

LES FORMATIONS À DESTINATION DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI

En 2022, les dépenses en faveur de la formation à destination des personnes en recherche d'emploi se sont élevées à 8,4 milliards d'euros et plus de 1,2 million de personnes ont pu entrer dans ces formations.

Le suivi des entrées et la mesure de la valeur ajoutée de ces formations pour les personnes 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 complexes la détermination d'un coût unitaire.

Les sommes mobilisées
pour la formation des personnes
en recherche d'emploi p.02

Les entrées en formation
des personnes en recherche
d'emploi p.03

De multiples sources renseignent
les liens entre formation
et trajectoire des personnes
en recherche d'emploi p.05

Trois acteurs principaux¹ interviennent dans l'accès des personnes en recherche d'emploi à des formations et ce par des modalités différentes selon la région de résidence du bénéficiaire.

Pôle emploi intervient en tant que prescripteur (ou valideur) pour tous les bénéficiaires inscrits sur ses listes (demandeurs d'emploi, DE). Il intervient aussi en tant que financeur et acheteur, selon des modalités coordonnées avec le Conseil régional. Il intervient, enfin, sur le volet rémunération pour les DE indemnisés, mais aussi pour certains DE non-indemnisés.

Le Conseil régional intervient, quant à lui, comme financeur, fréquemment via l'achat de places de formation. Il intervient aussi dans le versement de la rémunération des stagiaires et le 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) intervient aujourd'hui pour financer des formations via l'achat direct, avec ou sans abondement de Pôle emploi.

Aux côtés de ces trois principaux acteurs, il convient de rappeler l'intervention d'autres prescripteurs comme les Missions locales (pour les jeunes non-inscrits), les Conseils départementaux (pour les bénéficiaires du RSA) ou Cap emploi (pour les demandeurs d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi au titre du handicap). Du côté des financeurs, l'Agefiph intervient pour les 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 d'intervenir en tant que financeurs.

LES SOMMES MOBILISÉES POUR LA FORMATION DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI

L'ensemble des dépenses constatées annuellement sont suivies dans l'annexe du projet de loi de finances, dite « Jaune budgétaire » de la formation professionnelle. En 2022, les dépenses totales en faveur de la formation des personnes en recherche d'emploi s'élèvent à 8,4 milliards d'euros², en hausse de 3,5% par rapport à 2021³. Les rémunérations représentent plus de 47% des dépenses⁴.

	En euros	
	2021	2022
Pôle emploi	3 834	3 837
Conseils régionaux	2 192	2 426
CDC	780	872
État	769	784
Ménages	430	430
Autres financeurs*	115	53
Total	8 120	8 402

Sources : Dares, Brest, annexe au projet de loi de finances 2024, dite « Jaune formation professionnelle », calculs France compétences.

* Les autres financeurs couvrent les OPCO (POEC) et l'Agefiph.

1. On parle ici des financeurs finaux, ce qui exclut, par exemple, l'État au titre du financement des Conseils régionaux dans le cadre du Plan d'investissement dans les compétences, ou encore France compétences, qui finance intégralement la Caisse des dépôts et consignations (CDC) pour le compte personnel de formation (CPF).
2. Le total diffère de celui déterminé par la Dares (9,75 milliards d'euros), car cette dernière agrège les contrats de professionnalisation et les projets de transition professionnelle, traités dans d'autres catégories d'actions dans le RUF. Par ailleurs, pour respecter la notion de financeur final, les cofinancements du CPF réalisés par Pôle emploi sont comptabilisés ici au profit de la CDC.
3. Données définitives. Les données 2021 ont été révisées par rapport à l'édition précédente. Ce sont notamment les dépenses des Conseils régionaux qui ont été revues à la hausse.
4. Malgré l'absence des rémunérations perçues par les demandeurs d'emploi quand ils mobilisent leur CPF.

LES ENTRÉES EN FORMATION DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI⁵

Cette hausse des dépenses contraste (*voir encadré*) avec une année 2022 marquée par une légère baisse du nombre d'entrées en formation, faisant suite à une forte hausse entre 2020 et 2021¹. Le tassement est particulièrement notable pour le CPF mobilisé de manière autonome, même si le niveau demeure très supérieur à celui de 2020.



1. ÉVOLUTION DU NOMBRE D'ENTRÉES EN FORMATION SELON LE COMMANDITAIRE



Source : Dares, base Brest.

* Remarques : Les « Autres » regroupent des commanditaires variés (POEC, OPCO, État, Agefiph, financement particulier). Les CPF cofinancés par Pôle emploi sont décomptés dans les formations Pôle emploi.

⁵. Pour une description des caractéristiques des personnes entrées en formation, voir annexe au PLF 2024, dite « Jaune formation professionnelle », pp.162-166.

MESURER LES ENGAGEMENTS ET LES COÛTS UNITAIRES ?

L'inconvénient de la présentation en dépenses réside dans le fait 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 2022 au titre d'actions commencées et terminées en 2022, mais aussi d'actions décidées et/ou commencées en 2021 et achevées en 2022, comme des actions commencées en 2022 ayant donné lieu à des premiers versements, mais dont le solde ne sera payé qu'en 2023.

