



Inspection générale
des affaires sociales

Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation (CPF)

RAPPORT

Établi par

Sabine FOURCADE

Eve ROBERT

Véronique WALLON

Membres de l'Inspection générale des affaires sociales

- Juillet 2017 -
- N°2016-140R -

SYNTHESE

Le compte personnel de formation (CPF) est au cœur d'une réforme d'ampleur de la formation professionnelle concrétisée notamment par la loi du 5 mars 2014, fondée sur la création de droits individuels, une refonte profonde du financement, une réorganisation de la gouvernance tenant compte en particulier des nouvelles responsabilités des régions, et un renforcement du dialogue social en entreprise.

Se substituant au droit individuel à la formation (DIF), **le CPF poursuit trois objectifs** : l'exercice effectif de l'autonomie des personnes dans leurs choix de formation, la réorientation des financements et de l'offre de formation vers la montée en qualification, la réduction des inégalités d'accès à la formation. Sa construction repose sur trois grands principes :

- **un droit individuel et universel** à la formation et à un accompagnement personnalisé, le Conseil en évolution professionnelle (CEP) ; le droit à la formation est :
 - créé automatiquement pour tous les actifs dès 16 ans, et mis en œuvre dès 2015 pour les salariés et les demandeurs d'emploi,
 - totalement portable : à la différence du DIF, les droits acquis suivent la personne tout au long de sa vie professionnelle et indépendamment de son statut professionnel, et le titulaire doit pouvoir mobiliser son compte de façon autonome,
 - partiellement opposable : le salarié peut utiliser son CPF sans accord de l'employeur lorsque la formation s'effectue hors temps de travail, et le demandeur d'emploi voit son projet validé de droit dès lors que son CPF suffit à le financer,
 - alimenté en heures et rechargeable : la loi prévoit un rythme annuel d'alimentation automatique du compte et un plafond de l'épargne exprimés en heures,
- **ciblé sur les formations qualifiantes** les mieux adaptées aux besoins du marché du travail, directement par la loi ou via la constitution de listes de certifications éligibles : les formations doivent aboutir à une certification inscrite sur ces listes pour être financées par le CPF,
- favorisant la **co-construction de parcours de formation** avec l'employeur, la branche professionnelle ou Pôle emploi, lesquels peuvent abonder les droits inscrits sur le compte, et décident des modalités de prise en charge des coûts de la formation.

Le financement du CPF est assuré :

- pour les salariés par une part dédiée de la contribution des entreprises, représentant 0,2% de leur masse salariale, mutualisée au sein des OPCA,
- et pour les demandeurs d'emploi par le FPSPP, à qui est affecté une part de la contribution des entreprises aussi égale à 0,2 %, et qui en utilise une partie pour refinancer Pôle emploi et les régions.

La gouvernance du CPF est organisée selon deux dimensions de concertation : quadripartite (Etat, régions, partenaires sociaux) à travers le CNEFOP et les CREFOP, et paritaire, via le COPANEF et les COPAREF.

La mission a constaté qu'au regard de ces ambitions, et malgré un volontarisme incontestable dans son déploiement depuis le vote de la loi, la place du CPF reste fragile, et qu'il existe un risque réel de s'éloigner des objectifs initiaux. Elle a ensuite recherché les conditions pour que le CPF devienne un outil majeur de transformation de la formation professionnelle vers l'accès à la qualification pour tous.

1. Un dispositif connu, un déploiement volontariste mais compliqué, et une place non encore stabilisée, avec le risque de s'éloigner des objectifs initiaux

Le CPF a une notoriété de principe, mais n'a pas modifié la donne en matière de formation professionnelle. L'enquête commanditée par la mission montre que le CPF est connu de 2/3 des salariés du privé et de la moitié des demandeurs d'emploi. Mais d'une part cette notoriété est inégale selon les catégories de population, d'autre part les actifs en ont généralement une connaissance superficielle, et n'intègrent toujours pas la formation dans leur parcours professionnel : moins d'un chômeur sur deux et moins de quatre salariés sur dix ont l'intention de s'engager dans un projet de formation.

La mise en œuvre du CPF a été préparée très rapidement mais le volontarisme des acteurs s'est heurté à la complexité de l'ingénierie du dispositif. L'échéance du 1^{er} janvier 2015 a été respectée et 25 millions de comptes pouvaient effectivement être mobilisés au 4 janvier 2015. Mais de fait, et alors que le DIF disparaissait effectivement dès le 1^{er} janvier 2015 :

- l'élaboration des listes de certifications s'est avérée laborieuse alors qu'elle constituait un des moteurs de la réforme. Ces listes sont élaborées à trois niveaux : national et interprofessionnel par le COPANEF, professionnel de branche avec les CPNE, et régional par les COPAREF ;
- les délais nécessaires à l'appropriation par les entreprises, les financeurs et les organismes de formation n'ont pas été bien estimés et aucune période de transition ni de prévenance n'a été organisée ;
- la conception d'un système d'information *ad hoc* a privilégié l'architecture «gestion de comptes», ce qui a contribué à l'ouverture du dispositif à date mais pénalisé l'ergonomie pour les utilisateurs et retardé la mise en place des fonctionnalités d'interface avec les financeurs ;
- le CEP, exercé par les cinq réseaux prévus par la loi¹, a été mis en place progressivement et n'a pu compenser par l'accompagnement les défauts d'ergonomie du système.

Après une année 2015 d'installation difficile, **les résultats 2016** sont en forte progression, mais restent modestes par rapport au volume des actifs : 4,35 millions de comptes sont activés et 849 000 dossiers validés au 31 mars 2017, dont près de 2/3 de demandeurs d'emploi.

De plus, les choix de formations sont très concentrés : les 10 types de formations les plus demandés représentent un tiers des dossiers de demandeurs d'emploi et 60 % des dossiers de salariés.

Mais au-delà des chiffres, les entretiens et les enquêtes montrent que le CPF peine encore à trouver sa place dans le paysage de la formation et que son usage n'est pas stabilisé.

Les usagers font part d'une certaine déception et ne perçoivent souvent pas clairement ce que leur apporte le CPF : les droits et les possibilités ouvertes sont différents selon leur statut au moment de l'activation du compte et l'accès pratique à la formation reste un « parcours du combattant », le dispositif des listes leur apparaît bloquant et inéquitable entre régions, entre branches et entre statuts, et les logiques de financement et d'abondement opaques. Le CPF tend à être utilisé comme levier d'une reconversion (un quasi CIF sans ses contraintes), ou, le plus souvent, pour des formations transverses plutôt courtes avec une forte concentration sur les langues et l'informatique (un quasi DIF, mais nécessairement certifiant). Face à la complexité d'usage, le salarié s'en remet à sa DRH et le demandeur d'emploi au service public de l'emploi : l'autonomie ne progresse pas réellement.

¹ Les OPACIF/Fongecif, Pôle emploi, l'Apec, Cap emploi et les missions locales.

Pôle emploi, en dépit de l'effort incontestable de transformation conduit depuis deux ans, ne semble pas avoir encore modifié en profondeur les pratiques d'accompagnement et d'instruction des projets de formation des demandeurs d'emploi. Par ailleurs la définition par le FPSPP d'un taux de refinancement faible, appliqué par Pôle emploi comme un taux plafond, constitue de fait une monétisation des heures dont bénéficient les demandeurs d'emploi, qui pèse sur les décisions individuelles d'attribution de formation, même financées avec le CPF, en contradiction avec l'esprit des textes.

Les entreprises ne perçoivent souvent pas clairement comment articuler le CPF avec leurs plans de formation et voient alors le CPF comme un « dispositif de plus ». A l'exception de quelques secteurs ou très grandes entreprises, les DRH ont tardé à s'emparer dans le dialogue interne du CPF comme d'un outil de co-investissement, privilégiant des usages de type DIF. Les relations sociales en entreprise ne semblent pas encore avoir investi le thème de la formation. Dans ce contexte les entreprises tendent soit à « optimiser » leur dépense de formation au fur et à mesure de l'élargissement des listes, soit à se désintéresser du CPF au profit d'autres dispositifs de financement lorsque les conditions de prise en charge du CPF se durcissent.

L'offre de formation s'adapte lentement aux changements qu'appelle la logique du CPF, et l'abondance de financements disponibles en début de période a pu gonfler les coûts. L'adaptation au numérique reste largement à réaliser, le retard dans le découpage des formations certifiantes en blocs de compétence rend inaccessible la plupart des certifications du RNCP. Le marché amorce sa restructuration mais il demeure un marché d'offre, et restera éclaté, pléthorique, non orienté et non labellisé si les processus de certification professionnelle et les procédures qualité des formations ne sont pas rationalisés dans un calendrier annoncé et tenu.

Les organismes financeurs, alors que l'un des intérêts du CPF est de fédérer plusieurs financeurs sur un projet de formation, risquent de revenir pour plus de simplicité d'usage à des pratiques en tuyaux d'orgue, au détriment des usagers et des entreprises. A défaut de stratégie concertée, la rationalisation inévitable après deux ou trois ans de relative abondance au sein des OPCA pourrait conduire à des divergences de pratiques importantes, par exemple sur les taux de prise en charge, notamment dès lors que l'extension des usages ne serait pas financièrement assurée.

La professionnalisation de l'accompagnement (CEP), au sens de la loi de 2014, est encore loin du niveau opérationnel attendu - aide à la définition du projet d'évolution, puis le cas échéant ingénierie de formation. Or, même si le dispositif évolue vers une meilleure accessibilité, l'autonomie des personnes nécessite, dès lors que l'on recherche une dynamique durable, la possibilité d'une médiation professionnelle entre le salarié, son employeur, le financeur et l'offre de formation. A défaut, le CPF risque de reproduire, voire d'amplifier, les inégalités d'accès à la formation.

Enfin, **la régulation du système** s'appuie sur des acteurs et des leviers qui conservent pour l'essentiel les schémas préexistants, avec le risque de laisser le CPF s'éloigner de ses objectifs initiaux. Le mécanisme des listes d'éligibilité au CPF présente dans les faits une plus-value limitée en termes de régulation, notamment par défaut d'outillage préalable à sa mise en place, imposée au surplus dans un calendrier très contraint. Au fur et à mesure des actualisations, le contenu des listes d'éligibilité rejette celui du RNCP et est en réalité un reflet de l'offre de formation plus que le fruit d'une vision stratégique des besoins en compétences. Les travaux de nature prospective sur ces besoins s'organisent de manière disparate et désordonnée.

Par ailleurs il n'y a pas de régulation financière globale assumée, chaque financeur ajustant pour lui-même, en fonction du rythme de montée en charge et des évolutions de coûts qu'il anticipe, les paramètres de financement du CPF pour ses « ressortissants ».

Ce défaut de régulation nationale et interprofessionnelle rend encore plus complexe la maîtrise des coûts de formation, mais il est aussi porteur de distorsions de traitement injustifiables et intenables dans la durée vis à vis des titulaires et de dérive des usages par rapport aux objectifs initiaux. Il ne pèse pas tant – à l'heure actuelle en tous cas – sur la soutenabilité financière du CPF que sur l'application des principes fondateurs et l'avenir même du CPF tel qu'il a été conçu en 2013-2014.

Au total, les lignes de force du CPF, lorsqu'elles sont connues, sont comprises et leur légitimité est reconnue. Mais le CPF apparaît souvent comme un « élément supplémentaire de complexité » et les débuts difficiles de son déploiement ont généré des tensions démobilisatrices encore perceptibles. En ne répondant pas aux attentes et en dérivant de ses objectifs, il risque de ne pas trouver sa place et *a fortiori* de ne pas structurer la transformation du système, au détriment des acteurs les plus éloignés de la formation, les personnes les moins qualifiées et les petites et moyennes entreprises.

2. Les conditions pour que le CPF constitue effectivement un outil de transformation de la formation professionnelle vers l'accès à la qualification pour tous

2.1 Il convient d'abord de conforter les fondamentaux du CPF

L'ambition qualifiante devrait être confirmée, notamment en augmentant fortement le volume du CPF. La mission propose de travailler sur la base d'un doublement du rythme annuel d'alimentation et du plafond, et d'un financement de l'ordre de 0,5 % de la masse salariale par redéploiement total ou partiel des financements actuels (CPF, CIF et 0,2 % FPSPP).

Rendre les parcours qualifiants effectivement accessibles à tous les actifs nécessite également d'accélérer le **découpage des certifications en blocs de compétences** et d'organiser leur transférabilité d'une certification à l'autre, en s'appuyant sur une nouvelle architecture.

Le CIF pourrait être réorienté vers les formations lourdes de reconversion, dans l'optique d'une inclusion à terme du CIF au sein du CPF dont il constituerait le « produit formation longue personnalisée », et **le CPF recentré sur le financement de la formation professionnelle**, la levée des freins à l'accessibilité à l'emploi relevant d'autres logiques.

La dynamique de co-responsabilité apparaît vertueuse mais encore fragile, et la mission considère qu'il est important de la conforter par le **développement du rôle de conseil des OPCA**, et donc de leur maillage territorial, vis-à-vis des entreprises, notamment les PME-TPE, **ainsi que par le développement massif et la valorisation du CEP** : les OPCA pourraient être sollicités pour développer le CEP auprès des salariés.

La mission a pu constater l'intérêt des synergies déployées par des OPCA également OPACIF et propose l'engagement du **rapprochement des OPCA et des OPACIF/Fongecif**, qui contribuerait en outre à mutualiser les ressources et à renforcer leur efficacité.

S'agissant de l'autonomie de l'utilisateur, la mission propose d'agir principalement sur deux leviers :

- **la garantie de l'exercice effectif des droits**, que le titulaire soit salarié ou demandeur d'emploi, notamment la garantie de l'effectivité du consentement, celle de pouvoir mobiliser son CPF en déduction d'un éventuel reste à charge et l'organisation d'une procédure de recours ou de médiation en cas de refus du projet
- l'instauration du CPF comme un « **droit numérique** » en poursuivant l'urbanisation et les améliorations de l'ergonomie du système d'information et du site internet –désormais intégré au site du CPA– et en développant effectivement un « circuit court » totalement dématérialisé.

2.2 Il s'agit également de renforcer la régulation financière et stratégique du CPF

La régulation de l'objectif « garantie qualifiante du CPF » passe désormais de manière impérative par la **rénovation de la politique de certification professionnelle** : le bilan de deux années de fonctionnement des listes d'éligibilité montre la modestie, dans le cadre obsolète de l'organisation actuelle de la certification, de la plus-value de ce dispositif qui a pourtant engagé une énergie considérable. La mission considère donc qu'il convient d'abord d'engager la modernisation du RNCP et de l'inventaire et d'accroître les capacités de régulation de la CNCP. Dès lors il serait possible de **rendre éligibles au CPF l'ensemble des certifications référencées au RNCP et à l'inventaire** et de supprimer les listes, ce qui constituerait une puissante et efficace mesure de simplification et de lisibilité.

Il s'agit là d'un chantier de plusieurs années et la mission propose des mesures d'amélioration à court terme du mécanisme des listes, notamment l'accessibilité pour tous à toutes les listes, la publication par les instances décisionnaires de l'éligibilité de leurs critères et des modalités de leurs décisions, ainsi que l'instauration d'un « droit d'initiative » ouvert auprès de ces instances aux individus ou aux CEP pour promouvoir la prise en charge d'une certification « hors listes » et en obtenir le cas échéant l'éligibilité.

La régulation de la qualité des formations – dont le décret « qualité » du 30 juin 2015 pose les bases – fait l'objet d'initiatives collaboratives des financeurs à travers la construction du « DATA DOCK » qu'il convient de saluer et d'encourager. La mission propose que les indicateurs qualité reconnus des organismes et des formations soient publiés et valorisés, notamment dans le système d'information CPF.

Enfin, il est temps d'**améliorer la régulation financière du CPF en lui donnant une dimension nationale et interprofessionnelle**.

Le système actuel est fondé notamment sur le choix de l'heure comme unité de compte pour l'usager, la conversion de l'heure en euros s'opérant « en back office » au sein des organismes financeurs notamment par les politiques d'abondement, de taux de prise en charge et d'achat de formations. La mission considère, quelle que soit l'unité de compte choisie, que ce dispositif nécessite désormais une régulation nationale et interprofessionnelle.

L'option du « compte personnel en euros » ne changerait en effet pas fondamentalement cette nécessité de régulation des droits. Le compte en euros - qui revient à reporter la conversion euros/heures sur le titulaire – est sans doute mieux adapté aux nouvelles modalités pédagogiques et plus proche des repères de la vie courante. Mais il appelle également la définition – complexe et délicate - de montants de référence différenciés, qui rendent compte des disparités de besoins en compétences et de coûts de formation associés par catégories d'actifs, et qui limitent le risque d'une dynamique inflationniste d'un marché encore largement asymétrique et immature.

La mission propose que, comme l'usage du CPF, la gouvernance du CPF soit simplifiée. Le CNEFOP pourrait être chargé du pilotage stratégique et financier du CPF, compte tenu de l'esprit actuel de ses missions et de sa composition quadripartite. Le COPANEF conserverait ses missions propres de définition des politiques paritaires de l'emploi et de la formation professionnelle et pourrait constituer le collège paritaire du CNEFOP. Le FPSPP en deviendrait pour sa part le collège tripartite (Etat-partenaires sociaux), dans le contexte de l'application effective du CPF aux agents publics et aux indépendants. De même au niveau régional, le COPAREF constituerait le collège paritaire du CREFOP.

Cet ensemble garantirait l'ensemble de la régulation : celle de la qualification avec une participation du CNEFOP à haut niveau de la politique de certification, celle de la qualité, celle de l'équité et celle de la soutenabilité financière. **Le regroupement de ses ressources de gouvernance et de fonctionnement, lié à l'allégement lié à l'extinction des listes, donnerait à la gouvernance, sous l'égide du CNEFOP, la force et la capacité d'influence qui lui manquent encore aujourd'hui.**

SOMMAIRE

SYNTHESE	3
RAPPORT	11
1 DES AMBITIONS INITIALES FORTES, UNE INGENIERIE DE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE QUI A CONTRARIE UN DEMARRAGE VOLONTARISTE.....	12
1.1 Des ambitions initiales fortes.....	12
1.1.1 Le CPF, créé à l'initiative des partenaires sociaux, est au cœur de la refonte globale de la formation professionnelle	12
1.1.2 Un droit individuel orienté vers la montée en qualification et l'accès à la formation de tous les publics	16
1.2 Une ingénierie de mise en œuvre complexe.....	20
1.2.1 Les listes de certifications éligibles sont élaborées par les partenaires sociaux à trois niveaux.....	20
1.2.2 Le montage financier repose sur un double niveau de mutualisation associé à des politiques d'abondement.....	21
1.2.3 La gestion et la mobilisation des comptes CPF s'appuie sur un système d'information ad hoc	23
1.3 Cette complexité a contrarié un démarrage volontariste	25
1.3.1 Une réforme déployée dans des délais très courts	25
1.3.2 Une montée en charge quantitative progressive.....	27
2 APRES DEUX ANS, LA PLACE DU CPF RESTE FRAGILE ET IL RISQUE DE S'ÉLOIGNER DE SES OBJECTIFS INITIAUX	28
2.1 La plasticité de ses usages reflète la difficulté du CPF à trouver sa place au sein du paysage de la formation professionnelle	28
2.1.1 La typologie des formations financées révèle des usages proches tantôt du CIF et tantôt du DIF	28
2.1.2 L'offre de formation ne s'adapte que lentement aux changements qu'appelle la logique du CPF	31
2.2 Les acteurs ne se sont pas pleinement approprié les logiques d'autonomie et de co-construction.....	34
2.2.1 Le service public de l'emploi constraint par ses logiques financières.....	34
2.2.2 L'appropriation dans les entreprises est lente et inégale	38
2.2.3 En l'absence de politiques d'accompagnement adaptées, le CPF risque de reproduire, voire d'amplifier, les inégalités d'accès à la formation.....	43

2.3 L'accès au CPF reste inéquitable et complexe, à rebours des ambitions des partenaires sociaux et du législateur	44
2.3.1 Une universalité imparfaite : des droits et possibilités différents selon le statut de l'usager	44
2.3.2 Le CPF demeure complexe d'accès et d'usage	47
2.4 La régulation du système s'appuie sur des acteurs et des leviers qui conservent pour l'essentiel les schémas préexistants	52
2.4.1 Le mécanisme des listes d'éligibilité au CPF présente dans les faits une plus-value très limitée en termes de régulation	52
2.4.2 Une régulation financière non assumée	54
2.4.3 Un défaut de pilotage stratégique qui risque de faire diverger les logiques des différents acteurs	56
3 QUELLES CONDITIONS POUR FAIRE DU CPF L'OUTIL MAJEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ?.....	58
3.1 Conforter les fondamentaux du CPF : une vocation qualifiante, l'émancipation des actifs, la co-construction des projets de formation	58
3.1.1 Augmenter fortement le volume du CPF pour conforter sa vocation qualifiante.....	58
3.1.2 Développer l'émancipation des usagers du CPF, en valorisant les logiques de co-construction.....	61
3.2 Renforcer la régulation financière et stratégique du CPF	64
3.2.1 Renoncer à faire des listes de formation éligibles un levier de régulation.....	64
3.2.2 Améliorer la régulation financière du dispositif dans le cadre d'une gouvernance rénovée.	67
3.2.3 S'appuyer sur une stratégie de compétences organisée et outillée	71
RECOMMANDATIONS DE LA MISSION	73
LETTRE DE MISSION	75
LISTE DES PERSONNES RENCONTREES	79
LISTE DES ANNEXES ET PIECES JOINTES	91
ANNEXE 1 : LE DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION (DIF) - CADRE LEGAL, RAPPEL DES CHIFFRES, ELEMENTS DE BILAN	93
ANNEXE 2 : LE CONSEIL EN EVOLUTION PROFESSIONNELLE (CEP)	97
ANNEXE 3 : CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES DU CPF	111
ANNEXE 4 : LES LISTES DE CERTIFICATIONS ELIGIBLES	113
ANNEXE 5 : LES BLOCS DE COMPETENCES	133
PIÈCE JOINTE 1 : NOTORIETE DU CPF AUPRES D'USAGERS POTENTIELS	137
PIÈCE JOINTE 2 : ETUDE QUALITATIVE RELATIVE AU CPF	163
PRINCIPAUX SIGLES UTILISES	225

RAPPORT

Par lettre de mission du 16 décembre 2016 complétée le 21 février dernier, le chef de l'Inspection générale des affaires sociales (Igas) a missionné Sabine Fourcade, Antoine Magnier², Eve Robert et Véronique Wallon pour l'établissement d'un bilan d'étape sur le compte personnel de formation (CPF).

Pour conduire cette évaluation, la mission a pu compter sur le concours du Conseil national de l'emploi et de la formation professionnelle (CNEFOP) qui préparait son propre rapport annuel 2017. Elle a rencontré plus d'une centaine de personnes au cours d'environ 80 entretiens. Elle a effectué deux déplacements en régions Bretagne et Grand Est, animé deux tables rondes réunissant des acteurs locaux, assisté à plusieurs rendez-vous entre opérateurs et usagers et fait réaliser par l'Institut BVA, avec le support du Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique (SGMAP), deux enquêtes, dont les résultats détaillés figurent en pièce jointe :

- une enquête quantitative réalisée du 24 mars au 20 avril 2017 auprès de 1209 salariés et 184 demandeurs d'emploi sur la base d'un échantillonnage établi selon la méthode des quotas (cf. PJ 1) ;
- une enquête qualitative destinée à mieux cerner les pratiques et identifier des pistes concrètes d'amélioration. Cette enquête a été menée en mai 2017 auprès de 24 personnes, ayant effectué (pour 6 d'entre elles) ou validé (pour 6 autres) leur projet de formation, ou ayant activé leur compte personnel de formation sans aller jusqu'au bout de la construction d'un projet (pour les 12 autres). Les entretiens téléphoniques ont duré 1h 30 et le choix des personnes a été fait de manière à refléter les critères habituels d'échantillonnage (statut de la personne au regard de l'emploi, taille de l'entreprise etc. - cf. PJ 2).

A l'issue de ses travaux, la mission constate que le CPF est le produit d'une ambition forte de réforme de la formation professionnelle, mise en œuvre avec volontarisme mais selon une ingénierie administrative et financière complexe (1). De ce fait, après deux années de mise en œuvre, la place du CPF reste fragile et celui-ci risque de s'éloigner de ses objectifs initiaux (2). Un certain nombre d'évolutions, tant dans ses usages que dans sa régulation, sont donc nécessaires pour que le CPF puisse devenir un outil majeur de la formation professionnelle pour l'ensemble des actifs (3).

² Antoine Magnier a été affecté fin février 2017 à d'autres travaux.

1 DES AMBITIONS INITIALES FORTES, UNE INGENIERIE DE MISE EN ŒUVRE COMPLEXE QUI A CONTRARIE UN DEMARRAGE VOLONTARISTE

1.1 Des ambitions initiales fortes...

1.1.1 Le CPF, créé à l'initiative des partenaires sociaux, est au cœur de la refonte globale de la formation professionnelle

1.1.1.1 Le constat d'une nécessaire mutation

Un peu plus de quarante ans après la loi fondatrice du 16 juillet 1971³, l'ensemble des acteurs ou observateurs du domaine partagent le constat de la nécessaire mutation de l'organisation de la formation professionnelle française : en instituant l'obligation pour les entreprises de cotiser pour la formation professionnelle, la loi a organisé le financement et le système de la formation professionnelle continue, sa montée en puissance, et assis le paritarisme de sa gestion. De fait les employeurs consacraient en 2011 plus de 11Mds€ à la formation de leurs salariés, plus du double de leurs obligations légales.

Mais contrairement aux objectifs assignés en 1971, les inégalités sont restées fortes, voire croissantes, dans l'accès à la formation, selon que les actifs sont salariés en CDI, en contrat atypique ou demandeurs d'emploi, selon le sexe et le niveau de qualification, selon la taille de l'entreprise⁴. La création de droits individuels intervenue depuis lors visait, notamment, à réduire ces inégalités d'accès, mais n'y est pas parvenue : le dispositif du Droit individuel à la formation (DIF), créé par la loi du 4 mai 2004⁵, est resté peu connu, peu utilisé, et rarement à des fins qualifiantes (cf. annexe1).

Les modalités de financement – obligation fiscale, mutualisation partielle par les organismes collecteurs – constituent pour les entreprises une « obligation fiscale : payer », pas une « obligation sociale : former »⁶ ; réciproquement, le système n'incite pas non plus les actifs à un engagement dans une logique d'investissement dans la formation, alors même que la demande spontanée de formation, particulièrement dans une perspective qualifiante, est faible ; le système de financement se trouve ainsi largement déconnecté des finalités ou des priorités de la formation continue, notamment la sécurisation des parcours et l'amélioration de la compétitivité des entreprises.

Un des effets collatéraux de cette « obligation de dépenser » est l'alimentation sans contrôle qualité ni labellisation lisible et reconnue d'un marché de la formation éclaté et pléthorique (plus de 60 000 prestataires de formation avant la réforme).

³ Loi n° 71-575 du 16 juillet 1971 portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente.

⁴ Voir par exemple Sébastien GOSSIAU, Patrick POMMIER, *La formation des adultes. Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés*, N°1468, octobre 2013.

⁵ Loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social.

⁶ Gérard CHERPION, Jean-Patrick GILLE, *Rapport d'information n°3558 sur l'application de la loi du 5 mars 2014*, Assemblée Nationale.

Ces constats prennent d'autant plus de force dans un contexte économique, social et territorial qui évolue fortement :

- La transformation des métiers renforce la nécessité d'orienter les financements de manière cohérente avec les qualifications attendues, en niveau et en domaine de qualification.
- Les trajectoires individuelles – par choix ou obligation – sont de moins en moins définies à l'issue de la formation initiale et se caractérisent par une mobilité entre statuts ou des cumuls de statuts plus fréquents⁷.
- La persistance d'un taux élevé de chômage, notamment de longue durée, appelle des dispositifs structurels et une politique rénovée de la formation des demandeurs d'emploi, politique dont les difficultés et les insuffisances ont été décrites à plusieurs reprises⁸.
- La notion de sécurisation des parcours professionnels et le rôle de la formation comme levier de cette sécurisation prennent de ce fait une importance croissante et un droit nouveau émerge, celui de l'employabilité, appelant en retour un engagement des salariés⁹.
- Depuis la loi du 13 août 2004¹⁰, les régions sont l'échelon de compétence de droit commun en matière de formation professionnelle et en sont devenues le premier financeur s'agissant des jeunes et des demandeurs d'emploi (4,5 Mds€ en 2011) ; cependant elles n'exercent pas pleinement une fonction de chef de file en la matière ; les perspectives de la loi NOTRe¹¹ et de la réforme des territoires régionaux reposent la question de la constitution au niveau régional d'un bloc de compétences cohérent.

1.1.1.2 La création du CPF s'inscrit dans une réforme de plus grande envergure

C'est dans ce contexte que s'inscrit la création du CPF par l'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 (article 5), consolidé par la loi du 14 juin 2013¹² (article 5). Un deuxième ANI du 14 décembre 2013 puis la loi du 5 mars 2014¹³ en concrétisent la mise en œuvre et l'inscrivent dans une réforme d'ensemble qui modifie en profondeur les équilibres de la formation professionnelle.

La réforme définit les modalités de capitalisation, d'utilisation et d'abondement de ce nouveau droit individuel pour tous les actifs, rompant ainsi avec le cantonnement historique du financement de la formation professionnelle, cotisations sociales pour les salariés d'un côté, budget de l'Etat pour les demandeurs d'emploi de l'autre. Elle organise dans le même temps un droit à l'accompagnement pour tous, à tout moment du parcours professionnel et quel que soit le statut, avec le conseil en évolution professionnelle (CEP).

⁷ En 2016, selon la DARES, 8,5 % des actifs sont pluriactifs et 15 % des travailleurs indépendants exercent aussi une activité salariée. Près de la moitié des non salariés exerçaient antérieurement une activité salariée.

⁸ Notamment Paulo GEMELMO, Anousheh KARVAR et Bruno VINCENT, *Evaluation partenariale de la politique de formation professionnelle des demandeurs d'emploi*, IGAS, 2013.

⁹ Cour de cassation 2007 : obligation de l'employeur à former pour assurer l'employabilité

¹⁰ Loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

¹¹ Loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République.

¹² Loi n° 2013-504 du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi.

¹³ Loi n°2014-288 du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale.

Le rôle majeur des entreprises dans la formation professionnelle est renforcé : la fin de l'obligation fiscale est conjuguée avec une responsabilité accrue de maintien et de développement des compétences des salariés, concrétisée par un entretien professionnel généralisé¹⁴; les représentants du personnel doivent être consultés sur la stratégie de l'entreprise et les orientations de la formation professionnelle, ainsi que sur la gestion des compétences¹⁵.

Une gouvernance quadripartite complétée d'instances paritaires est mise en place aux niveaux national et régional afin d'animer la concertation autour de la politique de formation professionnelle.

Encadré 1 : Les instances de gouvernance créées par la loi du 5 mars 2014

A l'échelle nationale :

- Le Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) est l'instance quadripartite chargée de la concertation, du suivi, de la coordination et de l'évaluation des politiques de l'emploi, de l'orientation et de la formation professionnelle initiale et continue. Il est consulté sur les différents projets légaux, réglementaires ou conventionnels relevant de son champ.
- Le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle (COPANEF) assure la coordination entre partenaires sociaux interprofessionnels et professionnels autour des questions de formation professionnelle et d'emploi. Il est chargé de définir les orientations politiques paritaires et d'assurer leur suivi et leur coordination avec les politiques menées par les autres acteurs.

Au niveau régional :

- Les Comités régionaux de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CREFOP), coprésidés par les préfets de région et les présidents de conseils régionaux, sont des instances quadripartites chargées des fonctions de diagnostic, d'étude, de suivi et d'évaluation des politiques d'orientation, de formation professionnelle et d'emploi sur le territoire. En particulier, ils participent à l'élaboration et à l'animation des Contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles (CPRDFOP) et établissent chaque année un bilan régional des actions financées. Ils sont consultés sur les documents stratégiques du secteur (convention Etat-Région organisant le Service public régional de l'orientation (SPRO), convention Région-Pôle emploi, convention régionale emploi-formation-orientation, carte des formations professionnelles initiales).
- Les Comités paritaires interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (COPAREF), déclinaisons locales du COPANEF, assurent le déploiement des politiques paritaires en matière de formation et d'emploi.

1.1.1.3 Et s'intègre notamment dans une réforme profonde du financement de la formation professionnelle

La loi du 5 mars 2014 a modifié profondément le financement de la formation professionnelle, supprimant l'obligation fiscale et mettant en place une contribution unique, effective à compter de la collecte réalisée en 2016 sur la masse salariale 2015, réduite à 1% pour toutes les entreprises de plus de 10 salariés, au lieu de 1,6 % pour les entreprises de 20 salariés et plus¹⁶.

¹⁴ Il devient obligatoire dans les entreprises de plus de 50 salariés

¹⁵ Dans les entreprises de plus de 300 salariés, une négociation doit avoir lieu tous les trois ans sur la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Elle doit s'appuyer sur les travaux des observatoires de branche et traiter des critères de mobilisation et d'abondement du CPF des salariés.

¹⁶ Le taux est inchangé pour les entreprises de moins de 10 salariés, abaissé de 1,05 % à 0,55 % pour celles de 10 salariés (seuil élevé au 10^{ème} salarié en 2016), et de 1,05 % à 1 % pour celles de 11 à 20 salariés.

Tableau 1 : Contribution en % de la masse salariale des entreprises

sections	1 à 10 salariés	11 à 49 salariés	50 à 299 salariés	300 salariés et plus
Plan de formation	0,40 %	0,20 %	0,10 %	-
CPF	-	0,20 %	0,20 %	0,20 %
Professionnalisation	0,15 %	0,30 %	0,30 %	0,40 %
CIF	-	0,15 %	0,20 %	0,20 %
FPSPP	-	0,15 %	0,20 %	0,20 %
Total	0,55 %	1 %	1 %	1 %

Source : *Loi du 5 mars 2014*

L'ensemble des contributions est donc regroupé en une contribution unique, la contribution obligatoire au titre du plan de formation étant supprimée pour les entreprises de plus de 300 salariés. La contribution unique inclut **un financement dédié du CPF par la collecte dans les entreprises d'au moins 11 salariés de 0,2 % de la masse salariale.**

La collecte est assurée par les Organismes paritaires collecteurs agréés (OPCA), chargés du versement au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP) et aux Organismes paritaires collecteurs gestionnaires du congé individuel de formation (OPACIF) ; les contributions des entreprises sont mutualisées dès leur réception à l'OPCA au sein des cinq sections de financement, à l'exception de la section consacrée au plan de formation pour laquelle les contributions sont regroupées entre entreprises de même taille, la mutualisation n'étant possible que des entreprises de 50 salariés et plus vers celles de moins de 50 salariés¹⁷.

Dans ce nouveau contexte, amplifié par la réduction du nombre d'OPCA réalisée depuis une réforme de 2009, les OPCAs ne sont plus les financeurs attitrés des plans de formation et voient leur rôle évoluer vers une offre de service d'accompagnement des entreprises dans l'élaboration de leurs politiques de formation. Si la contribution unique est versée à l'OPCA choisi par la branche, l'entreprise peut choisir de verser une contribution volontaire supplémentaire à l'OPCA de son choix.

Les OPACIF et en leur sein le réseau des Fonds de gestion des CIF (Fongecif), quant à eux, perdent leur rôle de collecteur et voient leurs missions redéployées, outre le montage et le financement des CIF, vers le conseil aux salariés, notamment via le CEP.

¹⁷ Article L. 6332-3-2 du code du travail.

1.1.1.4 En 2017, le CPF est intégré dans le Compte personnel d'activité (CPA)

Le CPF prend sa place, depuis le 1^{er} janvier 2017, comme l'une des trois composantes du Compte personnel d'activité (CPA) créé par la loi du 17 août 2015¹⁸, et dont le contenu a été précisé par la loi du 8 août 2016¹⁹. La loi donne pour objectif au CPA « *de renforcer l'autonomie et la liberté d'action de son titulaire et de sécuriser son parcours professionnel en supprimant les obstacles à la mobilité* »²⁰; le titulaire du CPA « *décide de l'utilisation de ses droits* » et a droit à un « *accompagnement global et personnalisé* ». Le CPA s'inscrit ainsi dans le prolongement du CPF.

Le CPA constitue, en réalité, une enveloppe qui regroupe trois comptes personnels et organise la conversion des droits entre eux²¹: le CPF, le Compte engagement citoyen (CEC), qui recense les activités bénévoles ou de volontariat, et le Compte personnel de prévention de la

pénibilité (C3P), destiné aux salariés exposés à des facteurs de pénibilité. Le CPF constitue le pivot du CPA, dans la mesure où les deux autres comptes permettent d'acquérir des heures de formation.

- Le CEC permet d'acquérir des heures de formation à raison de l'exercice des activités bénévoles²², dans la limite d'un plafond de 60 heures. Il n'est pas encore opérationnel.
- Chaque point acquis au C3P permet d'acquérir 25 heures de formation²³. D'autres usages sont possibles (financement d'un passage à temps partiel ou d'un départ en retraite anticipé), mais une réserve de 20 points (soit 500 heures) est obligatoirement consacrée à la formation professionnelle. A l'issue de la campagne de déclaration conduite pour l'année 2016, 512 162 salariés disposent d'un compte pénibilité²⁴.

1.1.2 Un droit individuel orienté vers la montée en qualification et l'accès à la formation de tous les publics

1.1.2.1 Un droit individuel, portable et opposable

Le CPF est défini dès l'article L. 6111-1 du code du travail qui porte sur les objectifs et le contenu de la formation professionnelle: « *Afin de favoriser son accès à la formation professionnelle tout au long de la vie, chaque personne dispose dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à la retraite, indépendamment de son statut, d'un compte personnel de formation qui contribue à l'acquisition d'un premier niveau de qualification ou au développement de ses compétences et de ses qualifications en lui permettant, à son initiative, de bénéficier de formations.* »

Dès cet article inaugural, puis aux articles L. 6323-1 à L. 6323-23, le législateur organise un droit individuel, exercé de manière identique tout au long de la vie quels que soient la situation et le statut de la personne.

¹⁸ Loi n°2015-994 du 17 août 2015 relative au dialogue social et à l'emploi.

¹⁹ Loi n° 2016-1088 du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels.

²⁰ Article L. 5151-1 du code du travail.

²¹ Article L. 5151-5.

²² A titre d'exemple, 6 mois de service civique ouvrent droit à 20 heures de formation.

²³ Article R4162-4.

²⁴ Note de la CNAV au Conseil d'orientation des retraites, novembre 2016

Le CPF est un compte individuel comptabilisé en heures, créé automatiquement pour tous les actifs dès 16 ans, et alimenté annuellement jusqu'à un plafond de 150h²⁵. Les salariés à temps plein sont crédités de 24h par an jusqu'à 120h puis de 12h par an. Le compte est rechargeable, l'alimentation étant réactivée chaque fois qu'une consommation a ramené le niveau du compte sous le plafond. Cette modalité vise à inciter les actifs à se former régulièrement et à créer un réflexe de « maintenance régulière des compétences ».

Le compte doit pouvoir être mobilisé de façon autonome, à l'initiative du titulaire,²⁶ ou *a minima* avec son accord exprès²⁷, qu'il soit demandeur d'emploi ou salarié.

Ces principes distinguent le CPF du DIF, dont l'attribution était laissée à la discrétion du financeur.

Le CPF est portable : les droits acquis suivent la personne et peuvent être utilisés tout au long de sa vie professionnelle, quels que soient sa situation et son statut. La dichotomie traditionnelle de la formation professionnelle entre dispositifs dédiés aux salariés et dispositifs dédiés aux demandeurs d'emploi, ainsi que l'assise socioprofessionnelle des droits à formation s'effacent. Le CPF a ainsi pu être présenté comme une première pierre de l'universalisation/individualisation des droits sociaux.

Cette portabilité totale est également une évolution par rapport au DIF pour lequel des mécanismes de portabilité avaient été introduits progressivement mais de façon incomplète. Afin d'assurer la continuité entre les deux dispositifs, le CPF permet d'utiliser les droits acquis au titre du DIF jusqu'au 1^{er} janvier 2021.

Le CPF est un droit partiellement opposable : pour les salariés, il peut être mobilisé sans accord de l'employeur lorsque la formation s'effectue hors temps de travail²⁸; pour les demandeurs d'emploi, un projet de formation pour lequel le nombre d'heures inscrit à leur CPF est suffisant est réputé valide au titre du Projet personnalisé d'accès à l'emploi (PPAE)²⁹. Le texte organise donc la fin de la prescriptibilité des formations des demandeurs d'emploi lorsqu'elles sont éligibles au CPF.

Le CPF a vocation à devenir un droit universel : entré en vigueur pour les actifs salariés et demandeurs d'emploi le 1^{er} janvier 2015, la loi du 8 août 2016³⁰ a prévu ses modalités de mise en œuvre pour les travailleurs indépendants et les fonctionnaires à partir du 1^{er} janvier 2018.

1.1.2.2 Un droit orienté vers la montée en qualification

Dans le respect du choix individuel, le CPF est conçu pour promouvoir les formations qualifiantes, transférables et reconnues par les entreprises, et ainsi garanties d'une insertion professionnelle de qualité. Le législateur a donc voulu définir les formations éligibles au CPF, qui sont celles concourant à la qualification ou sont directement sanctionnées par une certification³¹ :

²⁵ Article L. 6323-11. L'alimentation se fait via la déclaration sociale nominative (DSN) qui remplace la déclaration annuelle de données sociales (DADS).

²⁶ Article L. 6323-2 : le refus du titulaire salarié de mobiliser son CPF ne constitue pas une faute.

²⁷ Article L. 6312-1.

²⁸ Le départ en formation est de droit, même sur le temps de travail, pour le certificat CléA.

²⁹ Article L. 6323-22 du code du travail.

³⁰ Article 39 pour les non salariés ; ordonnance du 19 janvier 2017, prise sur la base de l'article 44, pour les agents publics.

³¹ Article L 6323-6.

- **Certaines sont éligibles de droit :** la loi du 5 mars 2014 le prévoit pour la certification CléA, qui vise à l'acquisition d'un socle de connaissances et de compétences professionnelles, ainsi que pour l'accompagnement à la validation des acquis de l'expérience (VAE). La loi du 8 août 2016 a rendu éligible au 1^{er} janvier 2017 les bilans de compétences, les actions de formation dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises et celles destinées aux bénévoles et volontaires en service civique³². Enfin, la loi du 27 janvier 2017 ajoute, sous certaines conditions, la préparation au permis de conduire³³.
- **Les autres formations doivent préparer à des certifications relevant de quatre grandes catégories :**
 - Les Certificats de qualification professionnelle (CQP) ou professionnelle interbranches (CQPI), créés et délivrés par les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) d'une ou plusieurs branches professionnelles pour répondre aux besoins spécifiques de leurs entreprises et de leurs salariés.
 - Les certifications inscrites au Répertoire national des certifications professionnelles³⁴ (RNCP). Le RNCP est un outil créé par la loi du 17 janvier 2002³⁵, destiné à marquer la reconnaissance publique des diplômes et titres à finalité professionnelle.
 - Les certifications inscrites à l'inventaire, outil complémentaire au RNCP, également géré par la Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP), prévu par la loi du 24 novembre 2009³⁶. Il permet de recenser les « *certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle*.³⁷ »
 - Les formations « *concourant à l'accès à la qualification des personnes à la recherche d'un emploi* » et financées par les régions, Pôle emploi ou l'Association de gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées (Agefiph). Cette dernière catégorie peut inclure des formations non directement certifiantes.

Cette sélection *ex ante* des formations est une contrepartie forte à la liberté accordée au titulaire du compte dans l'exercice de son droit à la formation ; elle vise également à répondre à certaines critiques sur la faiblesse de l'utilité des formations financées par le DIF en termes d'employabilité ou de sécurisation des parcours.

1.1.2.3 Et la co-construction des parcours de formation

Le législateur affiche l'implication de l'usager comme un objectif du dispositif : la mobilisation du CPF relève de son initiative, afin qu'il puisse veiller lui-même au maintien et au développement de son employabilité.

Toutefois, le plafond de 150 heures permet rarement au salarié ou au demandeur d'emploi d'accéder sans cofinancement à une formation qualifiante et le CPF ne peut donc souvent pas être mobilisé par l'usager seul en lien direct avec un organisme de formation. **Le CPF peut donc faire l'objet d'abondements** financés par l'ensemble des financeurs de la formation professionnelle :

³² Seules les heures acquises au titre du compte engagement citoyen peuvent financer ces actions.

³³ Loi n° 2017-86 du 27 janvier 2017 relative à l'égalité et à la citoyenneté : cette disposition n'a pas été précédée d'une concertation avec les partenaires sociaux et son financement par les fonds de la formation professionnelle est contesté.

³⁴ Articles L. et R. 335-12 du code de l'éducation.

³⁵ Loi n°2002-73 du 17 janvier 2002 de modernisation sociale.

³⁶ Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

³⁷ Article L. 335-6 du code de l'éducation.

l'employeur, un OPCA, les régions, l'Etat, Pôle emploi ou encore l'Agefiph. Ces abondements ne sont pas pris en compte dans le calcul du plafond de 150 heures³⁸.

Tableau 2 : Les abondements au CPF prévus par la loi

Type d'abondement	Référence	Financeur	Fonctionnement
Abondements supplémentaires	Article L. 6323-14	L'entreprise ou l'OPCA	En application d'un accord collectif d'entreprise, de branche ou d'un accord conclu par les fondateurs d'un OPCA interprofessionnel, portant notamment sur la définition des formations éligibles et les salariés prioritaires.
Abondements complémentaires	Article L. 6323-4 (Article L. 6323-37 pour les personnes handicapées accueillies en ESAT)	Tous financeurs	A la demande du titulaire, pour permettre le financement de formations dont la durée est supérieure au nombre d'heures inscrites sur le compte.
Abondements correctifs	Article L. 6323-13	L'entreprise	Dans les entreprises de 50 salariés et plus, 100 heures sont inscrites sur le compte du salarié qui n'a pas bénéficié pendant 6 ans, ni des entretiens professionnels auxquels il a droit, ni d'au moins 2 des 3 mesures suivantes : une action de formation, une certification professionnelle, une progression salariale ou professionnelle.

Source : *Code du travail*

L'autonomie de l'usager doit donc être comprise avant tout comme sa capacité à ne pas être entièrement dépendant d'autrui - employeur, prescripteur, co-financeur – dans la mobilisation de ses heures. Le CPF lui permet d'acquérir des droits propres qui lui permettront d'entrer dans une logique de négociation : il constitue, davantage qu'un outil autonome, un levier pour accéder à la formation de son choix.

1.1.2.4 Un droit orienté vers l'accès à la formation de tous les publics, avec un accompagnement personnalisé : le CEP

Le CPF est un droit universel mais pas uniforme : il a vocation à être utilisé pour favoriser l'accès à la formation des publics qui en sont les plus éloignés, notamment les demandeurs d'emploi et les personnes les moins qualifiées.

La logique du **droit individuel constitué par accumulation**, héritée du DIF, est un premier levier : le compte est abondé automatiquement et indépendamment de l'intérêt exprimé par le salarié ou le demandeur d'emploi pour la formation. La loi du 8 août 2016 a accéléré l'acquisition des droits et relevé leur plafonnement pour les salariés non qualifiés³⁹ : leur CPF est alimenté de 48 heures chaque année dans la limite de 400 heures.

Les **dispositifs d'abondement**, prévus par les textes (*cf. supra*) ou définis par les financeurs, s'inscrivent également dans cette logique visant à doter certains publics prioritaires de droits plus

³⁸ Article L. 6323-5 du code du travail.

³⁹ Article L. 6323-11-1 du code du travail : les salariés qui n'ont ni diplôme ou titre professionnel de niveau V, ni CQP.

importants. Ainsi, la convention UNEDIC conclue par les partenaires sociaux en mars 2017 porte cet abondement à 500 heures pour les demandeurs d'emploi de 50 à 55 ans.

L'expérience du DIF a montré que la seule ouverture d'un droit ne permet pas son utilisation effective par tous les publics. Aussi la création du CPF a-t-elle été accompagnée de celle du **Conseil en évolution professionnelle (CEP)**, les deux dispositifs faisant système (cf. annexe 2). La loi de 2014 prévoit que « *toute personne peut bénéficier tout au long de sa vie professionnelle d'un conseil en évolution professionnelle, dont l'objectif est de favoriser l'évolution et la sécurisation de son parcours professionnel. Ce conseil (est) gratuit (...)* »⁴⁰.

Nouvelle forme d'accompagnement de la personne, dans une logique de co-construction individualisée à l'initiative du bénéficiaire, le CEP doit induire un profond changement de posture des conseillers : ne plus faire « à la place de », abandonner les logiques de prescription, décloisonner les services et les prestations pour proposer une aide intégrée et adaptée à chaque situation.

Le CEP a fait l'objet d'un cahier des charges publié par arrêté dès juillet 2014 et définissant une offre personnalisée structurée en trois niveaux : un accueil personnalisé -niveau 1- un conseil personnalisé pour aider à la définition d'un projet personnel d'évolution -niveau 2- et un accompagnement à la mise en œuvre de ce projet, incluant le cas échéant l'ingénierie de formation y compris celle relative aux modalités de mobilisation du CPF -niveau 3. Le CEP est mis en œuvre par les cinq grands réseaux disposant de professionnels du conseil aux différentes catégories d'actifs : Pôle emploi, Cap emploi, les missions locales, l'Association pour l'emploi des cadres (Apec) et les OPACIF (avec le réseau des Fongecif)⁴¹.

1.2 Une ingénierie de mise en œuvre complexe

1.2.1 Les listes de certifications éligibles sont élaborées par les partenaires sociaux à trois niveaux

Pour les formations qui préparent à des certifications, la sélection des certifications éligibles est placée sous la responsabilité des partenaires sociaux. Cette modalité traduit un consensus politique autour de l'idée que « *le CPF devait financer des formations qualitativement sélectionnées par les partenaires sociaux, gestionnaires du 0,2 CPF et du 0,2 FPSPP, qui financent l'ensemble des heures acquises du CPF* »⁴², et traduisant ainsi les priorités et les choix politiques des partenaires sociaux en la matière.

Les listes sont établies à trois niveaux⁴³ et recensaient au 30 avril 2017, 55 302 certifications selon les données communiquées à la mission par le COPANEF⁴⁴.

⁴⁰ Article L. 6111-6.

⁴¹ Les régions peuvent si elles le souhaitent désigner également des opérateurs régionaux.

⁴² Premier rapport sur la mise en œuvre du CPF et du CEP, CNEFOP, 2016

⁴³ Le décret n° 2014-1119 du 2 octobre 2014 précise les modalités de constitution et de contrôle des listes de formation.

⁴⁴ Ce chiffre ne tient pas compte des doublons entre les différentes listes.

- La **Liste nationale interprofessionnelle (LNI)** correspond en principe aux métiers transverses et aux besoins de reconversion (métiers support, métiers stratégiques ou à fort besoin de recrutement, besoins de mobilité interbranches et interrégionales) ; elle est établie par le COPANEF après consultation du CNEFOP. Au 30 avril 2017, la LNI comportait 2346 certifications, 2167 issues du RNCP, 47 de l'inventaire et 132 CQP non enregistrés dans le RNCP. Plus de la moitié sont de niveau I (Master) ou II (Bac+3 et Bac + 4)⁴⁵.
- Les **listes établies par les branches professionnelles** (CPNE ou CPNAA)⁴⁶ ont vocation à couvrir les métiers spécifiques à leur champ conventionnel et à répondre aux besoins de mobilité à l'intérieur de la branche. Elles s'attachent à assurer une bonne articulation avec les caractéristiques et les stratégies propres aux métiers de la branche concernée. Au 30 avril 2017, les listes de branches regroupaient au total plus de 36 000 certifications.
- Les **listes régionales** visent à garantir la prise en compte des besoins spécifiques du territoire. Elles sont établies par les COPAREF après consultation des CREFOP et des commissions paritaires régionales de branche lorsqu'elles existent. Chaque région établit en principe deux listes, l'une destinée aux salariés et l'autre, élaborée à partir du programme régional de formation professionnelle, destinée aux demandeurs d'emploi.

