

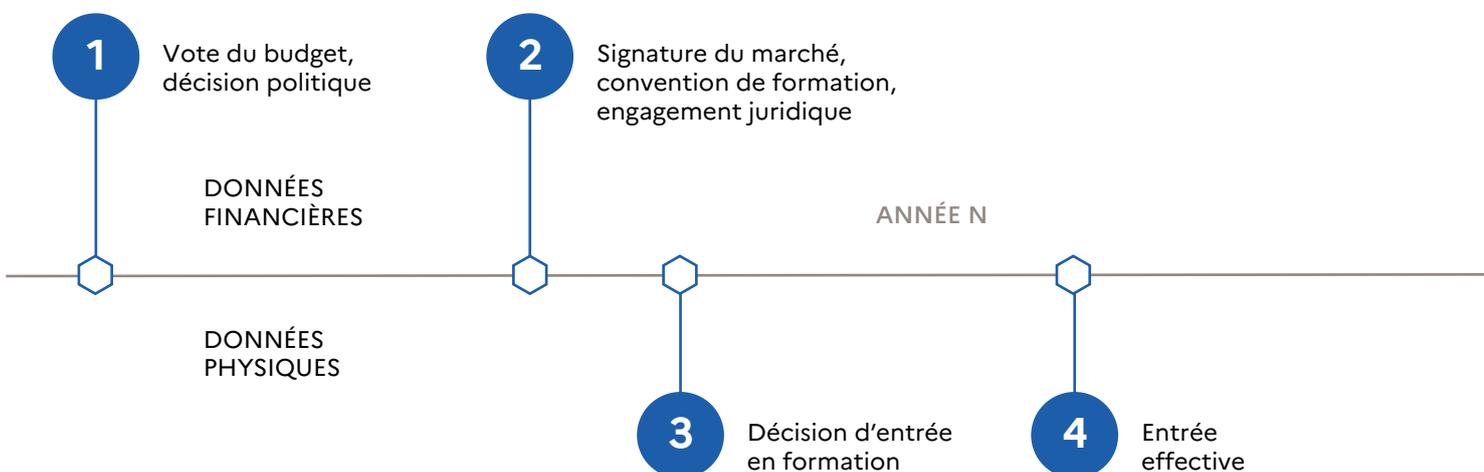


**LES CONCEPTS  
DU RAPPORT  
ANNUEL SUR  
L'USAGE  
DES FONDS**

L'article L.6123-5-6 du code du travail indique que France compétences doit rendre compte annuellement de l'usage des fonds de la formation professionnelle et du CEP. Cette disposition s'inscrit dans le cadre plus large de l'observation des coûts de la formation professionnelle financée sur fonds publics et mutualisés. Elle s'inscrit aussi dans la mission assignée à France compétences d'apprécier la valeur ajoutée des actions de formation.

Au regard de ces obligations légales, mais aussi de l'existence des autres travaux réalisés par l'administration (Dares, DGEFP, notamment la publication annuelle du jaune budgétaire formation professionnelle), France compétences s'est fixé comme objectif de rendre compte des coûts unitaires de la formation professionnelle et du CEP, avec l'horizon de mettre en correspondance ces coûts unitaires avec des indicateurs de résultats et de valeur ajoutée.

### 1 LES DIFFÉRENTES DATES POSSIBLES D'IMPUTATION D'UNE DÉPENSE DE FORMATION



## QUELS CONCEPTS POUR MESURER UN COÛT UNITAIRE ?

La mise en évidence des coûts unitaires associés à des éléments de résultats vise notamment à répondre à une demande politique des administrateurs de France compétences de disposer de données leur permettant d'arbitrer entre les différents leviers des politiques de formation professionnelle et du CEP.

