes »	2,53	2,67	3,27	
+ Transfert dans le cadre des ASFO	+ 0,17	+ 0,15	+ 0,09	
= Reste à l'entreprise (2)	—	—	—	soit 3 628 F par salarié ou 23 889 366 F par entreprise

Source : D'après traitement CEREQ des déclarations 2483.

(1) Depuis 1984, le 0,2 % qui constitue l'essentiel de cette ligne a été défisicalisé. En toute rigueur, il est maintenant à la disposition directe de l'entreprise. Dans les faits, l'on sait que la situation est plus complexe (financements très importants d'entreprises de moins de 10 salariés par exemple). En tout cas, par souci d'homogénéité, on a préféré le distinguer.

(2) Reste à l'entreprise, c'est-à-dire rémunération des stagiaires, formation interne, autres conventions, versement aux FAF en particulier.

(3) Dans l'hypothèse où l'estimation sur les transferts opérés dans le cadre des FAF (à hauteur de 50 %) serait conforme à la réalité, cette somme ne serait plus que de 7 600 F par entreprise et d'un peu plus de 500 F par salarié.

même si la tendance joue dans le sens d'une atténuation des mécanismes pervers de transferts financiers.

Dans une précédente étude (Verdier, 1986), on avait pu montrer qu'un plan sectoriel d'intervention publique avait échoué, notamment parce qu'il n'avait pu disposer à temps, au sein de l'industrie concernée - les machines-outils à métaux -, de relais institutionnels solides opérant dans les domaines de la recherche-développement, de la formation et plus largement de la gestion des ressources humaines. A l'inverse, certains des atouts majeurs des concurrents allemands et italiens tenaient à l'existence de longue date d'organismes professionnels décentralisés.

Or, dans le cas de la FPC, le même type d'explication ne peut être avancé puisque depuis bientôt vingt ans interviennent des institutions dont la création résulte précisément d'initiatives professionnelles et/ou locales multiples. Manifestement, l'existence d'institutions intermédiaires ne garantit pas à elle seule une combinaison efficace de l'action de l'État et des décisions prévues. Encore faut-il que la norme et la formalisation juridique de base ne ravalent pas ces institutions au rôle de simples rouages d'une mécanique réglementaire et de contrôle sur laquelle elles n'auraient guère de prise. Afin d'éviter cet écueil, ne faut-il pas s'interroger sur les conditions d'élaboration de la norme qui restent jusqu'à aujourd'hui centralisées ?

Dès lors, on mesure l'enjeu que représentent les nouvelles formules lancées depuis 1983-1984 :

- *formations en alternance* avant tout qui pourraient être à même d'articuler institutionnellement, financièrement et pédagogiquement, la formalisation de 1971 et les spécificités maintenues de nombre d'entreprises, de petite taille en particulier. Plus précisément, ces nouvelles formes de stages pourront-elles mobiliser les ressources singulières des entreprises, notamment de petite taille, qui développent parfois des formations de grande qualité, mais qui ont rarement été reconnues par les formalisations juridiques résultant de la loi de 1971 (Exertier, Eymard-Duvernay, 1987) ?

- *engagements de développement de la formation* ensuite qui présentent l'originalité d'introduire une obligation de résultats négociée et donc, en principe, adaptée aux spécificités du co-contractant et dont le cadre d'exercice peut être très varié en concernant une profession tout entière ou tout autre groupement local et/ou inter-professionnel d'employeurs aussi bien qu'une entreprise isolée (Mazurier, 1987). Dès lors, la contradiction qui pouvait exister *a priori* entre la volonté de l'État de voir la FPC s'inscrire dans les stratégies des PME et le souci de celles-ci de ne pas s'exposer à un droit de regard trop insistant devrait être écartée.

Eric VERDIER, CEREQ

Tableau 6
TRANSFERTS FINANCIERS DANS LE CADRE DES CONVENTIONS DE FORMATION
(Année 1984)

Modalités de dépenses	Taille d'entreprise					Ensemble	Ensemble des entreprises de 10 à 49 salariés
	10 à 19 salariés	20 à 49 salariés	50 à 499 salariés	500 à 1 999 salariés	Plus de 2 000 salariés		
1 - Rémunération des stagiaires en millions de francs (MF)	84	257,5	1 153,6	1 281,3	5 074,5	7 850,9	341,5
2 - Rémunération des stagiaires en %	1,1	3,3	14,7	16,3	64,6	100	4,4
2 bis - Rémunération des stagiaires pondérée par le taux de salaire en %	1,3	3,9	16,7	16,8	61,3	100	5,2
3 - Dépenses de fonctionnement et d'équipements des stages (y compris les conventions) qui correspondraient à ces rémunérations (en MF)	95,4	286,2	1 225,5	1 232,8	4 498,2	7 338,1(a)	381,6
4 - Dépenses réelles de formation par stages internes : fonctionnement + équipement	10,8	33,4	186,2	402,6	2 977,5	3 610,5	44,2
5 - Dépenses de convention qui correspondraient aux rémunérations payées : lignes 3-4 (en MF)	84,6	252,8	1 039,3	830,2	1 520,7	3 727,6	337,4
6 - Dépenses réelles de convention (en MF)	169,7	413,6	1 052,0	833,3	1 259,0	3 727,6	583,3
7 - Transfert en valeur : lignes 5-6 (en MF)	- 85,1	- 160,8	- 12,7	- 3,1	261,7	-	- 245,9
8 - Transfert en % des conventions effectivement conclues ; ligne 7/6	- 50,1	- 38,9	- 1,2	- 0,4	+ 20,8	-	- 42,2