Les COPAREF ont toutefois la possibilité de créer une liste de certifications accessibles commune aux demandeurs d'emploi et aux salariés, option retenue par trois d'entre eux. Au 31 avril 2017, les listes régionales comportaient 55 302 certifications. Leur taille est très variable, de 270 formations éligibles environ en Bourgogne-Franche-Comté à six fois plus en région Provence-Alpes-Côte d'Azur, de même que leur composition : le poids des formations de niveau V varie d'un tiers (en Ile-de-France) à moins de 10 % de la liste (Grand Est, Auvergne-Rhône-Alpes).

La loi du 8 août 2016 précise que les instances concernées par l'établissement des listes de formations éligibles « déterminent les critères selon lesquels les formations sont inscrites », « publient ces listes » et « les actualisent de façon régulière »⁴⁷.

1.2.2 Le montage financier repose sur un double niveau de mutualisation associé à des politiques d'abondement

1.2.2.1 Un financement mutualisé

Le financement du CPF est assuré par la collecte de 0,2 % de la masse salariale dans les entreprises d'au moins 11 salariés. **Pour 2015, 885 M€ ont été versés aux OPCA** à ce titre pour une collecte globale de 5,1 Md€.

Le FPSPP, chargé de financer la formation des salariés et des demandeurs d'emploi fragilisés à l'égard de l'emploi, participe également au financement du CPF. Ses ressources proviennent de la contribution unique, également fixée à 0,2 %, ainsi que de la péréquation des ressources collectées par les OPCA, notamment au titre du CPF, via leurs excédents de gestion⁴⁸.

Il assure le financement direct des formations mobilisées au titre du CPF dans deux situations : pour les salariés qui mobilisent leur CPF pour abonder un CIF d'une part, pour toutes les heures

⁴⁵ Les certifications sans niveau spécifique relèvent à 42 % des CQP non inscrites au RNCP et à 15 % de l'inventaire. En revanche, les formations de niveau I à V proviennent exclusivement du RNCP.

⁴⁶ Les CPN2A (Commission paritaire nationale pour l'application de l'accord) correspondent à des commissions paritaires propres à chacun des deux OPCA interprofessionnels, AGEFOS-PME et OPCALIA.

⁴⁷ Article L 6323-16 du code du travail.

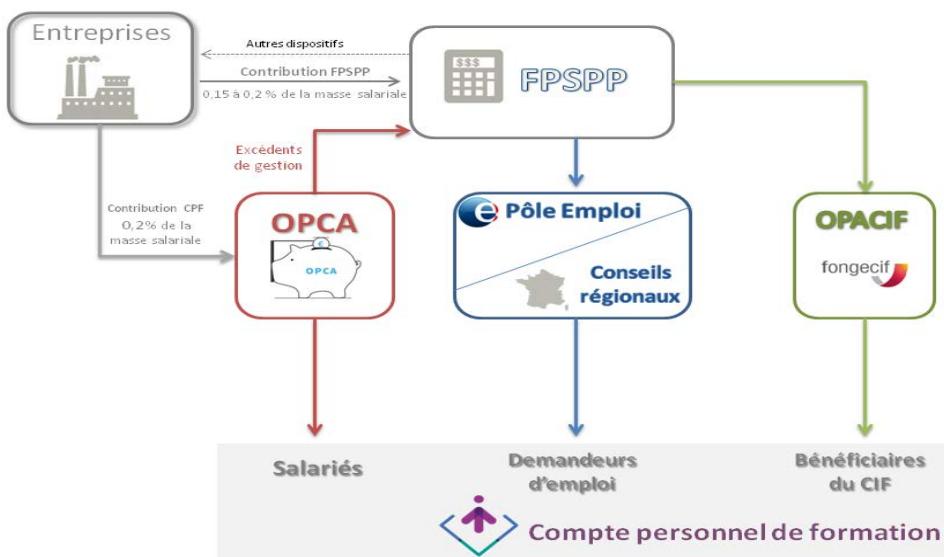
⁴⁸ L'article L. 6332-19 prévoit qu'il dispose des sommes issues de la collecte du CPF disponibles au 31 décembre qui excèdent un quart des charges comptabilisées au cours du dernier exercice clos.

mobilisées par les demandeurs d'emploi d'autre part. Dans ce dernier cas, les financements sont versés à Pôle emploi ou aux régions.

Les entreprises peuvent décider de gérer elles-mêmes la contribution due au titre du CPF, sous condition d'un accord d'entreprise triennal. A l'inverse, elles peuvent également décider de verser à l'OPCA davantage que la contribution légale de 0,2 %.

Pour le salarié, le financement de formations dans la limite des heures portées sur son compte est garanti par l'OPCA de son entreprise ; le CPF étant un compte alimenté en heures, un taux de prise en charge défini par chaque financeur permet la conversion des heures en euros. Une prise en charge à 100 % n'est donc pas garantie, chaque OPCA définissant son taux ou son coût plafond.

Schéma 1 : Le financement du CPF



Source : Mission

1.2.2.2 Les possibilités d'abondement créent un deuxième niveau de mutualisation

L'employeur, le titulaire du compte ou les financeurs peuvent abonder le compte au-delà du nombre d'heures acquises sur le CPF. Des politiques d'abondement ont ainsi été définies au niveau des branches, des OPCAs, mais également des régions, de Pôle emploi et de l'Agefiph. Ces politiques sont extrêmement diverses.

S'agissant des salariés, l'usage le plus fréquent concerne l'abondement par les OPCAs. Prévu par la loi de 2014, il a été élargi en 2015 dans le contexte du retard de démarrage du CPF : pour favoriser la montée en charge du dispositif, les OPCAs ont pu prendre en charge la totalité du parcours de formation des titulaires d'un CPF, au-delà des heures mobilisées, sur les fonds de la section dédiée au CPF⁴⁹. Cette mesure, appelée « assouplissements Rebsamen » a été pérennisée par la loi de 2016.

Pour les demandeurs d'emploi, l'alimentation initiale de leur compte s'est dans les faits traduite par un mécanisme d'abondement : l'annexe financière 2015 de la convention-cadre Etat/FPSPP 2015-2017 a prévu le financement des 100 premières heures de formation de tout

⁴⁹ Courrier du 19 juin 2015 du ministre du travail aux présidents des OPCAs.

demandeur d'emploi mobilisant son CPF, afin de sécuriser la reprise des heures de DIF dont la preuve pourrait avoir été perdue. Ces heures ne sont cependant créditées sur le compte de la personne qu'au moment de la validation du projet de formation. Les demandeurs d'emploi qui n'ont pas de projet de formation ne capitaliseront donc pas ces heures sur leur compte.

Concrètement, le mécanisme consiste en un remboursement à Pôle emploi ou aux régions de chaque heure CPF mobilisée pour réaliser une formation financée par eux. Des conventions ont fixé un montant global maximum de remboursement à 78M€ pour Pôle emploi et à 89,8M€⁵⁰ pour 23 conseils régionaux. Ces conventions ont été renouvelées en 2016⁵¹, puis pour le 1^{er} semestre 2017, la dotation de 100 heures n'étant plus que différentielle lors de cette dernière reconduction⁵².

1.2.3 La gestion et la mobilisation des comptes CPF s'appuie sur un SI ad hoc

1.2.3.1 Le CPF s'appuie sur un SI dédié, dont la maîtrise d'ouvrage est assurée conjointement par l'Etat et par les partenaires sociaux

La mise en place du CPF a nécessité la création d'un système d'information (SI) national, assurant une triple fonction : alimentation et débit des comptes d'heures, édition des listes de formations éligibles, interface « utilisateurs » via le site moncompteformation.gouv.fr permettant la consultation des listes et la création d'un dossier de formation. Cette dématérialisation constitue une innovation par rapport au DIF, dont la gestion était effectuée par les entreprises : elle permet en effet au titulaire de chaque compte de connaître en temps réel son nombre d'heures créditées ainsi que les formations éligibles ; elle est donc un corollaire indispensable du caractère personnel du CPF.

La maîtrise d'ouvrage est assurée conjointement par l'Etat, via la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP), et par le COPANEF, le FPSPP étant désigné par la loi comme financeur principal (26 M€ sur un coût total de 35 M€), sans que cette organisation de la gouvernance n'ait été définie ou encadrée par des textes juridiques.

La Caisse des dépôts et consignations (CDC) a été désignée organisme gestionnaire par la loi du 5 mars 2014⁵³. La sous-direction des retraites de la CDC assume à ce titre le double rôle de maître d'œuvre et d'assistant au maître d'ouvrage.

La maîtrise d'ouvrage conjointe entre Etat et partenaires sociaux n'a pas été, dans les faits, sans susciter certaines tensions :

- Le COPANEF est dépourvu de moyens techniques et d'expertise propre, ce qui a initialement réduit sa capacité à peser sur les choix stratégiques opérés par la CDC. Dans un second temps, il a fait le choix de s'appuyer sur une assistance à maîtrise d'ouvrage.

⁵⁰ 89,8M€ selon le rapport au Parlement du FPSPP pour 2016, 93M€ selon l'annexe au PLF pour 2017.

⁵¹ En 2016, les conventions signées avec les régions, d'un montant total de 208 M€, ont pu prévoir dans le cadre du plan « 500.000 formations supplémentaires pour les demandeurs d'emploi » une dotation supplémentaire de 200h pour les publics les plus éloignés de l'emploi (demandeurs d'emploi de longue durée ou de bas niveau de qualification).

⁵² L'annexe financière prévoit : « *Le principe d'un refinancement jusqu'à concurrence de 100 heures, déduction faite des heures acquises par les personnes, est maintenu sur les six premiers mois de l'année (2017)* ».

⁵³ La CDC avait manifesté son intérêt dès l'ANI de 2013 pour ce système proche de la gestion de comptes de retraite par points qu'elle effectue pour l'IRCANTEC. Une mission Igas avait envisagé sa candidature et celle, concurrente, de l'Agence de Services et de Paiements (ASP).

- La co-maîtrise d'ouvrage du SI trouve ses limites lorsque le législateur impose de nouvelles fonctionnalités ou cas d'usage – tels que l'éligibilité du permis de conduire - sans concertation préalable. Cela est d'autant plus vrai que des débats sont toujours en cours pour déterminer qui, du FPSPP (le COPANEF étant dépourvu de personnalité juridique) ou de l'Etat, est juridiquement propriétaire du SI.

1.2.3.2 Un SI de gestion des comptes

La gestion des comptes individuels est très largement automatique. Ainsi :

- Les comptes sont créés à partir d'un référentiel des titulaires alimenté automatiquement à partir du Système national de gestion des identités (SNGI)⁵⁴ : 47 millions de comptes ont été créés en janvier 2015, correspondant à l'ensemble des actifs éligibles. Il revient toutefois à chaque individu d'activer son compte.
- Le SI est composé d'un compteur DIF alimenté manuellement et de façon déclarative par le titulaire, et d'un compteur CPF alimenté automatiquement par la CDC à partir des déclarations sociales nominatives (DSN) des employeurs transmises par la CNAV⁵⁵.

La gestion des comptes et des droits semble aujourd'hui pleinement effective. La priorité initialement donnée à cette fonctionnalité centrale se reflète dans l'architecture retenue pour la gouvernance du système d'information. Si la CDC et la DGEFP ont mis en place, à partir de 2015, des « clubs utilisateurs » du système d'information, ceux-ci étaient composés, de façon révélatrice, des institutions et des professionnels concernés : OPCA, OPACIF et Apec côté salariés, service public de l'emploi côté demandeurs d'emploi, éditeurs de listes. La prise en compte des usagers, sous la forme de *focus groups*, a été en revanche plus tardive.

Par ailleurs, les fonctionnalités offertes aux co-financeurs (Agefiph, conseils régionaux, etc.) pour le suivi budgétaire de leurs abondements sont souvent décrites comme imparfaites.

1.2.3.3 Une urbanisation toujours en cours

L'interconnexion informatique entre le SI du CPF et celui des financeurs (Pôle emploi, OPCA) ou opérateurs du CEP doit leur permettre de consulter les comptes CPF des usagers, et de saisir puis de valider leur dossier de financement d'une manière simple et fluide limitant les doubles saisies. La grande diversité des données à échanger, qui ne s'inscrivent pas toujours dans un langage commun, ainsi que la dimension et la complexité des systèmes d'information concernés, allongent les délais de mise en place de cette interconnexion, difficile à conduire. **En février 2017, 25 partenaires étaient accrochés au SI du CPF** dont 12 OPCA, 12 Fongecif et Pôle emploi, et 16 partenaires étaient en cours d'accrochage. Le retard des conseils régionaux dans cette dynamique, qui implique de vastes chantiers de reconfiguration de leurs propres SI, est particulièrement notable, conséquence probable du cycle électoral et de la réforme territoriale ; de fait seulement deux d'entre eux étaient en cours d'interconnexion avec le SI du CPF au début de l'année 2017.

S'agissant du CPF des demandeurs d'emploi, Pôle emploi constitue le seul opérateur accroché au SI du CPF. Il est de ce fait conduit à assurer le *back office* – en matière de saisie dans le SI du CPF – pour les autres acteurs en charge de la mobilisation du CPF :

⁵⁴ Le SI a fait l'objet d'une déclaration auprès de la CNIL, compte-tenu de la nécessité de manier des données individuelles et notamment le NIR.

⁵⁵ Des fichiers sont également transmis par la CCMSA, l'ENIM et l'AFDAS pour les salariés du secteur privé ne relevant pas du régime général de la sécurité sociale.

- Les autres opérateurs du CEP (Cap emploi, Apec, missions locales) transmettent à Pôle emploi les demandes de validation des dossiers de formation.
- Les co-financeurs (conseils régionaux, Agefiph) transmettent les dossiers remplissant les conditions pour bénéficier d'un remboursement par le FPSPP.

Pôle emploi a mis en place un service *back office* de 50 personnes pour réaliser la saisie manuelle de ces dossiers sur le SI du CPF. En plus de la saisie pour le compte des partenaires, ce *back office* prend en charge celle des très nombreux dossiers validés par Pôle emploi pour son propre compte mais pour lesquels la transmission automatique vers le SI du CPF n'a pas fonctionné à cause du caractère incomplet des informations renseignées par le conseiller (absence du code CPF ou du consentement du bénéficiaire notamment). Ce fonctionnement est source de difficultés de plusieurs ordres : charge administrative lourde pour Pôle emploi et source de tensions récurrentes avec ses partenaires, moindre fiabilité des données saisies par rapport à une transmission automatique, difficultés à établir des correspondances entre fichiers non harmonisés.

Le SI du CPF s'intègre en outre depuis janvier 2017 dans l'ensemble plus vaste du CPA. Le portail dédié au CPA est également géré par la CDC mais financé sur crédits budgétaires (5 M€ prévus au projet de loi de finances 2017). Le conseil d'orientation du CPA, dont la composition est plus large que celle du COPANEF, en pilote les orientations stratégiques, en lien avec la DGEFP, maître d'ouvrage.

Le portail CPA affiche les soldes de chacun des trois comptes (CPF, CEC, C3P). Il permet d'accéder au SI du CPF, dont il constitue donc une seconde porte d'entrée, parallèle au site moncompteformation.fr. Son interface dispose de fonctionnalités utiles à la recherche de formation, qui ne figurent pas sur le SI du CPF lui-même. Il propose en particulier des informations relatives à l'offre de formation.

Les possibilités de fongibilité entre les différents comptes ont nécessité des travaux d'interfaçage entre le SI du CPF, le portail du CPA et le SI de la CNAV, gestionnaire du C3P ; cette fongibilité reste peu fluide dans les faits. Les titulaires n'ont ainsi pas de visibilité depuis leur compte CPF sur le nombre de points dont ils disposent au titre de la pénibilité et doivent formuler une demande auprès de la CNAV pour pouvoir les transformer en heures de formation.

1.3 Cette complexité a contrarié un démarrage volontariste

1.3.1 Une réforme déployée dans des délais très courts

1.3.1.1 Un déploiement administratif remarquablement rapide

Les textes d'application ont été publiés en conformité avec l'échéance posée par la loi : neuf décrets en Conseil d'Etat sur les douze prévus et trois décrets sur les six prévus par la loi du 5 mars 2014 étaient pris au 31 décembre 2014, et la quasi-totalité des textes étaient publiés au 31 décembre 2015⁵⁶.

La CDC a développé le SI en 8 mois à partir du vote de la loi et donc parallèlement à la mise au point des textes réglementaires, de sorte que l'ouverture des 47 millions de comptes personnels et la mobilisation de 25 millions de comptes d'actifs salariés et demandeurs d'emploi étaient effectivement possibles dès le 4 janvier 2015.

⁵⁶ Rapport CHERPION-GILLE, déjà cité.

Il faut incontestablement créditer les responsables et les acteurs de ces résultats. Cependant, cet « effet de souffle » s'est vu en pratique entamé par des difficultés sous-estimées pendant la période de mise au point.

1.3.1.2 Un calendrier contraint source de difficultés techniques

Les organismes « éditeurs de listes » ont disposé de peu de temps pour élaborer les **listes de certifications éligibles** entre la promulgation de la loi en septembre 2014 et son entrée en vigueur en janvier 2015. La création récente du COPANEF et des COPAREF et les capacités opérationnelles inégales des CPNE⁵⁷ ont augmenté la difficulté. Ces éditeurs pouvaient toutefois désigner un « tiers de confiance » (une fédération professionnelle, plus rarement un OPCA ou une structure relevant du réseau des Carif-Oref⁵⁸...) mandaté pour créer, compléter et publier des listes de formations éligibles. La réforme territoriale a complexifié dans certaines régions le travail conduit autour des listes régionales. La restructuration des branches impulsée par la loi du 8 août 2016 pourrait avoir des conséquences similaires.

La méthode d'élaboration des listes s'est heurtée à plusieurs difficultés techniques et de principe, qui semblent avoir été sous-évaluées : ambiguïté sémantique de la notion de « formation éligible » et confusions sur les pratiques, connaissance limitée du marché de l'offre de formation certifiante, enjeu, mal identifié initialement, de la lisibilité et de la transparence d'un processus de sélection conduisant à des décisions « faisant grief » et donc susceptibles de recours.

La rapidité du développement du système d'information explique les difficultés constatées en 2015 sur le back office ouvert aux professionnels. Si la saisie des listes a constitué la première fonctionnalité opérationnelle du site internet du CPF, elle s'est heurtée dans les premiers mois de 2015 à une série de difficultés techniques, aujourd'hui surmontées.

1.3.1.3 Une appropriation freinée par les insuffisances de la communication et par l'absence de délais permettant l'ajustement des acteurs de terrain

La communication n'a pas été à la hauteur du renversement global de logique pourtant politiquement assumé que constituait la réforme. Or l'appropriation du dispositif, nouveau, complexe donc perturbateur pour les acteurs, aurait exigé une stratégie complète à la fois vis-à-vis des actifs et vis-à-vis des acteurs intermédiaires – notamment les OPCA-OPACIF, les acteurs du CEP, les entreprises et leurs DRH, les organismes de formation - pour leur donner les outils d'information et de compréhension nécessaires ; la formule « le CPF se substitue au DIF », insuffisamment développée et expliquée, a pu par exemple être contre-productive lorsque des salariés, prenant connaissance du dispositif des listes, ont considéré le CPF comme une régression par rapport au DIF.

Alors même que la mise en pratique du quadripartisme exigeait à l'évidence des délais de mise en œuvre et que la mise au point de l'ingénierie des listes de certifications éligibles au CPF s'avérait laborieuse, le pilotage du calendrier de mise en œuvre a manqué à la fois d'organisation d'ensemble, de finesse, de concertation et d'autorité responsable, heurtant le développement effectif des usages et suscitant des incompréhensions dont les traces perdurent aujourd'hui.

⁵⁷ Les rapports COMBREXELLE et QUINQUETON de 2015 recensaient près de 200 branches à l'activité conventionnelle faible ou nulle (aucun accord conventionnel en 15 ans).

⁵⁸ Centre animation ressources d'information sur la formation /Observatoire régional emploi formation.

Aucune période de transition ni de prévenance sur l'établissement des listes, permettant un ajustement des acteurs de terrain – notamment les entreprises et les organismes de formation – n'a par exemple été anticipée ni organisée ; le DIF a disparu effectivement dès le 1^{er} janvier 2015 alors que l'inventaire n'était pas pleinement opérationnel⁵⁹ ; les délais de traitement par la CNCP se sont accrus sous l'effet de la hausse du nombre des demandes de certification, et l'on a pu parler de goulet d'étranglement, alimentant les critiques : 10,8 mois en moyenne en 2015 contre 7,5 en 2015, 9 % des demandes faisant l'objet d'un traitement supérieur à 18 mois⁶⁰ ; la mise sous tension du système a de fait engendré pour l'offre de formation un trou d'air durant les six à dix premiers mois de 2015⁶¹, contribuant probablement à une concentration non maîtrisée de cette offre.

Au-delà des difficultés de rodage, le choix de principe – compréhensible – d'ouvrir dès le 1^{er} janvier 2015 le système d'information de gestion de comptes en a retardé ou limité l'urbanisation et l'ergonomie pour les conseillers et le public.

1.3.2 Une montée en charge quantitative progressive

La montée en charge quantitative, qui s'est effectuée de manière progressive, est aujourd'hui jugée plutôt satisfaisante, notamment au vu des difficultés rencontrées à l'ouverture du projet. **Au 31 mars 2017, on comptait 4,35 millions de comptes ouverts, et 849 000 formations dont le financement a été validé.**

Etroitement dépendante du contexte, elle a été tirée par le plan 500 000, qui a suscité un développement massif des projets de formation des demandeurs d'emploi, lesquels représentent 65 % des dossiers validés, pour 10% des actifs. En comparaison, le rythme de montée en charge côté salariés demeure très faible : fin 2016, 175 906 dossiers étaient validés sur 18,1 millions de salariés du secteur privé soit moins de 1 %, et pas davantage que le nombre de DIF sur les deux premières années de son déploiement.

Cette progressivité a permis des politiques d'abondement généreuses : en 2016, 1 128 M€ ont été dépensés au titre du CPF des demandeurs d'emploi dont 875 M€ d'abondements (Pôle emploi ou région), et 661 M€ pour les CPF salariés dont 278 M€ d'abondements des OPCA ; 60% des dossiers validés mobilisaient des abondements.

Ces politiques « de dépenses » en période de montée en charge ont été favorisées par les « assouplissements Rebsamen » et par la perspective du versement au FPSPP des excédents de gestion des OPCA, ce qui traduit la priorité placée sur le développement quantitatif du dispositif.

D'un point de vue qualitatif, si de premières tendances se dessinent, les résultats de cette politique fondée sur des droits individuels mais des circuits financiers complexes, et sur un exercice renouvelé du dialogue social doivent être appréciés dans la durée. L'appropriation par les acteurs - professionnels (CEP, financeurs) et entreprises - est progressive. Ainsi, le taux de dossiers de formation validés par rapport au nombre de comptes créés est en constante augmentation depuis 2015. Les usages quantitatifs et qualitatifs du dispositif, ainsi que le positionnement des acteurs, pourraient évoluer significativement à l'issue de cette période de montée en charge, d'autant plus qu'elle coïncidera avec la fin des politiques d'abondements généreux des OPCA.

⁵⁹ Avec un risque – semble-t-il avéré – de rupture de parcours pour des formations en cours au titre du DIF au 31 décembre 2014 mais qui ne correspondaient pas à une certification inscrite en début d'année sur une liste ...

⁶⁰ Rapport annuel au premier ministre, CNCP, 2015 et 2016.

⁶¹ Un OPCA interprofessionnel fait ainsi état d'une diminution de ses achats de formation de l'ordre de 500K€ pour le premier semestre 2015.

2 APRES DEUX ANS, LA PLACE DU CPF RESTE FRAGILE ET IL RISQUE DE S'ÉLOIGNER DE SES OBJECTIFS INITIAUX

2.1 La plasticité de ses usages reflète la difficulté du CPF à trouver sa place au sein du paysage de la formation professionnelle

2.1.1 La typologie des formations financées révèle des usages proches tantôt du CIF et tantôt du DIF

Au terme de ces deux années, les usages du CPF apparaissent parfois en décalage avec les ambitions initiales de ses concepteurs. Ils témoignent du caractère « plastique » de ce nouvel outil suivant le nombre d'heures disponibles et l'offre de formation accessible. L'examen des formations les plus demandées illustre l'absence de priorisation claire entre les objectifs assignés au CPF - l'amélioration de l'employabilité à court terme et le droit à la qualification à moyen et long terme - puisque nombre de formations certifiantes ne permettent pas l'acquisition d'un niveau supplémentaire de qualification. Il témoigne également de la porosité de la frontière entre qualification et reconversion professionnelle.

2.1.1.1 Le retour du DIF ?

Les données sur les formations mobilisées dans le cadre du CPF (cf. annexe 3) témoignent avant tout d'une **forte concentration de la demande sur un nombre restreint de certifications**. Ainsi, en 2016, 34 % des certifications éligibles aux demandeurs d'emploi et 29 % de celles accessibles aux salariés avaient été effectivement mobilisées. Cette concentration est plus forte dans le cas des demandeurs d'emploi : les 10 certifications les plus demandées représentaient 59 % des dossiers validés (34 % pour les salariés) et les 3 certifications les plus demandées 46 % (respectivement 21 %).

Les certifications courtes, relevant de l'inventaire et attestant de compétences « transverses », y occupent une place prépondérante : elles représentent 41 % des dossiers des demandeurs d'emploi et 73 % des dossiers des salariés. Plus précisément :

- Les certifications de langues étrangères sont les plus souvent choisies par les salariés (le TOEIC et le BULATS représentent 40 % des dossiers de formation validés en 2016), suivies par les certifications liées à la bureautique (le TOSA et le PCIE en représentent 8 %). Cette typologie d'usages se vérifie quel que soit le niveau de qualification. Des variations sont toutefois perceptibles selon les branches (faible mobilisation de ces formations dans la propreté ou dans le bâtiment par exemple). Les plus qualifiés (niveaux I et II) se distinguent par ailleurs par le poids des formations liées au management, et les moins qualifiés (niveau V et infra V) par celui des certificats et habilitations liés à la sécurité.
- Les formations de langue et de bureautique sont moins fréquemment mobilisées par les demandeurs d'emploi, particulièrement par ceux disposant d'un faible niveau de qualification. CléA constitue la formation la plus fréquente (11 % des dossiers). Les titres liés à la création d'entreprise ainsi que certains titres professionnels (aide-soignant, gestionnaire de paye, assistant comptable, agent de prévention, assistant de vie aux familles, agent de propreté) y sont également fréquents.

Tableau 3 : Les certifications les plus mobilisées dans le cadre du CPF en 2016

Demandeurs d'emploi			Salariés	
1	CléA	51 527	BULATS (test d'anglais)	44 742
2	Stage de préparation à l'installation (SPI)	30 844	Tests TOEIC (test d'anglais)	44 665
3	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389	16 617	TOSA	11 871
4	Diplôme d'État d'aide-soignant	12 856	Accompagnement VAE	9 267
5	Tests TOEIC (test d'anglais)	9 892	PCIE - Passeport de compétences informatique européen	6 091
6	Formation continue obligatoire (FCO) - transport de marchandises	8 505	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389	3 719
7	Formation initiale minimale obligatoire (FIMO) - transport de marchandises	7 794	Certificat de sauveteur-securiste du travail (SST)	3 413
8	Accompagnement VAE	7 678	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité R389	3 158
9	CQP agent de prévention et de sécurité - salariés	7 214	CléA	2 448
10	Titre professionnel assistant(e) de vie aux familles	7 152	Stage de préparation à l'installation (SPI)	2 125

Source : *Données transmises par la CDC*

Plusieurs facteurs peuvent expliquer cette physionomie des usages :

- **Les difficultés que rencontrent les usagers à s'orienter** de manière autonome dans les listes de formations éligibles renforcent le poids des habitudes, héritées du DIF, et la concentration de la demande vers les formations et les organismes les plus visibles et les mieux connus des usagers et des acteurs de la formation, conseillers ou DRH.
- **Le plafonnement des comptes CPF à 150 heures** hors abondement oriente mécaniquement la demande vers des formations courtes. La durée moyenne des formations suivies s'élève de fait à 132 heures pour les salariés et 485 heures pour les demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi. Si cette durée est nettement supérieure à la moyenne des formations – tous dispositifs – suivies en 2013 (46 heures, contre une durée moyenne de 22 heures pour le DIF en 2010)⁶², elle est notoirement insuffisante pour accéder à la grande majorité des certifications provenant du RNCP.

Ce poids des certifications courtes et transversales rapproche le CPF de son prédécesseur, le DIF, qui finançait essentiellement, de l'avis de l'ensemble des interlocuteurs de la mission, des formations de ce type (langues, bureautique, management, efficacité personnelle, etc.), bien que non systématiquement qualifiantes. Il peut légitimement interroger au vu de l'objectif de qualification et de sécurisation des parcours professionnels affiché par les partenaires sociaux et par le législateur.

S'agissant plus particulièrement des compétences « transférables et transversales », de nombreux travaux montrent leur importance croissante dans le recrutement⁶³. Ces compétences ne se résument pas – et de loin – aux langues étrangères ou à la bureautique, mais incluent également des compétences organisationnelles et relationnelles telles que la polyvalence, la capacité d'adaptation ou le travail en équipe (« soft skills »), dont l'outillage méthodologique (méthodes et référentiels de repérage, de description, de formalisation et de certification) est encore balbutiant et disparate.

Cette limite nuit à la progression de l'approche par compétences, pourtant prometteuse, et à son appropriation par les individus et les entreprises, qui donc continuent de s'en remettre généralement au diplôme comme garantie de compétence.

⁶² Annexe Formation professionnelle au projet de loi de finances pour 2017.

⁶³ Voir par exemple : *Compétences transférables et transversales, quels outils de repérage, de reconnaissance et de valorisation pour les individus et les entreprises ?* France Stratégie, Avril 2017.

2.1.1.2 Une concurrence avec le CIF ?

Le CPF a également été utilisé, au cours de ses deux premières années d'existence, pour financer des formations qualifiantes longues, dans un objectif de reconversion professionnelle. La possibilité de mobiliser son CPF sans accord, ni même information, de l'employeur, a pu faciliter ce type de démarche, qui semble par ailleurs répondre à un besoin véritable : parmi les demandeurs d'emploi interrogés par BVA, 59 % de ceux ayant un projet de formation cherchent à se reconvertir ou à changer de métier.

Le CPF peut être mobilisé pour cofinancer un CIF. Le bénéficiaire est alors soumis à la procédure et aux critères d'attribution du CIF⁶⁴ : accompagnement par un OPACIF, motivation de son projet, examen par une commission paritaire. Le CPF constitue, dans ce cas, un cofinancement apporté non pas à la personne (le reste à charge demeurant inchangé), mais aux OPACIF-Fongecif, qui ont ainsi pu réduire le coût moyen des CIF et accroître les taux d'accès au CIF.

Dans le contexte d'abondements financiers généreux par les OPCA, le CPF a également pu financer des parcours longs de qualification sans recours à la procédure CIF. En 2015, les utilisateurs du CPF ont pu bénéficier d'abondements à hauteur de 41 %, en moyenne, du coût de leur formation (43 % en 2016). Le CPF a alors pu être perçu **comme un dispositif concurrent, plus que complémentaire, du CIF**.

Certains Fongecif évoquent une baisse des demandes de CIF⁶⁵, qu'ils rapprochent de l'augmentation des demandes de prise en charge de CPF pour des formations longues, constatées par les OPCA.

Ce phénomène est parfois décrit comme une « *ubérisation* » du CIF : il permet à des salariés d'accéder à des parcours de formation longs, donc coûteux, dans une perspective de reconversion professionnelle, d'une manière à la fois désintermédiaée - leur projet de formation n'a pas forcément bénéficié du conseil d'un professionnel – et dérégulée – il n'y a pas eu d'examen individuel du projet et de sa soutenabilité par une commission paritaire représentant le financeur. Cette tendance est cohérente avec la logique de droits individuels qui constitue le fondement du CPF. Le risque est toutefois de voir des salariés s'engager dans des projets peu réalistes, soit qu'ils manquent d'information sur l'offre de formation et ses débouchés, soit, comme la mission a pu l'observer, qu'ils précipitent leur entrée en formation pour échapper à une situation de travail pénible ou difficile. Le décrochage, l'échec de la certification ou l'absence d'insertion professionnelle pourraient alors être plus importants, avec des conséquences lourdes sur le plan financier mais aussi humain.

La mission a par exemple rencontré à plusieurs reprises, lors d'une journée d'immersion auprès d'un opérateur du CEP, le cas de personnes non ou peu qualifiées souhaitant se reconvertir dans le secteur de la petite enfance et prêtes à s'engager dans une formation longue conduisant au CAP petite enfance, alors même que cette qualification est aujourd'hui considérée comme insuffisante pour la majorité des recruteurs de ce secteur.

Ce type d'usage du CPF est essentiellement lié à la politique d'abondements massifs des OPCA dans le contexte de la montée en charge ; on ne peut pas exclure toutefois que les divers abondements prévus par la loi (personnes non qualifiées, jeunes décrocheurs, compte pénibilité, abondement correctif, etc.) n'aboutissent à le pérenniser.

⁶⁴ Articles L. 6322-1 à L. 6322-36, L. 6322-64, R. 6322-1 à R. 6322-27 et D. 6322-79 du code du travail.

⁶⁵ A titre d'exemple, au Fongecif Ile de France le taux d'acceptation des CIF est passé de 50 à 60 % (pour les CIF CDI). La tendance est similaire pour les CIF CDD.

2.1.2 L'offre de formation ne s'adapte que lentement aux changements qu'appelle la logique du CPF

2.1.2.1 Le CPF représente des contraintes et une complexité nouvelles pour les offreurs de formation

L'éligibilité des organismes de formation à ce nouveau dispositif est triplement conditionnée :

La formation proposée doit être certifiante ou qualifiante.

Les certificateurs publics comme privés sont nombreux à demander leur enregistrement au RNCP ou leur recensement à l'inventaire. Certains organismes de formation, notamment dans le secteur des langues étrangères, choisissent de s'inscrire dans des référentiels de certifications existants, les articulant parfois de manière relativement superficielle avec leur action de formation⁶⁶. D'autres s'engagent dans une démarche de réingénierie pédagogique dans le but de mettre en place leur propre *process* de certification : cette solution, plus longue et plus complexe à mettre en œuvre, est plus souple d'un point de vue pédagogique et permet d'éviter le paiement de droits d'usage à une autorité certificatrice tierce. Dans les faits, elle répond souvent à **une logique de marque davantage qu'à une logique de compétences et entretient le foisonnement de l'offre de certifications, au détriment de sa lisibilité**. Ainsi, la CNCP a dû faire face à un accroissement de près de 50 % des demandes et de 43 % des enregistrements au RNCP entre 2014 et 2016.

L'inscription à l'inventaire est complexe pour les organismes de formation, nombreux à évoquer, par exemple, la difficulté à obtenir le parrainage d'autorités légitimes en l'absence de relais au sein des organisations syndicales ou patronales, les départements ministériels ayant pour l'essentiel refusé d'assumer ce rôle par crainte de créer des distorsions de concurrence.⁶⁷

Elle doit être inscrite sur une ou plusieurs listes.

L'inscription sur une liste éligible conditionne la délivrance à l'organisme de certification d'un « code CPF » lui permettant d'être sélectionné par les usagers sur le SI du CPF.

Les organismes désignés éditeurs de listes par le législateur constituent, en partie (COPANEF, COPAREF), des instances nouvellement créées et souvent mal identifiées par les organismes de formation, qui sont nombreux à déplorer l'opacité de la prise de décision au sein de ces instances ainsi que l'absence de visibilité dont ils disposent sur les délais de procédure et les critères retenus (cf. Annexe 4). En effet, bien que la loi du 8 août 2016 ait prévu l'élaboration de critères pour l'élaboration des listes, elle n'en impose pas la publication. Ce manque de transparence est d'autant plus regrettable que les voies de recours offertes aux organismes de formation sont limitées.

Du fait du contentieux déclenché par un organisme de formation devant l'Autorité de la concurrence, aucune mise à jour de la LNI n'a eu lieu en COPANEF entre novembre 2016 et mai 2017, sans information ni explication donnée aux acteurs. Cette situation a pu avoir des conséquences lourdes pour certains organismes de formation et générer des distorsions de concurrence entre les premiers organismes de formation ayant obtenu leur inscription sur la LNI et ceux ayant déposé leur demande plus tardivement.

⁶⁶ Par exemple, dans le cas des langues étrangères, les organismes de formation se bornent souvent à inscrire leurs apprenants à des sessions d'examen du TOEFL, du BULATS ou du TOEIC, sans faire évoluer leur programme de formation.

⁶⁷ L'arrêté du 31 décembre 2014 fixant les modalités de recensement à l'inventaire prévoit que la demande de recensement émane d'une autorité légitime, qui peut être un département ministériel, une CPNE de branche ou encore une organisation membre de la CNCP.

Une fois une action de formation éligible, **il revient enfin à l'organisme de formation de la faire figurer sur la base Offre Info**, gérée par les Carif-Oref, afin d'apparaître sur le portail du CPA et sur l'application Aude Formation de Pôle emploi. Cette étape semble complexe et mal identifiée par certains organismes de formation.

Ces trois étapes successives allongent et complexifient considérablement le parcours des organismes de formation :

- On peut estimer qu'il dure au moins 6 mois et jusqu'à deux ans au total à compter de la demande de référencement. Une telle durée est excessive, particulièrement pour les organismes les plus fragiles et pour les offres innovantes ou émergentes.
- De nombreux organismes de formation appréhendent mal l'articulation entre ces différentes démarches. La confusion reste notamment fréquente entre l'enregistrement auprès de la CNCP et l'éligibilité au CPF. La mise en œuvre du décret relatif à la qualité de l'offre de formation a pu accroître cette confusion. La complexité de ce mécanisme est particulièrement problématique dans un secteur économique éclaté, caractérisé par un poids élevé des organismes de petite taille et/ou exerçant leur activité de formation à titre accessoire⁶⁸.

Au total, les incomplétiltudes de la liste et les lenteurs de la procédure ont souvent été perçues comme des défauts intrinsèques et structurels du mécanisme de listes.

2.1.2.2 L'offre ne s'adapte que lentement à la logique du CPF

Les formations qualifiantes représentent en général un volume proche de 400 heures. La possibilité effective pour les usagers d'accéder à des certifications partielles constitue donc un déterminant essentiel de l'accessibilité du CPF et de sa capacité réelle à solvabiliser les projets de formation qualifiante malgré son plafonnement à 150 heures. Elle conditionne en effet la possibilité pour les bénéficiaires d'obtenir des certifications en suivant plusieurs périodes de formation plus courtes et plus accessibles tant dans leur contenu que dans leur financement. La loi du 5 mars 2014 introduit, à cette fin, la notion de « blocs de compétences »⁶⁹ (cf. annexe 5). Cette nouvelle logique appelle des adaptations des systèmes d'information du RNCP (effective depuis janvier 2016) et du CPF (toujours en cours).

Deux ans après l'adoption de cette loi, la dynamique est réelle, mais le retard conséquent :

- **L'offre universitaire** : le découpage des diplômes est en cours, piloté par la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP). Une partie des acteurs universitaires semble toutefois peiner à s'adapter aux contraintes de la formation professionnelle continue et tend à inscrire son offre de formation continue dans le même cadre que celui de la formation initiale (pédagogie, dates de formation, mixité des publics, etc.), ce qui limite son accessibilité et son attractivité pour les actifs.
- **Les autres certifications publiques**. Plusieurs des principaux ministères certificateurs ont effectivement découpé leurs titres en blocs de compétences, bien que selon des logiques différentes (pôles d'activité, activités-types...)⁷⁰.

⁶⁸ Selon la DARES, seul le tiers des organismes de formation (19 500) exercent une activité de formation continue à titre principal ; 82% des organismes réalisent moins de 150 000 € de chiffre d'affaires annuel.

⁶⁹ Article L6323-6 du code du travail.

⁷⁰ Laurence ESLOUS, Antoine MAGNIER, Christine GAVINI-CHEVET, François BONNACORSI, IGAS / IGAENR, *Evaluation de la politique de certification professionnelle*, juillet 2016

- Plusieurs **branches** se sont engagées dans la rénovation de leurs CQP par une approche en blocs de compétences, par exemple la métallurgie, la propreté, l'hôtellerie-restauration. D'autres restent toutefois en retrait de cette dynamique.
- S'agissant des **autres certificateurs (organismes privés)**, 163 certifications enregistrées sur demande⁷¹ au RNCP seulement étaient découpées en blocs de compétences en 2016 (sur un total de 3021 certifications actives enregistrées sur demande).

Le découpage en blocs de compétences apparaît comme une étape nécessaire, mais non suffisante, pour favoriser l'accès des titulaires du CPF à des parcours qualifiants longs. En l'état, un CPF permet difficilement d'envisager l'acquisition d'un titre de 400 heures, sans abondements, compte-tenu du plafond fixé et du rythme d'acquisition des droits. En particulier, peu de salariés disposent d'une capacité de projection personnelle et professionnelle pour conduire un projet de formation sur une durée supérieure à 2 ou 3 ans. **Le risque est donc élevé que les blocs de compétences soient donc essentiellement acquis de façon isolée, sans que les usagers n'obtiennent le titre complet.**

La reconnaissance par les entreprises des blocs, envisagés individuellement, est incertaine et dépend largement de la granularité retenue ainsi que du type de compétence visé. La possibilité d'obtenir des validations des acquis de l'expérience (VAE) partielles, qui se heurte à des complexités nombreuses et d'ores et déjà bien identifiées par ailleurs⁷², apparaît donc déterminante, de même que l'articulation des blocs de compétences entre eux.

Au moment de la création du CPF, d'autres évolutions de l'offre de formation étaient attendues. Un rapport Igas de 2014⁷³ anticipait ainsi « *une amplification des modes d'organisation personnalisée de la formation, voire des transformations des modalités et contenus pédagogiques, porteurs d'innovations* » : l'émergence d'une demande individuelle devait entraîner une individualisation des formations, tant par un meilleur positionnement initial – permettant une gestion au plus juste des temps de formation – que par l'adaptation à l'apprenant, avec un développement de la formation différé ou à distance. Elle devait également être porteuse d'une souplesse nouvelle, en permettant par exemple des entrées en formation en continu, avec des conséquences potentiellement importantes sur le modèle pédagogique et économique des organismes de formation.

Deux ans plus tard, l'offre de formation numérique se développe de façon manifeste, encouragée par l'élargissement de l'action de formation, à la formation ouverte et à distance (loi du 5 mars 2014) et l'introduction de la notion de parcours de formation (loi du 8 août 2016). Cet essor favorise effectivement la personnalisation et l'adaptabilité des pédagogies et des parcours⁷⁴. Certains nouveaux entrants ont directement bâti leur modèle pédagogique sur cette forme d'enseignement, là où les acteurs traditionnels, par définition moins agiles, doivent faire évoluer leur offre de formation en ce sens.

En revanche, l'offre de formation en présentiel semble peu évoluer, ce qui s'explique par le faible volume de la demande individuelle générée par le CPF : les entreprises ou acheteurs publics demeurent les principaux interlocuteurs des organismes de formation. Les salariés qui suivent une formation CPF sur leur temps de travail entrent rarement en relation directe avec les offreurs, et le

⁷¹ L'enregistrement est de droit pour les certifications délivrées au nom de l'Etat ; il existe une procédure d'enregistrement sur demande simplifié pour les CQP ; la procédure sur demande concerne tous les autres certificateurs.

⁷² Xavier CHASTEL, Isabelle MENANT, Patrick LE PIVERT, Philippe SANTANA, Philippe SULTAN, *Evaluation de la politique publique de validation des acquis de l'expérience*, IGAS-IGAERN, janvier 2017.

⁷³ Philippe DOLE, *Les conditions du développement de la qualité et l'impact du CPF sur l'offre de formation*, IGAS, 2014.

⁷⁴ Nicolas AMAR, Anne BURSTIN, *La transformation digitale de la formation professionnelle continue*, IGAS, 2017.

CPF dit « autonome » n'atteint pas une masse critique suffisante pour entraîner une évolution du modèle des organismes de formation.

2.1.2.3 Une restructuration du secteur semble aujourd’hui à l’œuvre

Ainsi, la transition du DIF au CPF a été source de fortes inquiétudes pour les offreurs de formation, comme le confirme d’ailleurs l’observatoire économique annuel de la FFP⁷⁵, principalement du fait des nouvelles contraintes d’éligibilité.

On peut légitimement supposer qu’elle a impulsé une certaine restructuration de l’offre, des effets contrastés selon les secteurs d’activité, le degré d’agilité du modèle économique et pédagogique, voire la taille, de nombreux interlocuteurs de la mission ayant évoqué une tendance à l’œuvre à la concentration du secteur. Les données manquent, à ce stade, pour objectiver un tel phénomène.

L’impact du CPF sur l’offre se conjugue, en tout état de cause, avec d’autres mutations profondes à l’œuvre dans le secteur, telles que la mise en œuvre du référencement qualité, l’essor des technologies numériques, les conséquences de la fin de l’obligation fiscale.

2.2 Les acteurs ne se sont pas pleinement approprié les logiques d’autonomie et de co-construction

2.2.1 Le service public de l’emploi contraint par ses logiques financières

2.2.1.1 Une ambition initiale d’émancipation du demandeur d’emploi

L’existence des listes devait contribuer à rendre effectif le droit d’initiative des demandeurs d’emploi dont les formations sont souvent prescrites par le service public de l’emploi : « *C'est grâce à la présélection des formations financées, opérée par les listes de formations éligibles par les partenaires sociaux, et gage de la pertinence de la formation choisie au regard des compétences recherchées par les entreprises du territoire, qu'il est désormais possible d'alléger le « pouvoir d’appréciation » du conseiller du SPE sur le projet de formation* »⁷⁶.

La loi de 2014 prévoit ainsi que l’inscription au PPAE est un droit pour le demandeur d’emploi. Dans les faits, cette ambition d’émancipation du demandeur d’emploi s’est heurtée à de sérieuses limites.

2.2.1.2 Une mobilisation permettant de redéployer les financements individuels plutôt que de les compléter

L’abondement de 100 heures au CPF des demandeurs d’emploi a été abordé par Pôle emploi (ainsi que par les conseils régionaux) essentiellement sous son angle financier, comme un remboursement par le FPSPP.

⁷⁵ Le CPF apparaît comme la source d’inquiétude principale des organismes de formation. Ainsi, 57 % des organismes interrogés par la FFP dans le cadre de son observatoire annuel jugent que la mise en place du CPF a eu un impact très négatif (21 %) ou négatif (36 %) sur leur activité. *Observatoire économique de la fédération de la formation professionnelle*, octobre 2016.

⁷⁶ Catherine BEAUVOIS, *La formation des demandeurs d’emploi, enjeu de la réforme de la formation professionnelle ?* Droit social n°12, Décembre 2014

Le budget consacré par Pôle emploi à la formation est passé de 300 M€ en 2014 à 350 M€ en 2015, montant auquel s'ajoutent les 78 M€ versés par le FPSPP au titre du CPF ; le refinancement ne s'est donc pas substitué mais bien ajouté aux financements existants.

Mais la logique est restée collective⁷⁷ et le caractère automatique et non contributif de l'abondement versé au compte CPF des demandeurs d'emploi a pu inciter Pôle emploi à le mobiliser de façon systématique même pour financer les formations déjà décidées. Les 100 heures n'ont pas été mobilisées en complément des financements existants, pour permettre aux demandeurs d'emploi d'accéder à des parcours de formation plus longs ou plus coûteux, mais en déduction de ceux-ci, pour permettre d'augmenter le nombre de formations.

De même, certaines régions proposent des chèques formation dont l'articulation avec le CPF peut être problématique : par exemple, une région indiquait dans sa documentation en 2015 que la mobilisation du CPF des demandeurs d'emploi était « obligatoire » pour pouvoir bénéficier de l'aide régionale, et venait en déduction du financement régional et non du reste à charge de l'usager⁷⁸. Cette pratique permet d'alléger le coût de la formation pour le conseil régional, qui justifie ainsi du refinancement du FPSPP, et peut donc financer un plus grand nombre de formations, mais ne présente aucun intérêt financier pour le titulaire, puisqu'elle ne permet pas d'obtenir une formation supplémentaire ni de réduire un éventuel reste à charge.

Davantage qu'un levier individuel, la mesure a donc constitué un levier collectif de financement pour Pôle emploi et les conseils régionaux.

Ce mode de fonctionnement reflète la tension potentielle entre l'autonomie du bénéficiaire dans la construction de son projet professionnel et la rationalité des acheteurs (Pôle emploi, conseils régionaux), qui procèdent à des achats collectifs. Lorsque l'acheteur est également prescripteur, comme c'est le cas de Pôle emploi, ces deux principes peuvent apparaître comme des injonctions contradictoires, particulièrement dans le contexte de plans conjoncturels massifs comme le Plan 500 000. Les objectifs quantitatifs fixés à Pôle emploi dans ce cadre ont ainsi pu ralentir le changement de posture de ses conseillers de la prescription vers l'accompagnement.

Afin de limiter cette contradiction, Pôle emploi tend d'une part à assouplir sa politique d'achat d'Actions de formations collectives (AFC), établie sur la base de l'analyse du marché du travail, en développant des marchés cadres sans contrainte de volume, et d'autre part à préserver l'existence des Actions individuelles de formation (AIF), permettant de satisfaire des projets individuels qui représentent 48 % du total des formations.

2.2.1.3 Un recueil du consentement souvent implicite

Cette mobilisation s'est opérée le plus souvent sans recueillir le consentement du bénéficiaire, parfois perçu comme une simple formalité administrative. Or le demandeur d'emploi n'avait pas forcément intérêt à mobiliser son CPF, s'agissant en particulier des heures acquises, hors abondement du FPSPP, qui peuvent être utilisées sans limite de durée.

⁷⁷ En 2016, l'augmentation massive du nombre d'entrées en formation (+ 324 000) est due au plan 500.000 et l'effet du CPF ne peut être isolé.

⁷⁸ Une autre région excluait à l'inverse toute utilisation du CPF.

Encadré 2 : Le recueil du consentement du demandeur d'emploi

Lorsque le demandeur d'emploi accepte de mobiliser son CPF, le conseiller l'indique dans son dossier informatique sur l'applicatif AUDE. Un courrier de conclusion de l'entretien comprenant cette information est édité et remis à la personne.

Dans certains cas toutefois le consentement de la personne est demandé postérieurement à l'entretien, voire à l'entrée en formation. C'est le cas :

- Lorsque le consentement n'a pas été tracé au moment de l'entretien avec le conseiller : le *back office* de Pôle emploi prend alors contact avec le conseiller, qui peut attester que le consentement, bien que non tracé formellement, a bien été recueilli, ou solliciter le bénéficiaire *a posteriori*.
- Dans le cas des demandeurs d'emploi ayant suivi une formation financée par le Conseil régional, et dont le dossier est transmis – par échange de fichiers - au *back office* de Pôle emploi pour être saisi dans le SI CPF.