Le constat d'une hausse des dépenses entre 2021 et 2022, alors même que le nombre d'entrées diminue et que la durée moyenne des formations reste stable sur ces mêmes années, traduit bien cette difficulté. La hausse des dépenses en 2022 est d'abord le résultat retardé de la forte hausse des entrées entre 2020 et 2021. 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 engagements⁶ 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'emploi est rendu difficile par la multiplicité des acteurs intervenant sur ce champ et du fait de l'existence de financements croisés. Cette difficulté n'est pas nouvelle⁷ et la mise en place du PIC et des pactes régionaux a plutôt complexifié le paysage. Pôle emploi possède une comptabilité privée qui permet de reconstituer les dépenses comme les engagements. Toutefois, si le suivi réalisé couvre les actions décidées en propre par l'opérateur, il est parfois plus complexe à

réaliser pour les actions que lui délèguent les Conseils régionaux⁸, l'État ou l'Unedic⁹. Ces actions déléguées sont en effet suivies de manière autonome.

La difficulté principale réside dans le suivi des formations financées par les Conseils régionaux. La norme comptable qui s'impose à eux (norme M71) permet de suivre les dépenses¹⁰. Si le suivi des engagements (autorisations de programmes pour les investissements, autorisations 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. Surtout, l'année 2022 a été marquée par le passage progressif à une norme unique (dite M57) pour l'ensemble des collectivités locales et la possibilité d'établir une déclaration simplifiée pour les engagements.

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

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 terme¹¹ rendre compte de l'ensemble des entrées en formation avec les coûts associés. La seconde, à plus long terme, serait de faire évoluer la norme comptable M57 afin de mieux normaliser les informations sur les engagements des Conseils régionaux.

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 l'annexe sur la notion d'engagement net des annulations.

7. Voir le [rapport de la Cour des comptes 2018](#).

8. Des travaux engagés par France compétences avec Pôle emploi ont démarré en 2023 pour disposer d'un suivi de ses engagements en tant que financeur final.

9. Une des conséquences est par exemple la difficulté à connaître les allocations de l'assurance-chômage perçues quand une personne suit une formation dans le cadre de son CPF (voir encadré fiche CPF).

10. Voir l'annexe du projet de loi de finances, dite « Jaune budgétaire » de la formation professionnelle. Les comptes des Régions doivent être présentés par fonction, permettant ainsi de 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). Toutefois, des travaux de la Dares ont établi que les Conseils régionaux avaient des pratiques différentes pour le classement des formations, pointant notamment des pratiques différenciées pour le classement des formations des personnes en recherche d'emploi quand elles interviennent dans des établissements médico-sociaux.

11. Des travaux ont été engagés par l'État pour tester la possibilité de mobiliser les données d'Agora pour suivre les engagements des Régions dans les Pactes régionaux d'investissements dans les compétences.

DE MULTIPLES SOURCES RENSEIGNENT LES LIENS ENTRE FORMATION ET TRAJECTOIRE DES PERSONNES EN RECHERCHE D'EMPLOI

De nombreuses sources permettent de rendre compte des résultats des formations pour leurs bénéficiaires en recherche d'emploi. Ce champ d'observation a bénéficié des différents travaux menés dans le cadre de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences (PIC). De nouvelles sources sont ainsi venues compléter le suivi individuel des personnes en recherche d'emploi en formation (appariement ForCE¹², enquête post-formation, Agora...).

L'accès à l'emploi reste un indicateur central pour suivre les résultats des actions de formation de personnes en recherche d'emploi. Il est notable que la fenêtre d'observation s'est nettement élargie au-delà des six mois traditionnels¹³ compte tenu des travaux ayant montré que les taux de retour à l'emploi des formés et des non-formés divergeaient nettement sur des périodes plus longues.

L'enquête post-formation réalisée par la Dares permet de mesurer les taux d'abandon en cours de formation¹⁴, indicateur important de la qualité de celle-ci. Cette même enquête renseigne également le sujet des apprentissages perçus par les bénéficiaires¹⁵. Elle a aussi pu être mobilisée pour rendre compte des métiers occupés post-formation et examiner leurs liens avec les formations suivies¹⁶.

Les données administratives, comme Agora, permettront à l'avenir de mieux définir les parcours de formation, notamment les formations successives suivies par une même personne.

PEU DE DONNÉES POUR APPRÉCIER LA VALEUR AJOUTÉE DES FORMATIONS POUR L'ENTREPRISE

Les données sur les bénéficiaires sont plutôt nombreuses et régulières. Toutefois, elles n'épuisent pas la question de la valeur ajoutée de ces formations. Si l'objectif fixé aux formations à destination des personnes en recherche d'emploi est de faciliter et 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 permettant d'apprécier si ces formations diminuent à court terme les difficultés de recrutement ou améliorent à moyen terme la capacité productive des entreprises. Ces démarches complémentaires, par des enquêtes auprès des employeurs, par exemple, mériteraient d'être conduites pour juger de manière plus complète la valeur ajoutée de ces programmes de formation. Elles devraient aussi permettre de mieux éclairer les effets macroéconomiques de ces formations sur l'emploi et le chômage¹⁷.

12. Quelles sont les chances de retour à l'emploi après une formation ?

13. Quels taux de retour à l'emploi pour les demandeurs d'emploi formés ?

14. Quelles personnes en recherche d'emploi abandonnent leur stage en cours de formation et pourquoi ?

15. Quelles compétences les personnes en recherche d'emploi acquièrent-elles en formation ?

16. Troisième rapport d'évaluation du PIC, décembre 2022.

17. Les travaux d'évaluation des politiques de l'emploi s'attachent en général à distinguer les effets pour les bénéficiaires (la personne a-t-elle plus de chances d'être en emploi que si elle n'avait pas été formée – approche microéconomique) des effets plus macroéconomiques sur le niveau global de l'emploi et du chômage. En effet, l'impact de la formation pourrait être faible sur le chômage global si l'employeur avait recruté une personne non-formée en l'absence de personnes formées (effet de file d'attente).