

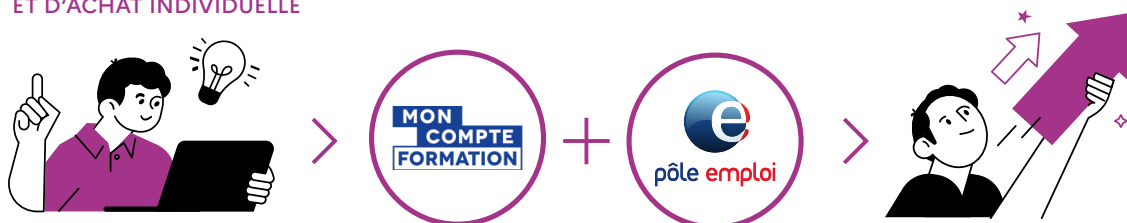


**LES FORMATIONS  
À DESTINATION  
DES PERSONNES  
EN RECHERCHE  
D'EMPLOI**

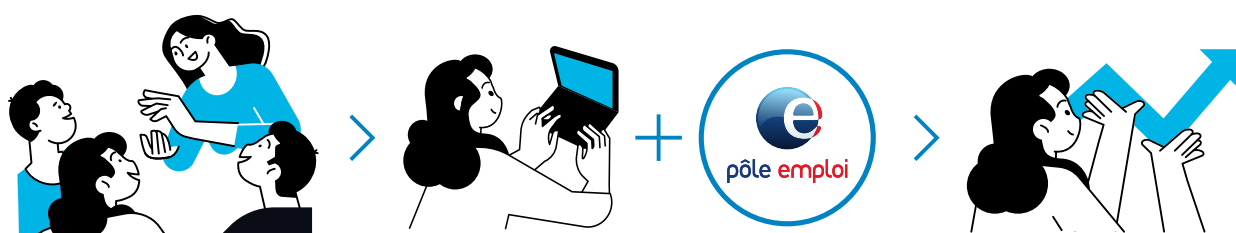
La formation à destination des personnes en recherche d'emploi (PRE) fait partie intégrante des politiques actives du marché du travail. Elles font l'objet d'une attention politique renouvelée depuis le milieu des années 2010 (plan 500 000 en 2016, déploiement du plan d'investissement dans les compétences – PIC – à partir de 2018). Deux logiques distinctes coexistent dans ces formations : d'une part, une logique individuelle où une personne recherche pour elle-même une formation et mobilise les financements accessibles ; d'autre part, une logique plus collective où les besoins de formation sont définis à l'échelle d'un territoire et/ou d'un métier et où la personne entre en formation à la suite d'une proposition du service public de l'emploi. Le suivi des entrées et la mesure de la valeur ajoutée de ces formations sont solidement inscrits dans les pratiques administratives. Ce n'est toutefois pas le cas du suivi des coûts des formations : la multiplicité des financements croisés entre acteurs et la variabilité des normes comptables utilisées rendent complexe la détermination d'un coût unitaire.