En juillet 2016, d'après les chiffres fournis par Pôle emploi au CNEFOP, le consentement des demandeurs d'emploi à la mobilisation de leur CPF n'avait été tracé que dans environ un tiers des cas.

Les financeurs ont, en outre, pu parfois décider de façon rétroactive de l'éligibilité au CPF de certaines formations qui ne figuraient pas sur les listes au moment de la prescription ou de l'entrée en formation. Cette pratique, conjuguée à l'absence de recueil systématique du consentement, a pu conduire à des situations particulièrement étonnantes du point de vue du bénéficiaire. Ainsi, une demandeuse d'emploi interrogée par BVA témoigne :

« Ils [Pôle emploi] se sont servis sur le CPF. La deuxième formation étant refusée, j'y suis allée et les heures de la première formation ont été décomptées au mois d'octobre alors que la formation était en juin. Ils se sont servis alors qu'ils m'avaient dit que c'était une AFC et que c'était avec Pôle emploi et une formation non indemnisée. »

Le contrôle que le FPSPP exerce sur les dossiers a pu le conduire à rejeter des dossiers lorsque le consentement du bénéficiaire n'avait pas été recueilli.

2.2.1.4 Une monétisation de fait qui accroît la dépendance des titulaires à un co-financement

Afin de tenter de distinguer le CPF de ses autres budgets de formation, Pôle emploi a pris la décision⁷⁹ de considérer comme mobilisables de droit au titre du CPF les seuls projets de formation pour lesquels non seulement le titulaire bénéficiait d'un nombre d'heures suffisant, mais également ceux dont le coût pédagogique horaire était inférieur ou égal au montant de 9 € qui lui est remboursé par le FPSPP⁸⁰. **Tout projet de formation d'un coût horaire supérieur requiert désormais la mobilisation d'un cofinancement.**

Cette décision de considérer le refinancement forfaitaire des heures de CPF par le FPSPP comme un plafond et non comme une moyenne, considérant qu'il ne reflète pas ou plus le coût moyen des formations financées par Pôle emploi, reflète les tensions observées entre Pôle emploi et le FPSPP autour des modalités de ce refinancement. S'il n'est pas critiquable que Pôle emploi, comme chacun

⁷⁹ Instructions du 28 novembre 2016 et du 10 janvier 2017.

⁸⁰ Le FPSPP indique : « Le forfait de 9€ a été déterminé suite à une étude réalisée par Pôle Emploi concernant les formations prises en charge en 2014. Pôle Emploi a constaté un coup horaire moyen des formations financées à 8€ et que les frais annexes à la formation, comme prévu par les textes, étaient en moyenne de 1€ par demandeur d'emploi. Les partenaires sociaux ont décidé, sur la base des coûts constatés par Pôle Emploi, de prendre en charge un forfait pour chaque heure CPF mobilisée par les demandeurs d'emploi de 9€ (frais annexes inclus). »

des financeurs, établisse un taux plafond de prise en charge, celui-ci ne saurait être équivalent au taux moyen remboursé, ce qui équivaut à une monétisation de fait du CPF des demandeurs d'emploi.

Le taux de 9€ est considéré comme faible tant par la direction de Pôle emploi que par les conseillers en évolution professionnelle rencontrés par la mission : la majorité des actions de formation éligibles – à l'exception des stages de préparation à l'installation – dépassent, selon eux, ce forfait⁸¹. La mission souligne par ailleurs que le FPSPP n'a pas souhaité réévaluer ce montant fixé sur une base 2014, antérieure à l'entrée en vigueur de la réforme, alors même qu'il rembourse les OPACIF pour les CIF co-financés par des heures de CPF au coût réel, dans la limite d'un plafond horaire de 27,45€.

Les titulaires du CPF sont en majorité⁸² dépendants de l'apport d'un cofinancement, généralement une Aide individuelle à la formation (AIF) attribuée par Pôle emploi et doublement conditionnelle. L'AIF est en effet soumise à une décision d'attribution, qui relève du directeur d'agence, et connaît par ailleurs des phénomènes de *stop and go* budgétaires. Le demandeur d'emploi qui se voit refuser un cofinancement par l'AIF, est le plus souvent contraint d'abandonner son projet, sauf à choisir de prendre le reliquat financier à sa charge, mais il ne peut alors bénéficier ni de l'aide à la mobilité, ni de la rémunération de formation de Pôle emploi.

Ce fonctionnement revient à soumettre de façon quasi systématique les projets de formation des titulaires du CPF à une décision – et non à un simple conseil ou appui – de la part de son conseiller CEP, ce qui n'est pas l'esprit de la loi. Il vise à conserver aux conseillers de Pôle emploi un rôle de garant des coûts et de la qualité de l'offre de formation. Ainsi, pour éviter que les conseillers n'acceptent de manière trop systématique d'accorder un tel cofinancement, « *sans analyser suffisamment la demande au regard des orientations budgétaires de Pôle emploi* »⁸³, une instruction de janvier 2017 rappelle les critères proposés aux conseillers : la formation doit présenter un coût proche des coûts pratiqués pour des actions de formation similaires, être proposée par un organisme de formation de qualité, s'inscrire dans la perspective d'un « *retour rapide et durable à l'emploi* ».

Il convient de rappeler que la volonté de réguler les coûts de la formation n'est pas incompatible avec l'émancipation du demandeur d'emploi. La concentration de la demande formulée dans le cadre du CPF sur un nombre relativement restreint de formations peut permettre à Pôle emploi d'utiliser l'adaptation de sa stratégie d'achats collectifs en cours pour permettre aux titulaires du CPF de bénéficier de ses marchés groupés chaque fois que cela est possible.

Plutôt qu'un droit d'initiative offert à l'individu comprenant l'accès à un conseil lui permettant de faire un choix éclairé, le CPF demandeurs d'emploi tend ainsi à devenir un critère d'accès, pour les financeurs, au refinancement par le FPSPP, le consentement du titulaire n'étant parfois perçu que comme une simple formalité administrative.

⁸¹ Pôle emploi indique que le coût horaire moyen réel des formations financées par le CPF (dans la limite de 100h) montait à 11,5€ en 2015 et 11,8€ en 2016. Les formations de moins de 100h ont un coût moyen de 19,8€/h, et celles de plus de 100h un coût moyen de 6€/h.

⁸² 43 % des formations éligibles au CPF en 2016 n'ont pas nécessité d'abondement.

⁸³ Réponses de Pôle emploi au questionnaire du CNEFOP.

2.2.2 L'appropriation dans les entreprises est lente et inégale

2.2.2.1 L'implication des salariés dans la gestion de leur carrière : un pré-requis imparfaitement satisfait

L'émancipation de l'usager présuppose son implication personnelle dans la gestion de sa carrière et l'élaboration de son projet de formation. Ce préalable n'est pas toujours rempli. Seule une minorité de salariés prennent spontanément l'initiative d'acquérir des compétences nouvelles non directement utiles à leur poste de travail, dans la logique « *d'ajouter une corde à leur arc* » ou en anticipation d'une opportunité de promotion interne (cf. enquête qualitative en PJ2). Peu semblent en réalité en mesure de se projeter dans des évolutions futures de leur carrière et d'anticiper les risques de transformation des métiers, de perte d'emploi ou même d'usure professionnelle. Les interlocuteurs de la mission ont été nombreux à témoigner du fait que les projets de formation qualifiante émergent plus souvent en réaction à une situation de souffrance au travail, ou à l'issue d'une rupture professionnelle (licenciement, inaptitude, etc.), qu'en anticipation d'une telle situation.

L'existence d'un droit individuel tel que le CPF ne suffit donc pas à en susciter l'usage ou à révéler les besoins latents en matière de formation professionnelle. L'enquête quantitative (PJ 1) révèle ainsi que seulement 37 % des salariés, et 48 % des demandeurs d'emploi interrogés « *ont dans l'idée, dans un avenir proche ou lointain, de faire une formation professionnelle qui leur donnerait une qualification complémentaire ou supplémentaire* ». Respectivement 14 et 30 % ont l'intention de mener à bien ce projet dans l'année qui vient. Ceux qui déclarent n'avoir aucun projet de formation, l'expliquent essentiellement par le sentiment de « *ne pas en avoir besoin* » (environ un tiers des cas) ou – dans le cas des salariés – par la satisfaction à l'égard de leur situation professionnelle actuelle (33 %).

Le souhait des salariés de se former est en réalité fortement tributaire de l'environnement, plus ou moins facilitateur, encourageant ou exemplaire, créé par leur entreprise, comme l'ont par exemple montré les travaux du CEREQ.⁸⁴ Il revient donc largement à l'employeur de sensibiliser le salarié à l'importance du développement de ses compétences.

L'enquête quantitative montre par ailleurs la permanence des réflexes associant, chez les salariés, la formation professionnelle avant tout à leur employeur : 84 % des salariés ayant déjà parlé à quelqu'un de leur projet de formation ont choisi un interlocuteur au sein de l'entreprise, qu'il s'agisse du responsable hiérarchique (55 %), d'un collègue de travail (24 %), de la DRH (20 %) ou encore d'un représentant du personnel (10 %).

2.2.2.2 Le dialogue autour du développement des compétences du salarié avec l'employeur constitue un changement culturel

La loi de 2014 inscrit le CPF dans une zone d'intersection entre initiative du salarié et intérêt de l'employeur. Si elle permet la mobilisation du CPF sans accord de l'employeur, cette possibilité est limitée dans les faits par la nécessité de suivre la formation concernée en dehors du temps de travail, ce qui peut s'avérer particulièrement difficile dans le cas d'une formation qualifiante ou certifiante.

⁸⁴ Voir par exemple *Aspirer à se former, la responsabilité des entreprises en question*, Bref CEREQ n°279, 2010.

Encadré 3 : Le CPF sans accord de l'employeur

Avec le CPF, et contrairement au DIF, le salarié peut choisir de se former en dehors du temps de travail, et sans devoir demander l'autorisation de son employeur. L'entreprise, dans ce cas de figure, n'est pas informée de la démarche de son salarié, ni de la formation suivie.

La demande de prise en charge est adressée directement aux OPCA. Certains d'entre eux ont d'ailleurs choisi de se réorganiser pour dédier des effectifs à la relation directe avec les salariés. Une attention particulière doit alors être portée à la confidentialité des projets de formation, d'autant que les OPCA demeurent perçus par certains salariés comme un outil des entreprises. L'un des Fongecif rencontrés par la mission assure à titre expérimental la gestion de ces dossiers suivis sans accord de l'employeur pour le compte de quatre OPCA partenaires.

Le recours au CPF sans accord de l'employeur, sans être massif, est loin d'être négligeable, de l'ordre de 15 à 20% des dossiers CPF selon les OPCA rencontrés par la mission ou auditionnés par le CNEFOP⁸⁵. Il témoigne d'un besoin réel des salariés de pouvoir conduire des projets de formation en toute autonomie, souvent – mais pas exclusivement – dans une optique de mobilité externe, voire de reconversion professionnelle. 28 % des projets de formation évoqués par les salariés interrogés par BVA poursuivent un objectif de reconversion professionnelle ; la même proportion de salariés a parlé de son projet de formation avec un interlocuteur extérieur à l'entreprise, qu'il s'agisse d'un conseiller CEP (15 %), d'un organisme de formation (9 %) ou d'un OPCA/OPACIF (8 %).

Le salarié a la plupart du temps un intérêt évident à négocier avec son entreprise l'usage de son CPF, tant pour pouvoir suivre tout ou partie de la formation souhaitée sur son temps de travail que pour bénéficier d'un cofinancement⁸⁶, souvent essentiel compte tenu du plafonnement du compte à 150 heures hors abondement. Dès lors, le CPF constitue un objet de négociation entre le salarié et l'employeur.

Dans la pratique, il apparaît que **l'initiative de cette négociation ne revient pas toujours au salarié mais bien souvent à l'entreprise**, parfois même dans le cadre de projets de formation collectifs. Cet état de fait, s'il semble en décalage avec l'ambition initiale de la loi, est également porteur de dynamiques vertueuses : le rôle de l'employeur, on l'a vu, peut s'avérer déterminant pour faire émerger des envies ou des besoins de formation chez les salariés. On peut regretter que le caractère individuel et opposable du droit ouvert aux salariés, mis en avant par les partenaires sociaux et par le législateur, joint à la fin de l'obligation fiscale, ait pu être vécu par certaines entreprises comme un dessaisissement de leur responsabilité en matière de formation professionnelle, ces entreprises s'étant alors contentées d'un « service minimum » dans la mise en place du dispositif et l'information de leurs salariés.

On observe d'ailleurs que seule une petite centaine d'entreprises a choisi de gérer en interne le 0,2 % CPF, à la fois par crainte de la complexité de mise en œuvre de ce dispositif nouveau et pour pouvoir bénéficier des opportunités financières qu'offrait la période de montée en charge.

Il faut cependant rester attentif : comme à l'époque du DIF, les employeurs peuvent être tentés de reporter sur **le CPF de leurs salariés le financement des formations qui relèvent de leur responsabilité au titre du plan de formation**⁸⁷. Le contexte de diminution du « retour

⁸⁵ Cette proportion tombe à environ 2 % dans le cas spécifique du travail temporaire, ce qui s'explique par la durée limitée des contrats de mission.

⁸⁶ Certains OPCA ont toutefois fait le choix de faciliter l'usage du CPF sans accord de l'employeur et/ou hors temps de travail, gage selon eux de motivation et d'engagement du salarié, en pratiquant un abondement systématique des projets de formation concernés.

⁸⁷ Aux termes de l'article L. 6321-1 du code du travail, « *l'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations* ».

d'investissement » sur les fonds mutualisés, induite par la réforme du financement de la formation professionnelle, accroît cette tentation, tout comme l'élargissement des listes de certifications éligibles. Une récente étude du CEREQ identifie d'ailleurs de tels phénomènes de substitution dans le financement des formations obligatoires⁸⁸. Le CPF intervient alors non pas en complément mais en déduction des dépenses consenties au titre du plan de formation.

Ces pratiques dites « d'optimisation » de la contribution mutualisée sont pour l'essentiel le fait des grandes entreprises disposant d'une fonction RH structurée et d'une relation privilégiée avec leur OPCA. Les données récentes manquent⁸⁹, toutefois, pour apprécier un éventuel impact sur l'effort global de formation consenti par les entreprises.

L'apparition des premières tensions financières pourrait ainsi à l'avenir remettre en cause ces équilibres. Une très grande entreprise par exemple, constatant le resserrement des conditions de prises en charge par les OPCA en 2017, exprime désormais un certain désintérêt pour le CPF au profit d'autres dispositifs de financement (période de professionnalisation par exemple).

Encadré 4 : CPF et formations obligatoires

Les listes de formation éligibles dans le cadre du CPF – en particulier, mais non exclusivement, celles destinées aux demandeurs d'emploi – ont progressivement intégré un certain nombre de certifications et d'habilitations obligatoires, relevant pour l'essentiel de la catégorie A de l'inventaire⁹⁰.

Ces titres découlent des obligations s'imposant à tout employeur en matière d'hygiène et de sécurité, ou de contraintes propres à certaines activités ou environnements de production : certificats d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES), formation initiale minimale obligatoire (FIMO) pour les conducteurs, ou encore les différents niveaux d'habilitation électrique. Ils ont, le plus souvent, une validité limitée dans le temps.

L'inscription de ces titres dans les listes de formations éligibles crée des tensions entre les partenaires sociaux. Certaines organisations syndicales estiment que ces titres relèvent par nature des obligations de l'employeur au titre du plan de formation. De ce point de vue, le financement de ces formations par le CPF traduit un transfert de responsabilité de l'employeur vers les salariés ou les demandeurs d'emploi, même s'il représente aussi un accroissement de la mutualisation des dépenses de formation, et ce au profit des plus petites entreprises, des secteurs les moins formateurs et des salariés les moins qualifiés dont le CEREQ a montré qu'ils consommaient davantage, en proportion, de formations obligatoires.

D'autres soulignent que le caractère certifiant de ces formations garantit le caractère transférable des compétences acquises par le salarié et leur reconnaissance en dehors de l'entreprise. Elles facilitent donc la mobilité professionnelle des salariés et accroît leur employabilité en cas de perte d'emploi. *A fortiori*, elles améliorent les perspectives d'embauche des demandeurs d'emploi. L'éligibilité au financement CPF leur paraît ainsi légitime, d'autant que certaines de ces certifications font l'objet de demandes d'utilisation hors temps de travail du CPF, voire sans accord de l'employeur.

L'exemple du CACES illustre bien cette logique. L'article R 4323-56 du Code du travail impose, pour la conduite de certains équipements présentant des risques particuliers, « *l'obtention d'une autorisation de conduite délivrée par l'employeur* ». Si l'entreprise est tenue de proposer une formation adéquate, elle n'est nullement obligée de la sanctionner par le passage du CACES, une simple autorisation de conduite interne

⁸⁸ Delphine BEREAUD, *Les formations obligatoires en entreprise : des formations comme les autres ?* - CEREQ Bref – Bulletin de recherche Formation / Emploi, N°350, 2016.

⁸⁹ L'Observatoire FIDAL de l'employabilité (*négociation de branche sur la formation et l'employabilité*, février 2017) estime que les contributions des entreprises aux OPCA n'auraient pas diminué depuis la réforme de 2014, grâce à un accroissement des contributions conventionnelles. Elle ne dit rien, toutefois, du niveau de dépenses directes des entreprises dans le cadre du plan de formation.

⁹⁰ La catégorie A de l'inventaire regroupe les « *certifications et habilitations découlant d'une obligation légale et réglementaire nécessaires pour exercer un métier ou une activité sur le territoire national* ».

étant juridiquement suffisante. Les salariés ont intérêt à plaider pour la première option, qui présente l'avantage essentiel d'être reconnue par toutes les entreprises. Dans certains secteurs connaissant des difficultés de recrutement, les employeurs y sont au contraire réticents, par crainte que la certification ne facilite le départ de leurs salariés.

La logique de co-construction peut conduire à faire évoluer la notion d'initiative propre du salarié au profit d'une logique plus partenariale, où le caractère qualifiant de la formation préserve l'intérêt du salarié et en même temps maintient son employabilité.

L'émergence d'une zone d'intérêt commun entre l'employeur et le salarié suppose d'engager une réflexion sur les besoins en compétences présents et futurs, qui anticipe les évolutions du secteur en matière de mutations économiques et leurs conséquences possibles sur l'emploi. C'est l'une des conditions pour que la formation professionnelle soit perçue comme un investissement et non comme une charge. Cette réflexion doit être l'objet d'un dialogue, que la loi de 2014 a renforcé selon deux modalités complémentaires :

- **Au niveau individuel**, l'employeur est tenu de proposer tous les deux ans à chaque salarié un **entretien professionnel**⁹¹, moment d'échange permettant d'apprécier l'évolution de ses compétences et d'évoquer ses perspectives d'évolution. Ce nouvel outil est jugé structurant par la plupart des acteurs, mais doit encore être approprié par les TPE et les PME, souvent assez réfractaires au caractère formalisé d'une telle démarche.
- **Les obligations de l'employeur en matière de dialogue social** sur la formation professionnelle répondent au même objectif. Dans les faits, les démarches de GPEC demeurent trop faiblement outillées pour dessiner des parcours de qualification utiles au salarié et à l'entreprise. Le dialogue se heurte en outre à la réticence de certains employeurs à expliciter publiquement la stratégie de l'entreprise et son impact sur l'emploi, notamment lorsque le contexte concurrentiel est difficile. Il se heurte également à une faible appropriation des enjeux de formation professionnelle par les organisations syndicales. La formation professionnelle apparaît ainsi rarement comme un sujet prioritaire au sein des multiples thèmes de négociation obligatoire, et ce d'autant qu'elle est perçue, de façon croissante, comme un outil défensif.

Il semble que le CPF, comme le DIF en son temps⁹², s'implante de façon privilégiée dans les entreprises où préexistait un dialogue autour du développement des compétences ; ailleurs, la logique de co-construction est d'appropriation lente, tant par les employeurs et les DRH que par les salariés et leurs organisations syndicales. Elle est source de malentendus et parfois de tensions. Cela peut d'ailleurs contribuer à expliquer le poids des formations de langues et de bureautique dans les certifications obtenues grâce au CPF : en l'absence de dialogue prospectif autour des besoins en qualifications et en compétences, les DRH ont eu tendance à perpétuer les équilibres et les logiques qui prévalaient au temps du DIF, en misant sur les formations courtes, suivies sur le temps de travail, essentiellement au profit des cadres et des ingénieurs⁹³.

⁹¹ En cas de carence, l'employeur doit abonder le CPF du salarié ainsi considéré comme lésé.

⁹² *Le DIF : la maturité modeste*. Bref CERÉQ N°299, mai 2012

⁹³ A terme, le découpage en blocs de compétences pourrait faciliter les financements croisés entre plan de formation et CPF, en distinguant plus finement au sein d'un titre les compétences qui sont directement utiles à l'entreprise (et donc finançables par cette dernière) et celles qui ne le sont pas mais permettent au salarié d'obtenir une certification complète et justifient donc son investissement personnel (mobilisation du CPF, éventuellement hors temps de travail).

Encadré 5 :

Le CPF en entreprise : trois exemples

➤ **Exemple n°1 : une entreprise internationale produisant du matériel électrique et employant 4 000 personnes en France sur deux établissements**

Dans cette entreprise, la DRH, initialement attentiste face à un dispositif perçu comme relevant de la seule initiative des salariés, a proposé aux deux comités d'entreprise, après échanges avec l'OPCA de généraliser la mobilisation du CPF en cofinancement des formations en anglais. Celles-ci se déroulent sur le temps de travail et le plus souvent à l'initiative des salariés, essentiellement des cadres, qui identifient spontanément leurs besoins de formation linguistique, dans un contexte où l'usage de l'anglais est généralisé au sein de l'encadrement. Toutefois, lorsque la formation est suivie à l'initiative du responsable hiérarchique, par exemple pour anticiper des évolutions futures de l'organisation interne, la mobilisation du CPF n'est pas systématique. De même, les cadres en début de carrière n'ayant pas encore capitalisé d'heures sur leur CPF voient leur formation intégralement prise en charge par le plan de formation.

Pour convaincre les salariés du bien-fondé de cette nouvelle organisation, la DRH a mis en avant le caractère plafonné du CPF, qui rend peu rationnels les comportements de thésaurisation d'heures acquises. L'un des deux comités d'entreprise a toutefois exprimé son désaccord.

➤ **Exemple n°2 : le CPF dans une entreprise pharmaceutique française de 580 salariés**

Dans cette entreprise, la DRH avait estimé, en 2015, que le CPF relevait de la responsabilité exclusive des salariés. Les élus du CE s'en sont également largement désintéressés. Peu de salariés y ont eu recours spontanément.⁹⁴

Sous l'impulsion de la branche pharmacie – dont un accord collectif a prévu dès 2014 des modalités d'abondement, notamment pour les plus de 50 ans - et de l'OPCA, elle a finalement décidé de le prendre en compte dans sa politique de formation. Le plan de formation pour 2017 évoque la possibilité d'un cofinancement CPF, exclusivement pour les formations en anglais suivies sur le temps de travail. Elle insiste sur la nécessité d'un accord gagnant/gagnant et précise que les formations seront intégralement prises en charge par le plan de formation dès lors que l'anglais est nécessaire dans le poste de travail du salarié. Les experts sollicités par le comité d'entreprise constatent néanmoins que « *les formations en anglais ont fortement baissé dans le plan de formation 2017 au profit de formations en anglais via le CPF* ».

➤ **Exemple n°3 : le CPF dans un groupe de cosmétique et parfums**

Cette entreprise a été confrontée aux effets de la révolution numérique : les client-e-s disposent déjà en arrivant au magasin des informations de base sur les produits, les services traditionnellement délivrés par les vendeur-se-s sont en voie d'obsolescence.

Sur la base d'un projet d'enrichissement des services à proposer – par exemple donner des informations d'un niveau d'expertise supérieure en matière digitale ou de qualités anti-allergènes des produits- un plan de montée en compétence a été établi, qui a concerné aussi des savoirs de base – par exemple une maîtrise élaborée de la langue – pour des personnes souvent de niveau V et souvent en deuxième moitié de vie professionnelle. Le dialogue entre l'OPCA concerné et les services RH de l'entreprise a permis de construire un plan de transformation financé largement par les CPF abondés : plus de 2000 personnes ont été formées et qualifiées, évitant ainsi les difficultés d'un éventuel plan social.

⁹⁴ Toutefois l'entreprise ne dispose pas, par définition, de données relatives à la mobilisation du CPF hors temps de travail et sans accord de l'employeur.

2.2.3 En l'absence de politiques d'accompagnement adaptées, le CPF risque de reproduire, voire d'amplifier, les inégalités d'accès à la formation

Les inégalités d'accès à la formation professionnelle sont connues et bien documentées⁹⁵. La capacité à intégrer une logique de gestion de carrière est plus répandue chez les salariés les plus diplômés, qui présentent une appétence à la formation plus forte. L'INSEE a par exemple montré que les cadres étaient deux fois plus souvent à l'initiative de leur formation que les employés et les ouvriers. L'enquête qualitative (PJ 2) montre que les hommes et les moins de 35 ans sont plus nombreux à évoquer un projet de formation, de même que, parmi les demandeurs d'emploi, les plus qualifiés (54 % des demandeurs d'emploi ayant un diplôme de niveau supérieur ou égal au bac, contre 43 % chez les autres) et les moins anciens dans le chômage (60 % des demandeurs d'emploi au chômage depuis moins d'un an contre moins de 40 % chez les autres).

Les populations peu ou pas qualifiées, âgées, et les salariés des TPE/PME rencontrent en outre davantage de freins à la formation : absence de maîtrise des prérequis ; absence de gains professionnels ou salariaux attendus de la formation (proximité du départ en retraite, faibles perspectives de mobilité interne) ; représentations négatives de la formation professionnelle, souvent associées à des difficultés rencontrées en formation initiale.

Le CPF est donc peu susceptible de résoudre à lui seul le problème de l'accès à la formation des publics qui en sont les plus éloignés.

La mission n'a pas pu disposer de données agrégées détaillées sur les caractéristiques des publics bénéficiaires du CPF. Il ressort des données transmises par la CDC que les personnes de niveau V et infra représentent 21 % des dossiers salariés. Cette donnée est toutefois à interpréter avec précaution, dans la mesure où la variable « niveau de diplôme » n'est pas systématiquement renseignée dans le SI.

La mission a toutefois pu accéder aux données plus fines transmises par plusieurs OPCA. **Elles mettent en valeur non seulement une reproduction, mais parfois une amplification par le CPF des inégalités d'accès à la formation professionnelle dans les branches concernées.** Ainsi :

- Un OPCA couvrant 6 700 entreprises note par exemple que les cadres et ingénieurs représentent 13 % de ses 533 000 salariés, 17 % des bénéficiaires des plans de formation en 2014 et 29 % des bénéficiaires cumulés du CPF depuis son entrée en vigueur. Inversement, les ouvriers représentent 42 % des salariés et seulement 27 % des usagers du CPF.
- Un autre OPCA, qui couvre 1,5 millions de salariés dans 40 000 établissements, compte 37 % d'ouvriers parmi les salariés couverts, alors que ceux-ci ne représentent que 16 % des bénéficiaires du CPF en 2016. La même distorsion s'observe pour les salariés des entreprises de moins de 10 salariés (6 % de la main d'œuvre, 2% des usagers du CPF).

Ces données – certes très partielles – s'inscrivent dans un contexte de montée en charge du dispositif. Le fait que les professions les plus diplômées et les actifs les plus autonomes s'en soient saisis plus rapidement n'est, en soi, ni étonnant ni inquiétant. Il importe en revanche de veiller à ce qu'un rééquilibrage s'opère à mesure que les différents acteurs s'approprient le CPF. La responsabilisation du salarié ne doit pas aboutir à tenir les plus fragiles seuls responsables d'un éventuel déficit de formation ou d'une absence d'évolution professionnelle.

⁹⁵ Voir par exemple Sébastien GOSSIAUX, division Emploi de l'INSEE, Patrick POMMIER, DARES, *La formation des adultes. Un accès plus fréquent pour les jeunes, les salariés des grandes entreprises et les plus diplômés*, INSEE Première N°1468, octobre 2013.

2.3 L'accès au CPF reste inéquitable et complexe, à rebours des ambitions des partenaires sociaux et du législateur

2.3.1 Une universalité imparfaite : des droits et possibilités différents selon le statut de l'usager

La structuration du SI, le mécanisme des listes de formations éligibles ou encore l'organisation du financement laissent perdurer des droits et possibilités différents selon les usagers. La conception et la pratique des outils du CPF interrogent quant à l'atteinte réelle de l'objectif initial d'universalité.

2.3.1.1 L'accès au SI est spécifique à chaque statut

La portabilité automatique des heures de CPF voulue par le législateur voit un début de concrétisation avec l'utilisation d'un système informatisé de gestion unique. Elle constitue une véritable avancée pour des salariés poly-actifs ou connaissant des parcours hachés, comme la mission a pu le constater pour les salariés du travail temporaire ou les intermittents du spectacle⁹⁶.

En revanche, pour s'adapter à l'existence de droits différents, **le SI a dû proposer dès l'ouverture du CPF des accès différenciés selon le statut de la personne** : il est paradoxal, s'agissant d'un compte conçu comme portable et universel, que les usagers soient obligés dès l'activation de renseigner leur statut (salarié ou demandeur d'emploi) et d'être ensuite guidés en fonction de celui-ci. L'universalisation programmée du CPF interroge d'autant plus une telle segmentation.

En outre, l'une des conséquences est que le SI ne prend pas en compte la situation des salariés qui connaissent des allers-retours fréquents entre période de travail et période de chômage, ou qui cumulent les deux statuts, ou encore qui cumulent plusieurs employeurs relevant d'OPCA différents. Certains acteurs de l'insertion par l'activité économique (IAE) rencontrés par la mission déclarent ainsi comparer la liste régionale des salariés et celle des demandeurs d'emploi avant d'accompagner leurs publics dans la création de leur compte CPF et choisir ensuite le statut d'inscription en fonction de la formation souhaitée.

2.3.1.2 Le mécanisme des listes freine la mobilité sectorielle et géographique

Le mécanisme des listes ouvre des possibilités différentes aux usagers selon leur statut, le secteur de leur entreprise et leur lieu de résidence. Il implique que **deux titulaires salariés n'ont pas accès aux mêmes formations selon leur lieu de travail et la branche dans laquelle ils exercent, et qu'un demandeur d'emploi n'a pas accès aux listes de branche**.

Ces différences, censées orienter les choix de chacun vers les formations lui offrant les meilleures chances d'intégration ou de sécurisation, sont mal acceptées, créent de la complexité et freinent la mobilité géographique et professionnelle des actifs.

La liste de branche est particulièrement critiquée de ce point de vue. Pour consulter les certifications qui lui sont accessibles, tout salarié doit saisir le code NAF de son entreprise. Il se voit donc proposer essentiellement et en premier lieu des certifications relevant de sa branche et des

⁹⁶ Si le SI ne prévoyait initialement que les statuts « salarié » ou « demandeur d'emploi », le statut spécifique des intermittents du spectacle est dorénavant identifié et permet d'avoir accès à la fois à la liste de branche et aux deux listes régionales.

métiers les plus proches de celui qu'il exerce. Des incohérences peuvent survenir lorsqu'un décalage existe entre le code NAF de l'entreprise et les activités qu'elle exerce effectivement⁹⁷. L'émettement des branches professionnelles accentue ce phénomène, bien que certaines CPNE aient fait le choix d'élaborer des listes communes, comme les 30 CPNE du secteur de l'alimentaire. La restructuration des branches professionnelles engagée par la loi du 8 août 2016, pourrait permettre l'émergence de branches plus cohérentes du point de vue des besoins en compétence et en qualification.

Plus fondamentalement, ce fonctionnement peut être vu comme un frein aux projets de reconversion et de mobilité professionnelle et contribue à la **segmentation du marché de l'emploi**. Les branches choisissent pour chaque formation de la réserver aux salariés déjà en poste, ou de l'ouvrir à ceux des autres branches ainsi qu'aux demandeurs d'emploi, en demandant alors à la faire inscrire sur les listes interprofessionnelles régionales ou sur la LNI. Au-delà du principe, la pertinence de ces choix dépend largement de la connaissance de l'évolution de leurs besoins de compétences externes dont disposent les branches et les entreprises. Or cette connaissance prospective est inégale et imparfaite.

L'architecture des listes complexifie en outre la mise en place de programmes nationaux de formation pour des salariés d'une même entreprise, ou d'un même groupe, situé dans plusieurs régions ou relevant de branches différentes, dès lors que la certification visée n'est pas inscrite dans la LNI.

2.3.1.3 Les différences de prise en charge constituent de véritables iniquités, au détriment notamment des demandeurs d'emploi

La mission a pu constater la **très grande diversité des politiques des OPCA en matière de prise en charge** des heures mobilisées de CPF⁹⁸ : en 2017, sur 20 OPCA, trois n'affichent aucun plafonnement, trois autres ont adopté un montant plafond uniforme, tous les autres adoptent des grilles de tarification complexes fixant des coûts horaires ou des forfaits plafonds différents en fonction du type de formation : formations cœur de métier ou transversales⁹⁹, inscrites sur la liste de branche, la liste régionale ou la LNI, relevant ou non d'un CQP de branche, parcours d'accompagnement à la VAE, formations contribuant au socle de compétences CléA ...

Cette même diversité se retrouve dans les politiques d'abondement, ciblées ou non sur certaines formations prioritaires ainsi que sur certains publics, qui ont pu être très généreuses en 2015 et 2016. Selon une étude récente¹⁰⁰ portant sur 112 accords de branche conclus en application de la loi du 5 mars 2014, environ 45 incluent des « *dispositions remarquables* » relatives au CPF, essentiellement des abondements complémentaires ciblé sur certaines priorités de formation¹⁰¹, sur certains publics¹⁰² ou encore sur certains cas d'usage¹⁰³.

⁹⁷ Par exemple un certain nombre d'entreprises relèvent des codes NAF du BTP alors qu'ils exercent pour partie des métiers relevant ou faisant appel à des compétences du secteur de la métallurgie.

⁹⁸ Le site du FPSPP publie le détail des prises en charge par les OPCA ; le CNEFOP établit un tableau récapitulatif dans son rapport annuel.

⁹⁹ Les formations en langue peuvent être, suivant les OPCA, mieux ou au contraire moins bien prises en charge que les formations cœur de métier.

¹⁰⁰ Observatoire FIDAL, déjà cité.

¹⁰¹ Par exemple CQP de branche, formations inscrites sur la liste CPNE dans le cas de la plasturgie.

¹⁰² Selon le niveau de classification dans les activités du déchet, les qualifications insuffisantes, inadaptées, CDD, salariés comptant au moins 20 ans d'activité professionnelle ou âgés d'au moins 45 ans, engagés dans une démarche de création d'entreprise, etc. dans le cas de la métallurgie.

¹⁰³ Formations suivies avec accord mais en dehors du temps de travail ou donnant lieu à un co-investissement employeur - salarié dans les industries agroalimentaires.

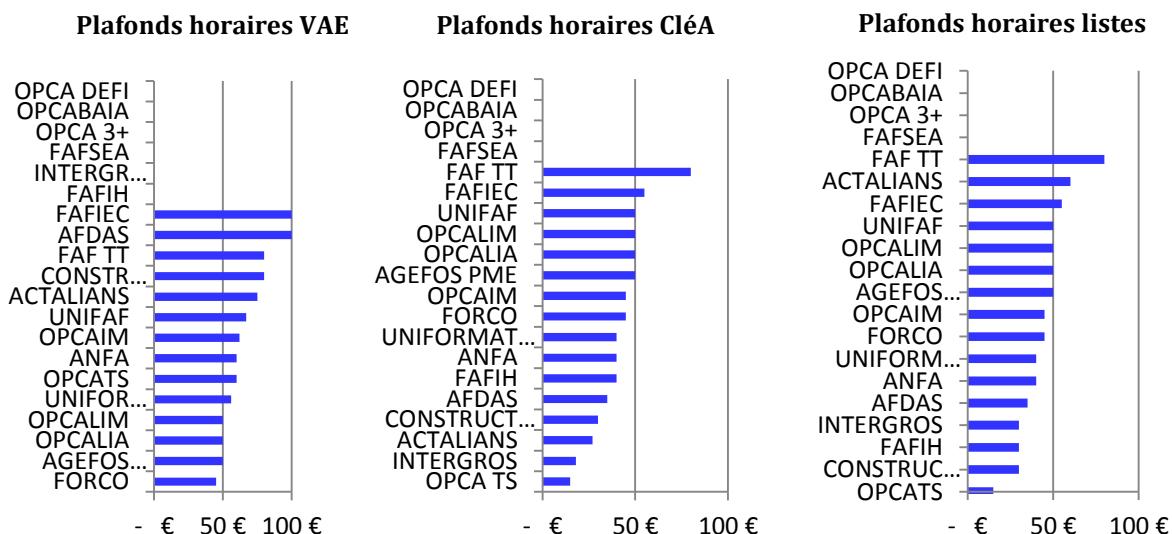
Les OPCAs ont très peu modifié les niveaux de prise en charge depuis 2015 : 6 OPCAs seulement sur 20 ont modifié leurs conditions de prise en charge : 2 ont défini des plafonds, 2 ont établi quelques ajustements entre types de formations, 1 a augmenté son niveau de prise en charge, 1 seul l'a diminué.

Tableau 4 : Prises en charge plafond par type de formation et par OPCAs

Coût horaire plafond ou forfait plafond	Accompagnement VAE	Socle (CléA)	Listes
Prises en charge OPCAs en 2017	30 à 100 € /h Plafond moyen 65€/h Ou forfait 750 à 2000 €	15 à 80€/h Plafond moyen 38€/h	15 à 80 €/h Plafond moyen 42€/h Ou forfait 150 à 15 000 €

Source : Site du FPSPP

Graphique 1 : Plafonds horaires par type de formation et par OPCAs



Aucun montant n'est indiqué pour les OPCAs n'ayant pas de plafond.

Source : Site du FPSPP

Le plafond de financement des formations (ou accompagnements) des salariés est donc variable dans un facteur de 1 à plus de 6 (jusqu'à 100€ de l'heure, et jamais moins que 15€/h). **Le plafond moyen atteint par ailleurs 4 à 5 fois le montant de 9€ auquel Pôle emploi est refinancé par le FPSPP : dans la mesure où les organismes de formation s'alignent largement sur ces taux plafonds, ces disparités importantes engendrent des inégalités anormales entre salariés et entre salariés et demandeurs d'emploi.**

Enfin, les nouveaux usages du CPF rendus éligibles par la loi de 2016 font l'objet de traitements divers : trois OPCAs seulement ont affiché un taux plafond spécifique (56 €, 75 € et 80 € /heure) pour le bilan de compétences, alors que cette prestation en tête-à-tête a un coût objectivement plus élevé que celui de formations collectives.

Concernant le permis de conduire, la nouvelle de son accessibilité en mars 2017 a été suivie d'une forte déception chez les demandeurs d'emploi, ainsi que chez les jeunes suivis par des missions locales lorsqu'ils ont eu connaissance du taux horaire fixe de 9€, soit 270€ pour 30 heures de formation, alors que le coût d'un permis est rarement inférieur à 1000€. Si un OPCA a fixé un plafond à 40€/h pour 30 h maximum, la mission a eu connaissance d'un plafond à 2€/h... Ce taux outrageusement bas est sans doute à rapprocher de la désapprobation manifestée par les partenaires sociaux devant un élargissement imposé sans concertation préalable, sur un sujet qui peut sembler relever davantage de l'insertion que de la formation professionnelle.

2.3.2 Le CPF demeure complexe d'accès et d'usage

2.3.2.1 Une réelle notoriété pour un dispositif qui reste peu compris

L'enquête quantitative (PJ1) montre que le CPF est connu de 2/3 des salariés du privé et de la moitié des demandeurs d'emploi. Sa notoriété est plus forte chez les plus âgés, les diplômés et les salariés des grandes entreprises, et plus faible pour les moins qualifiés et les moins internautes. Elle apparaît relativement satisfaisante au regard de celle du DIF (dont moins de 2/3 des salariés, et environ la moitié des CDD et des employés/ouvriers connaissaient l'existence en 2010).

Les acteurs de la formation professionnelle ont craint que le lancement du CPA ne vienne brouiller l'image du CPF au détriment de sa montée en charge. La mission note que la notoriété du CPF demeure plus forte que celle du CPA et que la campagne de communication menée autour du CPA a, au contraire, relancé l'ouverture de comptes CPF.

Cette notoriété, toutefois, n'emporte pas compréhension : moins de la moitié des salariés a une idée précise de ce dont il s'agit et moins de 30 % en connaît les modalités (nombre d'heures sur le compte, formations disponibles, modes de financement etc.).

En outre, l'accès au CPF comme son utilisation ont été décrits par tous les interlocuteurs de la mission comme malaisés. Si les salariés des grandes entreprises ont souvent recours à l'aide de leur DRH¹⁰⁴ et les demandeurs d'emploi à leur conseiller Pôle emploi, selon des procédures qui peuvent par ailleurs sembler contraires aux objectifs d'autonomie, de nombreux actifs restent démunis, dans un contexte où le CEP n'a pas encore atteint ses objectifs.

Les usagers interrogés font preuve d'une certaine ambivalence quant à l'autonomie que leur confère - théoriquement - le CPF. Si certains saluent le fait de « *ne plus avoir besoin de demander aux RH* », d'autres se sentent démunis, voire découragés, face à un univers de la formation mal compris et mal maîtrisé :

« Le fait de laisser le salarié devoir s'occuper de tout sans connaître les rouages de la formation, l'entreprise s'est déchargée de cette partie-là, cela ne nous facilite pas le fait de pouvoir utiliser notre CPF. Au moins, le DIF il y avait des personnes compétentes derrière pour aider à monter le dossier ».

Cette complexité peut conduire à des abandons lorsque les titulaires ne sont pas accompagnés :

« J'ai baissé les bras, et c'est trop compliqué pour le moment, je verrai plus tard. En tant que salarié, même si j'ai l'envie, je n'ai pas le temps de chercher trop longtemps l'information, ni le courage. L'Etat n'a pas joué son rôle, on n'arrive pas à trouver l'information. »

¹⁰⁴ Une entreprise a ainsi envoyé un courriel à tous les salariés souhaitant utiliser leur CPF pour une formation en langues décrivant l'intégralité de la procédure, du code NAF de l'entreprise jusqu'à l'identité de l'organisme de formation. De nombreux témoignages recueillis par la mission attestent qu'il est fréquent que la création des comptes CPF des salariés soit prise en main directement par la DRH.

2.3.2.2 L'accès à la formation demeure un « parcours du combattant »

L'autonomie des usagers est limitée dans les faits

Les usagers qui veulent utiliser leur CPF doivent obligatoirement se connecter au SI, en premier lieu pour activer leur compte, puis pour mobiliser leurs heures. Cette exigence, nécessaire à l'autonomie, reste néanmoins limitée dans les faits.

La dématérialisation est contradictoire avec l'universalité du droit, tant que la fracture numérique n'est pas réduite. Le baromètre 2016 du numérique, réalisé par le CREDOC¹⁰⁵, rappelle par exemple que 15 % des adultes ne disposent pas d'une connexion internet à domicile, et que la même proportion se dit incapable d'entreprendre des démarches administratives en ligne, même avec de l'aide. Le niveau de diplôme, l'âge et le niveau de vie influent tant sur le taux d'équipement que sur l'aisance dans la réalisation de démarches administratives en ligne.

Pour les demandeurs d'emploi, c'est le conseiller qui mobilise directement les heures sur la plate-forme de Pôle emploi, ce qui nourrit les interrogations sur la réalité du consentement.

La récupération des droits DIF est complexe

Avant de pouvoir accéder à son compteur de droits CPF, l'usager doit indiquer – de façon manuelle et déclarative – le montant de ses droits DIF. Ce solde figure théoriquement sur la fiche de paie de décembre 2014 ou de janvier 2015 ; les employeurs avaient en outre jusqu'au 31 janvier 2015 pour le communiquer par écrit à chacun de leurs salariés sous forme d'une attestation. Dans les faits, tous ne se sont pas acquittés de cette obligation, le suivi des compteurs de DIF n'étant pas toujours effectué de façon rigoureuse, notamment dans les plus petites entreprises. La reprise du DIF s'est avérée particulièrement compliquée pour les salariés ayant changé d'entreprise et/ou relevant d'employeurs multiples. Plusieurs OPCA rencontrés par la mission ont indiqué que l'absence de l'attestation DIF constituait le motif principal de relance pour incomplétude des dossiers de CPF, certains OPCA abondant le CPF en ayant renoncé à obtenir les attestations. Le distinguo affiché par le portail usager entre heures DIF et CPF apparaît en tout état de cause comme une source de confusion, voire d'inquiétude (du fait du caractère déclaratif des heures DIF) pour les usagers.

L'utilisation du SI est malaisée

L'interface usagers du CPF présente des qualités indéniables (contenu et esthétique jugés globalement adaptés) mais demeure peu ergonomique et la navigation y est difficile : l'enquête BVA (PJ2) a permis d'identifier de nombreuses difficultés dans la navigation du SI CPF :

- Lors de l'activation du compte CPF, les salariés se voient demander le SIRET de leur entreprise ainsi que leur **code APE/NAF**, ce qui permet d'identifier leur branche et détermine la liste des formations qui leur sont accessibles. Bien que ce code figure normalement sur le bulletin de salaire, il est le plus souvent méconnu des salariés, et confondu avec le code CPF attaché aux formations. En outre la correspondance entre les codes APE/NAF et les branches professionnelles (codes CCN) est imparfaite, ce qui conduit à des erreurs dans l'affichage de la liste de formations – erreurs pouvant se traduire, par les salariés, par des refus de financement par les OPCA¹⁰⁶.

¹⁰⁵ Patricia CROUTTE, Sophie LAUTTIÉ, *Le baromètre du numérique 2016*, rapport du CREDOC pour le CGE, l'Arcep et l'agence du numérique.

¹⁰⁶ « Pour tenter de dépasser la difficulté, le FPSPP est en train de travailler à une table de correspondance permettant de croiser APE et IDCC », indique toutefois le CNEFOP dans son rapport.

- Le langage utilisé semble, de façon générale, peu accessible aux usagers (« éditeur de liste », « OPCA », « autorité certificatrice »...) et ne reflète pas toujours la diversité des situations : il est par exemple suggéré, en cas de recours au CPF avec accord de l'employeur, de prendre contact « avec le responsable des ressources humaines ou l'institution représentative du personnel », formulation peu adaptée à la situation des salariés dans les TPE-PME. De même, les intitulés de certification sont souvent techniques et ne permettent pas à tous les titulaires de faire le lien avec leur projet professionnel.
- Le parcours usager est parfois peu lisible : l'alternative proposée entre mobiliser son CPF « seul » ou bien « sans son employeur » peut ainsi laisser dubitatif l'utilisateur peu averti, tout comme la nécessité de renseigner dans le SI des dates de session de formation alors que celles-ci ne sont souvent définies qu'après-coup avec l'organisme de formation. La navigation qui alterne entre site public et site privé peut également être source de confusion pour les usagers. Ceux-ci déplorent d'ailleurs de ne pouvoir aisément contacter un interlocuteur dédié¹⁰⁷, ce qui leur impose la sollicitation d'autres acteurs et sources d'information.
- La consultation de la liste de formations éligibles – plusieurs fois décrite comme une « jungle » - est laborieuse du fait d'un **moteur de recherche très rigide** et peu performant et de la faible lisibilité qui caractérise l'offre de certifications en France. Il existe ainsi plus de 20 certifications différentes éligibles au CPF pour le métier de secrétaire médicale. Le découpage des certifications en blocs de compétences risque d'amplifier à l'avenir cette difficulté.
- Le portail du CPF affiche la liste de certifications éligibles mais pas celle des **organismes ou sessions de formation associées**¹⁰⁸. Pour trouver un organisme de formation proche de chez lui et préparant la certification qu'il a choisie, l'usager se voit renvoyé à la consultation du site de son Carif-Oref ou de Google. Il lui revient, une fois l'organisme de formation identifié, de vérifier l'éligibilité effective de la formation proposée en utilisant le code CPF. L'absence d'information relative à l'offre a été un choix de la part des partenaires sociaux, soucieux d'éviter toute interférence directe sur le marché de la formation, choix dont les usagers ont subi les conséquences en termes de complexité. Or le choix de la certification peut être lié à celui de l'organisme de formation : les critères liés aux modalités pratiques (lieux, dates de session, modalités) sont déterminants et les modalités pédagogiques constituent le premier facteur de déception *ex post*.

Les usagers peinent à identifier les formations auxquelles ils ont accès

Le mécanisme des listes est, dans son principe même, peu intuitif pour les usagers et en décalage avec le discours tenu par ailleurs sur le dispositif. Au-delà des difficultés liées à la montée en charge du dispositif, les salariés et leurs employeurs expriment des incompréhensions, voire du ressentiment, dans le cas refus de prise en charge de leur projet de formation dans le cadre du CPF, alors que le CPF est présenté comme un droit de la personne.

La multiplicité des listes entretient l'incertitude sur l'éligibilité d'une formation : l'existence d'un code CPF attaché à une action de formation, par exemple, ne suffit pas à en garantir l'éligibilité effective, qui dépend de la liste sur laquelle figure la certification correspondante et du statut (statut d'emploi, branche, région) de l'usager. Ce phénomène a été source de confusion tant pour les usagers que pour les organismes de formation.

¹⁰⁷ Même si un chat et une hot line ont été mis en place.

¹⁰⁸ Cela serait pourtant possible d'un point de vue technique, la base Certif Info, utilisée par le SI CPF, étant interfacée avec la base Offre Info, qui recense l'offre de formation.

L'ingénierie de financement des formations reste opaque

La diversité des taux de prise en charge par les OPCA, des abondements par l'employeur, l'OPCA ou Pôle emploi et la combinatoire possible entre plusieurs dispositifs pour le même parcours de formation constituent une ingénierie d'une grande complexité : le CPF peut abonder un plan de formation, un CIF être abondé par un « chèque-formation » régional, ou une action individuelle de formation (AIF) de Pôle emploi ...

L'usager ne peut pas décrypter tout seul cette ingénierie :

« Je ne savais même pas si la personne avait à payer de sa poche ou si le CPF c'était un organisme d'Etat ou un pot commun auquel cotisaient toutes les entreprises donc c'est peu engageant car on se dit qu'on risque de devoir financer sa formation pour tout ou partie », témoigne par exemple un usager.

Il ne reçoit aucune information précise sur le montage financier qui a permis à son projet de formation d'aboutir, ou qui à l'inverse s'est grippé. Si les usagers interrogés disent ne pas s'en préoccuper lorsque la formation a pu être réalisée, ils manifestent une grande incompréhension en cas d'échec, ayant le sentiment que leur droit s'est démonétisé. La frustration est parfois grande, d'autant que le processus de décision est jugé flou et les critères peu crédibles ou obscurs.

Or si quelques professionnels de la formation, dans les grandes entreprises, les OPCA et les organismes de formation, sont capables de pratiquer cette ingénierie, les professionnels du conseil aux personnes via le CEP ne la maîtrisent pas encore suffisamment, ni pour conseiller efficacement les usagers, ni même pour les informer précisément. Il leur est difficile de connaître les taux de prise en charge, les interlocuteurs pertinents et les procédures des 20 OPCA, bien que les opérateurs aient parfois conclu des conventions de coopération avec certains d'entre eux. La relation avec les employeurs constitue également parfois une dimension nouvelle (notamment pour les Fongecif).