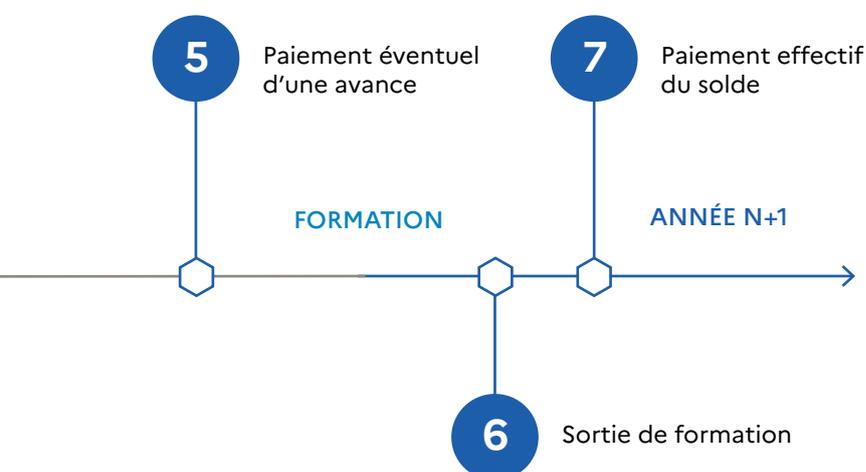
Idéalement, cet usage doit satisfaire à certaines conditions :

- des catégories d'actions relativement peu nombreuses, et aptes à être suivies sur plusieurs années, au-delà des reconfigurations fréquentes des dispositifs ;
- des données qui couvrent bien évidemment les coûts pédagogiques et ceux du CEP, mais aussi les coûts « annexes » induits par la réalisation de l'action. Le suivi des dépenses sur fonds publics et mutualisés implique d'intégrer les rémunérations, les aides aux entreprises et aux bénéficiaires, les coûts engendrés par la mise en œuvre et les investissements, mais aussi les restes à charge ;

- une vision de l'action dans son ensemble, en précisant en parallèle sa durée (en heures) et son ampleur (en semaines ou mois) ;
- les données et leurs commentaires doivent être produits en fin d'année N+1 sur des éléments de l'année N.

Rendre compte des coûts unitaires des actions de formation et du CEP suppose l'analyse conjointe, et sur des bases communes, des coûts induits par l'accomplissement des actions et de leur nombre sur une année.

Cette double mesure (coûts et nombre d'actions) requiert un mode d'enregistrement comptable adapté au nombre d'actions. Or, il existe une pluralité de méthodes possibles : 1 selon que l'on envisage les engagements du financeur (2) ou les dépenses effectives (5, 7) ; selon que l'on regarde les entrées (3, 4), les sorties (6) ou un stock moyen d'action une année donnée.



## LE COÛT UNITAIRE ENGAGÉ

Le RUF (rapport sur l'usage des fonds) analyse le coût pour l'ensemble de la durée de l'action. En effet, il vise à rendre compte des coûts relatifs d'une catégorie d'actions à l'autre, ce qui implique de considérer le fait qu'un type d'action peut durer plus d'une année.

Pour repérer les fonds mobilisés sur l'ensemble de la durée de l'action, il faut s'appuyer sur une comptabilité d'engagement, où les mouvements sont imputés sur l'année de décision du financeur (ou du prescripteur). Le coût unitaire est alors déterminé en rapportant ces engagements financiers à l'ensemble des entrées en formation ou en accompagnement de l'année.

Pour aboutir à un coût unitaire pertinent, il convient de prendre en compte les annulations possibles (les entrées engagées qui ne se réaliseront pas), ainsi que les formations partielles (et donc les ruptures anticipées de l'action)<sup>1</sup>.

Cette approche présente un intérêt multiple :

- la mesure du coût unitaire coïncide avec ce qui a été décidé politiquement l'année précédente ;
- on sait facilement associer ce coût aux caractéristiques de l'action connues à l'entrée (durée, caractère certifiant ou non, statut du participant, profil) ;
- il est utile (et nécessaire dans le calcul) de rendre compte d'une estimation des ruptures anticipées ;
- les données comptables sont clairement disponibles pour tous les organismes dotés d'une comptabilité privée (OPCO, ATPro, Pôle emploi, Agefiph) et pour l'État. En revanche, la situation des Conseils régionaux requiert une expertise plus approfondie ;
- pour les entrées engagées, elles sont disponibles pour les OPCO et ATPro, au travers des ESF (états statistiques et financiers<sup>2</sup>). Pour les autres financeurs, un examen des différentes dates d'enregistrement des entrées est nécessaire<sup>3</sup>.

## COÛT UNITAIRE ENGAGÉ ET COÛT UNITAIRE EN DÉPENSES

Une autre optique pour rendre compte des coûts est de considérer l'ensemble des flux de trésorerie ou des dépenses constatées une année donnée. Cette approche, mobilisée pour déterminer les charges moyennes de l'apprentissage<sup>4</sup>, correspond à la définition des niveaux de prise en charge (NPEC) de l'apprentissage.