## DEUX LOGIQUES DE MOBILISATION ET D'ACHAT DE LA FORMATION EN PÉRIODE DE CHÔMAGE

### LOGIQUE DE MOBILISATION ET D'ACHAT INDIVIDUELLE




### LOGIQUE DE MOBILISATION ET D'ACHAT COLLECTIVE



## DE QUOI PARLE-T-ON ?

Trois acteurs principaux interviennent pour l'accès à ces formations par des modalités différentes selon la région de résidence du bénéficiaire. Pôle emploi agit en tant que prescripteur (ou valideur) pour tous les bénéficiaires inscrits sur ses listes (demandeurs d'emploi, DE). Il joue aussi un rôle de financeur et d'acheteur, selon des modalités coordonnées avec le Conseil régional. Enfin, il opère sur le volet rémunération pour les DE indemnisés, mais aussi pour certains DE non indemnisés. Le Conseil régional a une fonction de financeur, fréquemment via l'achat de places de formation, et il est aussi chargé du versement de la rémunération des stagiaires et du financement de leur protection sociale. Enfin, avec la possibilité pour les personnes de mobiliser leur compte personnel de formation (CPF) durant les épisodes de chômage, la Caisse des dépôts et consignations (CDC) finance aujourd'hui des formations via l'achat direct ou avec un abondement de Pôle emploi. À côté de ces trois acteurs principaux, il convient de noter la présence d'autres prescripteurs comme les Missions locales (pour les jeunes non-inscrits), les Conseils départementaux (pour les bénéficiaires du RSA) ou les Cap emploi pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi au titre du handicap. Du côté des financeurs, l'Agefiph œuvre en matière d'actions de formation facilitant l'accès à l'emploi des travailleurs en situation de handicap. D'autres acteurs comme les collectivités locales sont aussi susceptibles de remplir des missions de financeurs.

Au-delà de la diversité des financeurs, on constate<sup>1</sup> deux logiques distinctes de mobilisation de la formation pendant les épisodes de chômage.  La plus ancienne s'appuie sur le constat que les personnes les plus éloignées du marché du travail sont fréquemment dotées d'un faible bagage scolaire, qu'il s'agisse de jeunes sortis précocement du système scolaire ou de chômeurs plus âgés. Leur accès à la formation est alors conçu comme

un mécanisme de remédiation, les conseillers du service public de l'emploi (Pôle emploi, mais aussi les Missions locales ou Cap emploi) devant avoir la capacité de proposer une formation facilitant l'accès ultérieur au marché du travail. Les mécanismes de financement relèvent alors de l'achat<sup>2</sup> collectif préalable, s'appuyant sur l'analyse, souvent localisée, des besoins du marché du travail (plan régional de formation des Conseils régionaux, actions de formation conventionnées de Pôle emploi), charge aux conseillers au contact direct des personnes de « prescrire<sup>3</sup> » l'accès à ces formations. Si la mise en place du plan d'investissement dans les compétences (PIC), et notamment des pactes régionaux, a cherché à individualiser le contenu et l'accès à la formation, le principe d'un achat préalable et collectif s'est largement maintenu, de même que le mécanisme de prescription.

Pour autant, une logique plus individuelle d'accès à la formation a presque toujours coexisté avec ces achats collectifs et prescrits. En pratique, certains demandeurs d'emploi, souvent plus diplômés, plus autonomes et moins éloignés du marché du travail, définissaient par et pour eux-mêmes des projets de formation, tout en examinant en parallèle<sup>4</sup> les modalités de financement existantes. La crise de 2008-2009 avait, par exemple, vu la mise en place de chèques formation dans certains Conseils régionaux ou la création de l'aide individuelle à la formation (AIF) côté Pôle emploi précisément pour répondre à ces demandes individuelles. La possibilité de mobiliser son CPF pendant les périodes de chômage, mobilisation qui a fortement progressé avec la mise en place du parcours d'achat direct à partir de 2019, s'inscrit dans cette même logique. L'accès à la formation peut continuer à être soumis à l'autorisation préalable d'un conseiller Pôle emploi (via son inscription dans le projet personnalisé d'accès à l'emploi – PPAE), notamment quand un cofinancement est nécessaire.

1. Voir, par exemple, Dares, « Rapport d'évaluation du plan 500 000 formations supplémentaires », décembre 2017.

2. D'autres mécanismes comme les services d'intérêt économique général (SIEG) peuvent aussi exister.

3. L'analogie médicale n'est bien évidemment pas fortuite.

4. France compétences, « L'offre publique d'accompagnement à l'épreuve des reconversions professionnelles », Notes d'étude – Analyser pour réguler, n°5, février 2022.

C'est pour différencier ces deux logiques d'accès à la formation, que le rapport sur l'usage des fonds (RUF) se propose de regrouper, d'un côté, les dispositifs de nature plutôt individuelle (par exemple, l'accès aux CPF des personnes en recherche d'emploi, les actions individuelles de formation (AIF) de Pôle emploi, les préparations opérationnelles à l'emploi individuelles (POE-I), etc.); de l'autre, les formations mobilisées pour les PRE de manière collective (les formations achetées dans le cadre des plans régionaux de formation, y compris celles relevant des pactes régionaux d'investissement dans les compétences, les actions de formation conventionnées (AFC) de Pôle emploi, les préparations opérationnelles à l'emploi collectives...).