Enfin, les **délais de validation** sont variables et sources d'incertitude : aucun délai, même indicatif, ne figure sur le site et il n'existe ni accusé de réception ni possibilité de suivre l'état de traitement du dossier. Ce défaut de qualité de service est anxiogène pour les usagers, qui craignent de devoir financer eux-mêmes leur formation, faute de réponse.

La validation par un tiers financeur demeure obligatoire

La **dématerrialisation** est inaboutie : l'envoi d'un dossier papier aux financeurs (la demande de prise en charge) demeure indispensable. Cette démarche supplémentaire n'est pas toujours comprise par les utilisateurs et rallonge le parcours du dossier de formation.

Le titulaire est donc tenu de passer par un tiers financeur (OPCA ou Pôle emploi) pour pouvoir mobiliser ses droits CPF, même lorsque son nombre d'heures acquises est suffisant au regard de la formation visée. Ce circuit tranche avec la procédure mise en place par certaines régions pour l'accès à leurs formations (conventionnées), qui autorise la relation directe entre le demandeur d'emploi et l'organisme de formation. Des réflexions sont en cours au sein du CNEFOP autour de la mise en place d'un tel « circuit court » à destination des usagers les plus autonomes.

2.3.2.3 Le CEP n'offre pas encore un accompagnement individualisé permettant un choix libre et éclairé

La mise en place du CEP, qui fait système avec le CPF et suppose de conduire une transformation profonde des organisations qui le pratiquent, n'est pas encore arrivée à maturité..

Les cinq réseaux semblent avoir pris la mesure en 2016 du saut qualitatif induit par le CEP, comme l'indique le rapport du CNEFOP pour 2017. Ils ont contribué ensemble à des outils d'harmonisation de leur offre, notamment un référentiel d'activités défini par un groupe de travail national piloté par la DGEFP, utilisent des outils d'information et de partage de pratiques créés à leur intention¹⁰⁹ et ont tous amorcé des évolutions stratégiques internes :

- le réseau des Fongecif et les autres OPACIF ont élargi et réorganisé une offre centrée jusqu'alors sur l'instruction de demandes de financement des CIF, et créé un cadre commun de services au public, par exemple concrétisé au Fongecif Ile de France par la remise d'une charte à chaque bénéficiaire ;
- l'Apec était le réseau dont les services se rapprochaient le plus du CEP¹¹⁰ : organisé en services accessibles à tous les cadres quel que soit leur statut, dans une logique de sécurisation des parcours professionnels, l'organisme a développé une nouvelle compétence d'ingénierie de formation et mis en place des partenariats opérationnels avec les financeurs ;
- Pôle emploi réinterroge en profondeur depuis 2012 son approche de l'accompagnement des demandeurs d'emploi, faisant du CEP un élément central de sa stratégie : en recentrant le premier entretien sur un diagnostic d'autonomie du demandeur d'emploi, l'opérateur a mis en place un accompagnement personnalisé, adapté en fonction des besoins des personnes et formé au CEP les 16 000 conseillers chargés de l'accompagnement, dont 6700 accompagnent des demandeurs d'emploi de manière intensive ;
- Les missions locales et les Cap emploi intègrent le CEP comme élément structurant de leur offre d'accompagnement.

Toutefois, ces évolutions dans les offres de service sont encore peu visibles dans les pratiques des conseillers. Comme l'a constaté la mission lors de tables rondes organisées dans deux régions avec des conseillers des cinq réseaux, le conseil reste soumis à la structuration de l'offre propre à chaque réseau, la professionnalisation est insuffisante sur le niveau 3 – les conseillers disant être presque aussi démunis que ceux qu'ils conseillent devant la complexité du CPF – et le changement de posture est considéré comme relevant d'une vision éloignée du terrain, les conseillers « ayant toujours fait de l'accompagnement ».

Encadré 6 : les tables rondes des opérateurs du CEP

Les conseillers CEP rencontrés par la mission à l'occasion de ses déplacements en Bretagne et en région Grand Est font preuve, dans l'ensemble, d'un certain scepticisme sur la mise en place du conseil en évolution professionnelle.

« *Le CEP est un jargon professionnel, de nouveaux mots et de nouveaux labels sur des actes qu'on fait déjà* » ; « *le CEP, c'est notre cœur de métier* » ; « *c'est la poursuite de ce qu'on fait déjà, donc dans la vraie vie, cela n'a rien changé du tout* ».

L'impact sur les pratiques professionnelles, en particulier, semble faible, au-delà des contraintes nouvelles en termes de procédures. « *C'est toujours intéressant si on s'en saisit pour structurer ou repenser des choses, mais très clairement ce n'est pas fondamental pour nous aujourd'hui* ».

¹⁰⁹ Le FPSPP a créé un site extranet pour les opérateurs du CEP permettant d'identifier l'OPCA compétent pour chaque demande, ainsi que ses conditions et modalités de financement ; Centre Info a mis en place fin 2016 un portail d'échanges de bonnes pratiques ouvert uniquement aux conseillers CEP.

¹¹⁰ 57 % des prestations de l'APEC correspondaient au cahier des charges du CEP à sa mise en place.

Lorsqu'ils évoquent malgré tout des évolutions, il s'agit principalement de l'ouverture, au moins théorique, à de nouveaux publics - jeunes salariés, par exemple, dans le cas des missions locales, demandeurs d'emploi, jeunes, cadres, voire fonctionnaires dans les Fongecif...

Enfin, les conseillers estiment que la notoriété du CEP demeure faible, ce qui est particulièrement problématique dans le cas des salariés (non recours). « *Les salariés connaissent un peu l'Apec quand ils sont cadres, mais ils ne connaissent pas du tout l'existence du CEP* » ; « *Il y a des salariés qui croient que le CEP, c'est le nom d'une formation en tant que telle, ou alors le nouveau nom du bilan de compétences* ».

De plus, le CEP reste largement méconnu du grand public, après une seule campagne d'information nationale en septembre 2016, et n'a qu'une très faible visibilité sur le site internet du CPF. Ce déficit de notoriété pèse particulièrement pour son utilisation par les actifs salariés : en 2016, la DGEFP recense 1,5 millions d'utilisateurs¹¹¹, dont 74 % suivis par le seul Pôle emploi, et 90 % de demandeurs d'emploi. Si le volume global montre un doublement par rapport aux 700 000 bénéficiaires recensés en 2015, le CEP reste confidentiel pour les 26 millions d'actifs salariés, loin de la cible potentielle des 10 % d'entre eux qui connaissent chaque année une mobilité choisie ou subie. Son maillage territorial est souvent insuffisant.

Ne bénéficiant pas de financement spécifique, car considéré comme un redéploiement de missions déjà exercées, le CEP est bridé dans son développement tant quantitatif que qualitatif, alors que l'augmentation du nombre et de la professionnalisation des conseillers en évolution professionnelle est centrale pour permettre un accès réel au nouveau droit que veut être le CPF.

2.4 La régulation du système s'appuie sur des acteurs et des leviers qui conservent pour l'essentiel les schémas préexistants

La réforme de 2014 visait à créer des droits individuels et à réorienter les fonds de la formation vers la qualification et les publics éloignés de la formation ou en ayant le plus besoin. Mais, en 2015-2016, la priorité absolue mise sur le développement quantitatif de l'accès et de l'usage du CPF a relégué au second rang l'organisation de la régulation financière et d'un pilotage stratégique de la transformation. Cette absence de régulation globale apparaît aujourd'hui dommageable.

2.4.1 Le mécanisme des listes d'éligibilité au CPF présente dans les faits une plus-value très limitée en termes de régulation

Le travail d'élaboration des listes de formations éligibles a nourri le dialogue social autour des besoins de certifications au niveau de chaque branche ou territoire régional et permis en particulier de responsabiliser les COPAREF sur un objectif concret dès leur installation.

Sur le fond, pourtant, force est de constater que les partenaires sociaux étaient très peu outillés pour conduire, dans un calendrier contraint, une réflexion stratégique et prospective susceptible d'orienter le contenu de ces listes.

¹¹¹ 1 541 544 bénéficiaires des niveaux 2 et 3, données DGEFP *in rapport du CNEFOP déjà cité.*

- Les **CPNE de branche** peuvent s'appuyer sur les Observatoires prospectifs des métiers et des qualifications (OPMQ) prévus par le code du travail. Mais leurs capacités et leurs résultats sont très inégaux, et les études produites, de qualité variable, sont rarement une aide à la décision efficace pour l'orientation des politiques de formation. De fait, seuls 8 % des accords de branche¹¹² établissent un lien explicite entre GPEC et politique de formation.
- Les **instances paritaires interprofessionnelles** (COPANEF et COPAREF) ne disposent d'aucun moyen d'expertise spécifique. Elles s'appuient sur les outils d'instruction et d'analyse de la CNCP ainsi que, dans le cas des COPAREF, sur les diagnostics produits par les principaux acheteurs publics (conseils régionaux via notamment les CPRDFOP, Pôle emploi) et l'expertise des branches professionnelles lorsque celles-ci disposent de diagnostics territorialisés. Lorsque les listes régionales demandeurs d'emploi s'écartent de ces documents de référence, c'est plus souvent en raison du jeu d'acteurs interne au COPAREF que sur la base d'éléments factuels ou stratégiques propres.

En outre, les moyens de diagnostic mis à disposition des éditeurs de listes sont pour l'essentiel orientés vers les besoins en recrutement (enquêtes de Pôle emploi sur les besoins de main d'œuvre par exemple) et/ou vers la connaissance de la demande et des pratiques d'achat des principaux acteurs publics de formation. Il en résulte le double risque d'inertie par rapport aux choix opérés antérieurement et d'enfermement dans une logique « *adéquationniste* », privilégiant l'analyse des métiers en tension à une approche par les besoins en compétences, et se dispensant d'analyser la faible attractivité des secteurs concernés tout comme les décalages fréquents constatés entre formation et emploi. **Peu d'analyses s'inscrivent véritablement dans une logique prospective, ni même dans une réflexion stratégique.** Par exemple, peu d'éditeurs de liste semblent avoir identifié les compétences correspondant à des métiers d'avenir, des priorités stratégiques d'une filière ou d'un territoire ou encore des métiers pouvant être proposés pour la reconversion de salariés exerçant un métier pénible.

Il serait inopérant de fonder directement des décisions faisant grief à la fois à des organismes de formation et à des usagers sur des travaux prospectifs : la prospective n'est pas la prévision et les travaux relatifs aux « métiers du futur » ont connu, par le passé, quelques erreurs notables, les retournements de cycle économique et le potentiel de disruption des nouvelles technologies notamment étant par définition difficiles à anticiper¹¹³. Par ailleurs la traduction des tendances identifiées par les prospectivistes en compétences ou en diplômes est elle-même incertaine, et les employeurs se référant rarement, pour exprimer leurs besoins de recrutement, à des titres précis¹¹⁴.

Néanmoins, l'outillage méthodologique d'élaboration des listes apparaît insuffisant pour fonder des priorités claires pour le financement de la formation. *A fortiori*, il n'est pas toujours suffisamment solide pour fonder des décisions de refus d'inscription, en dehors des demandes manifestement fantaisistes ou infondées. C'est ce qui explique la dynamique inflationniste des listes qui tendent, au fur et à mesure de leurs mises à jour successives, à rejoindre le contenu du RNCP. Début 2016, 9 324 certifications étaient accessibles aux demandeurs d'emploi et 11 062 aux

¹¹² Observatoire Fidal déjà cité.

¹¹³ Le « choc démographique » annoncé en 2002 par le groupe Prospective des métiers et des qualifications – interministériel et paritaire, a été rapidement invalidé par l'allongement de la durée de la vie active ; la destruction de centaines de milliers d'emploi pendant la crise, dans des secteurs longtemps épargnés comme le commerce, avait échappé aux prospectivistes, tout comme la recrudescence de l'emploi non qualifié dans la décennie 90. Sur ce sujet voir Françoise Maillard (dir.), *Former, certifier, insérer. Effets et paradoxes de l'injonction à la professionnalisation des diplômes*, Presses universitaires de Rennes, 2002.

¹¹⁴ Ils se repèrent plus souvent au niveau de formation qu'au diplôme ou à la spécialité de formation. Vu la profusion des titres et de leurs intitulés, qui évoluent sans cesse, cette difficulté relève moins de la réticence que d'une « impossibilité d'identification ». Françoise Maillard, id.

salariés, alors que le RNCP comptait 10 393 certifications actives et l'inventaire 1 186. Si certains éditeurs expriment la volonté de remettre à jour régulièrement leur liste, la plupart entendent, au mieux, supprimer les certifications les moins usitées ou celles devenues obsolètes : le potentiel de régulation de ces démarches apparaît donc *a priori* limité.

Le contenu des listes est ainsi le reflet de l'offre de formation, plus que le fruit d'une vision stratégique. De ce point de vue, la consultation de la LNI peut laisser dubitatif : y figurent la totalité des CQP de la branche du sport (technicien sportif de piste de karting, d'athlétisme, de cheerleading...) ainsi que certains titres du RNCP notoirement obsolètes, mais pas le titre professionnel d'assistant de vie aux familles, pourtant très utilisé par le ministère de l'emploi. En d'autres termes, les conditions d'élaboration des listes ne leur permettent pas de jouer le rôle de signal quant au caractère porteur des certifications qui y figurent. Elles sont d'ailleurs perçues par les acteurs de terrain comme un frein et une contrainte davantage que comme un guide ou un repère.

Le travail d'élaboration des listes présente une faible plus-value par rapport à la CNCP ou aux stratégies des acteurs publics. La capacité de régulation des partenaires sociaux, dans un marché d'offre, n'apparaît pas significative à ce stade.

2.4.2 Une régulation financière non assumée

L'exercice du droit à l'utilisation de leurs heures acquises au CPF par les actifs s'inscrit dans un cadre budgétaire défini par la ressource budgétaire affectée (0,2 % de la masse salariale). La régulation financière du dispositif repose sur la visibilité de cette ressource, sur la responsabilisation des OPCA dans leurs choix de taux de prise en charge et d'abondements, sur le versement par les OPCA au FPSPP d'une partie de leurs excédents¹¹⁵, ainsi que sur l'existence des listes d'éligibilité exerçant théoriquement un filtre sur l'offre de formation.

Après de premiers mois laborieux, et des mesures volontaristes à la mi-année 2015 (cf. *supra* 1.3) le nombre de dossiers de salariés a pratiquement quadruplé de 2015 (46 070 dossiers validés) à 2016 (175 906 dossiers validés), et la dépense a plus que triplé en passant de 207M€ à 661M€ (dont 256M€ au titre des abondements). Le développement en nombre de dossiers a donc été sensiblement supérieur aux prévisions établies par l'administration centrale dans des travaux exploratoires pour 2017 (de l'ordre de 100 000), les excédents de gestion versés par les OPCA au FPSPP au titre de 2016 devraient cependant dépasser 100M€.

La loi ne prévoit pas de dispositif de régulation financière d'ensemble du dispositif. **Chaque financeur s'ajuste, en fonction du rythme de montée en charge et des évolutions de coûts qu'il anticipe.** Cet exercice est difficile car la dépense dépend partiellement de facteurs exogènes¹¹⁶ tels que les comportements de consommation ou d'épargne¹¹⁷ des titulaires, les politiques conjoncturelles menées en faveur des demandeurs d'emploi ou encore la vitesse à laquelle l'offre s'adapte à ce nouveau dispositif. Plusieurs interlocuteurs de la mission ont évoqué un resserrement des conditions de prise en charge pour 2017, resserrement qui n'a pas été observé dans les faits.

¹¹⁵ Article L6332-19 du code du travail.

¹¹⁶ Les politiques de communication conduites auprès des titulaires ainsi que l'élargissement des listes de formation éligibles peuvent être considérés comme des facteurs partiellement endogènes, mais qui relèvent en grande partie de décisions nationales et interprofessionnelles.

¹¹⁷ Le CPF crée un droit qui permettra théoriquement à chaque actif de réaliser à son choix, une formation de 24 h tous les ans, de 150h tous les 7 ans, ou toute autre combinaison de consommation ou d'épargne de ses heures accumulées.

Pour les salariés, cette régulation est de la responsabilité des branches et des OPCA. Les taux de prise en charge sont un instrument déterminant de régulation financière du dispositif : dans l'hypothèse – toute théorique - d'une consommation lissée en moyenne à 24h par actif et par an, la ressource annuelle de l'ordre de 1,2Md€ (la contribution de 0,2 %, à laquelle on peut ajouter environ 1/3 des ressources du FPSPP) permet de financer 625 000 formations soit 2 % des 26 millions d'actifs si la prise en charge s'établit à 80 €/h, ou 3,3 millions soit 13 % si elle est plafonnée à 15€/h¹¹⁸. Ces décisions dessinent donc progressivement des priorités stratégiques véritables, dont le potentiel de régulation apparaît bien supérieur à celui des listes de formations éligibles et qui reflètent les spécificités sectorielles, certaines branches se caractérisant, par exemple, par des coûts moyens de formation supérieurs, parfois différenciés entre catégories de formations, ou encore par l'attention particulière portée à la prise en charge de la rémunération du salarié en formation.

Pour les demandeurs d'emploi, compte tenu du mécanisme de refinancement de Pôle emploi et des régions par le FPSPP, c'est cette association paritaire qui se trouve institutionnellement au cœur de la régulation financière selon le mécanisme déjà décrit, dans un cadre qui s'apparente actuellement plus à une discussion budgétaire qu'à une véritable régulation.

Il n'existe pas de mécanisme de prévision, de suivi et d'examen collectif des pratiques des différents financeurs en matière de tarifs, d'achats, ni de critères et de montants de prise en charge. Il n'existe pas non plus de mécanisme de compensation prévu pour prendre en compte la mobilité des titulaires entre statuts ou entre branches. **La régulation s'effectue donc de manière uniquement sectorielle et essentiellement réactive.**

Cette situation est problématique à plusieurs égards :

- D'une part, si les décisions sectorielles prises isolément sont sans aucun doute légitimes, elles conduisent potentiellement à des distorsions et des iniquités injustifiables, intenables dans la durée auprès des titulaires, alors que le fondement de la réforme est de construire un droit «vu de la personne». Elles peuvent également conduire à vider totalement les droits acquis de leur substance en fixant des taux de prise en charge excessivement bas – la réglementation ne prévoyant ni plancher ni plafond.
- D'autre part, en l'absence de stratégie concertée, le risque existe de voir «dériver» le système loin des objectifs initiaux des acteurs. On peut craindre, par exemple, que la durée des formations, voire leur qualité, ne serve de variable d'ajustement implicite du dispositif. C'est d'ailleurs ce que l'on a pu observer au cours de l'année 2016 : le nombre de dossiers a augmenté plus vite que prévu, mais pour une dépense globale peu différente (661 M€ alors que la prévision était de 631M€) ; c'est de fait l'usage qui a régulé la dépense avec une durée moyenne des formations inférieure, liée à l'utilisation importante des certifications de l'inventaire (langues notamment), en décalage par rapport aux objectifs qualifiants au sens de la réforme.
- Enfin elle rend encore plus complexe la maîtrise des coûts d'un marché de la formation de fait peu régulé par la concurrence et l'exigence de qualité, d'autant que les plafonds de prise en charge ont un effet signal important pour les organismes de formation.

Au total, **le défaut de régulation nationale et interprofessionnelle ne pèse pas tant -à court/moyen terme et toutes choses égales par ailleurs- sur la soutenabilité financière du financement du CPF que sur l'application des principes fondateurs et l'avenir même du CPF tel qu'il a été conçu en 2013-2014.**

¹¹⁸ Les taux horaires de 15 et 80 € sont les bornes extrêmes des plafonds (hors accompagnements VAE) actuellement fixés par les différents OPCA.

2.4.3 Un défaut de pilotage stratégique qui risque de faire diverger les logiques des différents acteurs

Les leviers nécessaires à la régulation du système prévus par la réforme sont donc utilisés par les acteurs institutionnels selon leurs logiques propres, par défaut de pilotage stratégique de la transformation du système et de ses modes de fonctionnement. Or, en raison notamment du développement de l'utilisation du CPF et de l'extension à de nouveaux usages, l'équation financière va désormais conduire les financeurs à faire de véritables choix de critères et de priorités tant en termes de niveaux de prise en charge ou d'abondement qu'en termes de choix de projets.

Ces choix doivent théoriquement traduire des visions stratégiques sur les besoins de compétences présents et futurs et les programmations s'inscrire dans la cohérence et la continuité.

Or les travaux de nature prospective sur les besoins en compétences et donc les besoins de formation s'organisent de manière inégale, disparate, dispersée, dans les territoires comme au niveau national, notamment en termes de méthodologie, de logiques de travail et d'outils. Chaque acteur cherche à établir ses propres référentiels et ses propres études en fonction de ses propres objectifs (de qualification, de recrutement, d'attractivité, de débouchés, d'aménagement, de reconversion...). Leur comparaison est donc difficile et beaucoup d'énergie est utilisée en coordination et en rapprochement d'études multiples et partiellement redondantes : l'ensemble est peu efficient. En l'absence de stratégie claire et partagée entre les acteurs institutionnels, et avec les acteurs des entreprises, à l'exception des marchés collectifs de Pôle emploi et des régions, le marché de la formation reste un marché d'offre plutôt qu'un marché de demande ou de transition en fonction des besoins prospectifs et des anticipations de rupture.

Ces travaux conduisent les acteurs à prendre chacun de leur côté des décisions concrètes pour leurs publics, selon un fonctionnement traditionnel en tuyaux d'orgue et en fonction des leviers de régulation et de négociation qu'ils ont à leur main, qu'il s'agisse de financement, de modalités de prises en charge, de promotion de certifications, ou de programmation d'achats de formation, sans lieu de concertation – voire de confrontation responsable - qui pourrait chercher à limiter les écarts voire à harmoniser les pratiques, les tarifs et les usages. La complexité ainsi entretenu pèse sur l'usager et le caractère illisible et dans certains cas inéquitable du système s'accroît.

La gouvernance reste largement institutionnelle et le pilotage d'ensemble du système n'est pas assuré : le quadripartisme (CNEFOP et CREFOP) est effectivement en place mais, souvent formel et largement dépourvu de moyens, risque de peser peu et de ne pas jouer le rôle de « stabilisateur » et de référence que sa composition devrait lui conférer. Le paritarisme (COPANEF et COPAREF, FPSPP) fonctionne mais n'a pas mis en place de stratégie de régulation globale, organisant certes la gestion administrative ou budgétaire, mais selon des logiques institutionnelles qui n'accompagnent pas les évolutions nécessaires des pratiques des acteurs.

Globalement le cloisonnement et la défiance prévalent au-delà des bonnes relations institutionnelles et de la bonne volonté professionnelle des acteurs de terrain - les difficultés de mise en place de la délégation de compétence aux régions prévue par la loi NOTRe, comme celles de l'organisation sur le terrain d'un CEP professionnalisé (c'est-à-dire fonctionnant de manière identique ou équivalente pour tous les publics et quelle que soit l'institution d'appartenance) en sont des exemples éclairants.

Dans ce contexte peu sécurisant pour les acteurs opérationnels, ceux-ci peuvent être tentés de maintenir leurs logiques traditionnelles alors que l'un des enjeux de la réforme est précisément de décloisonner les institutions et de fédérer ces acteurs sur l'exercice effectif du droit individuel à la formation et l'adaptation attendue des compétences et des qualifications par la formation continue.

Au total on mesure aussi à ces difficultés l'enjeu du renversement de perspective qui conduit à fonder une politique de sécurisation des parcours professionnels sur un compte attaché à la personne et détaché de son statut professionnel à un moment donné, et donc des dispositifs administratifs dont il relève.

3 QUELLES CONDITIONS POUR FAIRE DU CPF L'OUTIL MAJEUR DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ?

3.1 Conforter les fondamentaux du CPF : une vocation qualifiante, l'émancipation des actifs, la co-construction des projets de formation

3.1.1 Augmenter fortement le volume du CPF pour conforter sa vocation qualifiante

Le CPF est conçu comme un outil hybride : à la fois droit individuel à la main de l'actif et outil de co-construction entre l'actif et son environnement – entreprises et financeurs, ou service public de l'emploi -, à la fois incitation à se former régulièrement et levier de hausse des qualifications ou de requalification.

Compte tenu des plafonds d'alimentation actuels, il faut à un salarié plus de 7 ans pour obtenir les 150 heures qui sont le plafond de l'épargne CPF¹¹⁹, et ce plafond est loin de financer des formations réellement qualifiantes, dont le format est supérieur à 300 heures. Cette temporalité exige une stabilité et une capacité de projection dont peu d'employeurs et de salariés disposent et que souvent le contexte de l'emploi ou la situation sociale ne permet pas. Le risque est que les choix de formation se concentrent sur des blocs de compétence isolés et des formations transverses courtes, dont la plus-value en termes de parcours professionnel est plus discutable. Dès lors, la réforme risque de passer à côté de l'objectif d'un CPF structurellement qualifiant.

La mission recommande donc de modifier sensiblement le dimensionnement, ainsi que le niveau de financement, du CPF afin de lui permettre d'être un véritable outil d'accès à la qualification.

3.1.1.1 Augmenter sensiblement le niveau d'alimentation annuelle et le plafond du CPF

Le constat de la faiblesse du nombre d'heures du CPF est partagé : l'augmentation sensible tant de l'apport annuel que du plafond permettra d'améliorer d'une part l'effet de levier de « l'apport personnel » du salarié et son engagement lors de la construction du projet de formation, d'autre part la visibilité dont il dispose, en inscrivant le projet dans le moyen terme et non le quasi long terme. Elle permettra de redonner une dynamique aux choix de « parcours métiers », plus longs.

Des travaux complémentaires doivent être conduits pour évaluer différents scénarios, notamment des projections économétriques de l'utilisation prévisible du CPF. Une base de travail pourrait reposer sur un **doublement des volumes actuels**. De manière très simple, l'alimentation annuelle serait portée quelle que soit l'année à 50 heures avec un plafond de 300 heures, atteint en 6 ans¹²⁰. Pour les salariés non qualifiés, le plafond de 400h devrait également être atteint en 6 ans, ce qui implique de porter l'alimentation annuelle à 65h.

Le financement dédié au CPF pourrait être dans cette hypothèse porté à un taux de 0,5 %¹²¹, soit un montant d'environ 2 Md€, en mutualisant le financement du CPF et celui du CIF (sous condition - cf. point suivant) et en affectant au financement du CPF la moitié de la contribution de 0,2% versée

¹¹⁹ A l'exception des salariés non qualifiés dont le plafond a été porté par la loi de 2016 à 400 heures, avec une alimentation annuelle de 48h.

¹²⁰ Donc sans diminuer le rythme d'alimentation à l'approche du plafond : le ralentissement actuel entre la 5^{ème} et la 7^{ème} année éloigne encore l'atteinte du plafond sans constituer une variable de régulation pour les financeurs.

¹²¹ Pour les entreprises de 50 salariés et plus ; le taux serait de 0,42% pour les entreprises de 11 à 49 salariés.

au FPSPP. En 2015, sur un montant de ressources du FPSPP de 872 M€, 158 M€ ont été programmés pour financer le CPF. Spécialiser la moitié de la collecte sur le CPF aurait conduit à y consacrer 436 M€¹²².

Ce fléchage de ressources au sein du FPSPP, qui devrait faire l'objet d'une étude d'impact, pourrait permettre deux évolutions :

- **inscrire le dialogue de gestion entre le FPSPP et Pôle emploi, ainsi que les Régions, dans le cadre d'une gestion de droits** des demandeurs d'emploi, avec définition de taux de prise en charge, et non plus d'une négociation budgétaire. Les demandeurs d'emploi ayant vocation à posséder des droits propres acquis lors de périodes d'emploi précédentes, il semble pertinent de calquer le dispositif de financement par le FPSPP sur celui des OPCA
- **augmenter les possibilités d'abondement des financements CPF pour l'ensemble des actifs**, ce qui permettrait à la fois une amélioration de la prise en charge des demandeurs d'emploi et le maintien de la possibilité de soutenir des projets portés par les OPCA, qui passeraient alors par le CPF. Le versement des excédents de gestion des OPCA au titre du CPF viendrait en outre, dans cette hypothèse, abonder la section CPF du FPSPP.

Enfin, la possibilité actuellement offerte aux entreprises de gérer la contribution 0,2 CPF en interne, très peu utilisée, serait supprimée, afin de garantir la pleine efficacité de l'ensemble des leviers de mutualisation¹²³.

Recommandation n°1 : **Porter le plafond du CPF à 300h (le maintenir à 400h pour les non qualifiés), et le rendre accessible en 6 ans, soit une alimentation de 50 heures par an pour les salariés, de 65 heures par an pour les non qualifiés.**

Recommandation n°2 : **Porter la part de la contribution consacrée au CPF à 0,5 % de la masse salariale des entreprises de 50 salariés et plus, en fusionnant les sections CPF et CIF, et en réservant au CPF la moitié de la contribution affectée au FPSPP.**

3.1.1.2 Conserver le CIF comme un outil spécifique de soutien aux reconversions au sein de l'enveloppe du CPF

L'articulation du CPF avec le CIF doit être clarifiée, ce qui ne doit pas conduire à renoncer au CIF, outil reconnu de soutien aux reconversions professionnelles des salariés les moins qualifiés¹²⁴. La mission juge pertinent de fusionner les enveloppes de ces deux dispositifs, afin d'offrir davantage de souplesse aux régulateurs, tout en maintenant deux cadres juridiques distincts.

Le CIF deviendrait ainsi l'un des cas d'usage du CPF, réservé aux formations qualifiantes longues, suivies en une seule fois et relevant d'un projet de reconversion professionnelle, sans portage par l'employeur. Il se distinguerait du CPF de droit commun par deux caractéristiques particulières :

¹²² L'autre moitié de la contribution resterait disponible pour le soutien de la formation dans les PME et pour celui des formations en alternance (notamment la péréquation des contrats de professionnalisation).

¹²³ Cette gestion interne du CPF devrait par ailleurs, si elle était confirmée, conduire à mettre en place des mécanismes complexes de versement par les entreprises de la contribution en cas de départ de salariés, afin de garantir leurs droits quel que soit leur parcours professionnel.

¹²⁴ En 2014, selon l'annexe « Formation professionnelle » du PLF 2017, 81% des bénéficiaires de CIF-CDI et 90 % des bénéficiaires de CIF-CDD étaient ouvriers ou employés. Les formations de plus de 800 heures représentaient respectivement 31 % et 58 % des formations financées dans ce cadre.

- L'attribution serait conditionnée à un accompagnement du salarié par un conseiller du CEP, chargé de délivrer un avis sur la qualité et la pertinence du projet de formation. Les commissions paritaires chargées actuellement de se prononcer sur chaque attribution de CIF pourraient voir leur rôle réévalué vers la définition de priorités de prises en charge et vers la résolution des cas complexes, par exemple en devenant instance d'appel.
- Le salarié aurait droit au maintien de tout ou partie de sa rémunération pendant le temps de formation.

Le CPF serait ainsi recentré sur les formations plus courtes ou les projets co-construits avec l'employeur. Les OPCA pourraient faire varier les poids financiers respectifs de ces deux dispositifs en fonction des priorités de branche ; les dépenses consacrées au CIF devraient toutefois être encadrées par un plancher et par un plafond au sein de l'enveloppe CPF. Afin de permettre les reconversions entre secteurs professionnels, une mutualisation entre OPCA serait organisée via un refinancement par le FPSPP au-delà d'un certain pourcentage de formations hors secteur.

Ce nouvel équilibre entre CIF et CPF aboutirait à terme à l'inclusion du CIF au sein du CPF, le CIF devenant alors le « produit formation longue personnalisée » de la gamme des projets financés à partir du CPF. Il suppose l'harmonisation des pratiques des Fongecif, par exemple à travers la mise en place d'une gouvernance nationale.

Recommandation n°3 : Inclure le CIF au sein du CPF en garantissant l'utilisation d'une part de la ressource pour les projets longs de reconversion professionnelle.

3.1.1.3 Recentrer le CPF comme outil de financement des actions de formation professionnelle

Le CPA permet désormais de rassembler au sein d'un même compte plusieurs dimensions du parcours de la personne, notamment l'activité non strictement professionnelle (avec le CEC) et les acquis au titre de la pénibilité (avec le C3P) ; sans préjuger de l'extension du CPA à d'autres dimensions de la sécurité professionnelle et à d'autres comptes, il serait souhaitable d'utiliser en priorité ces autres comptes, en mettant en place des financements dédiés, pour lever les freins périphériques à l'emploi, afin de concentrer les fonds de la formation professionnelle sur le financement d'actions de formation professionnelle. La mission considère que la poursuite de l'extension des cas d'usage du CPF, sans ressources supplémentaires, ferait porter un risque financier susceptible de remettre en cause la viabilité de ce nouveau droit.

Le financement du permis de conduire, considéré de façon très diverse par les OPCA, doit dans ce cadre faire l'objet d'une réflexion approfondie, sur la base d'un diagnostic (portant notamment sur les publics cibles et les aides existantes) et d'une étude d'impact, qui pourrait conduire à interroger les conditions de son éligibilité au CPF.

Le bilan de compétences pourrait continuer d'être financé par le CPF – surtout dans le contexte d'une forte revalorisation du rythme annuel d'alimentation et du plafond. Il conviendrait cependant, pour éviter de déstabiliser l'équilibre du financement du CPF, d'en calibrer et d'en professionnaliser l'achat, de manière concertée avec les financeurs et les employeurs, par exemple sur la base du retour d'expérience des deux dernières années – le CNEFOP et le COPANEF ont engagé des travaux dans ce sens. La professionnalisation des CEP doit par ailleurs leur permettre d'assurer une partie des prestations d'un bilan de compétences. Il pourrait être envisagé que le bilan de compétence ne soit pas automatiquement éligible mais que le CEP puisse conseiller l'usager dans le cas de situations complexes.

Recommandation n°4 : Préciser les conditions de prise en charge du permis de conduire et du bilan de compétence et concentrer le CPF sur les actions de formation professionnelle

3.1.2 Développer l'émancipation des usagers du CPF, en valorisant les logiques de co-construction

En se fondant sur la co-construction entre la personne détentrice du compte (qui apporte la mise initiale) et les autres financeurs, le CPF a engagé **une dynamique vertueuse de co-responsabilité**, qu'il paraît important de maintenir : la responsabilisation de la personne est indissociable de son autonomie, celle des entreprises de leur engagement dans la formation professionnelle, celle des financeurs de la définition d'une stratégie de compétences portée collectivement.

La mission estime en conséquence qu'il convient de préserver le caractère hybride du CPF en favorisant à la fois la co-construction avec l'entreprise ou le service public de l'emploi et les possibilités de mobilisation autonome du CPF. En effet, ces deux types d'usage, qui dans la pratique ne concernent pas les mêmes publics, font système : la possibilité d'un recours autonome au CPF en toute confidentialité constitue une contrepartie indispensable permettant à l'usager de conserver sa liberté de choix face aux propositions de l'employeur.

3.1.2.1 Accompagner l'engagement des entreprises

L'implication des entreprises, on l'a vu, est essentielle si l'on entend faire émerger des projets de formation parmi les publics traditionnellement éloignés de la formation professionnelle. Elle n'en demeure pas moins un défi, en particulier pour les TPE-PME qui ne disposent pas d'une fonction RH structurée.

Le code du travail confie aux OPCA la mission « *d'informer, de sensibiliser et d'accompagner les entreprises dans l'analyse et la définition de leurs besoins en matière de formation professionnelle* » ainsi que de « *participer à (...) la définition des besoins collectifs et individuels au regard de la stratégie de l'entreprise* »¹²⁵. De fait, la mission a pu observer les pratiques volontaristes des OPCA en matière d'accompagnement des entreprises : visites régulières de l'ensemble des entreprises de la branche par des conseillers de l'OPCA, communication adaptée et ciblée, appui sur des réseaux extérieurs à forte implication territoriale, tels que les organisations professionnelles. Certains accords de branche prévoient explicitement un accompagnement des TPE-PME par les OPCA en matière de gestion des compétences (propreté, industrie pharmaceutique, assurances). De telles démarches, qui requièrent un réseau territorial structuré, restent toutefois inégalement assurées et parfois trop centrées sur les grands comptes pourvoyeurs de contributions volontaires. Cet enjeu devra être pris en compte de façon prioritaire dans la prochaine génération de conventions d'objectifs et de moyens des OPCA.

Recommandation n°5 : Renforcer la mission de conseil aux entreprises, et notamment aux PME/TPE, assurée par les OPCA, inclure le développement de cette mission dans la prochaine génération de conventions d'objectifs et de moyens des OPCA

Par ailleurs, le dialogue social dans l'entreprise doit davantage s'intéresser à la formation professionnelle. Pour cela, il est important que les représentants du personnel soient sensibilisés et formés, ce que font déjà certaines centrales syndicales. Il pourrait également être envisagé, comme l'a évoqué un interlocuteur de la mission, d'inclure des données portant sur l'utilisation du CPF par les salariés de l'entreprise dans la Base de données économiques et sociales (BDES) mise à la disposition des représentants du personnel, de façon à nourrir la qualité des échanges.

¹²⁵ Article L. 6332-1-1 du code du travail.

3.1.2.2 Engager le rapprochement des OPCA et des OPACIF pour renforcer le CEP

La structuration et le développement de l'accompagnement par le CEP est un levier essentiel de pleine utilisation du CPF. La mission estime en conséquence indispensable qu'il soit développé massivement. La professionnalisation des conseillers, notamment le développement de leurs compétences d'ingénierie de la formation, et l'évolution de leur posture professionnelle, doivent être poursuivies avec détermination.

Il convient également de veiller au bon dimensionnement des réseaux assurant les missions de CEP auprès des salariés tant en termes d'effectifs que d'accessibilité géographique. La mission considère que le CEP doit rester une mission de service public (et non pas de marché) dont le financement a vocation à être prévu dans les conventions d'objectifs et de moyens conclues entre l'Etat et les organismes.

Dans ce contexte, l'accompagnement des salariés gagne à être mis en synergie avec le conseil aux employeurs. D'une part, le CPF a fait émerger une demande individuelle (le CPF « sans accord de l'employeur ») gérée directement par les OPCA, et d'autre part, l'implication des employeurs est déterminante pour sensibiliser les salariés, ainsi que pour développer des actions de formation co-construites.

La mission a d'ailleurs pu constater que les OPCA qui assument également le rôle d'OPACIF¹²⁶ sont en mesure de développer d'intéressantes synergies entre ces deux missions, notamment en proposant aux salariés un accompagnement CEP « de branche » doté d'une solide expertise sectorielle, là où les CEP généralistes tels que les Fongecif peinent à développer une vision précise de l'évolution des compétences dans chacune des branches, en dépit des efforts de conventionnement avec certains OPCA. A l'inverse, des effets de concurrence ou de report existent sur l'utilisation des heures CPF selon que le salarié fait appel à un Fongecif ou à un OPCA (via son entreprise).

Ce constat, couplé au caractère prioritaire de cette double mission de conseil aux entreprises et aux salariés, conduit à proposer de **développer la mission du CEP dans les OPCA et d'envisager leur fusion avec les Fongecif**¹²⁷. Cette fusion faciliterait en termes de ressources le développement tant du CEP que du conseil territorial aux entreprises. Elle nécessite que les OPCA développent des infrastructures et des outils permettant un accueil multi-canal des usagers, et pourrait s'organiser dans les territoires à travers des implantations communes OPCA-Fongecif, pour un premier accueil ouvert à l'ensemble des salariés. A court terme, une gouvernance nationale des Fongecif piloterait l'harmonisation des pratiques entre Fongecif, les rapprochements sur les territoires avec les OPCA de branche, et prépareraient une coordination rapprochée avec les deux OPCA interprofessionnels.

Recommandation n°6 : Engager le rapprochement des OPCA et des Fongecif afin de créer un réseau territorial bénéficiant de la synergie entre un CEP renforcé et le conseil aux entreprises

3.1.2.3 Accroître la capacité de négociation et l'autonomie numérique des usagers

La capacité de négociation des titulaires du CPF dépendra largement des choix financiers effectués. Toutefois, le pouvoir de négociation personnel de l'usager dépend également de la réaffirmation de quelques principes de base :

¹²⁶ Il s'agit des OPCA du « hors-champ » : AFDAS, FAFSEA, FAF-TT, UNIFAF et UNIFORMATION.

¹²⁷ Les 24 OPACIF regroupent: le réseau des 17 Fongecif, les 5 OPCA-OPACIF, l'UNAGEFIS et l'AGEFIS-CAMA.

- Informer régulièrement les titulaires par des **communications grand public** adaptées, ciblée sur le caractère de droit personnel du CPF et sur ses objectifs ;
- Garantir le respect par les financeurs des dispositions relatives au **consentement du titulaire**, qui doit être recueilli de façon systématique et antérieure à l'entrée en formation¹²⁸ ;
- Garantir également à l'ensemble des bénéficiaires, dans le cas d'un cofinancement la possibilité de **mobiliser leur CPF en déduction d'un éventuel reste à charge**. L'effet levier du CPF doit bénéficier en premier lieu au titulaire – en levant les éventuels freins financiers à la formation – et non au financeur, pour lui permettre de financer davantage de formations.
- Demander à chaque financeur d'organiser une procédure d'appel ou de médiation en cas de refus d'un projet de formation financé en tout ou partie par le CPF.
- Inciter les entreprises à **participer financièrement aux formations obligatoires dans l'entreprise**, par exemple par la définition de taux de prise en charge plus faibles pour les certifications et habilitations relevant de la catégorie A de l'inventaire (habilitations obligatoires).

Recommandation n°7 : Conforter l'autonomie de l'utilisateur du CPF en garantissant le recueil de son consentement, la possibilité d'une utilisation en déduction des restes à charge, un droit de recours, et en incitant les entreprises à participer au financement des formations obligatoires

Par ailleurs, la logique du CPF repose sur une ouverture de droits réels, effectivement crédités sur le compte des bénéficiaires et utilisables sans limite de durée. L'abondement de 100h du FPSPP n'a pas créé de droits pour les demandeurs d'emploi mais s'est transformé en subvention du SPE. La mission considère ainsi que le **CPF n'est pas le bon instrument de conduite de plans nationaux de formation massifs et conjoncturels**, qui relèvent d'une logique budgétaire et non de la création de droits individuels.

Il est enfin essentiel de veiller à la **possibilité effective, pour un usager, de mobiliser son CPF de façon véritablement autonome, afin de l'installer comme un droit numérique**. La mission salue la décision prise récemment de supprimer le portail moncompteformation.fr pour l'intégrer au portail du CPA, à l'ergonomie et aux fonctionnalités mieux adaptées aux besoins des usagers, et qui permettra un accès direct à l'offre de formation. Dans le même esprit, elle préconise d'autres évolutions :

- La mise en place d'un « **circuit court** » qui permette à un salarié ou à un demandeur d'emploi d'envoyer directement son dossier au financeur par voie dématérialisée, sans avoir à passer par un conseiller ou l'envoi papier d'un dossier PDF. Des travaux sont en cours en ce sens depuis 2014 au sein de la DGEFP.
- La poursuite des travaux de **refonte du moteur de recherche**, engagés par le FPSPP et la DGEFP pour le compte du COPANEF, afin de mieux apprécier les termes liés à la certification et ceux utilisés dans les offres d'emploi.

Recommandation n°8 : Poursuivre l'amélioration de l'ergonomie du SI et du site internet, désormais intégré au portail du CPA, et développer effectivement un « circuit court » totalement dématérialisé.

¹²⁸ Une case «*consentement recueilli*» pourrait par exemple être explicitement cochée par le conseiller avant la prescription d'une formation sur le logiciel AUDE de Pôle emploi.

3.2 Renforcer la régulation financière et stratégique du CPF

3.2.1 Renoncer à faire des listes de formation éligibles un levier de régulation

3.2.1.1 Privilégier la rénovation de la politique de certification professionnelle à la régulation par les listes d'éligibilité au CPF

Le « sujet des listes » focalise les critiques alors même que l'ambition qualifiante du CPF est comprise et rarement remise en cause. La mission estime pertinent de préserver le ciblage sur les formations qualifiantes, tout en veillant par ailleurs à la prise en charge effective des formations pré-qualifiantes, qui répondent à un véritable besoin pour les publics les plus éloignés de la formation, par d'autres financeurs et dispositifs. CléA, éligible de droit au CPF, constitue en effet une réponse appréciée mais partielle à l'absence de qualification.

La mission juge qu'il n'y a pas lieu, dans l'absolu, de superposer plusieurs niveaux de régulation dont les objets sont manifestement proches :

- Si les listes visent à garantir la pertinence des certifications et leur reconnaissance par les entreprises, l'inscription au RNCP est théoriquement conditionnée à « *l'opportunité de la certification (...) par rapport aux besoins de compétences dans le champ professionnel visé* » ainsi qu'aux « *informations relatives à l'insertion professionnelle des titulaires de la certification* »¹²⁹. Les critères de recensement à l'inventaire sont également censés garantir l'utilité des certifications et habilitations pour les entreprises et leur plus-value en matière d'employabilité, qu'elles répondent à une obligation réglementaire, à une norme de marché ou présentent de façon plus générale une « utilité économique et sociale », celle-ci devant être attestée par une entité utilisatrice.
- Les demandes d'inscription font l'objet, aux deux étapes, d'un examen par les partenaires sociaux : CPNE, COPAREF et COPANEF dans le cas des listes, CNCP pour l'inventaire et le RNCP¹³⁰. L'articulation entre ces deux niveaux de filtre est complexe dans les faits, compte-tenu des décalages dans les durées de validité de l'inscription et dans les rythmes de mise à jour.
- La mise en place de listes spécifiques au CPF et négociées par les partenaires sociaux visait implicitement à permettre aux organisations syndicales de contrôler les éventuels effets d'aubaine et comportements d'optimisation de la part des entreprises, et aux organisations d'employeurs de contrôler l'éventuel effet inflationniste de la réforme. On peut toutefois douter de la pertinence d'un tel outil pour opérer une régulation fine de l'offre de formation et des comportements : au sein d'une branche donnée, une même formation – par exemple, en langues étrangères – peut relever alternativement de l'adaptation au poste, du maintien de personnel ou encore d'un projet de mobilité interne ou externe selon le poste du salarié, son profil et les perspectives stratégiques de son entreprise.

Il convient d'abord, d'engager le chantier de la modernisation du RNCP et de l'inventaire, afin d'accroître la capacité de régulation de la CNCP. Plusieurs documents ou rapports récents proposent de rénover en profondeur le dispositif de régulation de la certification en s'appuyant sur

¹²⁹ Critères définis par la CNCP. S'agissant de l'insertion professionnelle, elle se mesure pour au minimum les 3 dernières promotions (nombre de titulaires par an, emplois occupés, etc. pour les 3 années antérieures à la demande, afin d'apprécier l'opportunité de la certification dans le champ professionnel visé).

¹³⁰ CNCP ou instance consultative paritaire des différents ministères pour le RNCP.

une stratégie de compétences¹³¹. Une telle refondation appelle probablement un renforcement conséquent des moyens de la CNCP et doit poursuivre plusieurs objectifs :

- La CNCP doit être effectivement en mesure de s'assurer du bien-fondé et de l'adaptation régulière des certifications à l'évolution des emplois, y compris dans le cas des certifications inscrites de droit¹³².
- La CNCP doit pouvoir favoriser de manière proactive le découpage en blocs de compétences et le développement d'équivalences totales ou partielles et de passerelles entre les certifications. L'objectif est de permettre aux individus de rythmer le parcours qualifiant, le cas échéant à partir d'un socle d'acquis antérieurs obtenus en VAE, de concrétiser sa progressivité, et de permettre d'en capitaliser les étapes, notamment en cas d'interruption.
- Le RNCP et l'inventaire doivent s'inscrire dans une architecture rénovée, organisée autant que possible par compétences et qui permette d'identifier les compétences socles, les compétences transversales, métier, ou celles relevant de spécialisations techniques. Ces deux référentiels devront être compréhensibles par les usagers et articulés avec le moteur de recherche du SI CPF.
- La CNCP doit s'attacher à réduire le foisonnement des certifications redondantes. A cette fin, plusieurs voies peuvent être explorées. La CNCP pourrait notamment imposer des intitulés génériques, dans le cadre desquels s'inscriraient des variantes. Un dispositif de « mise au bien commun », inspiré des médicaments génériques, pourrait également être mis en place : au-delà d'une certaine période permettant l'amortissement des coûts induits par la création d'une certification, celle-ci tomberait dans le domaine public.

La mission préconise que dans un délai de trois à cinq ans, une fois cette refonte réalisée, l'étage supplémentaire des listes d'éligibilité, peu lisible et largement redondant, soit supprimé. Dès lors, **l'ensemble des certifications référencées au RNCP et à l'inventaire serait éligible au CPF**, sans préjudice des actions de formation spécifiques dont l'éligibilité est prévue par la loi (CléA, accompagnement à la VAE, etc.). Une telle évolution emporterait des conséquences non seulement sur le CPF, mais également sur le Contrat de sécurisation professionnelle (CSP), actuellement réservé aux formations éligibles au CPF.

Recommandation n°9 : Rénover le RNCP et l'inventaire sur la base d'une architecture organisée par compétences, et supprimer dans un délai de trois à cinq ans les listes d'éligibilité

3.2.1.2 Articuler le CPF et les démarches d'évaluation de la qualité

La mission juge paradoxale la situation actuelle qui restreint les certifications éligibles au CPF dans le but de guider les usagers vers les plus pertinentes, mais autorise sa mobilisation au profit de n'importe quel organisme de formation, alors même que de nombreux travaux ont mis en évidence le caractère éclaté, peu régulé et insuffisamment contrôlé de ce secteur économique¹³³. Une formation de mauvaise qualité limite pourtant les chances d'acquérir les compétences visées, voire d'obtenir *in fine* la certification, fût-elle particulièrement porteuse.

¹³¹ Notamment rapport IGAS-IGAENR, notes France Stratégie.

¹³² La procédure de l'avis d'opportunité préalable le permet théoriquement mais revêt de fait une portée limitée.

¹³³ Voir en particulier le rapport public annuel de la Cour des Comptes pour 2017.

Encadré 7 : Le décret Qualité

L'amélioration de la qualité dans la formation professionnelle continue constitue l'un des enjeux forts de la réforme introduite en 2014 suite à l'ANI du 14 décembre 2013. Le décret du 30 juin 2015 prévoit que les financeurs de la formation professionnelle sont tenus d'évaluer la qualité des actions de formation et de publier la liste des prestataires répondant aux critères, dans un catalogue de référence mis à la disposition du public. Le décret définit six critères de qualité¹³⁴.

Les financeurs se sont organisés pour décliner ces critères dans leurs procédures de marchés publics, ou en réinterrogeant leurs procédures d'attribution des aides individuelles à la formation. Les OPCA et OPACIF ont élaboré une grille d'analyse commune sur la base de 21 indicateurs, repris par d'autres financeurs (Pôle Emploi, les régions). Ils ont également créé un outil partagé et ouvert à d'autres utilisateurs, le DATA DOCK, pour faciliter les procédures d'évaluation de la qualité.

Les financeurs peuvent également s'appuyer sur la liste des certifications et labels dont les exigences sont conformes au décret qualité, dont la liste est publiée et actualisée par le CNEFOP.

Source : *Focus Qualité des actions de formation – Centre Inffo, 2017*

A minima, l'offre de formation présentée sur le portail du CPA, et à terme sur le SI du CPF doit s'enrichir des labels qualité reconnus par le CNEFOP, des référencements aux catalogues des financeurs, ainsi que d'indicateurs issus du DATA DOCK, qui devrait évoluer vers un outil public, ouvert et accessible à l'ensemble des acheteurs, même individuels.