Le dénominateur est alors le nombre moyen de personnes présentes dans le dispositif au cours de l'année.

Cette entrée par le coût unitaire en dépenses pose un problème majeur quand on cherche à rendre compte de l'usage des fonds par les financeurs publics ou paritaires. En effet, ces dépenses agrègent des sommes versées en 2021 au titre d'actions commencées et terminées en 2021, mais également d'actions commencées/décidées en 2020 et achevées en 2021, ou encore d'actions commencées en 2021 ayant donné lieu à des premiers versements, mais dont le solde ne sera payé qu'en 2022. Dit autrement, elles ne rendent pas compte de la décision politique du financeur, lors du vote de son budget pour l'année N, de mettre à disposition des fonds en vue de l'entrée de X nouvelles personnes dans le dispositif.

## LES LIENS ENTRE COÛT UNITAIRE ENGAGÉ (CUE) ET COÛT UNITAIRE EN DÉPENSES (CUD)

Si les deux grandeurs (CUE et CUD) désignent deux manières distinctes d'approcher les coûts, elles sont toutefois en étroite relation quand on prend en compte la durée des formations.

Si on fait l'hypothèse d'une action d'une durée de  $T$  jours, avec un coût journalier de  $\tau$  €, alors chaque signature d'une convention entre le financeur et l'organisme conduit à constater juridiquement une dette (ou engagement) à l'égard de l'OF à hauteur de  $T \times \tau$  €.

Considérons un régime stable défini par un volume d'entrées fixe de  $\varepsilon$  chaque jour de l'année, avec une entrée effective coïncidant avec la date de signature de la convention, d'une durée égale et sans aucune annulation. Dans ce cadre très simplifié, au moment de la clôture des comptes, les engagements (E) inscrits par le financeur valent  $E = 365 \times \varepsilon \times T \times \tau$  €. Le nombre d'entrées est de  $365 \times \varepsilon$  et le coût unitaire engagé vaut alors  $CUE = E / (\text{nombre entrées}) = T \times \tau$  €.

Considérons maintenant le système simplifié de dénouement suivant : à chaque formation terminée, l'OF envoie une facture correspondant à la totalité de l'action, soit  $T \times \tau$  €. On fait aussi l'hypothèse d'une

liquidation immédiate des sommes dues par le financeur. Dans ce cadre, les dépenses (D) inscrites dans les comptes du financeur sont  $D = 365 \times \varepsilon \times T \times \tau$  €. Chaque jour, le nombre de personnes présentes en formation correspond à celui des entrées le jour même, plus celui des entrées de la veille et les jours avant jusqu'au jour  $J - (T + 1)$ , et de celles en  $J - T$  ayant quitté la formation le soir du jour  $J$ . Dans ce régime stable, le nombre de personnes présentes chaque jour est donc égal à  $\varepsilon \times T$  et le coût unitaire est donc :  $CUD = D / (\text{stock moyen}) = 365 \times \tau$  €.

En régime « stable », le CUD correspond au coût d'une action fictive d'une durée de 365 jours, alors que le CUE est le coût de l'action considérée pour toute la durée effective de la formation. Ce résultat n'est pas modifié si on considère des hypothèses plus réalistes d'un écart entre la date de signature et la date d'entrée effective, si on prend en compte des annulations totales (avant l'entrée effective) et des annulations partielles (abandons en cours de formation) ou si on introduit un écart entre l'émission de la facture et sa liquidation.

Ce qui assure la relation simple entre CUE et CUD est l'hypothèse de stabilité des entrées et celle du coût journalier. Or, les décisions politiques portent précisément sur les entrées, et fréquemment sur la durée ou le nombre d'heures ou le coût horaire.

1. En pratique, les comptes définitifs d'une année N établissent des annulations probables pour les sommes engagées mais non encore décaissées. Ce taux d'annulation est calculé comme la moyenne de trois exercices clos. Ces annulations couvrent les actions engagées qui ne commenceront pas et celles entamées mais rompues précocement. Les entrées effectives de l'année N correspondent alors au dénominateur commun pour calculer un coût unitaire.
2. Déclaration remplie par les OPCO et les APro retraçant l'ensemble des actions financées au cours d'une année, ainsi que leurs comptes annuels. Ce document est remis à l'État.
3. Par exemple, pour les actions de formation des demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi, ce dernier enregistre une date de délivrance d'attestation d'inscription en stage (AIS) et une date d'entrée effective (attestation d'entrée en stage - AES). Les données sont disponibles pour les deux dates. Il convient de vérifier que l'AIS peut être interprétée ou non comme un engagement juridique à l'égard de l'OF.
4. Voir le chapitre Le coût de revient de l'apprentissage du présent rapport.