## RECONSTITUER DES ENGAGEMENTS FINANCIERS ?

L'ensemble des dépenses constatées sont suivies dans le jaune de la formation professionnelle. Ainsi, en 2021, les dépenses totales en faveur de la formation des PRE se sont élevées à 7,9 milliards d'euros<sup>5</sup>. Ce total peut être décomposé en 3,2 milliards d'euros pour les formations de type individuel et 4,7 milliards d'euros pour les formations collectives. Les rémunérations représentent plus de la moitié des dépenses, les coûts pédagogiques un peu moins de 40 %.

On peut aussi décomposer ce total selon le financeur final. **2**

L'inconvénient de cette présentation est qu'elle ne traduit pas une décision politique de chacun des financeurs, mais plutôt la résultante de décisions successives. En effet, ces dépenses agrègent des sommes versées en 2021 au titre d'actions commencées et terminées en 2021, mais aussi d'actions commencées/décidées en 2020 et achevées en 2021, comme des actions commencées en 2021 ayant donné lieu à des premiers versements, mais dont le solde ne sera payé qu'en 2022.

L'objectif fixé au RUF est de rendre compte des sommes engagées du fait des décisions politiques prises une année donnée, ce qui suppose de suivre les engagements<sup>6</sup> financiers et non les dépenses. Ce faisant, on cherche à retracer les coûts sur l'ensemble de la durée de la formation.

Le suivi des engagements financiers en faveur de la formation des personnes en recherche d'un emploi est rendu difficile par la multiplicité des acteurs intervenant sur ce champ et sur l'existence de financements croisés. Cette difficulté n'est pas nouvelle<sup>7</sup> et la mise en place du PIC et des pactes régionaux a plutôt complexifié le paysage<sup>8</sup>.

La capacité à retracer ces engagements dépend largement des modalités de suivi comptable des financeurs finaux.

5. Le total diffère de celui déterminé par la Dares, car cette dernière agrège les contrats de professionnalisation et les projets de transition professionnelle, traités dans d'autres catégories d'actions dans le RUF.

6. L'engagement retrace les sommes dues par le financeur sur toute la durée de la formation et est rattaché au millésime où le financeur s'est engagé juridiquement à l'égard de l'organisme de formation. Voir chapitre *Les concepts du rapport annuel sur l'usage des fonds*.

7. Voir le rapport de la Cour des comptes 2018, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-formation-des-demandeurs-demploi>.

8. Le volet formation des PRE du PIC consiste à titre principal, pour l'État, à venir abonder les budgets préexistants des Conseils régionaux et de Pôle emploi. Ce dernier, en l'absence d'accord avec l'État, s'est substitué au Conseil régional dans la mise en place du pacte régional. Les fonds supplémentaires mis à disposition par l'État proviennent essentiellement d'un prélèvement annuel sur les ressources de France compétences qui vient abonder un fonds de concours. Tout en saluant la pertinence des différentes actions, la Cour des comptes a fortement critiqué ce schéma de financement et les difficultés de gestion associées (référé 2021, <https://www.ccomptes.fr/fr/publications/la-conception-et-la-mise-en-oeuvre-du-plan-dinvestissement-dans-les-competences>).

Pôle emploi dispose d'une comptabilité privée capable de reconstituer les dépenses comme les engagements. Il en est de même pour les actions cofinancées par l'Agefiph. La CDC suit l'ensemble des engagements pris au titre du CPF dans le cadre d'une section comptable spécifique. Les rapports de gestion rendus à France compétences distinguent les engagements pris pour des formations suivies par des personnes inscrites sur les listes de demandeurs d'emploi<sup>9</sup>. Ils font aussi état des cofinancements, notamment de Pôle emploi.