Le SI CPF, qui intégrerait l'offre de formation respectant les critères du décret qualité, pourrait par exemple **valoriser les formations selon les indicateurs du DATA DOCK**. Sous réserve d'expertiser la conformité d'une telle mesure au regard du droit de la concurrence, les organismes ayant obtenu ces labels pourraient par exemple être proposés en tête de liste lors de la consultation du SI par les usagers.

Au-delà, on peut envisager que les financements du CPF soient réservés aux organismes de formation remplissant les critères du décret qualité, et la qualité devrait voir sa définition étendue, au-delà de l'action ou du module, au parcours de formation, au moins pour les projets qualifiants importants.

Recommandation n°10 : Faire figurer les mentions relatives à la qualité des formations issues notamment du DATA DOCK sur le SI du CPF et étudier la possibilité de valoriser les formations dont la qualité est reconnue

3.2.1.3 A court terme, des améliorations à apporter au mécanisme de listes

L'atteinte de ces objectifs appelle des travaux conséquents d'une durée de deux à trois ans. Dans l'intervalle, un certain nombre de mesures transitoires peuvent être mises en œuvre pour améliorer la lisibilité et l'équité du mécanisme de listes.

En premier lieu, la mission recommande de **mettre à disposition les listes de manière cumulative et non alternative**, afin que chaque usager ait accès à l'ensemble des certifications inscrites sur une liste, y compris celles situées en dehors de sa branche ou de sa région. Le travail des éditeurs de listes sera donc recentré sur l'identification de certifications correspondant à des spécificités propres à leur région ou à leur cœur de métier.

¹³⁴ Il s'agit de l'identification précise des objectifs de la formation et son adaptation au public formé, l'adaptation des dispositifs d'accueil, de suivi pédagogique et d'évaluation aux publics de stagiaires, l'adéquation des moyens à l'offre de formation, la qualification et la formation du personnel, les conditions d'information du public, ses délais d'accès et les résultats obtenus et enfin, la prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires.

En deuxième lieu, il est proposé de **rendre obligatoire la publication par chaque éditeur de listes de ses critères de décision**, ainsi que de la procédure suivie, assortie de délais indicatifs. Chaque actualisation des listes devra en outre être communiquée en temps réel aux professionnels – financeurs et conseillers en évolution professionnelle – via le SI du CPF ou le futur SI du CEP. En outre, une voie de recours amiable devra être ouverte aux certificateurs dont la demande de certification au reçu une réponse négative.

Enfin, la mission juge intéressant la mise en place **d'un droit d'initiative** auprès de chaque éditeur de liste, permettant aux individus ou aux conseillers en évolution professionnelle, confrontés à un refus de prise en charge d'un projet de formation qu'ils jugent pertinent, de solliciter l'inscription d'une certification sur les listes¹³⁵.

Recommandation n°11 : Améliorer à court terme le système des listes en ouvrant à tous les actifs l'ensemble des certifications éligibles et en développant la transparence de la procédure d'éligibilité

3.2.2 Améliorer la régulation financière du dispositif dans le cadre d'une gouvernance rénovée

3.2.2.1 Mieux réguler les modalités de valorisation des comptes pour développer la lisibilité et l'équité

Dès lors que les listes d'éligibilité ne constituent plus un filtre d'accessibilité au financement du CPF, la **régulation par les paramètres de prise en charge (critères d'abondement, taux et périmètre de prise en charge, coûts des formations)** devient centrale. Par ailleurs les disparités actuelles sont considérables selon le statut de l'actif¹³⁶ et, lorsqu'il est salarié, la branche à laquelle il appartient ou la région de sa résidence : en cas de mobilité, d'instabilité professionnelle ou de cumul d'employeurs, le sujet peut devenir inextricable pour les acteurs de terrain, et inexplicable pour l'intéressé lui-même. C'est dans ce cadre que se situe notamment le débat « compte en heures / compte en euros » et les propositions de monétisation du CPF.

Il faut rappeler les raisons du choix initial de l'heure comme unité de compte :

- Afficher des droits équivalents pour l'ensemble des actifs, indépendants des écarts de coût des formations, en moyenne plus élevés pour certains secteurs, compétences ou pour les niveaux supérieurs de qualification.
- Permettre la souplesse dans la gestion des enveloppes dédiées au financement du CPF (OPCA et FPSPP) : le compte en heures permet aux financeurs de réguler les droits en modulant les taux de prise en charge, de façon fine et adaptée aux priorités de chaque secteur.
- Donner aux financeurs une capacité de peser sur l'offre par l'achat sur le marché de la formation.

Mais au-delà des difficultés déjà décrites, l'absence de cadre partagé de régulation au niveau national et interprofessionnel générera rapidement des pratiques de *stop and go* des niveaux de prises en charge d'une année sur l'autre et des distorsions excessives et inexplicables entre régions, branches et statuts, renforçant l'illisibilité et la défiance.

¹³⁵ La CPNE du travail temporaire a mis en place un dispositif de ce type.

¹³⁶ Indépendamment des mesures assumées en faveur des demandeurs d'emploi et des salariés non qualifiés.

La monétisation du CPF vise à simplifier la conception et l'usage du compte personnel, à accroître l'autonomie des personnes, à rendre plus équitable le dispositif de formation professionnelle et à améliorer sa viabilité à coûts constants. Toutefois, **elle ouvre un dilemme entre simplicité et équité** : la simplicité – et l'égalité - supposerait que le montant du droit acquis en euros soit le même pour tous les actifs ; l'équité en revanche commande la **définition de montants de référence différenciés** (par niveau de qualification et d'employabilité, type de formation, secteur d'activité...) pour prendre en compte les besoins et les coûts de formation propres à chaque catégorie d'actifs.

Outre la complexité inévitable d'un tel barème, l'affichage des disparités d'investissement dans la formation pourrait être délicat. Un compte en heures permet **d'internaliser la complexité de l'ingénierie du financement**, *a priori* transparente pour l'usager, au sein des organismes financeurs. De plus, en privant les financeurs d'un tel levier de régulation, la monétisation rigidifierait considérablement le système en confiant la principale variable d'ajustement prix/volumes (le nombre d'euros capitalisés par les salariés) au seul législateur, dans un contexte d'incertitudes sur les volumes.

Par ailleurs, la monétisation du compte, si elle conduisait à une désintermédiation du marché de la formation professionnelle – en particulier, si une procédure « en circuit court » était mise en place de façon concomitante - risquerait d'impulser une dynamique inflationniste allant à l'encontre de l'objectif de viabilité financière. **Ce marché se caractérise en effet par une double asymétrie entre les titulaires de comptes et les offreurs de formation** : asymétrie d'information sur la qualité d'une offre atomisée et peu contrôlée, d'une part, asymétrie dans la capacité de négociation sur les prix, d'autre part.

Le compte en heures est souvent décrit comme peu adapté aux nouvelles modalités pédagogiques (formation à distance, pédagogies numériques, etc.), qui appellent des modes de financement plus forfaitaires. Il peut conduire les offreurs de formation à calibrer le nombre d'heures de chaque formation en fonction du taux de prise en charge proposé par le financeur davantage que des besoins de l'apprenant. Pour autant, il exerce sur l'offre un effet régulateur incontestable : les financeurs demeurent l'interface incontournable entre le titulaire du compte et l'organisme de formation, ce qui permet l'articulation avec leurs propres politiques d'achat et préserve au moins en théorie leur capacité à peser sur un marché de la formation encore peu challengé par ailleurs.

Au final, les conditions de la régulation sont proches quel que soit le scénario retenu : mise en place d'un cadre national et interprofessionnel de régulation financière, outillage et appui effectif aux titulaires du compte lorsque l'achat de formation s'exerce de façon individuelle. Par exemple, certains OPCA conseillent à l'usager de renégocier les tarifs avec l'organisme de formation lorsque des devis anormalement élevés leur sont présentés. De façon similaire, Pôle emploi met actuellement en place une plateforme d'information sur les prix des formations accessible aux usagers.

A court terme, la mission préconise une régulation plus effective du fonctionnement en heures, par la mise en place rapide d'une **structuration nationale et interprofessionnelle permettant échanges, coordination et régulation**, par exemple dans le cadre d'une concertation au sein du CNEFOP garantie par l'Etat. Plusieurs instruments de régulation pourraient être utilisés, au premier rang desquels la définition collective de minima, voire de maxima, dans les taux de prise en charge plafond fixés par les OPCA et le FPSPP. Cette discussion devrait être éclairée par une connaissance partagée des évolutions financières globales. Par ailleurs, les standards de rapports qualité-prix, la sécurisation des heures acquises, les priorités d'abondement, les engagements de service vis-à-vis des titulaires de comptes pourraient également être évoqués dans ce cadre.

Recommandation n°12 : Quelle que soit l'unité de compte du CPF -heure ou euro-, mettre en place un cadre national et interprofessionnel d'échange et de régulation financière

3.2.2.2 Simplifier et rationaliser les instances de gouvernance

La loi du 5 mars 2014 réorganise la gouvernance de la politique de formation professionnelle en instaurant le quadripartisme au niveau national et régional (CNEFOP et CREFOP), en préservant un champ exclusivement paritaire (COPANEF et COPAREF) et en élargissant le champ d'action du FPSPP. Ces instances, et notamment le CNEFOP, se sont dotées de commissions ou groupes de travail, et la mission considère que la volonté des acteurs de faire fonctionner ces nouveaux équilibres est incontestable et a permis de progresser dans le déploiement de la réforme.

L'évolution de la gouvernance en matière de formation professionnelle n'entre pas dans le champ de la mission. Néanmoins, et même en tenant compte des délais de montée en charge, on peut tirer quelques leçons de deux années de fonctionnement et esquisser quelques pistes, à confirmer et étayer le cas échéant lors de travaux complémentaires.

Les missions du CNEFOP relatives à la formation professionnelle sont essentiellement centrées sur l'observation, l'évaluation et les préconisations aux acteurs du CEP et du CPF. Le CNEFOP « suit les travaux » des CREFOP et la mise en œuvre des outils régionaux (CPRDFOP et conventions régionale de coordination), ce qui ne lui donne pas les moyens d'une réelle coordination des pratiques en région. Il n'a par ailleurs aucune attribution lui permettant de se saisir légitimement de sujets transversaux aux branches professionnelles. Les CREFOP se sont mis en place dans le contexte de la fusion des régions et des élections régionales et ce contexte, ajouté au manque de moyens, a sans aucun doute pénalisé leur fonctionnement.

Le COPANEF (dont les COPAREF constituent la déclinaison régionale) et le FPSPP entretiennent une proximité compréhensible mais qui est interrogée¹³⁷. La création du COPANEF fait l'objet d'un décret¹³⁸ qui fixe sa composition mais pas ses missions. Il est chargé de définir notamment les politiques mises en œuvre par le FPSPP, dont il partage les locaux, les moyens de secrétariat et le site internet. Or le FPSPP agit dans le cadre de la convention qui le lie à l'Etat (avec une annexe financière revue annuellement), mais rien dans l'exercice de ses missions ne renvoie explicitement à l'application des orientations du COPANEF, et il dispose de son propre conseil d'administration, constitué des mêmes organisations syndicales et patronales que le COPANEF, et au sein duquel l'Etat est présent sans droit de vote¹³⁹.

Cette juxtaposition d'instances, qui ne se complètent pas vraiment et échangent finalement assez peu sauf par le biais de leurs membres communs, ne permet pas un pilotage stratégique concentré sur l'atteinte des objectifs fondamentaux du CPF. Le système de gouvernance paraît déjà guetté par l'institutionnalisation. La mission estime qu'il convient notamment d'articuler plus clairement les espaces et compétences respectifs du paritarisme, du tripartisme et du quadripartisme : la préservation d'un espace de paritarisme est essentielle pour permettre aux partenaires sociaux de s'accorder sur leurs orientations stratégiques en matière d'emploi et de formation professionnelle ; le financement du CPF, qui sera universel en 2018, conduit à envisager que l'Etat prenne toute sa place dans le cadre d'une régulation financière tripartite ; enfin, la cohérence d'ensemble et les conditions de succès d'un outil majeur de la formation professionnelle, elle-même élément déterminant du développement économique,

¹³⁷ Rapport CHERPION-GILLE déjà cité.

¹³⁸ Article R. 6123-5 du code du travail.

¹³⁹ Les représentants de l'Etat n'apparaissent pas dans la liste des membres du CA publiée sur le site.

doivent inciter les acteurs institutionnels à s'organiser dans le cadre d'un quadripartisme dont la légitimité trouverait ainsi à s'exercer.

La mission recommande donc d'étudier la voie d'un pilotage global – stratégique et financier - sous l'égide du CNEFOP (en région du CREFOP), dont les missions seraient reconfigurées dans ce sens :

Au niveau national, les missions, l'organisation et fonctionnement du CNEFOP – noyau du quadripartisme – seraient renforcés pour lui permettre d'assurer la régulation d'ensemble du dispositif.

- Le CNEFOP serait garant de la mise en place d'un système organisé de contrôle et de valorisation de la qualité des formations¹⁴⁰, assurerait la maîtrise d'ouvrage du SI du CPF et participerait à la maîtrise d'ouvrage du portail CPA.
- Il serait chargé de la régulation financière globale, de la soutenabilité économique et de l'équité du CPF. A ce titre il validerait la définition collective du cadrage des prises en charge par les différents financeurs (OPCA, FPSPP, Etat),
- Son organisation serait renforcée et prévoirait des modalités mettant en responsabilité sa présidence tout en garantissant le caractère collectif des travaux¹⁴¹.

Le COPANEF pourrait constituer un collège paritaire du CNEFOP, tout comme les COPAREF au sein des CREFOP, en charge de l'élaboration des orientations stratégiques des partenaires sociaux en matière d'emploi et de formation professionnelle.

Le FPSPP deviendrait un collège tripartite au sein du CNEFOP et assurerait le portage de sa stratégie financière :

- Sa mission de mutualisation et de péréquation entre OPCAs serait renforcée, notamment par la préparation en son sein des paramètres de la régulation financière. Conservant son rôle de « maison commune des OPCAs », il pourrait être chargé de l'élaboration collaborative d'un cadre harmonisé des prises en charge, notamment par la définition de taux plancher.
- Cette mission s'élargirait à un rôle de « chambre de compensation » entre les divers types de financeurs à mesure que le droit s'universalise. Une telle évolution exclut l'option d'une fusion avec le COPANEF, représentatif du seul secteur privé, et justifie une participation de l'Etat¹⁴² à sa gouvernance.
- Les moyens du FPSPP seraient fusionnés avec ceux du CNEFOP, permettant ainsi une gestion harmonisée et transparente, rendant compte aux différents niveaux de gouvernance.

Recommandation n°13 : Faire évoluer les responsabilités du CNEFOP et des CREFOP pour les charger de la régulation nationale et régionale du CPF

Recommandation n°14 : Rassembler au sein du CNEFOP -quadripartite- le COPANEF - paritaire- et le FPSPP - devenu tripartite avec l'universalisation du CPF -

¹⁴⁰ Etant entendu que l'Etat conserverait ses responsabilités de contrôle vis-à-vis des organismes de formation.

¹⁴¹ Le Comité d'orientation des retraites ou certains groupes de travail dont le président porte les conclusions en responsabilité ont mis en place des modalités de fonctionnement intéressantes.

¹⁴² L'Etat serait représenté à la fois par la DGEFP et par la direction générale de l'administration et de la fonction publique (DGAFP), en tant qu'employeur des agents publics.

3.2.3 S'appuyer sur une stratégie de compétences organisée et outillée

L'une des difficultés majeures rencontrées aujourd'hui tient à l'absence d'une stratégie cohérente et partagée au niveau national et régional en matière de compétences, elle-même adossée à une vision prospective des enjeux de compétence.

La capacité à repérer, formaliser et valoriser les compétences transverses, et plus généralement la transition d'une approche centrée sur le diplôme à une approche par compétences, constitue selon France Stratégie « *un levier d'amélioration de l'appariement entre offre et demande de travail* »¹⁴³ : elle permettrait de limiter les erreurs de recrutement, la discrimination à l'embauche, et de faciliter la mobilité professionnelle des actifs. Elle se heurte toutefois à trois défis majeurs auquel le CPF ne répond qu'imparfaitement :

- Individus et entreprises doivent partager un langage commun pour décrire et rendre visibles les compétences qu'ils détiennent ou qu'ils recherchent. Il existe aujourd'hui de multiples référentiels¹⁴⁴, hétérogènes tant dans les compétences visées que dans les approches méthodologiques retenues. L'inventaire s'élabore quant à lui au gré des demandes d'inscription des organismes de formation, sans constituer un référentiel d'architecture lisible par les entreprises ou les individus.
- Les individus comme les entreprises doivent être accompagnés pour apprendre à repérer et formaliser ces compétences, tant dans leurs besoins de recrutement que dans l'élaboration de leurs projets de mobilité et de formation. Le « passeport d'orientation, de formation et de compétences » prévu par le code du travail¹⁴⁵ comme l'une des fonctionnalités du SI CPF, aurait pu s'intégrer dans cette logique, à condition d'être structuré par compétences. Certaines fonctionnalités du portail CPA, en cours de développement, s'inscrivent dans cette logique.
- L'offre de formation, enfin, doit elle-même s'adapter à cette nouvelle approche par blocs de compétences et développer la certification des compétences transversales, ce qui existe déjà dans CléA ainsi que dans les référentiels de certains CQP ou CQPI. La création en 2016 du premier certificat de compétences professionnelles interbranches (CCPI) s'inscrit pleinement dans cette perspective de certification de compétences transversales (par exemple le tutorat, la conduite de projet ou encore l'évaluation des compétences).

La mission souscrit à l'orientation¹⁴⁶ visant à **constituer la CNCP, au-delà de ses missions en matière de certification, en agence chargée de piloter la construction d'un nouveau référentiel de compétences**. Le CNEFOP pourrait, dans le cadre des recommandations précédentes, participer à la présidence de l'organisme responsable de la certification.

Cette orientation structurelle devrait être accompagnée d'une **révision fondamentale des modes de travail en matière de stratégie de compétences**, mettant en avant à la fois vision d'ensemble et proximité avec les acteurs de terrain, harmonisation des méthodologies et travail participatif, respect des différents contextes professionnels et valorisation des initiatives. Il ne s'agit pas de construire un jardin à la française mais d'opérer de manière progressive et pragmatique en valorisant les travaux – nombreux – conduits depuis trois ans, par exemple par France Stratégie qui anime le Réseau Emplois Compétences.

¹⁴³ Etude France Stratégie déjà citée.

¹⁴⁴ Répertoire ROME de Pôle emploi, référentiels élaborés par les branches, compétences socles européennes, socle commun de connaissances et compétences de l'éducation nationale, référentiel CléA sur les savoirs de base notamment.

¹⁴⁵ Article L. 6323-8 du code du travail.

¹⁴⁶ Rapport IGAS-IGAENR déjà cité.

Une telle stratégie de compétences est essentielle pour appuyer et outiller les différents financeurs, et particulièrement les OPCA, dans leur activité de conseil aux entreprises, voire aux salariés, mais également dans leurs stratégies de modulation des taux de prise en charge ou d'abondement des projets de formation.

Recommandation n°15 : Organiser la construction d'une stratégie nationale et outiller la production de référentiels, adossés à une vision prospective coordonnée des enjeux de compétences

Sabine FOURCADE

Eve ROBERT

Véronique WALLON

RECOMMANDATIONS DE LA MISSION

N°	Recommandation	Catégorie de priorité*	Autorité responsable	Echéance
1	Porter le plafond du CPF à 300h (le maintenir à 400h pour les non qualifiés), et le rendre accessible en 6 ans, soit une alimentation de 50 heures par an pour les salariés, de 65 heures par an pour les non qualifiés.	Transformation	DGEFP / DB	Concertation partenaires sociaux Automne 2017
2	Porter la part de la contribution consacrée au CPF à 0,5% de la masse salariale des entreprises de 50 salariés et plus, en fusionnant les sections CPF et CIF, et en réservant au CPF la moitié de la contribution affectée au FPSPP.	Transformation	DGEFP / DB	Concertation partenaires sociaux Automne 2017
3	Inclure le CIF au sein du CPF en garantissant l'utilisation d'une part de la ressource pour les projets longs de reconversion professionnelle.	Transformation	DGEFP	Concertation partenaires sociaux Automne 2017
4	Préciser les conditions de prise en charge du permis de conduire et du bilan de compétence et concentrer le CPF sur les actions de formation professionnelle.	Amélioration	DGEFP	6 mois
5	Renforcer la mission de conseil aux entreprises, et notamment aux PME/TPE, assurée par les OPCA, inclure le développement de cette mission dans la prochaine génération de conventions d'objectifs et de moyens des OPCA.	Amélioration	DGEFP	12 mois
6	Engager le rapprochement des OPCA et des Fongecif afin de créer un réseau territorial bénéficiant de la synergie entre un CEP renforcé et le conseil aux entreprises.	Transformation	DGEFP	Concertation partenaires sociaux Automne 2017
7	Conforter l'autonomie de l'utilisateur du CPF en garantissant le recueil de son consentement, la possibilité d'une utilisation en déduction des restes à charge, un droit de recours, et en incitant les entreprises à participer au financement des formations obligatoires.	Amélioration	- DGEFP / FPSPP - Organismes opérateurs	6 mois
8	Poursuivre l'amélioration de l'ergonomie du SI et du site internet, désormais intégré au portail du CPA, et développer effectivement un « circuit court » totalement dématérialisé.	Amélioration	DGEFP/ FPSPP/ COPANEF	6 à 12 mois
9	Rénover le RNCP et l'inventaire sur la base d'une architecture organisée par compétences, et supprimer dans un délai de trois à cinq ans les listes d'éligibilité.	Transformation	DGEFP/ DGESIP	3 à 5 ans

10	Faire figurer les mentions relatives à la qualité des formations issues notamment du DATA DOCK sur le SI du CPF et étudier la possibilité de valoriser les formations dont la qualité est reconnue.	Amélioration	DGEFP / FPSPP	12 mois
11	Améliorer à court terme le système des listes en ouvrant à tous les actifs l'ensemble des certifications éligibles et en développant la transparence de la procédure d'éligibilité.	Amélioration	- DGEFP - éditeurs de listes	6 mois
12	Quelle que soit l'unité de compte du CPF -heure ou euro-, mettre en place un cadre national et interprofessionnel d'échange et de régulation financière.	Amélioration	DGEFP / CNEFOP	Concertation partenaires sociaux Automne 2017
13	Faire évoluer les responsabilités du CNEFOP et des CREFOP pour les charger de la régulation nationale et régionale du CPF.	Transformation	DGEFP/ CNEFOP	1 an
14	Rassembler au sein du CNEFOP -quadripartite- le COPANEF -paritaire- et le FPSPP -devenu tripartite avec l'universalisation du CPF -	Transformation	DGEFP/ CNEFOP	1 an
15	Organiser la construction d'une stratégie nationale et outiller la production de référentiels, adossés à une vision prospective coordonnée des enjeux de compétences	Amélioration	DGEFP / CNEFOP / CNCP	3 ans

LETTRE DE MISSION



Le Chef de l'IGAS

Paris, le 21 FEV. 2017

Le Chef de l'Inspection générale des affaires sociales

à

Sabine FOURCADE

Antoine MAGNIER

Eve ROBERT

Véronique WALLON

Inspecteurs des affaires sociales

Objet : Bilan d'étape sur le déploiement du compte personnel de formation

L'Accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013 conclu entre les partenaires sociaux pour « un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » puis la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi ont prévu la création d'un « compte personnel de formation » (CPF). La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale en a précisé les modalités de fonctionnement. Cette réforme modifie en profondeur les règles et le fonctionnement de la formation professionnelle continue et vise, notamment, à inscrire le droit de la formation professionnelle dans un objectif d'accès de chaque actif à la qualification sur l'ensemble de sa vie professionnelle. Elle a pour ambition de sécuriser les parcours individuels tout en donnant aux entreprises un outil nouveau de développement des compétences de leurs salariés et d'investissement pour l'avenir. Le CPF constitue en outre l'une des trois composantes du compte personnel d'activité (CPA) qui a été créé par la loi du 8 août 2016 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, et qui sera mis en œuvre à partir de janvier 2017.

Le CPF est effectivement en place depuis le 1^{er} janvier 2015. Compte tenu de l'ampleur de cette réforme tant pour les bénéficiaires de la formation professionnelle, salariés comme demandeurs d'emploi, que pour les entreprises et les organismes intervenant dans le secteur, je souhaite que vous réalisiez un bilan d'étape du dispositif, après deux années de déploiement et de fonctionnement, dans le cadre du programme de travail de l'IGAS dans le domaine de la formation professionnelle continue et à la veille de la mise en œuvre du CPA. Ce bilan d'étape devra permettre d'apprécier les conditions dans lesquelles se déploie le dispositif, d'analyser les résultats de deux années de fonctionnement et d'identifier les difficultés rencontrées en distinguant, à chaque fois que cela s'avèrera nécessaire, les modalités de mise en œuvre du CPF au profit des salariés et le déploiement du CPF au profit des demandeurs d'emploi.

Vos travaux devront prendre en compte ceux du Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP) qui est chargé, par la loi, d'évaluer le suivi de la mise en œuvre et de l'utilisation du CPF, et de remettre chaque année au Parlement un rapport à ce sujet (articles L 6123-1 et L 6323-9 du code du travail). Un premier rapport annuel du CNEFOP d'avril 2016 a ainsi présenté les principales statistiques relatives au CPF pour l'année 2015, décrit à cette date les apports de la réforme mais également ses difficultés de mise en route, s'agissant notamment de la constitution des listes de formation éligibles et du déploiement du système d'information, et a présenté un ensemble de recommandations visant à faciliter le déploiement du dispositif. Le deuxième rapport annuel du CNEFOP est attendu pour le printemps 2017.

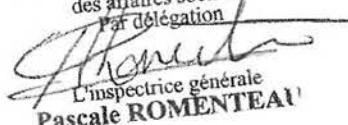
Pour vos travaux, après vous être rapprochés du CNEFOP, vous dresserez tout d'abord un état des lieux de la mise en œuvre du CPF et présenterez les premiers résultats du dispositif, après deux années de fonctionnement. Vous recenserez notamment les données disponibles sur le nombre de formations réalisées au titre du CPF, sur les types de formation suivies, sur leurs modalités de suivi (sur le temps de travail ou hors temps de travail notamment) ainsi que sur les qualifications obtenues. Vous analyserez les modalités de financement et apprécierez si les conditions de mise en œuvre, notamment la définition des formations éligibles et la constitution des listes, ainsi que l'ouverture par les bénéficiaires de leur CPF, ont été conformes à ce qui avait été prévu et satisfaisantes. Vous examinerez également dans quelle mesure les organismes de formation ont pu s'adapter au nouveau système et évaluerez l'impact que ce nouveau dispositif a sur leurs pratiques et sur leur offre.

Vous examinerez ensuite comment la logique de mise en œuvre d'un droit individuel attaché à chaque personne et transférable à acquérir des compétences et à se qualifier du CPF est respectée. Vous dresserez ainsi un premier bilan du processus d'alimentation des comptes et, notamment, de la gestion du compte d'heures par la Caisse des dépôts et consignations. Vous évaluerez dans quelle mesure cette alimentation des comptes est bien exhaustive et si chaque salarié peut facilement prendre connaissance des heures de formation dont il dispose sur son compte. Par ailleurs, vous évaluerez dans quelle mesure l'objectif de portabilité est bien mis en œuvre. Vous analyserez également la façon dont la transition avec le DIF a été réalisée et dans quelle mesure les heures acquises au titre du DIF restent bien mobilisables dans le cadre du CPF.

Du point de vue des nouveaux droits des salariés dans le cadre du CPF, une attention particulière devra être réservée à la question du droit opposable à une formation et sur les conditions de fonctionnement de cet aspect de la réforme. Vous vous attacherez en outre à dresser un bilan des actions déployées en matière de communication et d'information en vue de garantir l'accessibilité au dispositif dans son ensemble. En particulier, vous vous prononcerez sur les dispositions et les moyens mis en œuvre pour permettre aux bénéficiaires potentiels de connaître l'offre de formation disponible ainsi que les modalités de financement de leur formation dans le cadre du CPF.

Vous analyserez également les premiers mois de mise en œuvre du CPF du point de vue de l'entreprise et des employeurs, qu'il s'agisse des modalités de financement (en regardant quelle est la part des entreprises ayant choisi de conserver en interne la gestion du 0,2% CPF dans le cadre d'un accord d'entreprise), de l'adéquation entre les offres de formation et les besoins réels de l'entreprise et des conditions de fonctionnement du dispositif, notamment pour les PME et les TPE. Vous examinerez par ailleurs l'impact du déploiement du dispositif sur le fonctionnement des OPCA.

Enfin, plus généralement, vous analyserez la façon dont le déploiement du dispositif se met en œuvre et ses premiers résultats, tant pour les salariés que les demandeurs d'emploi, et évaluerez l'efficacité de l'accompagnement administratif qui a suivi la montée en charge du dispositif. Vous identifierez les difficultés qui demeurent et auxquelles peuvent être confrontés les différents acteurs afin de proposer les solutions adaptées pour permettre un complet fonctionnement du compte personnel de formation.

Le Chef de l'Inspection générale
des affaires sociales
Par déléction

L'inspectrice générale
Pascale ROMENTEAU

LISTE DES PERSONNES RENCONTREES

1 MINISTRES ET CONSEILLERS

1.1 Cabinet de la ministre du travail, de l'emploi, du dialogue social et de la formation professionnelle

Anousheh KARVAR, directrice de cabinet adjointe, chargée de l'emploi et du plan d'urgence pour l'emploi

Laurent CYTERMANN, conseiller auprès de la ministre en charge du CPA, des solidarités et de la modernisation de l'Etat

1.2 Secrétariat d'Etat chargé de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Clotilde VALTER, secrétaire d'Etat

Sophie DELAPORTE, directrice de cabinet, directrice de cabinet adjointe de la ministre

Christian POIRET, directeur de cabinet adjoint

Nadine RICHARD, conseillère en charge de l'alternance et de la formation professionnelle

Yanic SOUBIEN, conseiller en charge des relations avec les acteurs de la quadripartite

Caroline COLLIN, chargée de mission

2 MINISTÈRE DU TRAVAIL, DE L'EMPLOI, DE LA FORMATION PROFESSIONNELLE ET DU DIALOGUE SOCIAL

2.1 Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP)

Carine CHEVRIER, déléguée générale

Hugues de BALATHIER, chef de service

Cedric PUYDEBOIS, sous-directeur politiques de formation et du contrôle

Michel FERREIRA-MAIA, chef de la mission alternance et accès aux qualifications

Brigitte MORFIN, chargée de mission, mission alternance et accès aux qualifications

Isabelle RESTE, chef de projet CPF

Muriel METIVET, chef de projet CPA

2.2 Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES)

Selma MAHFOUZ, directrice

Corinne PROST, chef de service

Philippe ZAMORA, sous-directeur suivi et évaluation des politiques d'emploi et de formation professionnelle

Mathilde GAINI, chef du département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

Bénédicte GALTIER, adjointe au chef du département formation professionnelle et insertion professionnelle des jeunes

3 ASSEMBLEE NATIONALE

Jean-Patrick GILLE, député

Gérard CHERPION, député

4 CONSEILS ET COMMISSIONS NATIONALES

4.1 Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles (CNEFOP)

Jean-Marie MARX, président

Catherine BEAUVOIS, secrétaire générale

Luiza-Maria MARTINS DE BARROS

Béatrice DELAY

4.2 Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF)

Christian LAJOUX, président

Philippe DEBRUYNE, vice-président

5 ETABLISSEMENTS ET ASSOCIATIONS A CARACTERE PUBLIC

5.1 Caisse des dépôts et consignations (CDC)

Anne-Sophie GRAVE, directrice des retraites et de la solidarité

Arnaud CARTRON, directeur de projet CPF

5.2 Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP)

Dominique SCHOTT, président

Pierre POSSEME, vice-président

Philippe DOLE, directeur général

Victor Manuel DAS NEVES, secrétaire général

Yves FRANKLIN, directeur des systèmes d'information

Cécile BOSDONNAT, responsable du service contrôle de gestion

Nicolas MAZLOUM, responsable du service administratif, financier et ressources humaines

Julian SCOTTO-D'ANIELO, responsable du service projets

5.3 Pôle emploi

Jean BASSERES, directeur général

Misoo YOON, directrice générale adjointe offre de services

Audrey PEROCHEAU, directrice du programme formations

Lydia AÏD, chargée de mission à la direction financière

5.4 Apec

Jean-Marie MARX, directeur général

Tatiana JACENKO, responsable de marché cadres et jeunes

5.5 AGEFIPH

Didier EYSSARTIER, directeur général

Anne TOURLIERE, directrice de l'offre de services

Evelyne BALMES, chargée de mission auprès de la direction de l'offre de services

5.6 Centre Inffo

Julien NIZRI, directeur général

Jean-Philippe CEPEDE, directeur juridique

Régis ROUSSEL, responsable régions

5.7 Centre d'études et de recherches sur les qualifications (CEREQ)

Alberto LOPEZ, directeur

5.8 France Stratégie

Hélène GARNER, directrice du département travail emploi compétences

Sandrine ABOUBADRA-PAULY, responsable du projet prospective des métiers et des qualifications

Mohamed HARFI, expert référent enseignement supérieur et recherche

5.9 Commission nationale de la certification professionnelle (CNCP)

Georges ASSERAF, président

6 ORGANISATIONS SYNDICALES ET PATRONALES

6.1 Organisations syndicales

6.1.1 CGT

Jean-Philippe MARECHAL, conseiller confédéral formation initiale et continue

Catherine PERRET, secrétaire confédérale formation initiale et continue

Magali BOURDON, conseillère formation initiale et continue

6.1.2 CFDT

Yvan RICORDEAU, secrétaire national

Philippe DEBRUYNE, secrétaire confédéral gouvernance de la formation professionnelle

Philippe COUTEUX, secrétaire confédéral emploi et sécurisation des parcours professionnels

Michelle PERRIN, conseillère

6.1.3 CGT-FO

Michel BEAUGAS, secrétaire confédéral formation professionnelle

Youcef TAYEB, assistant confédéral

Nicolas FRAINTENIE, conseiller technique

Angeline LEDOUX, conseillère technique

6.1.4 CFE-CGC

Dominique JEUFFRAULT, déléguée nationale

6.2 Organisations patronales

6.2.1 MEDEF

Florence POIVEY, présidente de la commission éducation/formation/embedding

Alain DRUELLES, directeur de l'éducation et de la formation

6.2.2 CPME

Jean Michel POTTIER, vice-président chargé des affaires sociales et de la formation

Florian FAURE, directeur des affaires sociales et de la formation
Francis PETEL, vice-président de la commission éducation et formation
Jacques BAHRY, représentant
Karine JAN, chargée de mission formation

6.2.3 U2P

Pierre BURBAN, secrétaire général
Mohamed EL BARQIOUI, conseiller technique en charge de la formation initiale et continue

6.2.4 Union des industries et métiers de la métallurgie (UIMM)

Gilles LODOLO, directeur emploi-formation
Xavier DELPY, chef de service, direction juridique emploi-formation

6.2.5 Fédération française de la formation professionnelle (FFP)

Jean WEMAËRE, président
Emmanuelle PERES, déléguée générale
Olivier PONCELET, chargé de mission auprès de la déléguée générale

6.2.6 Fédération des entreprises de la propriété (FEP)

Fabienne ESTAMPES, directrice formation
Pierre CHALAME, directeur propriété OPCA TS

6.2.7 Fédération française du bâtiment (FFB)

Stéphanie ENGLEBERT, chef du département de la formation
Laure CHARPOLAIN
Alix DU PELOUX

7 ORGANISMES PARITAIRES COLLECTEURS AGREES (OPCA ET OPACIF)

7.1 AFDAS

Thierry TEBOUL, directeur général

7.2 AGEFOS-PME

Joël RUIZ, directeur général
Mme DA SILVA, directrice emploi formation

Marie-Ange AZZA, référente projet CPF

7.3 CONSTRUCTYS

David MAZURELLE, directeur général

Thomas LESNE, directeur du développement

7.4 FAFIEC

Régis BERTHELOT, directeur général

René BARBECOT, directeur des relations institutionnelles

7.5 FAFTT

Eve-Lise BLANC DELEUZE, directrice

Denis LULLIER, directeur adjoint

7.6 OPCAIM

Stéphanie LAGALLE-BARANES, directrice générale

Sandrine JOUAN, responsable des procédures de gestion et de la coordination technique

7.7 OPCALIA

Marie RUSSO, présidente

Yves HINNEKINT, directeur général

Eric MEERSCHAUT, secrétaire général

7.8 Fongecif Ile de France

Laurent NAHON, directeur général

Lydia MACREZ, directrice conseil et finances

Philippe ESTIER, directeur des dispositifs

Yves HONORE

8 AUTRES ORGANISMES

8.1 Association nationale des directeurs des ressources humaines (ANDRH)

André PERRET, membre du bureau de l'ANDRH Ile de France

8.2 Chambre de commerce et d'industrie CCI France

Patrice GUEZOU, directeur emploi formation entrepreneuriat

Clémence SORIA, responsable formation et compétences

8.3 EMMAUS

Gilles DUCASSÉ, délégué général adjoint

8.4 Fédération des associations de solidarité (FAS ex-FNARS)

Florent GUEGUEN, délégué général

Alexis GOURSALAS

8.5 Solidarités nouvelles face au chômage (SNC)

Vincent GODEBOUT, délégué général

Nicolas GROS

Elizabeth KHAN

8.6 SYNDEX

Kristell LUCAS, référente formation professionnelle

Catherine ALLEMAND, comité de direction

9 ORGANISMES DE FORMATION

9.1 Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA)

Christophe SADOK, directeur de l'ingénierie et de la prospective, direction de la stratégie

Anne TANGUY, directrice des certifications, direction de l'ingénierie et de l'innovation pédagogique

9.2 Conservatoire national des arts et métiers (CNAM)

Ariane FREHEL, directrice des formations

Moy TAILLEPIED

9.3 Institut d'études politiques de Paris (IEP Paris)

Nicolas PEJOUT, directeur formation continue

9.4 CEGOS

Guillaume HUOT, membre du directoire

Sophie PAGES, directeur de projet réforme de la formation

9.5 Groupe DEMOS

Béatrice HUET

9.6 LINGUEO

Arnaud PORTANELLI, co-fondateur

Guillaume LE DIEU DE VILLE, co-fondateur

9.7 OPEN CLASSROOMS

Pierre DUBUC, co-fondateur

10 ENTREPRISES

10.1 EDF (au cours d'une audition CNEFOP)

Grégory TRANOY, responsable du pôle parcours et formation, direction des ressources humaines

Jean-Christophe DAMERON, chargé de mission politique de formation, expertise et dialogue social

Florence CORDIER, déléguée emploi Ile de France

Véronique MATHIEU

10.2 DANONE

Agnès ROKICINSKI, responsable pilotage formation France

10.3 Petit Navire

Erwan JALINIER responsable Europe et Afrique de Thaïe Union (dont marque « Petit Navire »)

Isabelle FALHUN, responsable ressources humaines Petit Navire

10.4 Groupement des acteurs et responsables de la formation (GARF)

Sylvain HUMEAU

11 PERSONNALITES QUALIFIEES

Bernard GAZIER, professeur à l'université Paris I

12 PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE D'UN DEPLACEMENT DANS LA REGION GRAND EST

12.1 Conseil régional

Gérard CHERPION, vice-président

Steven THENAULT, directeur de l'éducation, de la formation et de l'orientation professionnelles

Olivier LETZELTER, chef du service études, système d'information et mission OREF

Gérald TREIL, responsable de site

12.2 Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation (COPAREF)

Denis HASSLER, CFDT, vice-président du CREFOP, président du COPAREF

Charles MOUROT, MEDEF, vice-président

Guillaume MANGEART, responsable emploi-formation du MEDEF Grand Est, secrétaire

12.3 DIRECCTE

Danièle GIUGANTI, directrice régionale

Daniel GALLISSAIRES, responsable du pôle 3E

Sylvie HESSE, inspectrice du travail

12.4 Direction régionale de Pôle emploi

Michèle LAILLER BEAULIEU, directrice régionale

Mme Sylvie WITZ, responsable d'équipe, agence de SCHILTIGHEIM

12.5 Conseillers en évolution professionnelle (rencontrés au cours d'une table ronde)

Elisabeth DELGRANDE, mission locale de Strasbourg

Cathie SCESNIWSKI, mission locale de Strasbourg

Celia MONASSON, Pôle emploi, agence de Molsheim

Sylvie RET, Apec

Pascale RITTER, Cap emploi

Marie Odile BRIEN, Fongecif

Carole BAHRI, Fongecif

12.6 OPCA

M. FISCHER, OPCALIA

M. MILLOT, ADEFIM 67 / OPCAIM

12.7 Entreprises

Sylvie FUCHS, responsable formation HAGER

12.8 Organismes de formation

Philippe LLERENA, président-directeur général ECF-FP/LLERENA

Olivier PERRIN, directeur du développement ECF-FP/LLERENA

Fabrice BEAU, directeur des écoles de conduite ECF-FP/LLERENA

13 PERSONNES RENCONTREES DANS LE CADRE D'UN DEPLACEMENT DANS LA REGION BRETAGNE

13.1 Conseil régional

Georgette BREART, vice-présidente

Jérôme BASTIN, directeur général des services

Henri SIMORRE, directeur de l'emploi et de la formation tout au long de la vie

Laurence JOUAN, directrice déléguée à l'orientation et de la carte de formations

Marie-Hélène TASSE, cheffe du service accompagnement des personnes

13.2 Comité paritaire interprofessionnel régional pour l'emploi et la formation (COPAREF)

Véronique LE FAUCHEUR, CFDT, vice-présidente

Magalie BIBARD, coordinatrice régionale de la formation professionnelle du Medef

13.3 DIRECCTE

Pascal APPREDERISSE, directeur régional

Annie GUYADER, responsable du pôle 3E

13.4 Direction régionale de Pôle emploi

Philippe SIEBERT, directeur régional

13.5 Mission locale

Emmanuelle CASTELLAIN, directrice de l'association régionale des missions locales

Philippe JOURDAN, directeur de la mission locale de Rennes

13.6 Conseillers en évolution professionnelle (rencontrés au cours d'une table ronde)

Stéphanie HAIN, conseillère à l'agence Pôle emploi Rennes Ouest

Elisabeth BARON-COLIN, conseillère à l'agence Pôle emploi Rennes Sud

Thierry MENAGE, chargé de mission Cap emploi

Caroline FLAHAUT-BIBERON, consultante Apec

Lénaïc NORMAND, agence régionale des missions locales

Daniel BOUTORH, mission locale Brest

Nicolas BERNARD, mission locale Redon

Christian GIBOIRE, mission locale Rennes

Marc BONO, mission locale Vannes

13.7 OPCA et OPACIF

Georges -Eric LEROUX, AGEFOS-PME

Karine GEORGEAIS, AGEFOS-PME

Pascal CABARET, secrétaire général CONSTRUCTYS Bretagne

Valérie RABAHEY, adjointe de direction OPCALIA

Agnès BOZEC, directrice territoriale OPCALIM

Johann BUCAS, responsable gestion-formation OPCALIM

Thierry CORMIER, directeur Fongecif Bretagne

Véronique BOUYAUX responsable du service CEP Fongecif

13.8 Organisations patronales

Philippe LEPORCHER, U2P, secrétaire général de la CNAMS

Marina BARBIER, secrétaire générale U2P Bretagne

Catherine SOLARY, MEDEF, directrice ressources humaines du groupe Giboire

LISTE DES ANNEXES ET PIECES JOINTES

ANNEXES

- Annexe 1 Le DIF : cadre légal, rappel des chiffres, éléments de bilan
- Annexe 2 Le Conseil en évolution professionnelle (CEP)
- Annexe 3 Caractéristiques des bénéficiaires du CPF
- Annexe 4 Les listes de certifications éligibles
- Annexe 5 Les blocs de compétences

PIECES JOINTES

- Pièce jointe 1 Résultats de l'enquête quantitative BVA
- Pièce jointe 2 Résultats de l'enquête qualitative BVA

ANNEXE 1 :

LE DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION (DIF) -

CADRE LEGAL, RAPPEL DES CHIFFRES, ELEMENTS DE BILAN

1 LE DROIT INDIVIDUEL A LA FORMATION (DIF) A ETE CREE PAR LA LOI DU 4 MAI 2004, SUR LA BASE D'UN ANI DE SEPTEMBRE 2003

Le droit individuel à la formation a été mis en place par la loi n° 2004-391 du 4 mai 2004 **relative à la formation professionnelle tout au long de la vie et au dialogue social**¹⁴⁷.

2 ACQUISITION DES DROITS

Les salariés ont droit au DIF :

- s'ils ont au moins une année d'ancienneté dans l'entreprise s'ils sont en CDI ;
- s'ils ont travaillé au minimum 4 mois, consécutifs ou non, en CDD, au cours des 12 derniers mois. Il n'est pas nécessaire que cette condition d'ancienneté soit réunie au sein d'une même entreprise. En cas de succession de CDD dans la même entreprise, le droit à DIF est ouvert dès l'instant où le salarié a acquis cette ancienneté de quatre mois sur les douze derniers mois ;
- à l'exclusion des titulaires d'un contrat d'apprentissage et des salariés en contrat de professionnalisation.

Le droit se traduit par l'acquisition d'un crédit d'heures : 20 heures par an cumulables jusqu'à 120 heures sur 6 ans, sauf disposition d'une convention ou d'un accord collectif interprofessionnel, de branche ou d'entreprise prévoyant une durée supérieure. Les intérimaires acquièrent 40 heures de DIF lorsqu'ils ont effectué 2700 heures de travail temporaire dans les 24 derniers mois dont 2100 heures au sein de l'entreprise de travail temporaire où ils en font la demande, puis 40 heures par tranche de 2700 heures travaillées.

Chaque salarié (CDI ou CDD) est informé par écrit annuellement du total des droits acquis au titre du dispositif DIF, par un document retraçant l'ensemble des heures de formation réalisées hors temps de travail dans le cadre du DIF, et, le cas échéant¹⁴⁸, les versements d'allocations réalisés au titre des heures DIF réalisées hors temps de travail. L'employeur n'est redevable des droits des salariés au titre du DIF qu'au regard de l'ancienneté acquise dans la même entreprise et non chez un autre employeur¹⁴⁹.

Pour les salariés en CDD, l'employeur remet au salarié un certificat de travail mentionnant les droits à DIF que le salarié s'est ouverts à l'issue de chaque CDD.

¹⁴⁷ Et étendu à la fonction publique par deux lois de février 2007 et leurs décrets d'applications pris en 2007 et 2008.

¹⁴⁸ Si l'entreprise impose que le DIF soit réalisé en dehors des heures de travail.

¹⁴⁹ Réponse du ministre à une question parlementaire (JO Assemblée nationale, 1^{er} mars 2011).

La loi de 2009¹⁵⁰ organise la portabilité du DIF, qui peut être utilisée :

- lors du départ de l'entreprise (sauf cas de licenciement pour faute lourde) avec une demande durant le délai de préavis et le financement de l'employeur ;
- durant la période d'indemnisation par Pôle emploi, après avis du référent Pôle emploi et avec le financement de l'ancien OPCA ;
- pendant les deux premières années chez un nouvel employeur avec son accord (ou sans mais hors temps de travail), avec le financement par l'OPCA du nouvel employeur (dans le cas d'une rupture du précédent contrat ouvrant droit à une prise en charge par l'assurance chômage).

2.1 Utilisation du DIF

L'engagement d'une formation au titre du DIF est soumis à l'accord de l'employeur. En cas d'absence de réponse écrite sous un mois, l'accord est réputé donné. Le salarié peut renouveler sa demande autant de fois qu'il le souhaite.

La formation se déroule en principe en dehors du temps de travail (sauf accord collectif ou convention, voire accord direct entre le salarié et son employeur). Les heures de formation réalisées durant le temps de travail ouvrent droit au versement du salaire ; celles réalisées en dehors du temps de travail ouvrent droit au versement d'une allocation de formation égale au produit du nombre d'heures utilisées hors temps de travail par la moitié du taux horaire net moyen.

3 SIX ANS APRES SA CREATION, LE DIF N'A PAS ATTEINT SES OBJECTIFS

3.1 En 2010 la notoriété du DIF est inégale et parvient à une « maturité modeste »¹⁵¹

En 2010, si 2 salariés sur 3 déclarent avoir entendu parler du DIF, les inégalités sont fortes :

- 53 % des ouvriers - plus de la moitié - ne le connaissent pas alors qu'il est connu de 90 % des cadres
- 67 % des salariés en CDI le connaissent mais seulement 47 % des salariés en CDD
- les inégalités d'information sont également fortes selon l'entreprise d'appartenance du salarié. En effet l'information passe avant tout par l'employeur : 66 % des salariés ont connaissance du DIF dans l'entreprise (service du personnel, hiérarchie, collègues de travail ou représentants du personnel). Or les campagnes d'information se sont raréfiées entre 2005 et 2010, quelle que soit la taille de l'entreprise, et l'on a pu observer que près d'un quart des entreprises de plus de 10 salariés n'a organisé aucune formation en 2010.

De fait la notoriété du DIF est d'autant plus grande que l'entreprise mène une politique de formation proactive (investissement dans la formation, information sur les droits accumulés, organisation d'entretiens professionnels pour tous, existence d'un service ou d'un responsable

¹⁵⁰ Loi n°2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

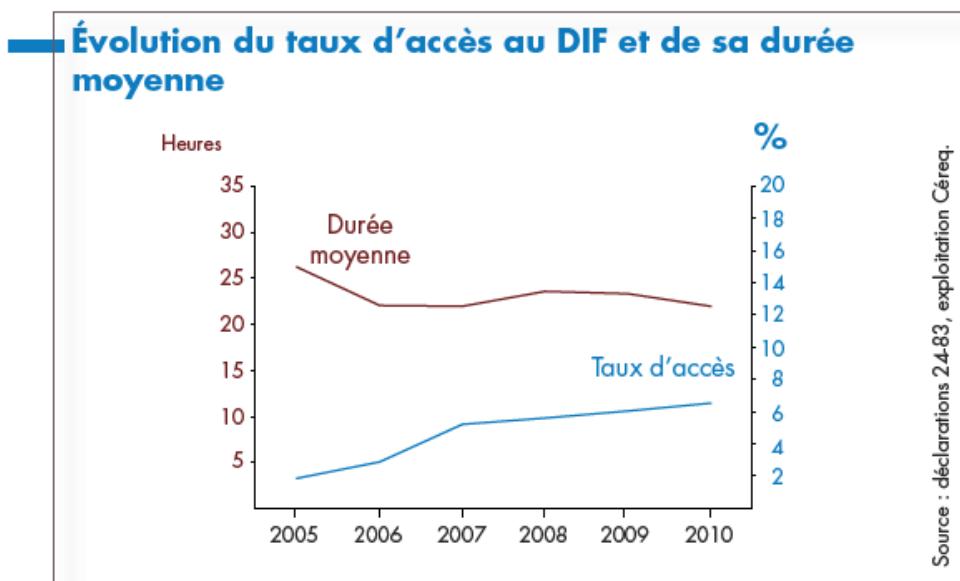
¹⁵¹ Expression reprise d'une étude du CERÉQ « *le DIF : la maturité modeste* » CERÉQ mai 2012, dont cette annexe reprend largement le contenu.

formation, diffusion de listes de formations accessibles dans le cadre du DIF) : le dispositif n'a donc pas pénétré les entreprises les moins formatrices, pour lesquelles il était le plus nécessaire. Le rôle des instances représentatives et de l'encadrement, évoqué (seulement) dans le préambule de l'accord national interprofessionnel de 2003 n'a été que rarement effectif.