## QUELLE ARCHITECTURE POUR LES DONNÉES DU RUF ?

Idéalement, l'objectif de l'architecture du RUF est de rendre compte des fonds mobilisés au niveau le plus fin possible des actions de formation et de CEP mises en œuvre avec l'appui de fonds publics et mutualisés. Cet objectif s'inscrit toutefois dans les limites des suivis comptables réalisés par les différents financeurs. Par ailleurs, les réformes récurrentes des dispositifs de formation impliquent de choisir une maille robuste dans le temps pour permettre des comparaisons d'une année sur l'autre.

Ces principes conduisent à proposer de structurer l'information selon deux grands axes.

## LA CATÉGORIE D' ACTIONS

France compétences se propose de décomposer les différentes actions en fonction de plusieurs dimensions : suivant le format en distinguant l'alternance institutionnelle, les autres formations et l'accompagnement ; au sein des autres formations, en s'appuyant sur le statut de l'individu au départ de la formation (actif occupé ou personne en recherche d'emploi – PRE) et selon que l'individu est moteur dans le démarrage de la formation ou non. Ces dimensions permettent de repérer neuf catégories d'actions. <sup>2</sup>

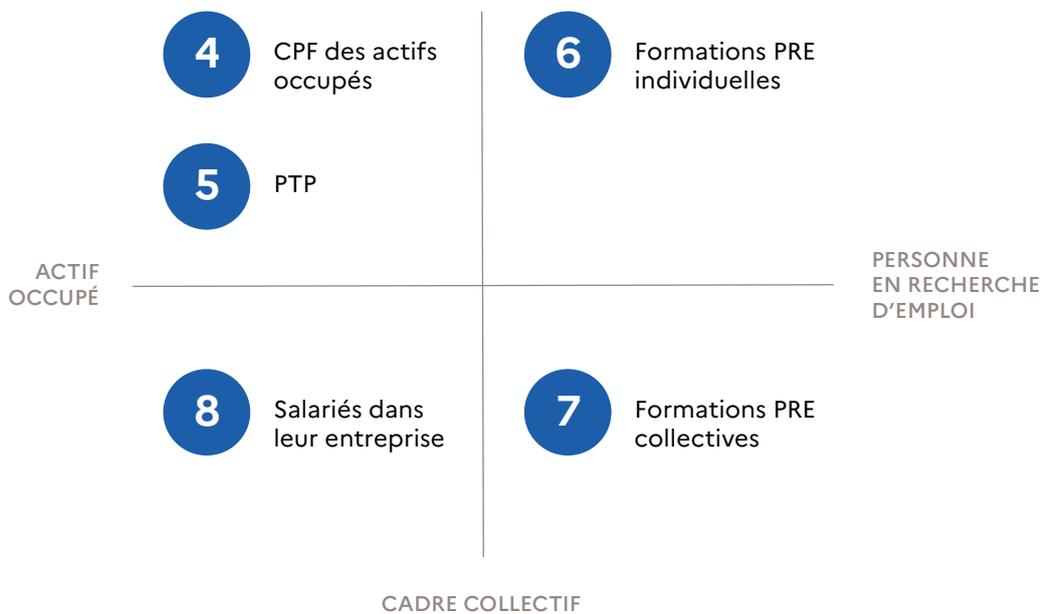
Si certaines catégories sont simples à repérer et à quantifier (apprentissage, contrat de professionnalisation, CPF des actifs occupés), les autres appellent une analyse fine des divers dispositifs et des données disponibles chez les différents financeurs. Dans le cadre de ce premier rapport sur l'usage des fonds (RUF), seules ces trois premières catégories ont pu faire l'objet d'un calcul de coût unitaire engagé complet, présenté au regard des entrées et des résultats dans un chapitre de synthèse spécifique. Des chapitres méthodologiques viennent préciser les enjeux liés à la quantification des autres catégories.