En revanche, la difficulté principale provient du suivi des formations financées par les Conseils régionaux. La norme comptable qui s'impose à eux (la M71) est destinée à contrôler les dépenses<sup>10</sup>. Si le suivi des engagements (autorisation de programmes pour les investissements, autorisation

d'engagements pour le fonctionnement, suivi des restes à réaliser) fait partie intégrante de la norme, les comptes administratifs ne permettent toutefois pas de les suivre par fonction détaillée. Les engagements pluriannuels peuvent aussi faire l'objet d'une annexe sur une base déclarative, mais la granulométrie et le détail des informations sur la nature des actions varient fortement d'un Conseil régional à un autre<sup>11</sup>. Par ailleurs, des travaux de la Dares ont établi que les Conseils régionaux avaient des pratiques différentes pour le classement des formations, pointant notamment des usages différenciés pour le classement des formations des PRE quand elles ont lieu dans des établissements médico-sociaux.

Il n'est donc pas possible, en l'état, de reconstituer des engagements pour les formations à destination des personnes en recherche d'un emploi.

## 2 DÉPENSES TOTALES EN FAVEUR DE LA FORMATION DES PRE, PAR FINANCEUR FINAL, POUR 2021 (EN MILLIONS D'EUROS)

Pôle emploi	3 910	49 %
Conseils régionaux	1 905	24 %
État	818	10 %
CDC	715	9 %
Ménages	430	6 %
Autres financeurs	148	2 %

Sources : jaune PLF 2023, calculs France compétences.

9. Voir le chapitre CPF. Une personne peut être en recherche d'emploi sans être inscrite sur les listes de Pôle emploi. L'inverse peut aussi exister, notamment quand la personne est en formation.

10. Voir le jaune. Les comptes des régions doivent être présentés par fonction, de façon à distinguer la sous-fonction « 11 : Formation professionnelle » et les sous-rubriques suivantes.

- 111 : Insertion sociale et professionnelle des personnes en recherche d'emploi
- 112 : Formation professionnalisante des personnes en recherche d'emploi
- 113 : Formation continue des personnes en recherche d'emploi
- 114 : Formation des actifs occupés
- 115 : Rémunération des stagiaires
- 116 : Autres (regroupe notamment les actions d'orientation et d'accompagnement des jeunes non diplômés et les autres dépenses).


11. À titre d'exemple, pour les comptes administratifs 2020, cette annexe ne comporte qu'une seule ligne pour la région Grand Est, mais plus de 370 pour la région Nouvelle-Aquitaine.

La possibilité d'un meilleur suivi des engagements s'appuie sur deux pistes complémentaires.

La première serait de s'appuyer sur Agora, l'ensemble des financeurs devant à terme<sup>12</sup> rendre compte de l'ensemble des entrées en formation avec les coûts associés.

La seconde, à plus long terme, serait de sensibiliser les régions afin de mieux normaliser les informations sur les engagements des Conseils régionaux.

## MESURER LES ENTRÉES EN FORMATION

Le suivi des entrées est une opération plus simple que celui des engagements. Les entrées effectives sont mises à disposition dans le jaune budgétaire formation professionnelle en s'appuyant sur les statistiques de la Dares. 

Plusieurs sources et concepts sont mobilisables. Quand une personne est inscrite comme demandeur d'emploi sur les listes de Pôle emploi, son entrée en formation conduit à un changement de catégorie. Deux dates sont en général suivies : l'attestation d'inscription en stage (AIS), moment

où le conseiller Pôle emploi valide l'inscription, et l'attestation d'entrée en stage (AES), correspondant à l'entrée effective en formation. Ces deux événements font l'objet d'un suivi statistique régulier conduit par la Dares et Pôle emploi et sont tous les deux intéressants pour déterminer le bon numérateur d'un coût unitaire engagé.

Pour les personnes non inscrites sur les listes, ce qui est assez souvent le cas des publics les plus éloignés du marché du travail, la Dares maintient une autre base (dite « Brest ») destinée à suivre les entrées en formation au regard de l'ouverture de droits (rémunération ou accès à une protection sociale). L'écart entre les différentes sources est bien documenté.