3.2 L'utilisation du DIF reste confidentielle

En 2009 et 2010, 6 à 6,5 % des salariés ont utilisé leur DIF, soit 600 à 650 000 salariés, pour une durée moyenne de formation de 22 à 23 heures, soit 1,4 heure/salarié/an, mesure de la modestie du poids du DIF dans le dispositif de formation : le plan de formation, avec près de 12 heures/salarié/an reste le principal levier des actions de formation en entreprise avec 2/3 des actions de formation.

Au surplus l'usage du DIF tend à se stabiliser à ce modeste niveau de 2008 à 2010 :



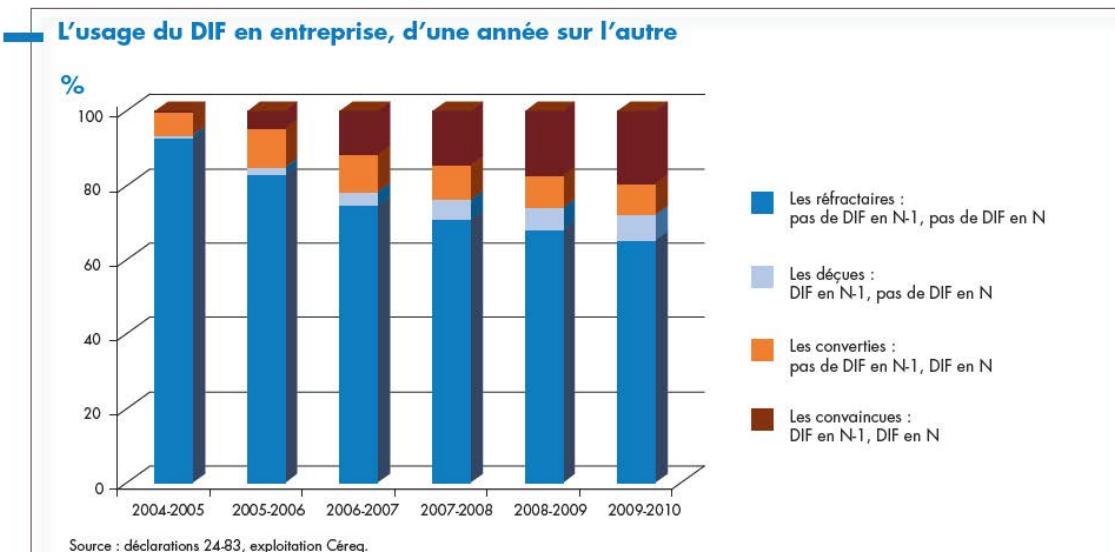
En termes d'inégalités d'usage, si la catégorie socio-professionnelle et le diplôme ont peu d'impact sur l'utilisation du DIF, la stabilité et l'ancienneté dans l'emploi apparaissent déterminantes : selon une étude du CERÉQ de 2014¹⁵², la probabilité pour un salarié de suivre une formation dans le cadre du DIF est multipliée par près de 2 lorsque le salarié est en CDI (v/CDD) et par 2,3 si le salarié a 10 à 20 ans d'ancienneté.

Par ailleurs les formations suivies dans le cadre du DIF – le plus souvent de courte durée - se déroulent quasi exclusivement sur le temps de travail (90 %, les entreprises et les salariés qui ont mobilisé le DIF ont très peu utilisé la modalité ouverte pour la formation hors temps de travail). Peu nombreuses sont les formations à visée qualifiante (4 %) et minoritaires celles qui visent la réalisation d'un projet professionnel (25 %)¹⁵³.

¹⁵² « Quand la formation continue, état des lieux à l'aube de la réforme de 2014 », CERÉQ 2014.

¹⁵³ id

Le nombre d'entreprises qui mobilisent le DIF atteint lui-même un point d'équilibre à 28 % d'entreprises concernées par le DIF en 2010, avec certes une diminution de la part des entreprises « réfractaires » (cf. graphique ci-dessous) et une augmentation de celle des entreprises « convaincues », mais également une progression de la part des entreprises « déçues » :



Or, pour l'usage du DIF comme pour l'information des salariés, le contexte de l'entreprise est déterminant : l'étude du CEREQ déjà citée évalue que la probabilité pour un salarié de suivre une formation dans le cadre du DIF est divisée par 2 si le salarié travaille dans une entreprise de 10 à 19 salariés, ou si l'entreprise a été soumise à des changements structurels importants, mais qu'elle est multipliée par 2 si l'entreprise déclare utiliser la formation comme un éléments de gestion de carrière.

La posture de l'entreprise vis-à-vis de la formation joue également sur la qualité du projet de formation : les objectifs de la formation sont conformes à ceux fixés par la loi (actions de promotion professionnelle ou d'acquisition, d'entretien ou de perfectionnement des compétences) lorsque le salarié bénéficie d'un environnement RH de bon niveau. Ils s'en éloignent dans le cas contraire, privilégiant alors les formations visant à se conformer à la législation (habilitations professionnelles, hygiène et sécurité).

ANNEXE 2 :

LE CONSEIL EN EVOLUTION PROFESSIONNELLE (CEP)

Le bilan du conseil en évolution professionnelle (CEP) ne faisait pas partie du champ d'investigations de la mission. Le CNEFOP, chargé par les textes du suivi de la mise en œuvre du CPF et du CEP, a établi en 2016 et en 2017 un rapport à cet effet. Son rapport 2017¹⁵⁴ a été la principale source documentaire de la mission sur le CEP. Il établit le diagnostic suivant :

« Le présent rapport fait le point sur l'avancée du déploiement du CEP après deux ans d'existence. Après une année 2015 de mobilisation rapide des acteurs pour assurer le lancement du CEP, l'année 2016 marque un tournant dans l'appropriation de l'offre de services associée au droit de tout actif à bénéficier d'un conseil en évolution professionnelle. Avec une montée en charge réelle, mais qui doit encore être renforcée d'un point de vue qualitatif, le CEP s'inscrit dans le paysage de l'accompagnement : le rapport témoigne du consensus de l'ensemble des opérateurs à s'engager dans un mouvement de transformation qualitative du métier d'accompagnement et pointe les défis qui restent collectivement à relever pour donner au CEP toute sa dimension systémique. »

1 CONTENU DU CEP

L'offre de services du CEP a été définie dans un cahier des charges rendu opposable par l'arrêté du 16 juillet 2014 (En PJ de la présente annexe). Elle a été diffusée à partir de l'été 2016 à tous les opérateurs dans une fiche récapitulative intitulée « le panier de services du CEP ».

Encadré 1 : Le panier de services du CEP

Quel que soit l'opérateur, le CEP permet à tout actif de bénéficier à son initiative et sans conditions d'accès spécifiques, à tout ou partie des services suivants, répondant à :

Ses besoins d'information (Niveau 1)

- Un accueil personnalisé, sous quelle que forme que ce soit, pour faire le point sur sa situation
- Des informations individualisées, facilement accessibles, notamment sur son environnement socio-économique pour se documenter et identifier les potentialités en matière d'orientation et d'insertion professionnelle
- Un premier niveau de conseil, sans rendez-vous, pour appréhender sa situation et être mis en relation avec l'interlocuteur le plus pertinent pour répondre à son besoin

Ses besoins en termes d'analyse et de réflexion sur sa situation (Niveau 2)

- Un appui à l'identification, la valorisation, la reconnaissance de ses compétences
- Un appui à l'identification de son contexte de travail et de ses possibilités d'évolution interne
- Un appui à l'identification de ses contraintes personnelles et à leur hiérarchisation
- Un appui à l'élargissement de son « champ des possibles »

¹⁵⁴ CNEFOP, *Rapport 2017 sur le suivi et la mise en œuvre du CEP et du CPF*

- Un appui à la définition de cibles professionnelles, à leur hiérarchisation dans le temps, en intégrant leur faisabilité
- Un appui à la définition d'une stratégie en identifiant les « écarts à la cible », les actions à mener pour les réduire et sécurisant les « points critiques »

Ses besoins pour la mise en œuvre de son projet professionnel (Niveau 3)

- Un appui à la formalisation du plan d'actions et de son réajustement au fil de la mise en œuvre
- Un appui à la mobilisation des ressources utiles à la réalisation du plan d'actions et au choix des prestataires
- Une fonction de médiation entre les différents acteurs susceptibles de faire avancer le projet
- Une prise en charge de la complexité des situations qu'il peut rencontrer dans la mise en œuvre de son projet

2 PRINCIPAUX CHIFFRES

Les effectifs affectés au CEP dans les cinq réseaux chargés de cette mission montrent le poids important du réseau Pôle emploi, comparativement aux réseaux davantage tournés vers les actifs salariés. Il convient de noter la difficulté à définir précisément le niveau de service apporté : information de niveau 1, conseil et ingénierie des niveaux 2 et 3.

Tableau 5 : Effectifs des CEP par réseau

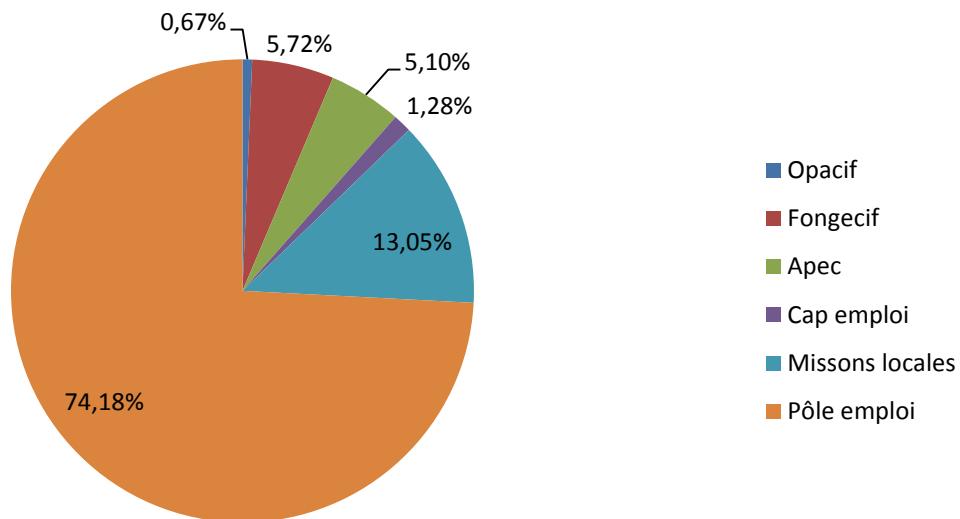
	au 31/12/2015 en ETP*				au 31/12/2016 en ETP*			
	Niveau 1	Niveaux 2 et 3	Les 3 niveaux	Total	Niveau 1	Niveaux 2 et 3	Les 3 niveaux	Total
Réseaux FONGECIF/OPACIF**	172	106	193	471	176	117	208	501
APEC	22	195	–	217	27	204	–	231
CAP-EMPLOI***	28	124	488	640	36	146	530	712
Pôle emploi	15 151	–	15 848	30999	14395	–	16283	30678
Missions locales****	1 101	–	7645	8746	ND	ND	ND	ND
Total	16 468	418	24 167	41 053	14622	459	16996	

* ETP = Equivalent temps plein - ** Données sur 19 Fongecif-Opacif sur 21 - *** Données sur 65 opérateurs - les données correspondent à un nombre de conseillers mobilisables sur le CEP et non des ETP pour les Cap emploi - **** Données non transmises pour 2016

Source : CNEFOP

En 2016, **1 541 544 bénéficiaires du CEP (niveaux 2 et 3)** ont été recensés dans les cinq réseaux, caractérisant une importante montée en charge par rapport à 2015 (732 195 bénéficiaires) :

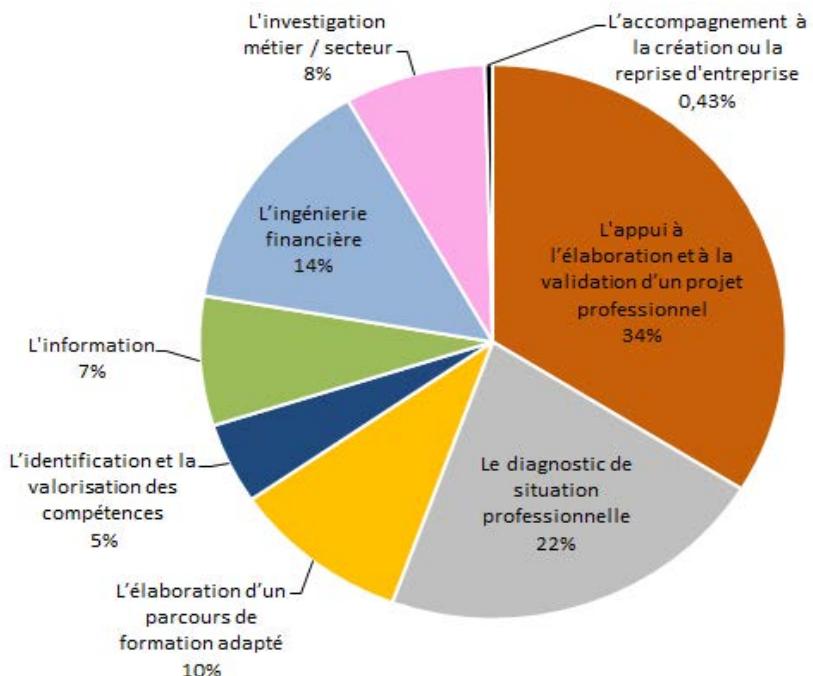
Graphique 2 : Entrées en CEP niveaux 2 et 3 par opérateur



Source : CNEFOP

Les services rendus aux bénéficiaires ont été tracés de façon homogène dans les SI des différents réseaux, à partir des définitions du cahier des charges. Leur répartition en 2016 est la suivante :

Graphique 3 : Types de services rendus aux bénéficiaires



Source : CNEFOP

PIECE JOINTE DE L'ANNEXE 1
CAHIER DES CHARGES RELATIF À L'OFFRE DE SERVICES DU CEP
(ARRETE DU 16 JUILLET 2014)

Le conseil en évolution professionnelle (CEP) est assuré par les opérateurs nationaux mentionnés à l'article L. 6111-6 du code du travail ainsi que par des opérateurs régionaux désignés par la région, après concertation au sein du bureau du comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation.

Afin de garantir l'impartialité du conseil en évolution professionnelle, les opérateurs régionaux ne peuvent exercer ni une activité conduisant à la réalisation d'actions de formation ni une activité de service conduisant à la réalisation de prestations pouvant être mobilisées en appui du processus de définition et de mise en œuvre du projet professionnel.

L'ensemble des opérateurs est tenu au respect du présent cahier des charges, qui présente successivement :

- les finalités et les publics bénéficiaires du CEP ;
- l'offre de services du CEP ;
- les principes et les modalités de mise en œuvre du CEP ;
- le suivi de la mise en œuvre du conseil en évolution professionnelle.

1 LES FINALITES ET LES PUBLICS BENEFICIAIRES DU CEP

1.1 Définition et finalités du CEP

Le CEP constitue un processus d'appui à tout actif pour faire le point sur sa situation professionnelle, et, le cas échéant, élaborer et formaliser un projet d'évolution professionnelle quelle qu'en soit la nature (insertion professionnelle, mobilité interne ou externe, reconversion, reprise ou création d'activité...).

Il contribue, tout au long de la vie active de la personne, à améliorer la capacité de la personne à faire ses propres choix professionnels et à évoluer professionnellement, notamment par l'accroissement de ses aptitudes, de ses compétences et de ses qualifications professionnelles.

A cet effet, le CEP doit aider la personne à clarifier sa situation et lui apporter des clés de compréhension de son environnement professionnel ainsi que des points de repère dans l'offre de qualifications et de formations, en appui de son projet d'évolution professionnelle.

Il est délivré à l'initiative de la personne.

Pour les salariés, le CEP peut s'articuler avec le contenu des entretiens professionnels dont ils ont bénéficié afin de mieux identifier leurs compétences, transférables ou non, celles requises pour un poste ou une fonction cible.

1.2 Publics bénéficiaires du CEP

Le CEP est accessible à tout actif (définition INSEE au sens du recensement de la population) quel que soit son statut, notamment les personnes en recherche d'emploi, indemnisées ou non ; les salariés du secteur privé, à temps complet ou partiel.

Il est également ouvert aux travailleurs indépendants, artisans, professions libérales, ou auto-entrepreneurs, et aux salariés du secteur public, fonctionnaires titulaires, contractuels ou vacataires.

A contrario, le bénéfice du CEP n'est pas ouvert aux inactifs : élèves, étudiants et retraités. Toutefois, lorsque l'étudiant ou le retraité occupe un emploi, celui-ci peut recourir au conseil.

1.3 Attendus du CEP pour les bénéficiaires

Le CEP permet au bénéficiaire :

- de disposer d'un temps d'écoute et de recul sur son parcours professionnel ainsi que d'un suivi par un référent dans les différentes phases du CEP ;
- d'accéder à une information individualisée ;
- d'élaborer une stratégie d'évolution lui permettant de construire ou de préciser son projet professionnel ;
- de vérifier sa faisabilité ;
- de cerner, le cas échéant, les compétences ou les qualifications à faire reconnaître, à acquérir ou à développer ;
- de construire un plan d'actions permettant notamment d'identifier les interlocuteurs, les leviers et les financements disponibles pour mettre en œuvre son projet.

Le CEP donne lieu à l'élaboration d'un document de synthèse (sur les niveaux 2 et 3 du CEP). Ainsi, le bénéficiaire est destinataire d'un document récapitulant, outre les services dont il a bénéficié, la description de son projet d'évolution professionnelle, la ou les stratégies envisagées pour le mettre en œuvre et le plan d'actions lié comprenant, le cas échéant, le parcours de formation envisagé.

Ce document est formalisé selon un modèle commun aux organismes délivrant le CEP.

2 L'OFFRE DE SERVICES DU CEP

L'offre de services du CEP se structure autour de trois niveaux :

- premier niveau : un accueil individualisé ;
- deuxième niveau : un conseil personnalisé ;
- troisième niveau : un accompagnement à la mise en œuvre du projet professionnel.

Ces différentes étapes du processus de CEP n'ont pas vocation à être toutes systématiquement mises en œuvre. Cela dépendra des souhaits et des besoins du bénéficiaire, en fonction notamment de son degré d'autonomie et de la maturation de son projet.

A titre d'exemple, une personne peut souhaiter simplement un temps d'échange avec un conseiller pour prendre du recul sur sa situation professionnelle sans mobiliser de services d'appui à la formalisation d'un projet d'évolution professionnelle et d'accompagnement à sa mise en œuvre.

A l'inverse, la personne se présentant avec un projet d'évolution professionnelle abouti et l'identification de la formation nécessaire à sa réalisation pourrait directement solliciter un conseiller sur la validité de son projet de formation et l'assistance à l'ingénierie financière.

2.1 Premier niveau : un accueil individualisé

Cet accueil est réalisé dans les conditions communes à l'ensemble des membres du service public régional de l'orientation (SPRO).

L'accueil permet d'analyser la demande de la personne et d'identifier, le cas échéant, la structure la mieux à même de lui offrir le service adapté à son besoin. Les modalités de cet aiguillage doivent être formalisées en amont dans le cadre du SPRO.

A ce premier niveau de service, le bénéficiaire peut accéder à une information sur les tendances socio-économiques, l'emploi, les métiers, les compétences, les qualifications et les formations, prenant en compte l'émergence des nouvelles filières et de nouveaux métiers dans le domaine de la transition écologique et énergétique. Elle est actualisée, territorialisée sur la base de diagnostics territoriaux et adaptée à un usage grand public pour permettre à chaque personne :

- de mieux appréhender son environnement professionnel et l'évolution des métiers sur le territoire ;
- d'être informée des différents dispositifs existants (services, prestations, formations).

L'information délivrée sur les dispositifs existants peut être dispensée, le cas échéant, dans le cadre de réunions collectives d'information en nombre restreint de bénéficiaires du CEP (ex. : réunion d'information collective VAE) animées par un conseiller.

Le rôle du conseiller consiste à aider le bénéficiaire à se repérer dans le paysage des informations, des services et des outils disponibles (espace ressources documentaires, espace info bilan, portails d'informations et tutoriels...), à découvrir un ou plusieurs environnements professionnels et/ou métiers et à acquérir une méthode d'analyse de l'information.

Le premier niveau d'accueil individualisé doit permettre au bénéficiaire d'analyser sa situation professionnelle, de décider de la poursuite ou non de ses démarches et d'identifier les acteurs susceptibles de l'y aider.

2.2 Deuxième niveau : un conseil personnalisé

Le conseil personnalisé est délivré par les opérateurs du CEP. Les différents publics bénéficiaires relèvent de la responsabilité institutionnelle des organismes qui, dans le cadre de leurs missions, sont chargés de leur suivi et de leur accompagnement.

Chaque bénéficiaire du CEP est dès lors suivi, au sein de l'opérateur CEP qui le prend en charge, par un référent qui sera son interlocuteur tout au long du processus de conseil et d'accompagnement de son projet d'évolution professionnelle, de l'élaboration à sa réalisation (niveaux 2 et 3).

Le conseil personnalisé s'inscrit dans une démarche dynamique et itérative. Il est adapté à la situation de la personne, à son besoin et à son degré d'autonomie ainsi qu'à sa problématique d'évolution professionnelle.

Il doit permettre au bénéficiaire :

- de clarifier sa demande et de préciser ses priorités en matière d'évolution professionnelle ;
- d'identifier ses compétences, en particulier celles qui seraient transférables dans une perspective de mobilité, et celles à acquérir pour améliorer sa qualification et favoriser son évolution professionnelle (besoins de formation) ;
- d'identifier les emplois correspondant aux compétences dont il dispose ou qu'il serait susceptible d'occuper en complétant ses compétences ;
- de bénéficier d'une méthodologie de construction du projet professionnel, notamment en matière de recherche d'un environnement professionnel correspondant à ses aspirations ;
- de définir son projet professionnel et d'en apprécier la faisabilité au regard des opportunités identifiées.

Il implique une co-construction avec la personne de son projet d'évolution professionnelle reposant sur deux principes :

- la prise en compte de son degré d'autonomie et du niveau de maturation de son projet ;
- le respect de son initiative, de ses souhaits et du rythme d'avancement de son projet.

Le respect de ces principes de co-construction doit permettre d'éviter une approche prescriptive du CEP et conditionne la réussite du projet d'évolution professionnelle. Il doit en conséquence faire l'objet d'une attention particulière des opérateurs du conseil en évolution professionnelle.

Lorsque la personne exprime un projet d'évolution professionnelle, elle bénéficie d'un appui à la construction et la formalisation de ce projet ainsi qu'à l'élaboration d'une stratégie, selon des modalités déterminées au préalable avec le conseiller.

La définition d'une stratégie conduit la personne, avec le soutien du conseiller, à étudier l'opportunité et la pertinence d'un parcours de formation et/ou de VAE et du recours à une ou plusieurs prestations complémentaires au service de la réalisation de son projet.

Dans cette perspective, le conseiller et le bénéficiaire, au regard de sa situation, procèdent ensemble notamment :

- à l'analyse des conditions de réalisation du projet ;
- à l'exploration des éventuels besoins de formation et prérequis exigés ;
- à l'examen de la pertinence d'une reconnaissance des acquis de son expérience ;
- à l'identification des programmes de formation mobilisables et des éventuelles certifications afférentes ;
- à l'étude de l'opportunité du recours à une ou plusieurs prestations complémentaires.

Le deuxième niveau de conseil personnalisé doit permettre au bénéficiaire de formaliser son projet d'évolution professionnelle et d'y assortir une stratégie.

2.3 Troisième niveau : l'accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet

Lorsque le projet d'évolution professionnelle de la personne et la stratégie associée sont formalisés, l'opérateur du CEP doit contribuer à en faciliter la concrétisation. C'est l'objet de l'accompagnement personnalisé.

Cet accompagnement est assuré par l'opérateur du CEP qui a pris en charge la personne, soit dès le niveau 2 dans l'appui à la formalisation du projet, soit en accès direct au niveau 3 lorsque le projet présenté par la personne est abouti.

Le référent affecté en niveau 2 au suivi d'un bénéficiaire assure la continuité de service. Pour la personne se présentant directement en niveau 3 avec un projet d'évolution professionnelle réfléchi, assorti le cas échéant d'un besoin de formation, un référent lui est affecté.

2.3.1 La définition d'un plan d'actions pour la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle

Sur la base d'un projet et d'une stratégie formalisés, le bénéficiaire et le conseiller co-construisent un plan d'actions qui comprend :

- les étapes et les objectifs intermédiaires pour la réalisation de son projet d'évolution professionnelle ;
- les différentes actions à conduire pour chacune de ces étapes ;
- le cas échéant, le parcours de formation envisagé ;
- les dispositifs et prestations à mobiliser ;
- le plan de financement ;
- et, à titre indicatif, un calendrier prévisionnel.

Lorsque le plan d'actions requiert l'aménagement d'un parcours de formation (ex. : au regard d'une validation partielle des acquis de l'expérience) ou d'une prestation de service (ex. : bilan de compétences), le conseiller prend contact avec le financeur et/ou le prestataire, et étudie avec eux les possibilités d'adaptation de la durée, du contenu et, le cas échéant, du coût de la formation ou du service.

Le plan de financement étant consubstantiel à la définition du plan d'actions, il appartient au conseiller en lien avec le bénéficiaire de vérifier la faisabilité de son projet.

2.3.2 L'ingénierie financière

Lorsque le plan d'actions, co-construit par le bénéficiaire et son conseiller, prévoit une ou plusieurs actions impliquant un financement dédié (ex. : une formation, un accompagnement à la VAE ou une prestation complémentaire), le conseiller en examine la faisabilité financière et recherche les financements adaptés à son projet et à sa situation, et, le cas échéant, alerte au sein de son organisme, afin que soient mobilisés les acteurs et les dispositifs existants, le cas échéant dans un cadre collectif propre à chaque région, permettant la finalisation du projet en cas de défaut ou d'insuffisance de financement.

A ce titre, le conseiller :

- identifie les financeurs potentiels, y compris dans le cas d'un projet de formation mobilisant le compte personnel de formation ;
- vérifie les critères d'éligibilité et les conditions de recevabilité financières ;
- prend contact pour le compte du bénéficiaire avec les financeurs afin soit d'assurer la couverture entière du coût de l'action projetée, soit de diminuer le reste à charge pour le bénéficiaire.

2.3.3 La révision possible du plan d'actions

Si des éléments viennent remettre en cause le projet d'évolution professionnelle, le conseiller reconside^rre alors la situation du bénéficiaire et, si nécessaire, examine avec lui les modalités de son aménagement et actualise le plan d'actions.

Le troisième niveau d'accompagnement à la mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle doit permettre au bénéficiaire de disposer d'un plan d'actions et d'un soutien global à la réalisation de son projet.

3 LES PRINCIPES ET LES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DU CEP

3.1 Les principes de mise en œuvre du CEP

Le CEP est mis en œuvre dans le respect des principes de service public.

Les opérateurs CEP doivent garantir l'égalité d'accès des actifs au conseil en évolution professionnelle.

A cet effet, l'offre de services du CEP est gratuite pour le bénéficiaire. Elle doit être compréhensible et accessible, quels que soient les publics et leurs bassins de vie et d'emploi.

Elle est ainsi présentée dans un langage et des supports intelligibles et organisée en proximité des bassins de vie, d'emploi, et des moyens de transport ainsi que dans des locaux adaptés aux publics reçus, en tenant compte de leurs contraintes de vie et de mobilité (ex. : personne en situation de handicap).

Ils appliquent le principe de neutralité.

Le CEP est délivré pour les salariés en dehors de l'entreprise et pour tous les bénéficiaires dans un espace préservant leur anonymat.

Ils assurent un continuum de service afin de permettre aux personnes en cas de changement de situation ou d'opérateur CEP de bénéficier d'une continuité dans l'accompagnement de la mise en œuvre du projet professionnel. Des outils de liaison entre les opérateurs CEP sont à cette fin mis en place.

Ils mobilisent l'offre de services du CEP selon les besoins des bénéficiaires.

L'offre de services en CEP proposée par le conseiller au bénéficiaire tient compte de la situation du bénéficiaire, de ses contraintes notamment familiales et de son degré d'autonomie (ex. : difficultés d'apprentissage ; personnes en situation de longue maladie, d'inaptitude ou de handicap).

A ce titre, le conseiller détermine avec lui les modalités d'accompagnement personnalisé, répondant à ses besoins et à son projet d'évolution professionnelle, articulant informations, entretiens individuels, ateliers collectifs, voire mobilisation de prestations.

3.2 Les modalités de mise en œuvre du CEP

3.2.1 L'individualisation de l'offre de services

Les services dispensés dans le cadre du CEP sont individualisés.

L'offre de services proposée à la personne est adaptée à ses contraintes d'organisation professionnelle et personnelle, notamment lorsque cette dernière est salariée.

Le cas échéant, afin de tenir compte des nécessités d'organisation de l'opérateur et selon l'objet même du service visé, des segments de l'offre de service peuvent être délivrés dans un cadre collectif.

Dans ce cas, le service est dispensé au sein d'un groupe en nombre restreint de bénéficiaires CEP permettant un suivi individualisé.

3.2.2 La proposition d'une offre de services à distance

Les services du CEP sont délivrés en mode présentiel.

Toutefois, en fonction de la nature du service, du souhait et de l'autonomie de la personne, des services peuvent également être dispensés à distance (téléphone ou informatique). Ces services répondent alors aux mêmes exigences que ceux délivrés en présentiel, notamment en termes de suivi et de remise au bénéficiaire du CEP d'un document formalisé sur le modèle mentionné au paragraphe 1.3.

Cette modalité implique, en outre, toutes sécurités suffisantes pour garantir la confidentialité du conseil en évolution professionnelle.

3.2.3 Le recours à des prestations externes

L'offre de services du CEP est délivrée par les opérateurs CEP.

Ces opérateurs peuvent toutefois recourir à des prestations externes en appui du processus de définition et de mise en œuvre du projet d'évolution professionnelle (ex. : le bilan de compétences ou encore les prestations d'accompagnement, d'information et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises, prévus à l'article L. 6323-1 du code du travail).

De ce cas, l'opérateur CEP est garant de la qualité du service rendu par le prestataire externe et veille au respect des principes de service public inscrit au 3.1 du présent cahier des charges. En outre, il reste responsable du suivi et de l'accompagnement du bénéficiaire pendant le déroulement de la prestation.

Les attendus de la prestation font l'objet d'un échange entre le conseiller et le bénéficiaire.

3.2.4 Les équipes en charge du CEP

La qualité du service rendu au bénéficiaire du conseil repose sur la capacité des professionnels à répondre à la diversité des besoins exprimés par les publics potentiels du CEP et de leurs projets, conduits dans un environnement socio-économique complexe. Elle implique que ces professionnels soient en capacité d'exercer les missions nécessaires au processus d'appui à la personne et son projet, respectent une éthique professionnelle, satisfassent à l'obligation d'actualiser leurs compétences.

3.2.4.1 Les missions du conseiller en évolution professionnelle

Le conseiller doit être en capacité :

- de dresser un état des lieux des atouts de la personne, de ses motivations et de ses capacités d'adaptation ;
- d'expliquer les objectifs poursuivis, d'identifier et d'ajuster avec la personne la stratégie envisagée ;
- de conseiller la personne dans sa démarche pour élaborer ou conforter son projet professionnel ;
- de l'aider à capitaliser sur l'expérience de la conduite de son projet ;
- de mobiliser toute mesure ou partenaire afin de prévenir et de réguler les éventuelles difficultés.

3.2.4.2 La posture du conseiller en évolution professionnelle

La délivrance du CEP implique une posture singulière du conseiller à l'égard de la personne qui sollicite ses services. Il s'agit d'une posture de facilitateur qui repose sur la capacité de celui-ci à être à l'écoute et à soutenir la personne dans le processus d'appui à la définition et à la réalisation de son projet.

Dans l'exercice de ses fonctions, le conseiller doit en particulier adopter une posture qui permet de respecter :

- l'impartialité : il se doit d'être objectif et de ne pas porter de jugement personnel sur le projet d'évolution professionnelle du bénéficiaire ;
- la confidentialité : il est tenu à la discréetion professionnelle. Il ne peut pas, sans le consentement du bénéficiaire, divulguer les informations personnelles qui lui sont communiquées au cours des entretiens ;
- l'initiative de la personne : il est appelé à soutenir la personne dans ses démarches mais, en aucun cas, imposer ni une stratégie ou un plan d'actions non retenu par le bénéficiaire du CEP, ni le choix d'un organisme de formation ou d'un prestataire de services. La personne reste libre de ses choix, de solliciter un conseil en évolution professionnelle, de mettre en œuvre son projet, et des modalités de son accompagnement.

Le conseiller porte une attention particulière aux publics les plus fragiles.

3.2.4.3 La professionnalisation des équipes en charge de l'offre de services du CEP

Les opérateurs CEP s'engagent à conduire des actions de professionnalisation de leurs personnels par l'intermédiaire de leurs moyens internes au regard du présent cahier des charges.

Dans le cadre des politiques d'emploi, d'orientation et de formation professionnelles, les opérateurs CEP pourront être amenés à participer aux actions de promotion et d'information organisées à l'initiative des pouvoirs publics.

4 SUIVI DE LA MISE EN ŒUVRE DU CEP

La mise en œuvre du CEP fait l'objet d'un suivi national et régional.

Les opérateurs CEP sont tenus de renseigner un socle d'indicateurs d'activité et de résultat, communs à l'ensemble des réseaux.

Ces indicateurs doivent satisfaire à des exigences de qualité. De nombre restreint, ces indicateurs devront être pertinents, sélectifs, clairs, fiables, accessibles et pérennes.

Ils sont co-construits à l'initiative de l'Etat avec les têtes de réseaux des opérateurs CEP et l'appui de la DARES, et font l'objet d'un échange préalable avec l'ARF. Ils sont arrêtés après concertation au sein du CNEFOP. Ils doivent permettre :

- d'appréhender la diffusion du CEP auprès des publics bénéficiaires potentiels et la montée en charge du dispositif chez chacun des opérateurs, en termes de publics cibles, de volumétrie (bénéficiaires/services), l'évolution de l'offre de services, la durée et la typologie des parcours d'accompagnement ;
- de mesurer l'impact du CEP sur la situation des bénéficiaires.

Les modalités de consolidation au plan national de ces données sont définies selon les mêmes règles que ci-dessus.

Le suivi de ces indicateurs nationaux sera effectué au sein du CNEFOP.

Ces indicateurs nationaux pourront être déclinés et, le cas échéant, complétés au niveau régional par des indicateurs, concertés au sein du CREFOP, permettant d'apprécier la mise en œuvre territoriale du conseil en évolution professionnelle.

Les opérateurs CEP s'engagent à adapter leurs systèmes informatisés de gestion pour permettre un suivi des personnes accompagnées et des services et des prestations mobilisés dans le cadre du conseil en évolution professionnelle.

ANNEXE 3 :

CARACTERISTIQUES DES BENEFICIAIRES DU CPF

	2015			2016			En %		
	Personnes en recherche d'emploi	Salariés	Ensemble	Personnes en recherche d'emploi	Salariés	Ensemble	Personnes en recherche d'emploi	Salariés	Ensemble
Nombre de dossiers de formation (1)	161 748	46 050	207 798	321 511	175 249	496 760	483 259	221 299	704 558
Part de dossiers de formation	77,8	22,2	100	64,7	35,3	100	68,6	31,4	100
Sexe									
hommes	57,2	56,6	57,1	57,6	56,7	57,2	57,4	56,7	57,2
femmes	42,8	43,4	42,9	42,4	43,3	42,8	42,6	43,3	42,8
Age									
Moins de 26 ans	24,8	3,6	20,1	22,5	5,3	16,5	23,3	5,0	17,5
De 26 à 49 ans	63,2	77,3	66,3	62,8	75	67,1	62,9	75,4	66,9
50 ans ou plus	12,0	19,1	13,6	14,7	19,7	16,4	13,8	19,6	15,6
Catégorie socio-professionnelle (2)									
Employé	--	29,9	--	--	33,2	--	--	32,6	--
Ouvrier	--	11,7	--	--	11,1	--	--	11,2	--
Ouvrier qualifié	--	8	--	--	7,7	--	--	7,7	--
Technicien	--	19,8	--	--	17,4	--	--	17,9	--
Cadre	--	30,7	--	--	30,6	--	--	30,6	--
Niveau de qualification du titulaire (2)									
Niveau I (supérieur à la maîtrise)	--	12,9	--	--	10,9	--	--	11,3	--
Niveau II (licence ou maîtrise universitaire)	--	14,4	--	--	15,6	--	--	15,4	--
Niveau III (BTS, DUT)	--	21,1	--	--	19,7	--	--	20,0	--
Niveau IV (BP, BT, baccalauréat professionnel)	--	17,2	--	--	16,6	--	--	16,7	--
Niveau V (CAP, BEP, CFP du premier degré)	--	16,9	--	--	16,4	--	--	16,5	--
Niveau V bis (préqualification)	--	3,4	--	--	5,1	--	--	4,7	--
Non renseigné	--	14,1	--	--	15,7	--	--	15,4	--
Heures DIF/CPF									
Aucune heure	89,7	0,1	69,9	58,8	0,6	38,3	69,1	0,5	47,6
Moins de 24 heures	2,2	27,6	7,8	24,2	34,1	27,7	16,9	32,8	21,8
De 24 à 48 heures	4,0	33,2	10,5	9,3	32,9	17,6	7,6	33,0	15,5
Plus de 48 heures	4,1	39,1	11,8	7,7	32,4	16,4	6,4	33,7	15,1
Moyenne des heures DIF/CPF mobilisées (3)	55,1	50,9	52,0	31,9	46,6	40,3	34,5	47,5	42,3

(1) Ensemble des dossiers validés ou clos mais non annulés

(2) Pour les salariés

(3) Uniquement pour les dossiers avec un nombre positif d'heures DIF ou CPF

Lecture : en 2015, 57,2 % des personnes en recherche d'emploi qui ont mobilisé leur CPF sont des hommes.

Champ : France entière.

Source : *Dares, base de données issue du système d'information du compte personnel de formation.*

ANNEXE 4 :

LES LISTES DE CERTIFICATIONS ELIGIBLES

1 LA SELECTION DES LISTES DE FORMATION ELIGIBLES PAR LES PARTENAIRES SOCIAUX A ETE INITIALEMENT CONÇUE COMME UN MECANISME DE REGULATION STRATEGIQUE ET FINANCIERE DU CPF

1.1 Le CPF ne finance que certains types de formations

Les partenaires sociaux et le législateur ont souhaité restreindre l'utilisation du CPF à certaines catégories d'actions de formation.

1.1.1 Certaines actions de formation sont éligibles de droit au CPF

Il s'agit du socle de connaissance et de compétences Cléa, des actions d'accompagnement à la VAE, à la création ou reprise d'entreprise, du bilan de compétences et, enfin, du permis de conduire. Ces actions de formation sont accessibles directement, sans avoir à être inscrites sur les listes élaborées par les partenaires sociaux. Dans la plupart des cas, leur éligibilité est toutefois subordonnée au respect, par l'organisme prestataire, des exigences posées par la loi du 5 mars 2014 en matière de qualité.

Tableau 1 : Actions éligibles de droit au CPF

Catégorie	Description / objectif	Conditions de prise en charge	Texte de référence
Socle de connaissances et de compétences Cléa	<p>Le socle de connaissances et de compétences « <i>est constitué de l'ensemble des connaissances et des compétences qu'il est utile pour un individu de maîtriser afin de favoriser son accès à la formation professionnelle et son insertion professionnelle. Ce socle doit être apprécié dans un contexte professionnel. Ces connaissances et compétences sont également utiles à la vie sociale, civique et culturelle de l'individu.</i> »¹⁵⁵</p> <p>La certification CléA s'adresse à tout</p>	<p>Cléa constitue, dans le cadre du CPF, un droit opposable : un employeur ne peut refuser cette formation, qui pourra être suivie pendant le temps de travail.</p> <p>Six réseaux d'organismes de formation ont été habilités par le COPANEF pour intervenir dans le parcours de validation de la certification Cléa, soit en tant qu'évaluateurs, soit en tant que formateurs.</p>	<p>Décret n° 2015-172 du 13 février 2015</p>

¹⁵⁵ Décret n° 2015-172 du 13 février 2015.

	<p>actif pas ou peu qualifié souhaitant développer et faire reconnaître ses compétences acquises dans sept domaines de compétences de base identifiés par l'ensemble des branches professionnelles.</p> <p>Sont également éligibles les actions permettant « <i>d'évaluer les compétences d'une personne préalablement ou postérieurement à ces formations</i> » (Article L 6323-6 du code du travail).</p>		
Accompagnement à la VAE	<p>La loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle a instauré le droit pour toute personne dont la candidature a été déclarée recevable de bénéficier d'un accompagnement, afin de limiter les risques de non validation. Une aide méthodologique est en effet souvent indispensable pour réaliser le dossier de VAE et préparer son passage devant le jury.</p> <p>L'accompagnement à la VAE comprend un module de base composé d'une aide méthodologique :</p> <ul style="list-style-type: none"> - À la description des activités et de l'expérience du candidat correspondant aux exigences du référentiel de la certification visée, - À la formalisation de son dossier de validation, à la préparation de l'entretien avec le jury, - Et, parfois, à la mise en situation professionnelle. <p>L'accompagnement à la VAE peut aussi comprendre une assistance à l'orientation et à la recherche de financement pour la prise en charge d'une formation complémentaire.</p>	<p>« <i>L'accompagnement débute dès que le dossier de demande de validation a été déclaré recevable et prend fin à la date d'évaluation par le jury. Il peut s'étendre, en cas de validation partielle, jusqu'au contrôle complémentaire.</i> »¹⁵⁶</p> <p>L'OPCA peut prendre en charge également le congé de VAE, qui permet au salarié, avec l'accord de son employeur, de s'absenter sur son temps de travail pour l'accompagnement ou pour les épreuves elles-mêmes, pour une durée maximale de 24 heures, sous conditions d'ancienneté.</p>	Décret n°2014-1354 du 12/11/2014
Permis de conduire B (épreuve théorique et pratique)	<p>L'obtention du permis de conduire est souvent une condition nécessaire pour réaliser un projet professionnel, tout particulièrement pour les jeunes ou pour les personnes en difficulté.</p>	<p>La prise en charge par le CPF est subordonnée à plusieurs conditions, en particulier :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La formation doit s'inscrire dans un projet professionnel et participer à la sécurisation du parcours 	Décret n° 2017-273 du 2 mars 2017

¹⁵⁶ Décret n°2014-1354 du 12/11/2014

		<p>professionnel.</p> <ul style="list-style-type: none"> - L'auto-école doit avoir déclaré son activité, être inscrite par les organismes financeurs dans leur catalogue de référence et respecter les critères qualité. 	
Bilan de compétences	<p>Le bilan de compétence est une action de formation professionnelle ayant pour but de permettre à l'individu d'analyser ses capacités professionnelles et personnelles dans le but de définir un projet professionnel ou personnel et/ou un projet de formation.</p> <p>Le bilan de compétences était exclusivement ouvert aux salariés ; il est maintenant accessible par tous les titulaires d'un compte CPF.</p> <p><i>« Le Bilan de compétences peut notamment être effectué dans le cadre du CEP. À cet effet, le titulaire du CPF est informé de la possibilité de s'adresser à un organisme de CEP pour être accompagné dans sa réflexion sur son évolution professionnelle, préalablement à la décision de mobiliser ses heures pour effectuer un Bilan ». </i></p>	<p>Le salarié qui souhaite réaliser un bilan sur son temps de travail, doit prendre un congé de bilan de compétences, d'une durée maximale de 24 heures, subordonné à l'accord de son employeur et soumis à des conditions d'ancienneté.</p> <p>La prestation est réalisée par des centres bilans de compétence, qui doivent être inscrits par les organismes financeurs dans leur catalogue de référence et respecter les critères qualité.</p>	Décret n° 2016-1367 du 12 octobre 2016
Création ou reprise d'entreprises	<p>Les actions d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises sont éligibles au CPF. Elles doivent prendre la forme d'un parcours comprenant, outre les séquences de formation, le positionnement pédagogique, l'évaluation et l'accompagnement de la personne qui suit la formation et permettant d'adapter le programme et les modalités de déroulement de la formation (article L. 6353-1 al. 2 du Code du travail). Ce parcours a pour objet de réaliser le projet de création ou de reprise d'entreprise et de pérenniser son activité.</p>	<p>Les opérateurs doivent être inscrits par les organismes financeurs dans leur catalogue de référence et respecter les critères qualité.</p> <p>Ces actions ne sont pas éligibles lorsqu'elles sont entièrement réalisées ou financées par le service public de l'emploi.</p> <p>La prestation peut être valorisée soit sous la forme d'un forfait en euros et en nombre d'heures, soit sur la base du nombre d'heures effectivement dispensées.</p>	Décret n° 2016-1367 du 12 octobre 2016 relatif à la mise en œuvre du compte personnel d'activité

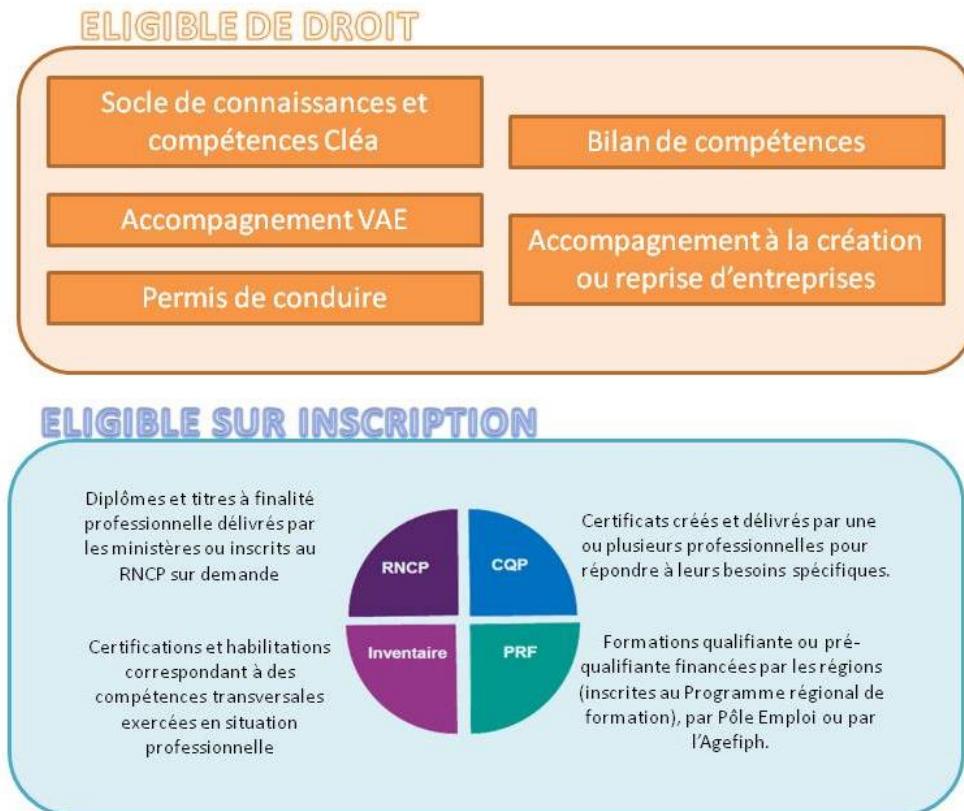
Source : *Mission*

1.1.2 D'autres doivent être rendues éligibles par l'inscription de la certification correspondante sur des listes élaborées par les partenaires sociaux.

Ces certifications relèvent de quatre grandes catégories.

- Les certificats de qualification professionnelle (CQP) ou interprofessionnelle (CQPI), créés et délivrés par les commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) d'une ou plusieurs branches professionnelles pour répondre aux besoins spécifiques de leurs entreprises et de leurs salariés.
- Les certifications inscrites au répertoire national des certifications professionnelles (RNCP). Le RNCP est un outil créé par la loi de modernisation sociale du 17 janvier 2002 et destiné à marquer la reconnaissance publique des diplômes et titres à finalité professionnelle.
- Les certifications inscrites à l'inventaire. L'inventaire est un outil complémentaire au RNCP, également géré par la Commission nationale des certifications professionnelles (CNCP), prévu par la loi relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie du 24 novembre 2009 et qui permet de recenser les « certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle. »
- Les formations « concourant à l'accès à la qualification des personnes à la recherche d'un emploi » et financées par les régions, Pôle Emploi ou l'Agefiph. Cette dernière catégorie peut inclure des formations non directement certifiantes.

Graphique 1 : Catégories de formation éligibles au CPF



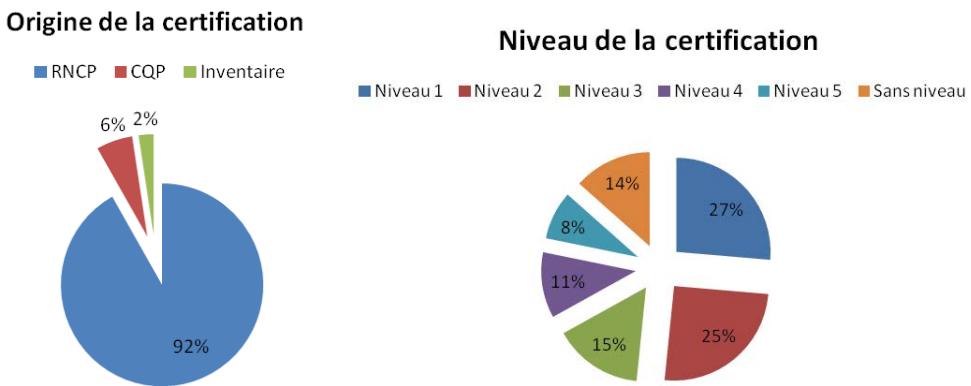
Source : mission

Au sein des quatre grandes catégories, les formations effectivement éligibles doivent être inscrites sur des listes élaborées par les partenaires sociaux.

Parmi ces quatre types de certification, les ANI de janvier et décembre 2013 puis la loi du 5 mars 2014, retiennent le principe d'une sélection des certifications effectivement éligibles par les partenaires sociaux¹⁵⁷. Trois niveaux de listes sont prévus¹⁵⁸ :

- La **Liste nationale interprofessionnelle (LNI)**, qui correspond à une logique de métiers transverses et de besoins de reconversions (métiers support, métiers à fort besoin de recrutement ou stratégiques, besoins de mobilité interbranche et interrégionale) est établie par le COPANEF après consultation du CNEFOP. Au 30 avril 2017, la LNI comportait 2346 certifications. 2167 étaient issues du RNCP, 47 de l'inventaire et 132 étaient des CQP non enregistrés dans le RNCP. Plus de la moitié sont de niveau I (Master) ou II (Bac+3 et Bac + 4).