## 2 LES 9 CATÉGORIES D'ACTIONS DU RUF

### ALTERNANCE

- 1 Apprentissage
- 2 Contrat pro
- 3 Reconversion par l'alternance

### INDIVIDU



- 9 Accompagnement

## LA NATURE DES COÛTS

L'intérêt de mesurer les coûts unitaires est de rendre compte de l'intégralité des sommes nécessaires à la réalisation de l'action. Cela demande non seulement de suivre les coûts pédagogiques, mais aussi les rémunérations éventuelles, les aides reçues (y compris fiscales) par les individus et les entreprises, ainsi que les coûts de structure induits par la mise en œuvre.

Ces derniers recouvrent deux éléments distingués selon que les coûts peuvent se rapporter à un nombre de bénéficiaires ou non<sup>5</sup>.

Enfin, de nombreuses actions ne peuvent être mises en œuvre qu'avec l'appui financier direct des individus eux-mêmes ou des entreprises. Bien que se situant hors du périmètre des fonds publics et mutualisés, la mesure de cet appui est indispensable pour rendre compte de la manière dont les fonds sont mobilisés.

Huit natures de coût sont ainsi distinguées. **3**

## LE CHAMP DU RUF

L'article L.6123-5-6° du code du travail précise que France compétences doit rendre compte de l'usage des fonds publics et mutualisés mobilisés au bénéfice de la formation professionnelle et du CEP.

Ce champ couvre de manière centrale les fonds engagés pour la formation par l'État, les Conseils régionaux, la Caisse des dépôts et consignations, Pôle emploi, l'Agefiph, les OPCO et ceux de France compétences. Il couvre aussi les dépenses mises

## **3** LES 8 NATURES DE COÛT D'UNE ACTION DE FORMATION

### COÛTS PÉDAGOGIQUES

#### RÉMUNÉRATION

Y compris protection sociale

#### AIDE BÉNÉFICIAIRE

Frais annexes, mais aussi exonérations fiscales

#### AIDE ENTREPRISE

Aides directes et indirectes

#### RESTE À CHARGE BÉNÉFICIAIRE

#### RESTE À CHARGE ENTREPRISE

Y compris versements volontaires aux OPCO

#### MISE EN ŒUVRE

Toute dépense d'accompagnement

#### AUTRES COÛTS

Autres coûts non individualisables : tuteurs, maîtres d'apprentissage, subventions aux OF

en œuvre par Pôle emploi, l'Apec, les Missions locales, les Cap emploi et France compétences pour la réalisation du CEP.

Ces différents financeurs peuvent agir comme financeurs finaux, c'est-à-dire quand des fonds sont engagés au bénéfice d'un OF ou d'un CFA, d'un bénéficiaire ou d'une entreprise. Ils peuvent aussi intervenir comme financeurs initiaux, en mettant des fonds à disposition d'autres financeurs. Dans le cadre du RUF, seuls les premiers flux sont considérés<sup>6</sup> pour éviter les doubles comptes.

5. Cette différenciation est toutefois fragile : elle recoupe, notamment, la distinction fonctionnement/investissement, ce qui ne pose pas trop de problèmes pour les actifs matériels, mais en pose davantage pour les investissements immatériels (aides à l'ingénierie pédagogique ou à la formation des tuteurs, par exemple). Elle est aussi discutable, quand elle est liée à l'existence – ou non – d'une comptabilité analytique.

6. L'objectif premier du RUF n'est pas de quantifier les efforts financiers respectifs des différents acteurs, mission d'ores et déjà remplie par le jaune budgétaire relatif à la formation professionnelle. Par ailleurs, la persistance des pratiques de cofinancement (notamment dans le cadre des abondements du CPF) rend assez vain l'objectif que se fixaient les comptes Efop (emploi, formation, orientation professionnelles) de déterminer le « financeur décideur ». L'intérêt de raisonner en financeur final et de s'autoriser à cumuler les différents financements pour une même catégorie d'actions est de décaler le regard vers le bénéficiaire final et éventuellement son employeur. Une telle position n'interdit pas de chercher à comparer, pour une même catégorie d'actions, le coût unitaire respectif de différents financeurs (Pôle emploi et Conseils régionaux, ou mise en œuvre du CEP chez les cinq opérateurs, par exemple), mais cette opération exige un cadre méthodologique spécifique.