Une difficulté à surmonter reste celle de l'unité de mesure. En effet, comme l'a souligné le deuxième rapport du conseil scientifique du PIC, le nombre de personnes en recherche d'emploi suivant plusieurs formations dans l'année est en forte augmentation. Néanmoins, dans le cadre du RUF, c'est bien le nombre d'entrées en formation, qui est pertinent pour déterminer le coût unitaire, le nombre moyen de stages par personne restant un indicateur approprié pour suivre l'impact sur les individus.

---

12. En septembre 2022, 14 régions sur 18 étaient accrochées ou en cours d'accrochage sur Agora. Les données d'ores et déjà disponibles représentaient 93 % de l'ensemble des formations attendues.

13. Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ?, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quelles-sont-les-chances-de-retour-lemploi-apres-une-formation>.

14. Quels taux de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi formés ? <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quels-taux-de-retour-lemploi-pour-les-demandeurs-demploi-formes>.

15. Quelles personnes en recherche d'emploi abandonnent leur stage en cours de formation et pourquoi ?, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quelles-personnes-en-recherche-demploi-abandonnent-leur-stage-en-cours-de-formation-et-pourquoi>.

16. Quelles compétences les personnes en recherche d'emploi acquièrent-elles en formation ?, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/publication/quelles-competences-les-personnes-en-recherche-demploi-acquierent-en-formation>

## QUELLE VALEUR AJOUTÉE POUR LES FORMATIONS DES PRE ?

La faiblesse du suivi des engagements financiers contraste avec les nombreuses sources concernant les résultats des formations, largement alimentées par les différents travaux liés à l'évaluation du PIC. De nouvelles sources sont ainsi venues compléter le suivi individuel des PRE en formation (appariement CE<sup>13</sup>, enquête post-formation, Agora...) et des travaux de nature évaluative ont été publiés par la Dares et le comité scientifique d'évaluation du PIC.

Le suivi de l'accès à l'emploi reste central dans ces travaux, mais il est notable que la fenêtre d'observation s'est nettement élargie au-delà des six mois traditionnels<sup>14</sup> parce que des études ont montré que le taux de retour à l'emploi des personnes formées devenait nettement plus élevé que celui des non-formées après des périodes plus longues.

L'enquête post-formation, réalisée par la Dares, mesure les taux d'abandon en cours de formation<sup>15</sup>, indicateur important de la qualité des formations. Cette même enquête renseigne aussi sur les apprentissages perçus par les bénéficiaires<sup>17</sup>.

Les données administratives comme Agora serviront à mieux définir les parcours de formation, notamment celles suivies successivement par une même personne.

Si les données sur les bénéficiaires sont plutôt nombreuses et régulières, elles n'épuisent toutefois pas la question de la valeur ajoutée de ces formations. Si l'objectif fixé aux formations à destination des PRE est de faciliter/accélérer leur retour à l'emploi, il désigne en creux la possibilité de mieux répondre à la demande de travail des entreprises. Or, il existe peu de travaux destinés à apprécier si ces formations diminuent à court terme les difficultés de recrutement ou si elles améliorent la capacité productive des entreprises à moyen terme. Des démarches complémentaires, sous forme d'enquêtes auprès des employeurs, par exemple, mériteraient d'être conduites pour juger de manière plus complète la valeur ajoutée de ces programmes de formation.

### 3 ENTRÉES EFFECTIVES EN FORMATION – 2021

Conseils régionaux	403 900		
POEC	41 200		
Autres « collectives »	26 500	611 300	Collectives
Pôle emploi	355 500		
dont AFC	139 700		
dont AIF	132 800		
dont POEI – AFPR	83 000	719 900	Individuelles
CPF autonome	469 400		
Autres « individuelles »	34 700		
<b>TOTAL</b>	<b>1 331 200</b>		

POEC : préparation opérationnelle à l'emploi collective.

AFC : action de formation conventionnée.

AIF : aide individuelle à la formation.

POEI : préparation opérationnelle à l'emploi individuelle.

AFPR : action de formation préalable au recrutement.

CPF : compte personnel de formation.

Sources : Jaune formation professionnelle (PLF 2023), Dares, Pôle Emploi