Graphique 2 : Les certifications de la LNI par niveau et par origine en avril 2017



Source : Mission – données transmises par le COPANEF

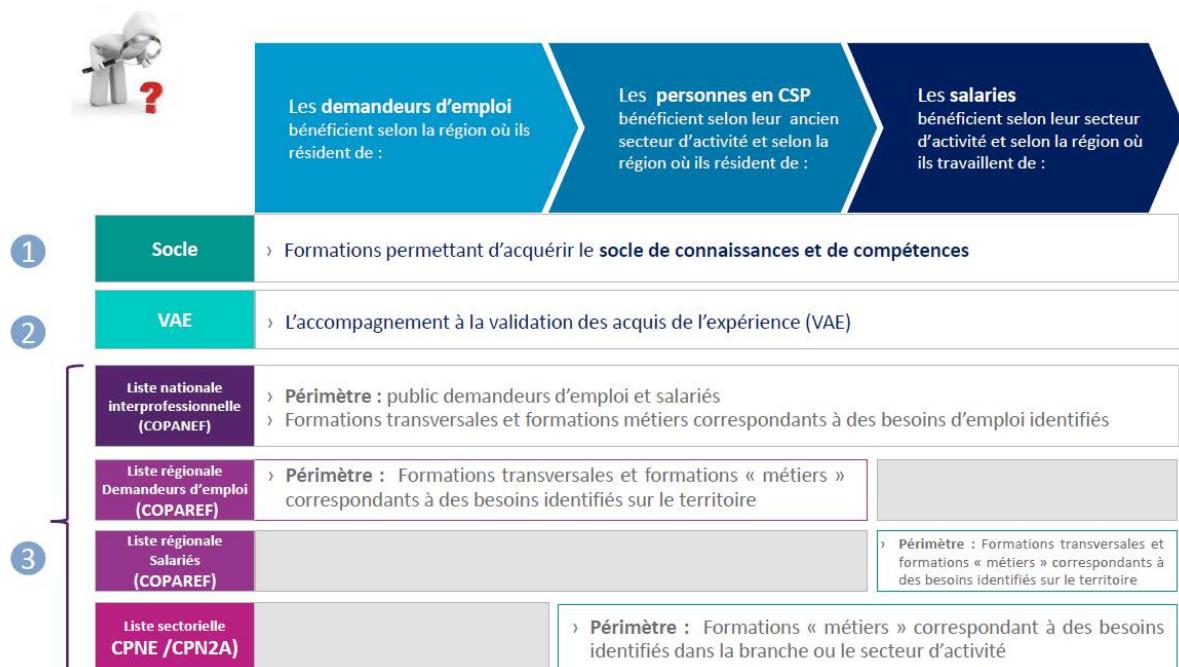
- Les **listes établies par les branches professionnelles** (CPNE ou CPNA)¹⁵⁹ ont vocation à couvrir les métiers spécifiques à leur champ conventionnel et à répondre aux besoins de mobilité intra branche. Elles s'attachent à assurer une bonne articulation avec les caractéristiques et les stratégies et visions prospectives propres aux métiers de la branche concernée. Au 30 avril 2017, les listes de branches regroupaient au total plus de 36 000 certifications.
- Les **listes régionales** visent à garantir la prise en compte des besoins spécifiques du territoire. Elles sont établies par les COPAREF après consultation des CREFOP et des commissions paritaires régionales de branche lorsqu'elles existent. On distingue en principe deux listes dans chaque région, l'une destinée aux salariés et l'autre, élaborée à partir du programme régional de formation professionnelle, destinée aux demandeurs d'emploi. Les COPAREF ont toutefois la possibilité de créer une seule liste de certifications éligibles tant aux demandeurs d'emploi qu'aux salariés. Au 31 avril 2017, les listes régionales comportaient 55 302 certifications éligibles. Leur taille est très hétérogène, variant de 270 formations recensées environ en Bourgogne France Comté à six fois plus en région PACA, tout comme leur physionomie : le poids des formations de niveau V varie d'un tiers (en Ile-de-France) à moins de 10% de la liste (Grand Est, Auvergne Rhône Alpes).

¹⁵⁷ Articles L. 6323-16 et L. 6323-21 du code du travail

¹⁵⁸ Le décret n° 2014-1119 du 2 octobre 2014 précise les modalités de constitution et de contrôle des listes de formation.

¹⁵⁹ Les CPN2A (Commission paritaire nationale pour l'application de l'accord) correspondent à des commissions paritaires propres à chacun des deux OPCA interprofessionnels, Agefos-PME et OPCALIA

Schéma 1 : Les formations accessibles selon le statut du titulaire



Source : Présentation DGEFP au CNEFOP

Une même certification peut être inscrite simultanément sur plusieurs listes. Hors doublon, les différentes listes recensaient au total, 55 302 certifications au 30 avril 2017, selon les données communiquées à la mission par le COPANEF.

C'est la LNI qui est la plus mobilisée, tant par les demandeurs d'emploi (61 % des dossiers validés) que par les salariés (56 %) ; viennent ensuite les listes COPAREF Demandeurs d'emploi (38 % des dossiers DE) et les listes CPNE (38 % des dossiers salariés). 71 % des certifications inscrites en LNI ont été mobilisées au moins une fois, contre 15 % seulement de celles inscrites sur les listes CPNE.

1.2 Ce mécanisme est conçu comme un outil de régulation à la fois financière et stratégique du Compte personnel de formation

1.2.1 Les listes doivent permettre de cibler les certifications correspondant à des besoins présents et futurs du marché du travail

Le mécanisme de listes traduit un consensus politique autour de l'idée que « le CPF devait financer des formations qualitativement sélectionnées par les partenaires sociaux, gestionnaires du 0,2 CPF et du 0,2 FPSPP, qui financent l'ensemble des heures acquises du CPF »¹⁶⁰. **Il répond à l'objectif de renforcer le lien entre formation et emploi et de centrer le CPF sur les formations reconnues par les entreprises et répondant aux besoins du marché du travail.** Il L'inscription sur les listes traduit ainsi les priorités et les choix politiques des partenaires sociaux quant aux certifications qu'ils jugent les plus pertinentes et qu'il leur paraît prioritaire de développer dans leur champ.

¹⁶⁰ Rapport du CNEFOP sur le CEP et le CPF, 2016

Les listes doivent ainsi répondre aux insuffisances constatées dans le travail de régulation effectué par la CNCP sur les certifications inscrites au RNCP et à l'inventaire, travail fréquemment jugé insuffisant pour garantir leur adéquation aux besoins de l'économie¹⁶¹, alors même que l'inscription au RNCP est théoriquement conditionnée à « l'opportunité de la certification (...) par rapport aux besoins de compétences dans le champ professionnel visé » ainsi qu'aux « informations relatives à l'insertion professionnelle des titulaires de la certification ». Les critères de recensement à l'inventaire sont également censés garantir l'utilité des certifications et habilitations pour les entreprises et leur plus-value en matière d'employabilité, qu'elles répondent à une obligation réglementaire, à une norme de marché ou présente de façon plus générale une « utilité économique et sociale », celle-ci devant être attestée par une entité utilisatrice.

Encadré 1 : Les insuffisances de la régulation par la CNCP

De nombreux travaux récents ont relevé le caractère incomplet et imparfaitement mis à jour du RNCP. Il est en outre fréquemment relevé que la CNCP ne régule que très partiellement l'offre de certification et peine à garantir son adéquation aux besoins de l'économie. Le foisonnement de l'offre recensée au RNCP (12 600 certifications fin 2016) s'explique notamment par :

- Le poids important des certifications enregistrées de droit, sur lesquelles la CNCP a peu de prise : malgré la création d'une procédure d'avis d'opportunité par la loi de 2009, la CNCP s'implique peu dans la régulation des certifications inscrites de droit, qui dépend en conséquence très largement des moyens consacrés par les différents ministères à leur renouvellement et à leur adaptation.
- L'absence de contrôle porté sur la cohérence d'ensemble des certifications : la CNCP estime ne pas disposer des pouvoirs lui permettant de refuser l'enregistrement d'une certification pour un métier lorsqu'une certification équivalente existe.
- L'insuffisance des moyens d'instruction à sa disposition ainsi que des données disponibles sur les certifications. Ainsi, les enquêtes « insertion » que les autorités certificatrices sont censées conduire pour justifier la pertinence de leur certification au regard des besoins du marché du travail sont aujourd'hui peu normalisées et parfois imprécises quant aux flux ou au taux d'insertion des certifiés.

Source : *Rapport IGAS-IGAENR sur la politique de certification professionnelle, 2016*

Les listes doivent offrir aux actifs des points de repère quant aux certifications valorisées par les entreprises. Grâce à cet effet signal, il est théoriquement possible d'alléger le pouvoir d'appréciation du service public de l'emploi, et dans une moindre mesure des DRH, quant aux projets de formation. En d'autres termes, l'existence des listes, en inscrivant le CPF dans un cadre régulé, devait permettre un renforcement du droit d'initiative et de la liberté de choix des actifs.

1.2.2 Elles répondent également à d'autres objectifs implicites

D'autres objectifs, moins explicites, justifient le mécanisme des listes et l'inscrivent dans l'équilibre plus général négocié entre partenaires sociaux dans l'ANI de 2013.

Tout d'abord, la mise en place de listes spécifiques au CPF et négociées par les partenaires sociaux permet aux organisations syndicales de limiter les éventuels effets d'aubaine et comportements d'optimisation de la part des entreprises. Elle leur offre en particulier la possibilité de restreindre à certaines branches et/ou aux seuls demandeurs d'emploi les formations ou habilitations obligatoires.

¹⁶¹ Il a pourtant été fait le choix de listes *ad hoc* plutôt que d'un mécanisme d'*opt out* qui aurait permis aux partenaires sociaux de retirer certaines certifications du RNCP et de l'inventaire.

Elle permet par ailleurs aux organisations d'employeurs de contrôler l'éventuel effet inflationniste de la réforme. L'utilisation des listes comme levier de régulation financière, peu explicite à l'origine de la réforme, est aujourd'hui ouvertement sur la table, bien que le rapport du CNEFOP pour 2017 rappelle que « *les listes doivent rester l'expression des besoins avérés en certifications et compétences* ».

2 NI LES PROCÉDURES D'ELABORATION NI L'ARTICULATION DES LISTES ENTRE ELLES NE SONT AUJOURD'HUI STABILISÉES

2.1 Les procédures d'élaboration se structurent progressivement

Les listes ont dû être élaborées en peu de temps, entre septembre 2014 et janvier 2015, date à laquelle l'inventaire de la CNCP n'était pas totalement opérationnel. Une fois une première version des listes élaborée, les organismes éditeurs de liste ont dû se mettre en capacité d'opérer des mises à jour régulières, et notamment d'instruire les demandes d'inscription provenant d'autorités certificatrices et/ou d'organismes de formation. La conduite de ces procédures ont été pour eux d'importants défis, d'autant qu'ils disposaient de moyens opérationnels limités et constituaient, pour une partie d'entre eux, des instances récentes, sans habitudes de travail préexistantes.

- Le **COPANEF** a été créé par loi du 5 mars 2014. Il est opérationnel depuis mai 2014 et a présenté une première version de la liste nationale interprofessionnelle au CNEFOP en décembre 2016, grâce à l'appui opérationnel du FPSPP. Les critères formalisés initialement avec l'appui d'un cabinet privé ont connu une évolution « jurisprudentielle » au fur et à mesure des décisions du comité de suivi (Cosui), constitué au sein du COPANEF pour examiner les demandes d'inscription. Ni le rôle du COSUI ni les critères utilisés, notamment dans le cas des certifications relevant de l'inventaire, ne sont à ce stade formalisés dans un document public. Les règles et modalités d'inscription, dont le CNEFOP avait pointé les lacunes dans son premier rapport de suivi¹⁶², ont dû être profondément revisitées à la suite du contentieux déclenché par un organisme de formation à l'encontre d'une décision de refus d'inscription. Le COPANEF a toutefois pu jouer un rôle apprécié d'appui auprès des COPAREF et, dans une moindre mesure, des CPNE, dans l'élaboration des listes.
- Les **COPAREF** ont été créés à l'occasion de la réforme, entre novembre 2014 et janvier 2015. L'élaboration des listes régionales a donc servi de « mission fondatrice », permettant de les responsabiliser rapidement autour d'un enjeu concret. Elle s'est toutefois largement déroulée en parallèle du travail de rédaction des règlements intérieurs¹⁶³ et d'élaboration des procédures d'instruction et de décision interne propres à ces nouvelles instances. La professionnalisation de ces instances s'est heurtée à deux difficultés principales : d'une part le manque de moyens, les COPAREF ne pouvant s'appuyer que sur des moyens mis à disposition par les organisations membres ; d'autre part la réforme territoriale de 2016, qui a entraîné la fusion de certains COPAREF et des listes qu'ils avaient initialement élaborées.

¹⁶² Le CNEFOP réclamait la mise en place d'une « procédure transparente de saisine par les certificateurs » souhaitant demander leur éligibilité, ainsi que de « mécanismes de dépôt permettant aux mandataires qui pourraient être en conflit d'intérêt de ne pas prendre part à l'exercice d'élaboration des listes ».

¹⁶³ Le décret n° 2014-1311 du 31 octobre 2014 prévoit que les modalités d'organisation et de fonctionnement des COPAREF seront fixées dans leurs règlements intérieurs.

Encadré 2 : L'exemple du COPAREF Bretagne

Le COPAREF Bretagne s'est créé en novembre 2014. Ses membres sont élus pour un mandat de 3 ans, avec une vice-présidence assurée par le MEDEF et par la CFDT. Le secrétariat est assuré alternativement par ces deux organisations, sur leurs moyens propres. Le GREF Bretagne a été désigné comme tiers de confiance, en charge notamment de la maintenance technique de la liste (sur le SI).

Le COPAREF a été en mesure de publier de premières listes en janvier 2015, sans que celles-ci ne reflètent un examen exhaustif de l'offre de formation, et notamment de celle inscrite au Plan Bretagne Formation. Il s'est donc réuni une vingtaine de fois dans les deux années suivantes, pour poursuivre le travail d'analyse et examiner les demandes d'inscription provenant des organismes de formation (80 à 100 demandes reçues en deux ans). Il a été amené à jouer un rôle d'explication de la réforme auprès de ces organismes, qui comprenaient mal le principe des listes et dont certains n'étaient de toute façon pas éligibles, faute de proposer des formations qualifiantes.

A la date de la mission, le COPAREF Bretagne s'emploie à mettre en place une nouvelle procédure pour l'actualisation de la liste, afin notamment de fournir davantage d'informations, formalisées par écrit, aux organismes de formation quant à la périodicité des réunions et aux délais de réponse, etc.

- Les **CPNE** et **CPNA** étaient, pour leur part, plus anciennes et pouvaient s'appuyer sur des habitudes de travail bien installées. Leur dynamisme était toutefois inégal : les rapports Quinqueton (2015) et Combrelxelle (2016) ont dénombré près de 200 branches dépourvues de toute activité conventionnelle récente. Certaines CPNE sont très peu actives, quand d'autres disposaient déjà d'une habitude de négociation en matière de certification – autour des CQP notamment, voire de dispositifs individuels tels qu'un DIF conventionnel, ce qui leur a permis de s'approprier plus rapidement ce nouvel enjeu. D'un point de vue opérationnel, les CPNE ont pu s'appuyer sur leurs fédérations patronales ou sur leurs OPCA comme « tiers de confiance » chargé de conduire la procédure et d'éditer les listes ; là encore, on observe de fortes disparités de moyens¹⁶⁴. Le rapport du CNEFOP met en tout état de cause l'accent sur les « effets vertueux » du processus d'élaboration des listes, qui aurait permis d'impulser « *au sein de toutes les branches, un dialogue concret sur les besoins de celles-ci, l'offre de formation et de certifications associées* ». ¹⁶⁵

Les difficultés rencontrées par les éditeurs de liste dans l'élaboration des listes et dans la structuration de leurs méthodes de travail ont été source de mécontentement de la part des organismes de formation, qui identifiaient mal ces nouveaux interlocuteurs et ont déploré l'absence de transparence sur la procédure et sur les délais. La motivation parfois lacunaire des décisions et l'inadéquation des voies de recours gracieux auprès de certains éditeurs de listes¹⁶⁶ ont dû accroître le sentiment d'arbitraire, voire les soupçons de conflits d'intérêt, chez les organismes de formation.

La loi Travail du 8 août 2016 a permis de renforcer la transparence et la solidité des procédures suivies, en prévoyant que les éditeurs de listes « *déterminent les critères selon lesquels les formations sont inscrites* », « *publient ces listes* » et « *les actualisent de façon régulière* ». Un accord de partenariat a donc été conclu entre le COPANEF / FPSPP et Centre Inffo pour créer un site internet *ad hoc*,

¹⁶⁴ L'UIMM, fédération professionnelle de la métallurgie, indique ainsi disposer de 3 à 4 personnes à temps plein en charge de la mise à jour de la liste, un travail important qui semble peu soutenable pour d'autres branches moins structurées, bien qu'elles aient pu souvent s'appuyer sur les compétences de leur OPCA. Le FAFIEC, OPCA des métiers du numérique et du conseil, estime quant à lui cette charge de travail à 1 ETP.

¹⁶⁵ CNEFOP, *Premier rapport sur la mise en œuvre du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle*, avril 2016

¹⁶⁶ A titre d'exemple, une demande de réexamen par le COPANEF devait obligatoirement être introduite et soutenue par l'une des organisations syndicales ou patronales membres du comité.

paritarisme-emploi-formation.fr, ouvert depuis début 2017. Il permet à chaque éditeur (COPAREF ou CPNE) d'informer sur la dernière version de sa liste et les modalités d'élaboration de celle-ci. La loi du 8 août 2016 n'est toutefois pas allée jusqu'à encadrer les procédures suivies, ni jusqu'à imposer la publication des critères retenus.

La sécurité juridique de ces procédures ne semble pas pleinement assurée. Les COPAREF et le COPANEF ne jouissent pas de la personnalité morale, ce qui conduit certains juristes à estimer qu' « *ils ne sont pas habilités à exercer de pouvoir normatif, car leurs décisions ne s'expriment ni dans un accord collectif de travail ni à travers une décision administrative* ». Contrairement aux décisions des CPNE, qui peuvent être opposables dès lors qu'elles respectent la procédure de la négociation collective et sont étendues par arrêté ministériel, les décisions des COPAREF et du COPANEF « *ne sont en aucune manière opposables à des tiers* »¹⁶⁷. C'est d'ailleurs cette ambiguïté qui a fait l'objet d'une saisine du Conseil national de la concurrence par un organisme de formation.

On notera enfin qu'aucun contrôle de l'Etat n'est effectué sur les listes établies par le COPANEF ou par les COPAREF, en dehors de leur examen en CNEFOP¹⁶⁸. Le décret du 2 octobre 2014 prévoit pourtant un contrôle par le ministre de la formation professionnelle, visant notamment à garantir l'effectivité de l'enregistrement au RNCP ou à l'inventaire.

2.2 Les critères d'inscription et l'articulation des listes entre elles doivent encore être précisés

2.2.1 Des critères et des positionnements qui variables et non stabilisés

2.2.1.1 L'élaboration des listes régionales

Le choix des méthodes de constitution des listes interprofessionnelles régionales a eu lieu au niveau de chaque COPAREF.

➤ Liste salarié et liste demandeur d'emploi

Il y a dans la plupart des régions un consensus autour de l'idée que les listes destinées aux demandeurs d'emploi doivent être plus ouvertes que celles des salariés afin de favoriser le retour à l'emploi. Cette disposition vise à faciliter l'accès à des formations pré-qualifiantes aux demandeurs d'emploi, pour qui cette étape est parfois indispensable ; elle permet également souvent de réservier les certifications obligatoires aux seuls demandeurs d'emploi. Trois COPAREF, dont celui de la région Grand Est, ont toutefois fait le choix d'une liste unique, gage de lisibilité pour les titulaires.

➤ Place des formations pré-qualifiantes

La loi prévoit que les listes régionales destinées aux demandeurs d'emploi puissent contenir des « *formations concourant à l'accès à la qualification* », ce qui est plus souple que les formations qualifiantes exigées pour les autres listes et permet de répondre aux besoins des publics les plus en difficulté. Il peut s'agir d'actions d'orientation et de découverte des métiers, d'actions pré-qualifiantes correspondant à l'acquisition de premiers gestes professionnels ou préparatoire à un concours d'entrée en formation, ou encore d'actions de remise à niveau. Pôle Emploi, dans sa

¹⁶⁷ Jean-Marie LUTTRINGER, *Le paritarisme de gestion de la formation professionnelle pris dans des enjeux politiques*, chronique n°114 – novembre 2016

¹⁶⁸ Il est prévu que le contrôle des listes de branche s'effectue dans le cadre de la procédure d'extension des accords collectifs. La mission n'a pas été en mesure d'obtenir de précisions quant à la mise en œuvre de cette disposition par la direction générale du travail.

réponse au questionnaire DGEFP estime que « *le travail mené par les COPAREF depuis 2015 a permis d'intégrer des formations non certifiantes, qui représentent un tiers des dossiers CPF demandeurs d'emploi en 2016* ».

Les pratiques des COPAREF sont toutefois fort disparates sur ce point, les formations non directement qualifiantes représentant entre 0 % (en Bretagne) et 20 % (en Centre Val de Loire) des listes destinées aux demandeurs d'emploi. Le COPAREF Grand Est a refusé d'inscrire sur sa liste ces formations, estimant qu'elles n'ont pas à être financées par le CPF mais relèvent de Pôle emploi ou des Régions.

➤ Articulation avec les programmes régionaux de formation

Les listes destinées aux demandeurs d'emploi s'appuient dans une large mesure sur les programmes régionaux de formation (PRF) des Conseils régionaux. La loi prévoit d'ailleurs qu'à défaut de décision du COPAREF l'ensemble du PRF fait office de liste régionale pour les demandeurs d'emploi.

Ce fonctionnement a été source de difficultés techniques, comme le pointe le CNEFOP, car « *les programmes régionaux n'étaient que rarement présentés sous forme de listes de certification* ».¹⁶⁹ En outre, l'articulation entre le calendrier d'élaboration du PRF et celui de la liste PRF s'est parfois révélée délicate.

Alors que plusieurs COPAREF ont repris intégralement le contenu du PRF, d'autres se sont engagés dans un travail de tri et de priorisation pour identifier les formations les plus pertinentes, voir inclure d'autres actions qualifiantes, non inscrites au PRF (CQP ou formations financées par Pôle Emploi par exemple). Ainsi, le COPAREF de Bretagne a entrepris de consulter les branches, par l'intermédiaire des CPNE ou des fédérations professionnelles, sur le contenu du PRF et des formations financées par Pôle Emploi.

➤ Demandes émanant des branches et des organismes de formation

Une fois les premières listes publiées, souvent sur la seule base d'un examen du « *stock* » de formations inscrites au PRF, voire financées par Pôle Emploi, les COPAREF ont dû structurer une procédure de demande d'inscription, à destination des organismes de formation et, souvent, des branches professionnelles. Les dossiers de candidature et la grille d'analyse utilisés s'inspirent souvent fortement de ceux mis en place par le COPANEF pour la LNI (cf. *infra*) et permettent de recueillir des informations plus précises et plus fines que celles figurant au le RNCP (par exemple des taux d'insertion régionaux, actualisés, etc.). Les demandes émanant directement des organismes de formation sont parfois examinées selon d'autres types de critères : par exemple, en Grand Est, le caractère professionnalisant d'une part (données relatives au niveau de qualification initial des bénéficiaires, aux taux d'insertion dans l'emploi, au délai d'insertion, nature des emplois et des contrats obtenus) ; les modalités pédagogiques d'autre part (modularisation, évaluation pré-formatrice, etc.).

Les COPAREF semblent se positionner le plus souvent en subsidiarité par rapport à l'expertise des branches. En Bretagne comme en Grand Est, les demandes émanant des organismes de formation sont renvoyées vers les CPNE – pour avis - dès lors qu'il s'agit de formations cœur de métier. Il revient alors aux branches, par avis paritaire, de décider de soutenir ou non la demande d'inscription.

¹⁶⁹ CNEFOP, *Premier rapport sur la mise en œuvre du compte personnel de formation et du conseil en évolution professionnelle*, avril 2016

Seules les formations transverses ou relevant de fonctions support sont directement examinées par les COPAREF. Ceux-ci disposent alors de temps et de moyens limités pour effectuer cette instruction. L'un des COPAREF interrogés explique ainsi se borner à vérifier la complétude du dossier, la pertinence de l'argumentation proposées, et écarter principalement les demandes fantaisistes ou non argumentées, soit moins de 1 % des dossiers au final.

Le mode de fonctionnement des COPAREF témoigne ainsi de la difficulté à faire émerger une expertise régionale interprofessionnelle quant aux besoins en compétences et en qualifications. Les COPAREF disposent de peu de données¹⁷⁰ pour construire un diagnostic territorial, et lorsque cet effort a été fait, il apparaît largement redondant avec la dynamique d'élaboration du PRF, au cours de laquelle les partenaires sociaux sont généralement consultés. Au final, l'élaboration des listes régionales a eu comme principale plus-value la structuration d'un lien avec les branches, dont certaines étaient mal connues des partenaires sociaux interprofessionnels. Faute d'expertise propre des COPAREF, ceux-ci demeurent largement dépendants de l'expertise des conseils régionaux ; lorsqu'ils s'écartent du CPRDFOP, c'est principalement en raison des jeux d'acteurs internes davantage que sur la base d'éléments factuels ou stratégiques propres.

2.2.1.2 L'élaboration des listes de branche

Les branches ont pu s'appuyer sur plusieurs types d'outils pour élaborer leurs listes de formations éligibles.

- D'une part, les observatoires prospectifs des métiers et des qualifications, qui disposent de financements fléchés au sein des frais de gestion des OPCA et réalisent diverses études sur les besoins en compétences présents et futurs. Les travaux de ces observatoires sont toutefois d'une qualité et d'une périodicité variable, couvrent rarement de façon exhaustive les métiers du secteur. En tout état de cause, les besoins de recrutement ne sont pas toujours exprimés de façon suffisamment fine pour pouvoir être traduits en liste de certifications recherchées.

Encadré 3 : Les observatoires prospectifs des métiers, des qualifications et des compétences

Dans la suite des ANI du 5 décembre 2003 et du 5 octobre 2009, l'ANI du 13 décembre 2013 réaffirme le rôle clé des observatoires prospectifs des métiers, des qualifications et des compétences (OPMQC) des branches. Ils constituent, sous le pilotage des CPNE – qui en définissent les moyens et les objectifs - et aux termes de l'article 11 de cet accord, « *un outil technique paritaire d'information, de connaissance et d'analyse permettant aux branches professionnelles de conduire une politique d'emploi, de qualification et de formation professionnelles* ».

Les OPMQC ont pour missions :

- « *de dresser un portrait statistique et qualitatif de la ou des branches professionnelles qu'elles couvrent : effectifs par secteur, par métier, répartition géographique, cartographie des métiers par domaine et fiches métiers* ;
- « *sur la base de l'analyse des activités et compétences existantes dans les entreprises de la branche, mettre à disposition de l'ensemble des entreprises un descriptif de celles requises pour l'exercice des métiers de la branche* ;
- « *d'anticiper les évolutions qualitatives et quantitatives de l'emploi de la branche* ;

¹⁷⁰ Pôle Emploi indique mettre à leur disposition « *l'ensemble des données et analyses pertinentes à l'identification des besoins en compétence d'un territoire* » : analyse des besoins du marché du travail (métiers en tension, à potentiel de recrutement, enquête BMP), d'une part, et historique des achats de formation (dont impacts sur le retour à l'emploi et niveau de satisfaction) d'autre part. Les COPAREF peuvent en outre s'appuyer sur les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF), ce qui n'était le cas dans aucune des deux régions visitées par la mission.

- *d'identifier les métiers et compétences clés nécessaires au développement des entreprises de la branche et les métiers à forte évolution potentielle, notamment en raison de l'évolution des technologies, des process de fabrication ou production ou de l'organisation du travail ;*
- *de mener tous travaux d'analyse et d'étude nécessaires à la mise en œuvre d'une gestion prévisionnelle des emplois et des compétences de branche, si possible régionalisée, en fonction de l'implantation des entreprises ;*
- *de conduire des études ou recherches en matière de formation professionnelle et d'ingénierie de formation et de certification, notamment pour les certificats de qualification professionnelles et certificats de qualification professionnelles interbranches ».*

Le comité des observatoires de certifications (COC), qui relève du COPANEF, a engagé une démarche pour organiser les observatoires sur la base d'un socle commun de fonctionnement (site internet, diffusion des études, etc.).

- D'autre part, les données de gestion des OPCA, qui permettent notamment de connaître les formations certifiantes effectivement mobilisées (données de consommation du CSP, des périodes de professionnalisation, des plans de formation). Toutefois une telle lecture statistique n'est pas toujours opérante compte-tenu de la forte dispersion qui caractérise la demande de formations certifiantes.
- Enfin, certaines branches ont conduit, parfois avec l'appui de leurs OPCA, un travail plus ou moins structuré et organisé de remontée directe des besoins des entreprises.

Le travail d'analyse et d'instruction des demandes émanant des organismes de formation s'est organisé dans un second temps. Certaines branches ont élaboré une grille d'analyse et demandé la transmission de données et indicateurs relatifs, notamment, à la qualité de l'insertion professionnelle. D'autres, telles que la branche du bâtiment, estiment qu'une telle instruction doublonne celle effectuée par la CNCP et inscrivent automatiquement sur leur liste toutes les certifications qui leur sont proposées, pour peu que celles-ci soient effectivement inscrites au RNCP.

La mission a pu constater le positionnement très variable d'une branche à l'autre. Certaines ont fait le choix de listes très extensives, sans opérer de véritables tri ; d'autres ont au contraire restreint leur liste à un petit nombre de certifications jugées stratégiques.

[2.2.1.3 L'élaboration de la Liste nationale interprofessionnelle \(LNI\)](#)

Le COPANEF a eu recours à un cabinet de conseil, qui l'a aidé à formaliser le positionnement de la LNI par rapport aux autres types de listes. Il en est ressorti que la LNI avait vocation à s'inscrire principalement :

- **Dans une logique de mobilité :**
 - Les certifications correspondant au cœur de métier de certaines branches, mais présentant de très forts besoins de recrutement ou correspondant à des priorités stratégiques nationales (métiers d'avenir à faible flux, métiers pour lesquels les partenaires sociaux ont un objectif volontariste d'orientation des candidats, métiers de reconversion visés par les salariés en pénibilité). Leur inscription sur la LNI, en sus de la liste de branche, permet des mobilités interbranches et permet aux demandeurs d'emploi d'y avoir accès. Ces certifications sont inscrites en LNI sur la base des remontées demandées par le COPANEF aux CPNE (grille de remontée et note de

contexte)¹⁷¹. Le COPANEF n'exerce alors qu'un simple contrôle de conformité sur les propositions des branches. La question des certifications interbranches, et de leur accès automatique à la LNI, demeure en suspens, ce qui constraint pour l'instant les autorités certificatrices à solliciter plusieurs CPNE pour pouvoir être éligibles.

- Les métiers correspondant à des spécificités régionales, ou dont les formations sont concentrées géographiquement, mais qui présentent ou pourraient présenter de fortes capacités d'attraction nationale (vivier local insuffisant...). Leur inscription sur la LNI, en complément des listes régionales, permet des mobilités interrégionales. Elle se fait essentiellement sur la base des remontées des COPAREF, depuis que ceux-ci sont installés. Les critères d'inscription dans la LNI des formations présentes sur les listes régionales demeurent flous et particulièrement mal appréhendés par les acteurs. Certains organismes de formation rencontrés par la mission manifestent ainsi leur incompréhension de voir certains de leurs certificats inscrits à l'inventaire repris par 3 ou 4 COPAREF mais pas par la LNI.
- **Dans une logique de subsidiarité** : la LNI a vocation à constituer un « filet de sécurité » en palliant les manques temporaires des branches dans lesquelles les CPNE n'ont pas encore élaboré de listes, ou des branches dans lesquelles il n'y a pas de CPNE.
- **Dans une logique de transversalité** : la LNI a vocation à recenser les métiers support et fonctions transverses communes à l'ensemble des branches. Le cabinet Bouteille a identifié 10 thématiques de métier support (accueil, commercial, communication, comptabilité, juridique, logistique, management, marketing, RH, secrétariat) et une 11e (informatique) a été ajoutée courant 2016. Ces certifications sont identifiées par une analyse propre du COPANEF. Il examine en particulier automatiquement les certifications / habilitations ayant obtenu leur recensement à l'inventaire. Il n'existe pas de procédure formalisée de sollicitation directe par le certificateur¹⁷².

Sur les 2 346 certifications de la LNI, 778 concernent des métiers supports examinés dans ce cadre. L'inscription en LNI relève donc dans deux tiers des cas essentiellement de l'instruction et des propositions émises par d'autres acteurs que le COPANEF : les COPAREF et surtout les CPNE, dont le degré d'expertise et d'appropriation de la mécanique des listes est particulièrement variable.

En outre, alors que la LNI avait vocation à s'enrichir progressivement, son actualisation a été stoppée entre novembre 2016 et avril 2017 en raison du contentieux déclenché par un organisme de certification débouté à l'encontre du COPANEF¹⁷³.

En conséquence, le contenu actuel de la LNI peut apparaître en décalage avec les objectifs initialement fixés par le COPANEF. Par exemple :

- Toutes les certifications des ministères certificateurs ne figurent pas dans la LNI. Ainsi sur les 250 certifications RNCP du ministère de l'emploi, seules 132 sont reprises dans la LNI. L'AFPA et la DGEFP évoquent par exemple l'absence du titre d'assistant de vie aux familles, ou de formateur d'adultes pourtant très utilisés par le ministère, et dont on peut considérer qu'ils répondent à d'importants besoins de recrutement au niveau national et correspondent aux priorités stratégiques du ministère de l'emploi.

¹⁷¹ Des outils de recensement et des fiches méthodologiques ont été publiées en septembre 2016, à destination des CPNE et des COPAREF, afin d'expliquer l'intérêt d'une inscription en LNI – par rapport à une liste de branche ou régionale – et de formaliser et d'outiller leurs remontées. Les grilles de remontée distinguent au sein des remontées des branches, selon les types de métiers visés (cœur ou support) et selon le motif d'inscription (métier d'avenir, reconversion, métier stratégique, métier réglementé et enfin métier à fort besoin de recrutement).

¹⁷² Celle-ci semble aujourd'hui possible uniquement dans le cas des actualisations ou régularisations.

¹⁷³ La LNI a été mise à jour 4 fois en 2015 et 3 fois en 2016.

- Certaines CPNE (telles que celle du sport) ont sollicité l'inscription en LNI de la quasi-totalité de leurs CQP, alors-même qu'on peut objectivement douter qu'ils correspondent à des métiers stratégiques, d'avenir ou en tension (exemples : CQP technicien sportif de cheerleading, CQP technicien de piste de karting, CQP moniteur de squash, CQP moniteur d'escrime option artistique...).

3 LA PERTINENCE DE CE MECANISME DOIT AUJOURD'HUI ETRE QUESTIONNEE

3.1 Un facteur d'iniquité et d'illisibilité du système

3.1.1 Du point de vue des usagers et des CEP

Le mécanisme des listes affaiblit l'ambition initiale d'universalité du CPF, en instituant des droits et possibilités différentes selon les usagers. Il implique en effet que deux titulaires d'un CPF n'ont ainsi pas accès aux mêmes formations selon leur statut (salarié / demandeur d'emploi), leur lieu de travail et la branche dans laquelle ils exercent. Ce phénomène :

- Complexifie l'accès à la formation en entretenant une incertitude quant au caractère éligible ou non de la formation désirée ; les CEP eux-mêmes peinent à identifier les formations éligibles, d'autant qu'aucun mécanisme n'est prévu pour les informer lors des mises à jour des listes.
- Peut entraîner des ruptures de droits, par exemple dans le cas des actifs alternant des périodes d'emploi de courte durée et des épisodes fréquents de chômage : une formation éligible au moment de l'activation du compte risque donc de ne plus l'être au moment de la validation du financement.
- Brouille la lisibilité du système pour les usagers et alimente l'incompréhension, voire le ressentiment des actifs confrontés à un refus de prise en charge de leur projet de formation en vertu de critères considérés comme peu lisibles et peu transparents.
- Limite la mobilité géographique et professionnelle des actifs.

Le mécanisme des listes est mal compris dans ses fondements et ses justifications, tant par les usagers que par leurs conseillers en évolution professionnelle. **De ce fait, il est appréhendé comme un frein davantage que comme un guide ou un repère permettant de cibler les formations les plus pertinentes et semble donc loin de produire l'effet attendu de responsabilisation et d'autonomisation des actifs.**

3.1.2 Pour les organismes de formation

Pour les organismes de formation, le mécanisme retenu par le législateur implique un double filtre : l'inscription au RNCP ou à l'inventaire, puis sur l'une des listes de formations éligibles au CPF.

➤ L'inscription au RNCP ou à l'inventaire

Les certificateurs publics comme privés ont été nombreux à demander leur enregistrement au RNCP ou à l'inventaire dès le vote de la loi en 2014. Certains organismes de formation, notamment dans le secteur des langues étrangères, ont choisi de s'inscrire dans des référentiels de

certifications existants, les articulant parfois de manière relativement superficielle avec leur action de formation¹⁷⁴. D'autres, en revanche, ont entrepris de mettre en place leur propre *process* de certification : cette solution, plus longue et plus complexe à mettre en œuvre, est plus souple d'un point de vue pédagogique et permet d'éviter le paiement de droits d'usage à une autorité certificatrice tierce. Dans les faits, elle répond souvent à **une logique de marque (visibilité) davantage qu'à une logique de compétences et entretient le foisonnement de l'offre de certifications, au détriment de sa lisibilité**. Ainsi, la CNCP a dû faire face à un accroissement de près de 50 % des demandes et de 43 % des enregistrements au RNCP entre 2014 et 2016. Le recensement à l'inventaire s'est parfois avéré complexe pour les organismes de formation, qui ont été nombreux à évoquer, par exemple, la difficulté à obtenir le parrainage d'autorités légitimes en l'absence de relais au sein des organisations syndicales ou patronales, les départements ministériels ayant pour l'essentiel refusé d'assumer ce rôle par crainte de créer des distorsions de concurrence.

Encadré 4 : Le recensement à l'inventaire

L'inventaire regroupe « les certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle » (L 355-6 du code de l'éducation). La CNCP précise que « la certification recensée à l'inventaire répond à la définition suivante : sanctionne une maîtrise professionnelle, fait suite à un processus de vérification de cette maîtrise, émane ou est cautionnée par une instance professionnelle légitime, selon un processus pérenne qui en garantit la fiabilité, attestation matérialisée par un document.

L'arrêté du 31 décembre 2014 prévoit que la demande de recensement émane d'une « autorité légitime », qui peut être un département ministériel, une CPNE ou encore des organisations membres de la CNCP. Elle peut aussi émaner d'un organisme certificateur mandaté par une autorité légitime. Elle est accompagnée du parrainage d'une ou plusieurs entités utilisatrices de la certification (entreprises).

Fin 2016, l'inventaire compte 1186 certifications. Au cours de l'année 2016, la CNCP a examiné 651 demandes d'inscription, dont 455 ont été effectivement inscrites à l'inventaire (70 %). Les demandes sont portées très largement par les 38 CPNE (71 %), viennent ensuite 17 départements ministériels (19 %) et 6 organisations membres de la CNCP (11 %).

Source : *Rapport 2016 de la CNCP au Premier ministre*

➤ L'inscription sur une ou plusieurs listes par les partenaires sociaux.

L'inscription sur une liste éligible conditionne la délivrance, à l'organisme de certification, d'un « code CPF » lui permettant d'être sélectionné par les usagers sur le SI du CPF. Cette étape s'est avérée particulièrement difficile à appréhender pour les organismes de formation, qui identifiaient mal les interlocuteurs en charge de l'élaboration des listes (COPANEF, COPAREF en particulier) et ont dû faire face à des procédures encore balbutiantes et peu transparentes (cf. supra).

Du fait du contentieux déclenché par un organisme de formation devant l'Autorité de la Concurrence, aucune mise à jour de la LNI n'a eu lieu en COPANEF entre novembre 2016 et mai 2017, sans information ni explication donnée aux acteurs. Cette situation a eu des conséquences lourdes pour les organismes de formation et généré des distorsions de concurrence entre les premiers organismes de formation ayant obtenu leur inscription sur la LNI et ceux ayant déposé

¹⁷⁴ Par exemple, dans le cas des langues étrangères, les organismes de formation se bornent souvent à inscrire leurs apprenants à des sessions d'examen du TOEFL, du BULATS ou du TOEIC, sans faire évoluer leur programme de formation. Les pratiques des OPCA semblent d'ailleurs diverger quant au contrôle de la présence du titulaire du CPF à l'examen final.

leur demande plus tardivement. Dans ce contexte, les incomplétudes de la liste et les lenteurs de la procédure ont été analysées comme des défauts intrinsèques et structurels du mécanisme de listes.

Une fois ces deux étapes franchies, il revient à l'organisme de formation de faire figurer l'action de formation sur la base Offre Info, gérée par les CARIF-OREF, afin d'apparaître sur le portail du CPA et sur l'application Aude Formation de Pôle Emploi. Cette démarche est essentielle pour permettre un financement par le CPF, mais demeure mal identifiée par les organismes de formation.

Beaucoup appréhendent mal l'articulation de ces trois étapes successives ; les confusions sont fréquentes. La mise en œuvre du décret relatif à la qualité de l'offre de formation¹⁷⁵ et du référencement qualité via DATA DOCK a d'ailleurs pu accroître cette confusion. La complexité de ce mécanisme est particulièrement problématique dans un secteur économique éclaté, caractérisé par un poids élevé des organismes de petite taille et/ou exerçant leur activité de formation à titre accessoire¹⁷⁶. En outre ces trois étapes allongent et complexifient le parcours des organismes de formation, dont on peut estimer qu'il dure au moins 6 mois et jusqu'à 2 ans à compter de la demande de référencement à l'inventaire. Une telle durée est excessive, particulièrement pour les organismes les plus fragiles.

3.2 Une plus-value limitée en termes de régulation

3.2.1 Une régulation financière inexiste

La capacité des listes à opérer une régulation financière du CPF est aujourd'hui très faible. Les mises à jour successives ont considérablement élargi leur contenu, désormais pléthorique et qui tend à rejoindre, voire à dépasser, le volume des certifications inscrites au RNCP. Fin 2016, 9 324 certifications étaient accessibles aux demandeurs d'emploi et 11 062 aux salariés, alors que le RNCP comptait 10 393 certifications actives et l'inventaire 1 186.

Une telle dynamique inflationniste s'explique en partie par le volontarisme qui a présidé aux premiers mois de mise en œuvre du CPF et à la volonté, partagée par l'ensemble des acteurs, de favoriser la mobilisation du CPF et des moyens qui y étaient dédiés. **On peut douter de la capacité des éditeurs de liste à resserrer leurs critères à mesure que de premières tensions apparaissent sur le dispositif.** Beaucoup de branches et certains COPANEF se montrent relativement optimistes quant à la maintenance de leur liste, qu'ils estiment pouvoir être révisée annuellement. Toutefois la plupart entendent surtout supprimer les certifications les moins usitées, sur la base des données relatives à la consommation ; l'effet de régulation financière serait alors quasiment nul.

Par ailleurs, la mise en place de listes spécifiques au CPF et négociées par les partenaires sociaux visait implicitement à permettre aux organisations syndicales de contrôler les éventuels effets d'aubaine et comportements d'optimisation de la part des entreprises, notamment en réservant aux demandeurs d'emploi un certain nombre de certifications présentant une utilité immédiate sur le poste de travail (habilitations obligatoires par exemple). Un tel outil ne semble toutefois pas le plus adapté pour opérer une régulation fine de l'offre de formation d'une part, et des comportements : au sein d'une branche donnée, une même formation – par exemple, en langues étrangères – peut relever alternativement de l'adaptation au poste, du maintien de personnel ou encore d'un projet

¹⁷⁵ Le [décret n°2015-790 du 30 juin 2015](#) fixe les critères qui permettent aux financeurs de la formation professionnelle continue de s'assurer de la qualité des actions de formation.

¹⁷⁶ Selon la DARES, seul le tiers des organismes de formation (19 500) exercent une activité de formation continue à titre principal ; 82 % des organismes réalisent moins de 150 000 € de chiffre d'affaires annuel.

de mobilité interne ou externe selon le poste du salarié, son profil et les perspectives stratégiques de son entreprise.

3.2.2 Une régulation stratégique mal assurée

Le travail d'élaboration des listes de formations éligibles a nourri le dialogue social autour des besoins de certifications au niveau de chaque branche ou territoire régional et permis en particulier de responsabiliser les COPAREF sur un objectif concret dès leur installation. Sur le fond, pourtant, les partenaires sociaux étaient **singulièrement peu outillés** pour conduire, dans un calendrier contraint, une réflexion stratégique et prospective susceptible d'orienter le contenu de ces listes.

Les diagnostics et données existants sur les besoins en compétences et donc en formation s'organisent de manière inégale, disparate, dispersée, dans les territoires comme au niveau national, notamment en termes de méthodologie, de logiques de travail et d'outils. Chaque acteur cherche à établir ses propres référentiels et ses propres études en fonction de ses propres objectifs (de qualification, de recrutement, d'attractivité, de débouchés, d'aménagement, de reconversion...). Leur comparaison est donc difficile et beaucoup d'énergie est utilisée en coordination et en rapprochement d'études multiples et partiellement redondantes : l'ensemble est peu efficient.

Encadré 5 : Les outils de diagnostic et de prospective des besoins en compétences

Plusieurs instances et institutions réalisent, de façon ponctuelle ou plus organisée, des analyses des besoins en compétences et de leurs évolutions.

Au niveau national, on peut citer le CNEFOP, le Conseil national de l'industrie, l'APEC, ou encore les rapports de France Stratégie et de la DARES sur « Les métiers en 2022 ».

Les branches se sont dotées d'observatoires prospectifs des métiers et des compétences (cf. supra encadré n°X) et peuvent conclure avec l'Etat des contrats d'études prospectives, qui permettent d'anticiper les conséquences en matière d'emploi et de formation des enjeux économiques affectant une branche.

Les régions produisent des diagnostics croisant appareil productif, démographie, emploi et offre de formation en amont de l'élaboration des CRDFOP¹⁷⁷. Les observatoires régionaux de l'emploi et de la formation (OREF) tendent à s'orienter de plus en plus vers des travaux de prospective¹⁷⁸. Enfin, divers travaux sectoriels sont réalisés au niveau territorial, parfois en partenariat avec des pôles de compétitivité ou des clusters.

Ces travaux ne reposent pas sur des méthodologies communes et parviennent rarement à articuler les approches sectorielles et territoriales de façon cohérente. La feuille de route de la conférence sociale de 2013 confie une mission de coordination et de capitalisation au réseau Emploi compétences, qui réunit divers acteurs de l'observation et de la prospective des emplois (Etat, partenaires sociaux, régions, observatoires divers) sous l'égide de France Stratégie. Cette animation de réseau devait permettre de diffuser et mieux coordonner les travaux nationaux, régionaux et sectoriels dans une logique d'alimentation réciproque et d'appui méthodologique. Il était également envisagé de relancer, dans ce cadre, les négociations de branche ou interbranche sur la GPEC dans un certain nombre de secteur prioritaires.

Les éditeurs de listes ne disposent donc pas de moyens de diagnostic, d'instruction ou d'expertise supérieurs à ceux de la CNCP, dont les textes prévoient qu'elle vérifie, avant inscription au RNCP, «l'opportunité de la certification (...) par rapport aux besoins de compétences dans le champ

¹⁷⁷ Prospective des métiers et des qualifications : quelle démarche à suivre à l'échelon régional ?, CEREQ et Commissariat général à la prospective, avril 2014

¹⁷⁸ Les besoins en formation non satisfaits au regard des besoins de l'économie. Adeline DERROUBAIX, Christian VILLE, Inspection générale des affaires sociales, juillet 2015.

professionnel visé » ainsi qu'aux « informations relatives à l'insertion professionnelle des titulaires de la certification »¹⁷⁹.

Au-delà de ce défaut d'outillage technique et méthodologique, le mécanisme des listes de certifications éligibles fait face à deux risques symétriques : le risque d'être excessivement orienté vers les besoins présents du marché du travail, au détriment des besoins émergents ; inversement, celui de fonder des décisions contraignantes pour les individus et les entreprises sur des travaux prospectifs dont la fiabilité laisse pourtant par nature à désirer.

Le premier risque – dit « adéquationniste » - semble déjà se matérialiser dans une large mesure. En effet, les moyens de diagnostic mis à disposition des éditeurs de listes sont pour l'essentiel orientés vers les besoins en recrutement (enquêtes BMO de Pôle Emploi par exemple) et/ou vers la connaissance de la demande et des pratiques d'achat des principaux acteurs publics de formation. Peu d'éditeurs de liste semblent avoir identifié les compétences correspondant à des métiers d'avenir, des priorités stratégiques d'une filière ou d'un territoire ou encore des métiers pouvant être proposés pour la reconversion de salariés exerçant un métier pénible. Ils privilégient souvent une approche par les « métiers en tension », sans s'inscrire dans une logique prospective ou stratégique. En réalité, l'idée qu'il conviendrait de financer en priorité les formations correspondant à des emplois précis, identifiés comme en tension sur le marché du travail fait l'objet de nombreuses critiques, en particulier au sein du monde académique :

- Le lien entre formation et emploi semble en effet largement distendu dans les faits¹⁸⁰. Les formations ne donnent pas systématiquement accès aux métiers ou aux emplois auxquels elle est censée préparer. Dans seulement un tiers des métiers – professions réglementées, artisanat, emplois exigeant des compétences techniques spécifiques – la profession est étroitement liée à la spécialité de formation¹⁸¹. Leur rendement salarial peut d'ailleurs être observé indépendamment de la spécialité d'emploi.
- Par ailleurs, les besoins des entreprises demeurent mal identifiés et mal anticipés, Pôle Emploi ne disposant pas de données exhaustives sur les offres d'emploi. Les chefs d'entreprises expriment en outre rarement leurs besoins en termes de qualification, ni même de compétences.

Le second risque, symétrique, serait d'évoluer vers une logique essentiellement prospective pour définir les listes, c'est-à-dire pour fonder des décisions faisant grief à la fois à des organismes de formation et à des usagers. La prospective n'est pas la prévision et les travaux relatifs aux « métiers du futur » ont connu, par le passé, quelques erreurs notables : les retournements de cycle économique, le potentiel de disruption des nouvelles technologies étant par définition difficiles à anticiper. La traduction des tendances identifiées par les prospectivistes en compétences ou en diplômes est elle-même incertaine, les employeurs se référant rarement, pour exprimer leurs besoins de recrutement, à des titres précis.

¹⁷⁹ Les critères de recensement à l'inventaire sont également censés garantir l'utilité des certifications et habilitations pour les entreprises et leur plus-value en matière d'employabilité, qu'elles répondent à une obligation réglementaire, à une norme de marché ou présente de façon plus générale une « utilité économique et sociale », celle-ci devant être attestée par une entité utilisatrice.

¹⁸⁰ Philippe LEMISTRE, Mireille BRUYERE, Spécialités de formation et d'emploi : comprendre l'absence de correspondance, Net. Doc. 55, CERÉQ, juin 2009.

¹⁸¹ Olivier CHARDON, La spécialité de formation joue un rôle secondaire pour accéder à la plupart des métiers, INSEE Economie et statistiques N°388 – 2005.

ANNEXE 5 :

LES BLOCS DE COMPETENCES

1 LA NOTION DE BLOC DE COMPETENCES DANS LE SYSTEME FRANÇAIS DE CERTIFICATION PROFESSIONNELLE

1.1 Enjeux du découpage en blocs de compétences

La possibilité effective pour les usagers d'accéder à des certifications partielles constituera un déterminant essentiel de l'accessibilité du CPF et de sa capacité réelle à solvabiliser les projets de formation qualifiante. Elle conditionnera en effet la possibilité pour les bénéficiaires d'obtenir des certifications en suivant plusieurs périodes de formation plus courtes et plus accessibles, tant dans leur contenu que dans leur financement.