Source : CEREQ, Déclarations 2483.

(a) Dépenses de fonctionnement internes + dépenses d'équipement + dépenses effectuées en application des conventions.

Tableau 7
ESTIMATION DES TRANSFERTS FINANCIERS DANS LE CADRE DES FAF
(Année 1985)

Taille d'entreprise	Versements aux FAF		Stagiaires pris en charge		Reversements théoriques aux entreprises		Solde	
	En milliers de F	En %	Effectifs	En %	En milliers de F	En %	En milliers de F	En % des versements
10-19 salariés	192 596	12	6 421	5	74 061	5	- 121 535	- 63,1
20-49 salariés	410 978	26	21 528	15	248 274	15	- 162 704	- 39,6
50-499 salariés	626 413	39	56 864	41	655 791	41	+ 29 378	+ 4,7
500-1 999 salariés	205 692	13	24 130	17	278 282	17	+ 72 590	+ 35,3
> 2 000 salariés	168 370	10	30 145	22	347 641	22	+ 179 271	+ 106,5
Ensemble	1 604 049	100	139 088	100	1 604 049	100	-	-
Ensemble 10-49 salariés	603 574	38	27 949	20	32 335	58	- 284 239	- 47,1

Source : CEREQ, d'après Déclarations 2483.

Bibliographie

- Affichard J. (1987), « Constance et variations de l'entrée des jeunes dans la vie active », *Formation Emploi*, n° 18.
- Boudon R. (1977), *Effets pervers et ordre social*, PUF.
- Commissariat général du Plan (1985), *Développer la formation professionnelle*, La Documentation Française.
- Conseil économique et social (1976), *La formation professionnelle continue*, Avis et Rapports du CES, Journaux officiels.
- Cannac Y. et CEGOS (1984), *La bataille de la compétence, l'éducation professionnelle permanente au cœur des stratégies d'entreprise*, Doc. ronéo, CEGOS.
- Dayan J.L., Géhin J.P., Verdier E. (1986), « La formation continue dans l'industrie », *Formation Emploi*, n° 16.
- Exertier S. et Eymard-Duvernay F. (1986), Les formations en alternance, *Lettre d'information du CEE*, n° 5.
- Géhin J.P. (1985), « Les institutions de formation continue : diversité des interventions patronales », *Formation Emploi*, n° 11.
- Géhin J.P. (1986), « La formation continue dans les petites et moyennes entreprises : spécificités et paradoxes », *Formation Emploi*, n° 16.
- Géhin J.P. et Verdier E. (1987), « La formation continue dans l'agro-alimentaire : quelques hypothèses sur son faible développement », contribution au colloque TET-INRA, *Emploi et conditions de travail dans l'agriculture et l'agro-alimentaire*, Doc. ronéoté, CEREQ.
- Grando J.M. (1983), « Industrie et gestion de la main-d'œuvre », *Formation Emploi*, n° 1.
- Grando J.M., Verdier E. (1982), *Le secteur de l'électronique professionnelle : cohérence et diversité*, Dossier sectoriel CEE-CEREO-SESSI, Volume 1.
- Heilbronner F. (1982), *Rapport de synthèse sur la participation des employeurs à la formation professionnelle continue*, Inspection générale des finances.
- Luttringer J.M. (1986), *Le droit de la formation continue*, Dalloz.
- Mazurier F. (1987), « Les engagements de développement », *Actualités de la formation permanente*, n° 86.
- Nallet J.F. (1983), *Les fonds d'assurance formation de salariés, fonctionnement et politiques*, Études coll. points de repère, centre INFFO.
- Sonnet A. (1987), *Les entreprises signataires de conventions de formation et d'adaptation professionnelle du fonds national de l'emploi en 1985. Un essai de caractérisation*, Note ronéo, CEREQ.
- Verdier E. (1986), « Formes d'entreprises et innovations relationnelles : conséquences pour l'intervention publique », *Formation Emploi*, n° 15.