C'est la raison pour laquelle la loi Rebsamen introduit la notion de « blocs de compétences » (L6323-6 du code du travail) à l'occasion des dispositions relatives au CPF. Ainsi, peuvent être inscrites sur les listes "*les formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le RNCP ou permettant d'obtenir une partie identifiée de certification professionnelle, classée au sein du répertoire, visant à l'acquisition d'un bloc de compétences*".

L'intérêt du découpage de l'offre de formation en blocs de compétences va bien au-delà de l'accessibilité du CPF, comme le souligne le rapport conjoint IGEN/IGAENR de novembre 2015¹⁸² : ce découpage sécuriserait les parcours en évitant que les sorties précoces ne se traduisent par une absence de validation de compétences, faciliterait l'accès à la VAE, permettrait que les acquis d'apprentissage d'un niveau de formation puissent être mieux pris en compte ou valorisés dans la certification de niveau supérieur, et faciliterait la mise à jour des contenus de formation en phase avec l'évolution des emplois. Les blocs de compétences ont d'ailleurs été rendus éligibles au plan de formation¹⁸³ et à la période de professionnalisation.

Le découpage en blocs de compétences implique généralement un travail de réingénierie pédagogique (refonte des objectifs de formation, des syllabus, des modalités d'évaluation) : l'organisme certificateur doit définir le métier visé de façon claire et précise afin de partir des compétences requises, et non de la formation elle-même pour construire le référentiel de certification.

1.2 Définition de la notion de bloc de compétences

Des réflexions ont été conduites au sein du COPANEF (note de juin 2015) et à la CNCP (note de novembre 2015¹⁸⁴) pour définir la notion de bloc de compétences et préciser leurs modalités de construction et d'identification dans le RNCP.

¹⁸² IGEN, IGAENR, L'introduction de blocs de compétence dans les diplômes professionnels, 2015

¹⁸³ Articles L 6321-1 et L 6324-1 du Code du travail

¹⁸⁴ CNCP, *Blocs de compétences : des éléments de définition, principes et recommandations à l'attention des organismes certificateurs*, 2015

Le COPANEF en propose la définition suivante : « *Les blocs de compétences se définissent comme des éléments identifiés d'une certification professionnelle s'entendant comme un ensemble homogène et cohérent de compétences. Ces compétences doivent être évaluées, validées et tracées (...). Le bloc de compétences s'apparente à une activité ou un domaine d'activité au sein d'une certification professionnelle. Il ne se confond pas avec un « module de formation » qui est le processus pédagogique concourant à l'acquisition des compétences définies et identifiées au sein de la certification ou d'un bloc* ».

La CNCP a précisé la formalisation des blocs de compétences :

- « *tout bloc de compétences ne fait aucunement référence à un bloc de formation, ni à un contenu de formation* ;
- *au sein d'une certification professionnelle enregistrée au RNCP, les blocs de compétences se définissent comme des ensembles homogènes et cohérents* ;
- *il est recommandé, dans l'intérêt de l'usager, d'en expliciter succinctement le contenu* ;
- *un bloc de compétences est identifiable par un intitulé précis pour en assurer la traçabilité et permettre son utilisation dans le cadre de la formation tout au long de la vie* ;
- *chaque bloc est certifié, il donne lieu à une évaluation et une validation* ;
- *toute certification se compose d'un nombre restreint de blocs, sans qu'il y ait de minimum ni de maximum. À titre indicatif, une certification peut comporter quatre blocs de compétences ou sept ou davantage. »*

Un bloc de compétences peut être commun à plusieurs certifications professionnelles, ou spécifique à une certification particulière. Certaines autorités certificatrices ont défini au sein de leurs certifications des troncs communs à plusieurs certifications : ainsi, quatre CQP de la métallurgie¹⁸⁵ contiennent un bloc relatif aux métiers de la vente, auquel viennent s'ajouter pour trois d'entre elles un bloc relatif au secteur d'activité de l'agroéquipement, puis des blocs spécifiques à chacun des métiers visés. Comme le souligne France Stratégie, « *l'ingénierie modulaire de certifications est donc tributaire (...) de l'articulation des certifications entre elles, c'est-à-dire de leur décloisonnement lors de leur conception* ».

2 ETAT DES LIEUX

Pour traduire cette nouvelle logique, la CNCP a dû prévoir l'identification des blocs de compétences sur les fiches du RNCP et sans son système d'information. De ce fait, les premières fiches englobant des blocs de compétence n'ont été mises en ligne qu'en janvier 2016. Cette dimension est prise en compte dans l'instruction des demandes d'inscription à la demande au RNCP des certifications professionnelles, sans pour autant constituer un préalable¹⁸⁶. Cette réingénierie en blocs de compétences n'est pas encore prise en compte dans le SI du CPF, mais figure dans la feuille de route adoptée pour 2017. Dans l'attente de cette nouvelle fonctionnalité, les OPCA sont tenus de réaliser un travail d'instruction complémentaire à partir des fiches RNCP.

¹⁸⁵ Il s'agit des CQP de technico-commercial industriel, négociateur en matériels professionnels, responsable pièces de rechange et conseiller technique clientèle.

¹⁸⁶ La CNCP examine les découpages en blocs de compétence dans le cadre des premières demandes d'enregistrement et des demandes de renouvellement mais laisse l'initiative du découpage et de sa présentation aux certificateurs pour celles déjà enregistrées.

Cette dimension est également prise en compte dans l'instruction des demandes d'inscription des certifications professionnelles au RNCP. Toutefois, les organismes de certification demeurent libres de décliner ou non leurs certifications en blocs de compétences et de modifier leur fiche RNCP en conséquence. La CNCP précise dans sa note de novembre 2015 :

- S'agissant du stock de certifications enregistrées au RNCP : « *la présentation des blocs de compétences est à l'initiative du certificateur* » et la CNCP « *ne se prononce pas sur cette présentation* ».
- S'agissant du flux à venir des certifications : le découpage est également laissé à l'initiative de l'organisme de certification ; le cas échéant toutefois la CNCP l'examine systématiquement dans le cadre de l'instruction de renouvellement comme de la première demande.

Deux ans après l'adoption de cette loi, la dynamique est réelle, mais le retard conséquent.

➤ **L'offre universitaire.**

Depuis la loi de modernisation sociale de 2002, l'approche par compétences s'est diffusée progressivement dans l'élaboration des diplômes universitaires, et plus facilement pour ceux relevant de domaines technologiques et professionnels bien établis que dans les certifications générales à vocation disciplinaire. Le découpage de l'offre en blocs de compétences s'inscrit dans cette logique et vise à permettre aux acteurs universitaires de développer leur chiffre d'affaires en formation continue, comme le préconise le rapport Germinet¹⁸⁷.

Les licences sont désormais déclinées en référentiels regroupant des compétences¹⁸⁸ – y compris les compétences génériques et transversales¹⁸⁹ - pour chaque mention¹⁹⁰. Les établissements sont aujourd'hui chargés de les décliner en référentiels de certification. En parallèle, la Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle (DGESIP) accompagne les IUT, universités et grandes écoles pour favoriser le découpage des licences professionnelles et des Masters ; une note de janvier 2017 précise la notion de bloc de compétences dans l'enseignement supérieur (conséquences en matière de traçabilité des compétences, construction ou actualisation des référentiels de compétences, modalités d'appréciation par les jurys).

Du fait de l'autonomie des universités et du foisonnement de l'offre, l'appropriation de cette approche par compétences, souvent portée par les services de formation continue, demeure, toutefois, diversement avancée¹⁹¹. Une partie des acteurs universitaires semblent peiner à s'adapter aux contraintes de la formation professionnelle continue et tendent à calquer leur offre sur les modalités de la formation initiale (dates de formation, mixité des publics, etc.), ce qui limite leur accessibilité et leur attractivité pour les actifs.

➤ **Les autres certifications publiques.**

¹⁸⁷ *Le développement de la formation continue dans les universités*, François Germinet, novembre 2015

¹⁸⁸ Arrêté du 1^{er} août 2011. Des référentiels ont été adoptés en 2014 pour les 45 mentions de licence ; le travail est désormais engagé dans la même logique pour les licences professionnelles.

¹⁸⁹ Chaque référentiel comporte, outre les compétences disciplinaires propres à chaque mention, deux blocs de compétences génériques communs à l'ensemble des mentions de licence : les compétences préprofessionnelles (centrées autour de l'élaboration d'un projet professionnel) et les compétences transversales (travail collectif, communication...) et linguistique.

¹⁹⁰ Le CERÉQ pointe à cet égard que « la réalisation des référentiels de compétences au niveau des mentions, assez génériques, et non plus des spécialisations proposées par chaque université (« parcours »), n'est pas sans poser question quant à la possibilité d'identifier un nombre raisonnable de blocs de compétences, qui par construction seront transversaux à un grand nombre d'activités, voire de métiers ».

¹⁹¹ CERÉQ Echanges N°4 – Janvier 2017 – *Les blocs de compétences dans le système français de formation professionnelle : un état des lieux*.

Plusieurs des principaux ministères certificateurs ont découpé leurs titres en blocs de compétences, C'est en particulier le cas des titres du ministère du travail, découpés en « certificats de compétences professionnelles ». Le ministère de l'éducation nationale a engagé en 2016 le découpage progressif des CAP, des bacs professionnels et des BTS¹⁹² ; les textes sont entrés en vigueur pour la session 2016, sauf celui du BTS, qui entre en vigueur au 1^{er} janvier 2017. Les blocs sont sanctionnés non pas par une certification, mais par une attestation, délivrée pour les unités dont la moyenne est supérieure à 10/20 ou validées par la VAE, et qui permet de conserver pendant 5 ans le bénéfice des notes obtenues. A l'instar du ministère de l'éducation nationale, un certain nombre de ministères s'orientent vers un système d'attestation et de validation plus que de certification partielle autonome des blocs ayant une valeur sur le marché du travail, afin de « préserver le principe d'unicité du diplôme »¹⁹³.

Les blocs de compétences des certifications publiques sont rarement interopérables d'un ministère à l'autre ; leur élaboration (pôles d'activité, activités-types...)¹⁹⁴, leur structuration, leur nombre et les modalités de leur évaluation répondent souvent à des logiques différentes.

➤ **Les branches**

Plusieurs branches se sont engagées dans la rénovation de leurs CQP par une approche en blocs de compétences : la métallurgie, la propreté, l'hôtellerie-restauration notamment. L'UIMM, par exemple, a entrepris un découpage de ses CQP en blocs de compétences, pour faire émerger un nouvel instrument de certification, le certificat de compétences professionnelles de la métallurgie (CCPM) dont la vocation serait de compléter les CQPM par la reconnaissance de capacités professionnelles supplémentaires¹⁹⁵.

➤ **Les autres certificateurs (organismes privés).**

Si le CPF a incontestablement contribué au développement des blocs de compétences, ceux-ci demeurent rares. En 2016, seules 163 certifications enregistrées sur demande¹⁹⁶ au RNCP étaient découpées en bloc de compétences (sur un total de 3021 certifications actives enregistrées sur demande). On peut toutefois formuler l'hypothèse que cette situation va évoluer avec la fin des politiques généreuses d'abondement et à mesure que les organismes de formation surmontent les difficultés techniques et conceptuelles du découpage en blocs de compétence (réingénierie pédagogique).

¹⁹² Décrets du 10 juin 2016

¹⁹³ CERÉQ. Op. cit.

¹⁹⁴ Laurence ESLOUS, Antoine MAGNIER, Christine GAVINI-CHEVET, François BONNACORSI, IGAS / IGAENR, *Evaluation de la politique de certification professionnelle*, juillet 2016

¹⁹⁵ CESE, *Les certificats de qualification professionnelle*, septembre 2016

¹⁹⁶ L'enregistrement est de droit pour les certifications délivrées au nom de l'Etat ; il existe une procédure d'enregistrement sur demande simplifié pour les CQP ; la procédure sur demande concerne tous les autres certificateurs.

**PIÈCE JOINTE 1 :
NOTORIETE DU CPF AUPRES D'USAGERS
POTENTIELS**

**ETUDE QUANTITATIVE
BVA-SGMAP-IGAS
MAI 2017**



Notoriété du Compte Personnel de Formation **auprès d'usagers potentiels**

CONTACTS BVA :

Agnès Balle, Directrice des études institutionnelles

Guillaume Inigo, Chef de groupe

Laurène Boisson, Chargée d'études

SGMAP - IGAS

Mai 2017



UO 257

Le cadre de l'intervention



Le contexte et les objectifs de l'étude

- Le Compte Personnel de Formation a été créé par la loi du 5 mars 2014 et mis en place à compter du 1er janvier 2015.
- Le Compte Personnel de Formation (CPF) permet à toute personne active, dès son entrée sur le marché du travail et **jusqu'à** la date à laquelle elle fait valoir **l'ensemble** de ses droits à la retraite, **d'acquérir** des droits à la formation mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. L'**ambition** du CPF, et plus généralement du Compte Personnel d'**Activité** (CPA) dans lequel il **s'intègre**, est ainsi de contribuer, à l'**initiative** de la personne elle-même, au maintien de l'**employabilité** et à la sécurisation du parcours professionnel.



- Deux ans après son lancement, **l'IGAS** a souhaité faire le point sur ce dispositif. Pour cela **l'IGAS** a mis en place plusieurs démarches de retour **d'expérience** auprès des partenaires sociaux impliqués. Elle a également souhaité évaluer le dispositif via une démarche **d'écoute des usagers potentiels et des utilisateurs**. Pour ce faire, un dispositif **d'études** quantitative et qualitative a été déployé : seuls les résultats de **l'étude** quantitative sont présents dans ce rapport.
- Les objectifs de **l'étude** quantitative étaient multiples :
 - Obtenir des données de cadrage et des indicateurs de notoriété et **d'usage** auprès des salariés et des demandeurs **d'emploi**
 - Mesurer le potentiel **d'utilisation** du CPF et optimiser les parcours qui mènent à sa mobilisation auprès des personnes ayant un projet de formation

Méthodologie

Etude réalisée par téléphone réalisée entre le **24 mars et le 20 avril 2017** auprès des deux populations suivantes issues **d'un** échantillon représentatif de la population française :

- un échantillon de **184** chômeurs âgé de **18 ans et plus**
- un échantillon de **1209** salariés du secteur privé âgé de **18 ans et plus**



Recueil

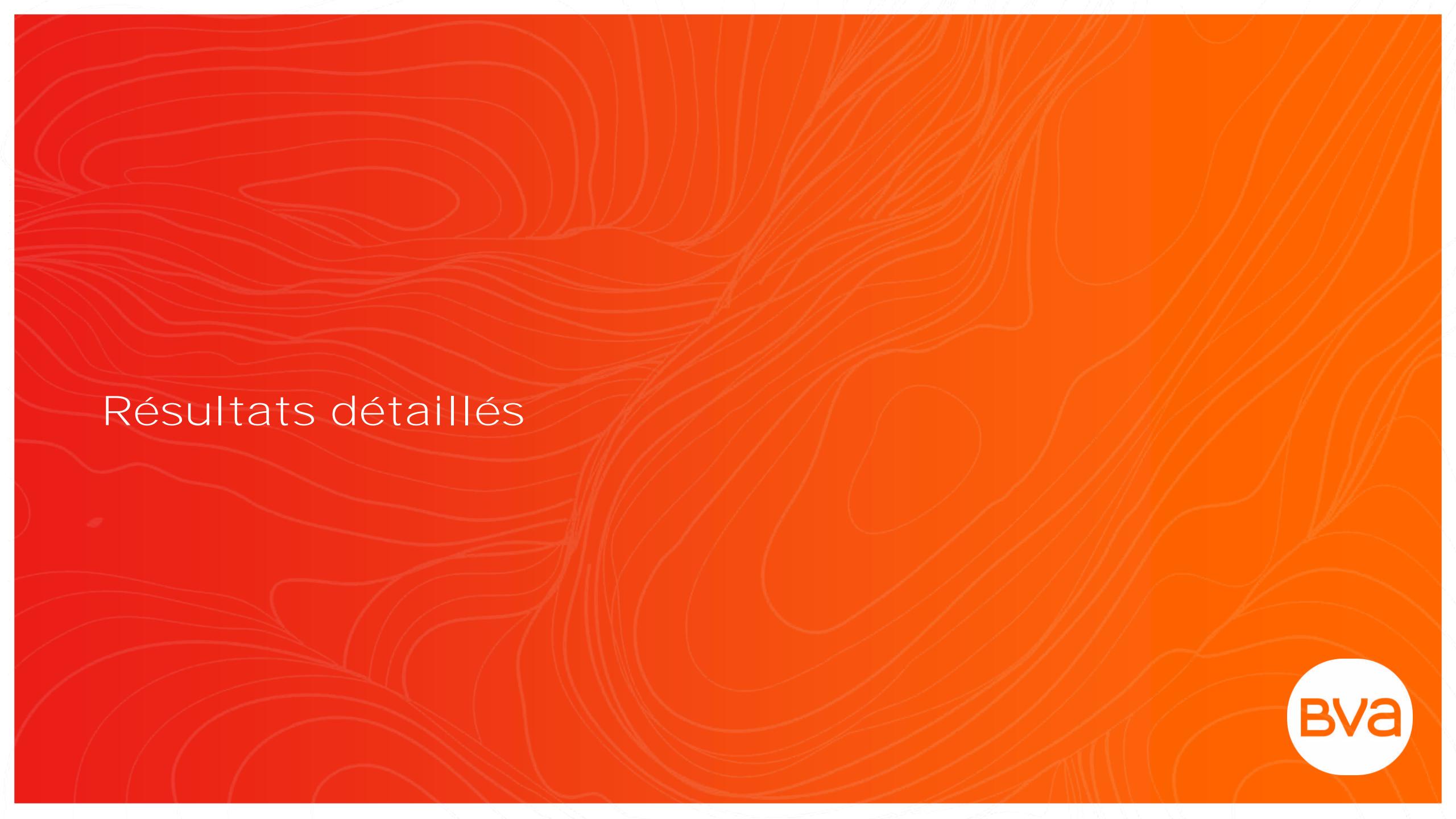
La représentativité de a été assurée par la méthode des quotas appliquée aux variables suivantes : sexe, âge, profession du chef de famille et de la personne interviewée, après stratification par région et catégorie **d'agglomération**



Echantillon

Les postes de réponse « Autres » et « Ne se prononce pas » **n'ont** pas été suggérés aux répondants





Résultats détaillés



Les projets de formation

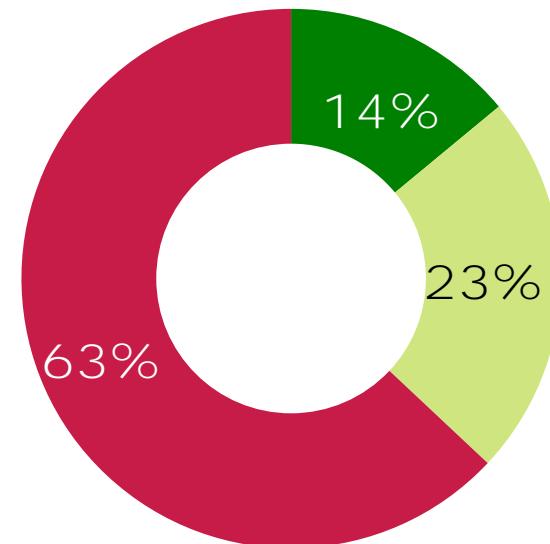
La formation professionnelle, une idée qui peine à s'imposer : moins d'un chômeur sur deux et moins de 4 salariés du privé sur 10 ont l'intention d'en faire une

Q1. Avez-vous dans l'idée de faire, dans un avenir proche ou plus lointain, une formation professionnelle qui vous donnerait une qualification supplémentaire ou complémentaire ?
Base : à tous

Salariés du privé



■ Oui, dans l'année qui vient ■ Oui, mais plus tard ■ Non

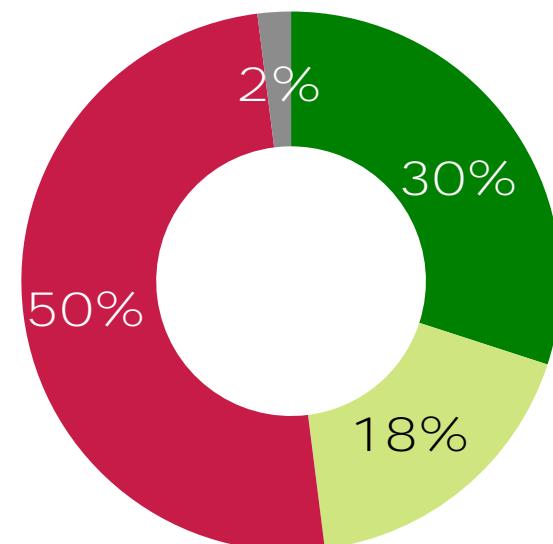


Oui : 37%

Chômeurs



■ Oui, dans l'année qui vient ■ Oui, mais plus tard ■ Non ■ Ne se prononce pas



Oui : 48%

Ont déjà entendu parler du CPF : 53%

Profils des personnes ayant l'intention de faire une formation professionnelle

Q1. Avez-vous dans l'idée de faire, dans un avenir proche ou plus lointain, une formation professionnelle qui vous donnerait une qualification supplémentaire ou complémentaire ?

Base : à tous

Salariés du privé

Oui : 37%

Sexe

Homme	39%
-------	-----

Femme	33%
-------	-----

Âge

18-24 ans	44%
-----------	-----

25-34 ans	50%
-----------	-----

35-49 ans	39%
-----------	-----

50-64 ans	16%
-----------	-----

Profession de l'interviewé

Cadres	34%
--------	-----

Professions intermédiaires	40%
----------------------------	-----

Employés	35%
----------	-----

Ouvriers	36%
----------	-----

Taille de l'entreprise

Entre 1 et 9 salariés	39%
-----------------------	-----

Entre 10 et 49 salariés	39%
-------------------------	-----

Entre 50 et 299 salariés	33%
--------------------------	-----

Entre 300 et 999 salariés	39%
---------------------------	-----

1000 salariés et plus	34%
-----------------------	-----

Secteur de l'entreprise

Industrie	34%
-----------	-----

Commerce	34%
----------	-----

Service	39%
---------	-----

Chômeurs

Oui : 48%

Sexe

Homme	52%
-------	-----

Femme	45%
-------	-----

Âge

18-24 ans	65%
-----------	-----

25-34 ans	65%
-----------	-----

35-49 ans	40%
-----------	-----

50-64 ans	27%
-----------	-----

Dernier diplôme obtenu

Diplôme inférieur au BAC	43%
--------------------------	-----

Diplôme supérieur ou égal au BAC	54%
----------------------------------	-----

Durée de la période sans emploi

Moins d'1 an	60%
--------------	-----

Entre 1 et 2 ans	35%
------------------	-----

Plus de 2 ans	38%
---------------	-----

Des projets de formation qui dépendent logiquement de la situation professionnelle des usagers potentiels : alors que les chômeurs l'utiliseraient surtout pour se reconvertir, les salariés souhaitent surtout améliorer leurs compétences

Q2. Votre projet de formation professionnelle a-t-il pour objectif principal...

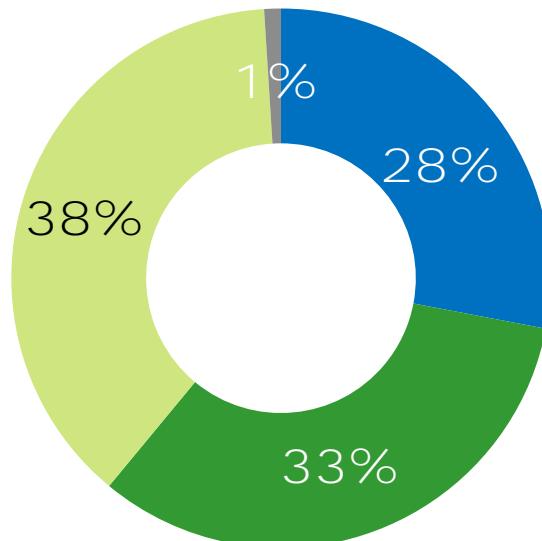
Base : à ceux qui ont un projet de formation (37% des salariés du secteur privé, 48% des chômeurs)

Salariés du privé



Hommes : 43%

- De vous reconvertir, de changer de métier
- De progresser au sein de votre entreprise ou dans une autre entreprise du même secteur
- D'améliorer vos compétences dans votre emploi actuel
- Ne se prononce pas

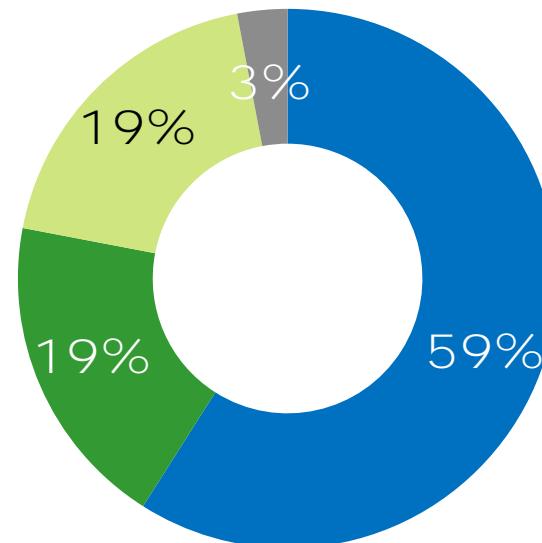


Chômeurs



35 à 49 ans : 96%

- De vous reconvertir, de changer de métier
- De progresser dans une autre entreprise du même secteur
- D'améliorer vos compétences dans votre emploi actuel
- Ne se prononce pas



Des projets relativement concrets : une majorité de salariés en ont parlé autour d'eux, notamment à leur responsable hiérarchique

Q3. Avez-vous déjà parlé de votre souhait de formation ?

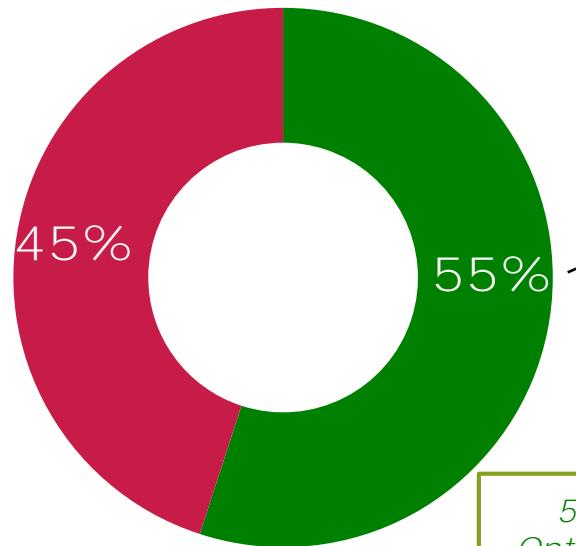
Base : à ceux qui ont un projet de formation (37% des salariés du secteur privé)

Salariés du privé



■ Oui

■ Non



50-64 ans : 77%
Ont entendu parler du CPF : 61%

Soit 20% de l'ensemble des salariés du privé



Q4. A qui en avez-vous parlé ? Plusieurs réponses possibles

Base : à ceux qui ont parlé de leur projet de formation (55% des salariés du privé ayant un projet de formation)

Salariés du privé



A un responsable hiérarchique

55%

A un collègue de travail

24%

A une personne des ressources humaines de votre entreprise

20%

A un représentant du personnel de votre entreprise

10%

A Pôle Emploi, l'APEC ou une mission locale

15%

A un organisme de collecte et de conseil sur la formation professionnelle : OPCA, OPACIF, FONGECIF

8%

A un autre organisme de formation

9%

Autre

5%

Ne se prononce pas

1%

Au sein de l'entreprise : 84%

25-34 ans : 91%
CSP+ : 89%

En dehors de l'entreprise : 28%

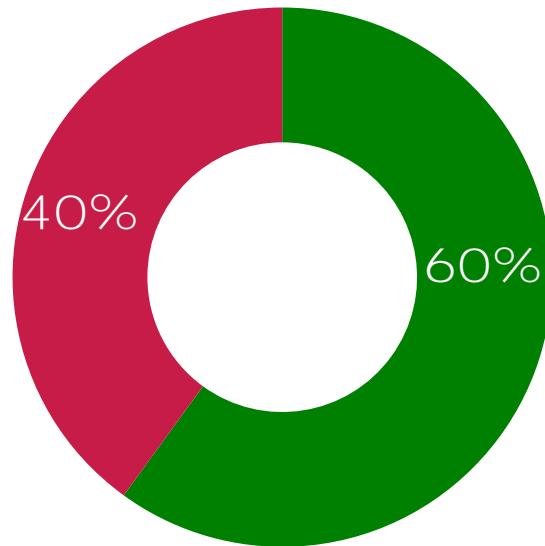
Auprès des chômeurs, un projet de formation dont la porte d'entrée quasi-exclusive est Pôle Emploi

Q3. Avez-vous déjà parlé de votre souhait de formation ?
Base : à ceux qui ont un projet de formation (48% des chômeurs)

Chômeurs

■ Oui

■ Non



Soit 29% de
l'ensemble des
chômeurs

Q4. A qui en avez-vous parlé ? Plusieurs réponses possibles
Base : à ceux qui ont parlé de leur projet de formation (60% des chômeurs ayant un projet de formation)

Chômeurs



A Pôle Emploi, l'APEC ou une mission locale

93%

A un organisme de collecte et de conseil sur la formation professionnelle :
OPCA, OPACIF, FONGECIF

14%

A un autre organisme de formation

14%

Autre



9%

Ne se prononce pas

-

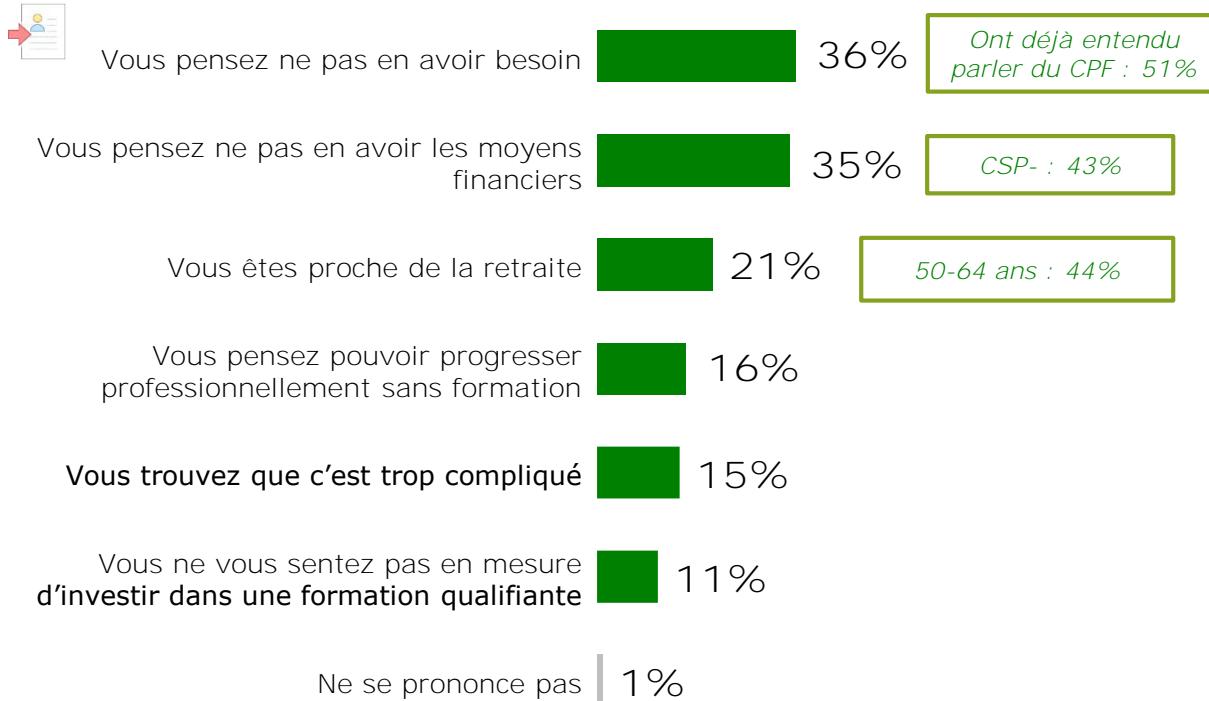
Un tiers des chômeurs n'a pas de projet de formation par crainte du coût financier

Q5. Vous diriez que vous n'avez pas de projet de formation professionnelle parce que... Plusieurs réponses possibles
Base : à ceux qui n'ont pas de projet de formation (63% des salariés du secteur privé, 50% des chômeurs)

Salariés du privé



Chômeurs



Notoriété du CPF et du CPA

Une notoriété marquée du CPF, le CPA moins bien identifié

Q6. Avez-vous déjà entendu parler :

Base : à tous

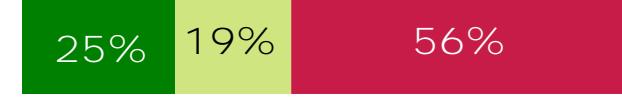
Salariés du privé



ST OUI

67% Du compte personnel de formation

ST OUI



Chômeurs



58% Du compte personnel d'activité



■ Oui, et vous avez une idée précise de ce dont il s'agit

■ Oui, mais vous n'avez pas d'idée précise de ce dont il s'agit

■ Non, vous n'en avez jamais entendu parler

→ 75% des salariés du secteur
privé connaissent le CPF ou le CPA

→ 49% des chômeurs
connaissent le CPF ou le CPA

Profils des personnes ayant entendu parler du CPF ou du CPA

Q6. Avez-vous déjà entendu parler :

Base : à tous

Salariés du privé

→ 75% des salariés du secteur privé connaissent le CPF ou le CPA

Sexe	
Homme	75%
Femme	75%

Âge

18-24 ans 51%

25-34 ans 69%

35-49 ans 81%

50-64 ans 81%

Profession de l'interviewé

Cadres 85%

Professions intermédiaires 84%

Employés 67%

Ouvriers 68%

Taille de l'entreprise

Entre 1 et 9 salariés	58%
Entre 10 et 49 salariés	71%
Entre 50 et 299 salariés	77%
Entre 300 et 999 salariés	83%
1000 salariés et plus	85%

Secteur de l'entreprise

Industrie	79%
Commerce	67%
Service	76%

Chômeurs

→ 49% des chômeurs connaissent le CPF ou le CPA

Sexe

Homme	47%
Femme	51%

Âge

18-24 ans	25%
25-34 ans	48%
35-49 ans	52%
50-64 ans	62%

Dernier diplôme obtenu

Diplôme inférieur au BAC	36%
Diplôme supérieur ou égal au BAC	65%

Durée de la période sans emploi

Moins d'1 an	51%
Entre 1 et 2 ans	52%
Plus de 2 ans	44%

Sans surprise, les salariés du privé ayant entendu parler du CPF ou du CPA en ont surtout pris connaissance grâce à leur entreprise alors que les chômeurs s'informent davantage par le biais de Pôle Emploi...

Q7. Et par quel moyen avez-vous entendu parler du Compte personnel de formation [et/ou] du Compte personnel d'activité ?

Base : à ceux qui ont entendu parler du CPF ou du CPA (75% des salariés du secteur privé, 49% des chômeurs)

Salariés du privé



56%

50-64 ans : 63% / CSP+ : 63%

18-24 ans : 50%

24%

50-64 ans : 24%

18%

Par le site internet CPA ou CPF : 8%

7%
5%
4%
3%

Par votre entreprise / ancienne entreprise

19%

Par le bouche à oreille

23%

Par une campagne d'information

28%

Par Pôle Emploi

33%

Par le site www.moncompteformation.gouv.fr

5%

Par le site www.moncompteactivite.gouv.fr

2%

Par un organisme d'emploi et de formation hors Pôle Emploi

10%

Par les médias (sans précision) *

4%

Par mon ancien employeur *

3%

5%

Autre

Chômeurs



Chômeurs

* Réponses non suggérées, recodées à partir du poste « autre »

Les personnes ayant entendu parler du CPF ont surtout retenu que le cumul d'heures travaillées permet d'accéder à une formation

Q7bis. Qu'avez-vous retenu du compte personnel de formation sur son principe, son fonctionnement, sa mise en place ?

Base : à ceux qui ont entendu parler du CPF (67% des salariés du secteur privé, 44% des chômeurs)

	Salarié du secteur privé	Chômeur
CITE AU MOINS UN ELEMENT	83%	86%
SYSTÈME FONCTIONNEMENT GENERAL	38%	50%
Cumul d'heures travaillées permettant d'accéder à une formation	29%	40%
Possibilité d'en disposer tout au long de sa carrière, même en cas de changement d'entreprise	5%	1%
Inscription, gestion via un site internet dédié	3%	6%
Simplicité d'utilisation, facilité d'accès	2%	4%
SYSTÈME PRINCIPE DU CPF	35%	23%
Permet d'accéder à une formation	21%	14%
Libre de choisir la formation que l'on souhaite	9%	4%
Permet une reconversion professionnelle	6%	4%
Formation qualifiante, permettant d'évoluer, de se perfectionner	5%	8%
SYSTÈME CONTRAINTE IDENTIFIÉES	15%	7%
Choix de formation restreint, doit être en lien avec son emploi	5%	4%
Manque de clarté, mise en place difficile	5%	1%
Nombres d'heures plafonnée, 120 heures de formation maximum	3%	2%
Devoir obtenir l'autorisation de l'employeur	3%	-
SYSTÈME INFORMATIONS DISPONIBLES	6%	9%
Permet de connaître le nombre d'heures disponibles	5%	7%
Accéder à des informations en général, permet de consulter ses droits (sans précision)	2%	3%
SYSTÈME FINANCEMENT DES FORMATIONS	6%	7%
SYSTÈME PUBLICS CIBLES	3%	4%
SYSTÈME AUTRES ELEMENTS	16%	19%
Bon système, intéressant	4%	6%
Nouveau dispositif, remplace le DIF	4%	3%
Manque d'intérêt, ne se sent pas concerné	4%	3%
Autres	4%	7%
Aucun	6%	6%
NSP	11%	8%

Plusieurs réponses possibles, total supérieur à 100%
Sont affichés les codes de 3% ou plus

« C'est un dispositif assez récent qui a remplacé un ancien dispositif qui est le 'DIF', le **compte individuel de formation**. On cumule des heures jusqu'à 120 heures et ça peut être pris en dehors de son travail et ce sont des formations qualifiantes. »
(Salarié du privé)



« C'est quand on travaille et qu'on a droit à une formation dépendant du nombre d'heures que nous avons fait. »
(Salarié du privé)



« J'ai droit à plein de jours de formation par an ; je peux m'en servir pour n'importe quelle formation qui m'intéresse. »
(Chômeur)



Une connaissance du CPF très partielle : seule une minorité de salariés et de chômeurs en ayant entendu parler en connaissent le détail

Q8. Concernant votre compte personnel de formation, connaissez-vous...

Base : à ceux qui ont entendu parler du CPF (67% des salariés du secteur privé, 44% des chômeurs)

Salariés du privé



Chômeurs



Le nombre d'heures dont vous disposez sur votre compte personnel de formation ?



Les formations auxquelles vous avez accès via votre compte personnel de formation ?



Le mode de financement des formations ?



■ Oui

■ Non

■ Ne se prononce pas

→ 34% de l'ensemble des salariés du secteur privé connaissent au moins une de ces modalités

→ 20% de l'ensemble des chômeurs connaissent au moins une de ces modalités

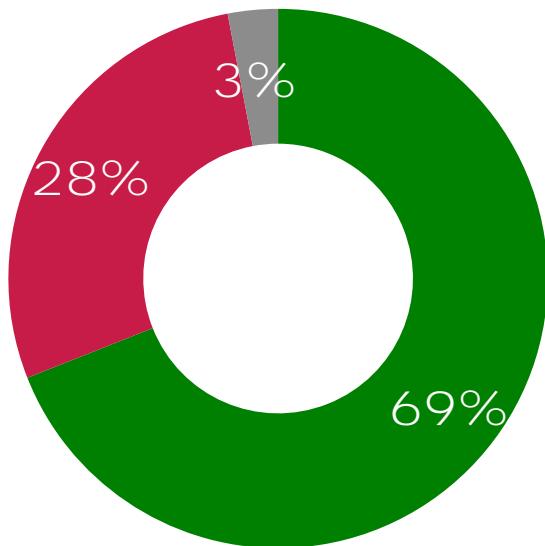
Le CPF dispose d'une forte attractivité auprès des personnes ayant un projet de formation

Q9. Pensez-vous utiliser le Compte personnel de formation pour votre projet de formation ?

Base : à ceux qui ont un projet de formation (37% des salariés du secteur privé, 48% des chômeurs ayant un projet de formation)

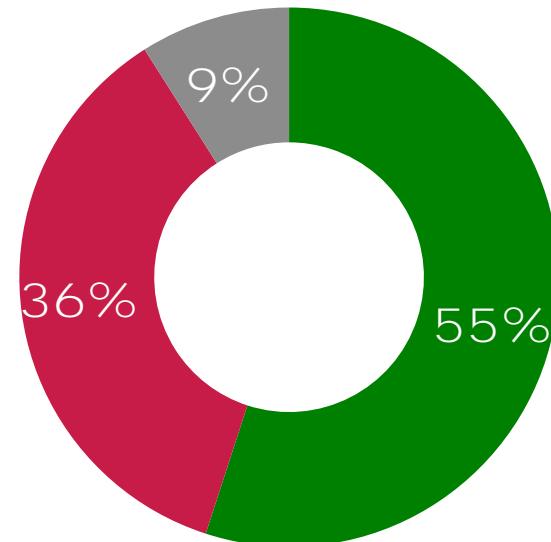
Salariés du privé

■ Oui ■ Non ■ Ne se prononce pas



Chômeurs

■ Oui ■ Non ■ Ne se prononce pas



Ont déjà entendu parler du CPA : 72%

Profils des personnes comptant utiliser le CPF pour leur projet de formation

Q9. Pensez-vous utiliser le Compte personnel de formation pour votre projet de formation ?

Base : à ceux qui ont un projet de formation (37% des salariés du secteur privé et 48% des chômeurs ayant un projet de formation)

Salariés du privé

Oui : 69%

Sexe	
Homme	68%
Femme	70%

Âge

18-24 ans 63%

25-34 ans 67%

35-49 ans 70%

50-64 ans 76%

Profession de l'interviewé

Cadres 64%

Professions intermédiaires 73%

Employés 69%

Ouvriers 67%

Taille de l'entreprise

Entre 1 et 9 salariés 59%

Entre 10 et 49 salariés 69%

Entre 50 et 299 salariés 77%

Entre 300 et 999 salariés 66%

1000 salariés et plus 69%

Secteur de l'entreprise

Industrie 72%

Commerce 73%

Service 64%

Chômeurs

Oui : 55%

Sexe

Homme 57%

Femme 52%

Âge

18-24 ans *

25-34 ans 64%

35-49 ans *

50-64 ans *

Dernier diplôme obtenu

Diplôme inférieur au BAC 53%

Diplôme supérieur ou égal au BAC 57%

Durée de la période sans emploi

Moins d'1 an 55%

Entre 1 et 2 ans *

Plus de 2 ans *

* Bases trop faibles pour afficher des résultats



Principaux enseignements



Principaux enseignements

Promesse de campagne de François Hollande en 2012, la réforme de la formation professionnelle a été adoptée au 1^{er} semestre 2014 au Parlement et s'est traduite concrètement à partir de janvier 2015 avec le lancement du Compte Personnel de Formation (CPF). Aujourd'hui intégré au Compte Personnel d'Activité (CPA), le CPF donne droit aux actifs à des heures de formations sous certaines conditions.

Cette enquête menée auprès de salariés du secteur privé et de chômeurs met en lumière une notoriété correcte de ces dispositifs 2 ans après leur lancement, bien que très imparfaite, mais un premier enseignement s'impose : la formation continue ne semble pas être un réflexe pour les salariés du privé, et s'impose comme élément clef uniquement auprès de chômeurs ayant un profil très particulier.

La formation professionnelle : une priorité de la politique de l'emploi qui peine à s'imposer auprès des salariés

Moins de 4 salariés du privé sur 10 déclarent avoir un souhait, plus ou moins lointain, de formation (37%), dont 14% dans l'année qui vient. Un potentiel en termes d'effectifs salariés impactés qui peut s'avérer in fine très important.

- Dans le détail, les hommes sont plus susceptibles de s'engager dans un projet de formation professionnelle que les femmes, tout comme les moins de 35 ans et les salariés issus du secteur des services.
- L'objectif principal de ces salariés ayant un projet de formation est d'améliorer leurs compétences dans leur emploi actuel (38%), avant de progresser au sein de leur entreprise actuelle ou au sein d'une entreprise du même secteur (33%). A priori peu de mobilité en termes de secteur donc, 28% seulement déclarant vouloir changer de métier, sauf pour les 50-64 ans (37%) et les moins diplômés (< au Bac : 32% contre 19% des Bac ou plus).

Du côté des chômeurs, 48% déclarent vouloir mettre en place un projet de formation, dont 30% dans l'année qui vient. Bien que plus élevé qu'auprès des salariés en emploi, ce taux paraît assez faible au regard de la situation d'inactivité de cette population, voire inquiétant pour certains profils spécifiques : les plus fragiles sur le marché de l'emploi apparaissent comme les moins enclins à réaliser une formation.

- Les femmes, les séniors (50-64 ans), les moins diplômés et les chômeurs de plus longue durée (1 an ou plus) déclarent moins un souhait de formation que le reste des chômeurs.
- Auprès des chômeurs ayant un souhait de formation, celle-ci devrait leur permettre en premier lieu de changer de métier (59%), moins de la moitié cherchant à progresser ou s'améliorer dans leur métier initial (38%).

Principaux enseignements

Une proportion relativement similaire de salariés du privé (55%) et de chômeurs (60%) ayant un souhait de formation déclare en avoir déjà parlé, signe **d'une** réflexion plus avancée sur le projet. Si le point de contact des salariés se situe au sein de leur entreprise (84%), via notamment leur responsable hiérarchique (55%), le référent quasi-unique des chômeurs est Pôle Emploi, l'APEC ou une mission locale (93%).

Auprès des personnes **n'ayant** pas de souhait de projet de formation, les raisons expliquant ce choix sont assez claires :

- Un tiers des salariés du privé se disent satisfaits de leur situation professionnelle, une même proportion estimant tout simplement ne pas en avoir besoin. A noter que 55% des 50-64 ans jugent **qu'ils** sont trop proches de la retraite pour se lancer dans un tel projet.
- 36% des chômeurs jugent ne pas en avoir besoin, et 35% ne pensent pas avoir les moyens financiers pour pouvoir mener un projet de formation.

Le CPF bénéficie **d'une** bonne notoriété mais sa connaissance reste très parcellaire

Des deux dispositifs testés, le CPF, mis en place depuis 2 ans, est le plus connu des salariés comme des chômeurs. 67% des salariés et 44% des chômeurs en ont entendu parler, le CPA bénéficiant **d'une** notoriété moindre, **puisque** il est connu par 58% des salariés et 35% des chômeurs. Notons tout de même ici que ces dispositifs de formation sont davantage connus des salariés que de la cible première. Les chômeurs ont, sur ce point particulier, un net déficit **d'information** sur leurs droits et possibilités de formations : 49% seulement ont entendu parler du CPF ou du CPA, contre 75% des salariés.

- Auprès des salariés comme des chômeurs, les plus âgés ont davantage entendu parler de ces dispositifs que les plus jeunes. Par ailleurs, les moins qualifiés (employés et ouvriers, moins diplômés) et les moins internautes souffrent également **d'un** déficit **d'information**.
- A noter que la notoriété de ces dispositifs croît avec la taille de **l'entreprise**, alors que les salariés du secteur du commerce pâtissent **d'une** moins bonne connaissance que les salariés de **l'industrie** ou des services.

Ces dispositifs semblent plutôt bien connus, notamment auprès des salariés, mais cette connaissance est très parcellaire. Si 67% des salariés ont déjà entendu parler du CPF et 58% du CPA, seule une minorité a une idée précise de ce dont il **s'agit** (respectivement 39% et 28%). De même, auprès des 44% des chômeurs ayant entendu parler du CPF et 35% du CPA, seuls 2 sur 10 savent précisément de quoi il **s'agit** (respectivement 25% et 17%).

Principaux enseignements

Par ailleurs, les modalités détaillées du CPF ne sont connues que par une faible part de ces populations. 3 salariés en ayant entendu parler sur 10 déclarent connaître le nombre **d'heures** dont ils disposent (31%), les formations auxquelles ils ont accès (28%) ou le mode de financement (28%). Une même proportion de chômeurs ayant entendu parler du CPF déclarent connaître les formations disponibles (32%) et le mode de financement, et seuls 20% connaissent le nombre **d'heures** dont ils disposent. Au final, seuls 7% de **l'ensemble** des salariés du privé et 5% des chômeurs connaissent les modalités du CPF.

La connaissance du CPF ou du CPA se fait, pour les salariés, **d'abord** via leur entreprise (56% de ceux en ayant entendu parler). A noter que le bouche à oreille est cité à hauteur de 24%, voire à 50% par les 18-24 ans connaissant au moins un des dispositifs, ainsi que la campagne **d'information** déployée par le ministère des affaires sociales (18%). Les chômeurs ont entendu parler du CPF et/ou du CPA par Pôle Emploi (33%) ou un autre organisme **d'emploi** et de formation (10%), mais ont également été informés via la campagne **d'information** ministérielle (28%). Le bouche à oreille joue aussi un rôle important auprès de cette population (23%).

Le CPF, dispositif attractif pour les populations en demande de formation

Après présentation du dispositif, 69% des salariés et 55% des chômeurs ayant un projet de formation pensent utiliser le CPF pour le mener à bien. Cette attractivité est davantage marquée encore auprès de ceux ayant déjà entendu parler du dispositif, plus de 7 sur 10 comptant mobiliser leur CPF pour leur projet (72% des chômeurs et 71% des salariés ayant un projet de formation).

Ramené à **l'ensemble** de chaque population, ce sont près **d'un quart** des salariés (25%) et des chômeurs (27%) qui pourraient se tourner vers ce dispositif, taux qui illustre le fort potentiel du CPF.

*Malgré une culture de la formation qui peine à s'imposer, surtout auprès des salariés du privé mais aussi auprès des publics les plus fragiles sur le marché de l'emploi, la notoriété des dispositifs de formation CPF et CPA est très encourageante. Si la connaissance du CPF par les salariés et les chômeurs est peu solide, ce dispositif bénéficie **d'une forte attractivité** pour les actifs ayant un projet de formation, attractivité décuplée par la connaissance du dispositif.*

*Si la priorité semble être de continuer à communiquer auprès des populations cibles afin **d'accroître** le potentiel de salariés et chômeurs utilisant le CPF, il **s'agira** de faire attention à ne pas laisser de côté les populations les plus fragiles sur le marché de l'emploi ou ayant le plus de difficultés à retrouver un emploi en essayant de trouver des canaux **d'information** spécifiques pour les sensibiliser à leurs droits.*

**PIÈCE JOINTE 2 :
ETUDE QUALITATIVE RELATIVE AU CPF**

**BVA-SGMAP-IGAS
MAI 2017**



Etude relative au « Compte personnel de formation »

Rapport d'étude qualitative

Contacts BVA

Anne-Laure GALLAY – Directrice des études institutionnelles

Badiaa GARIB - Chargée d'études qualitatives

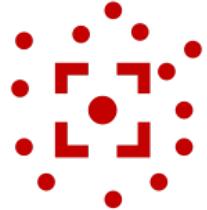
SOMMAIRE

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE	P3
RÉSULTATS DÉTAILLÉS	P7
I. L'image du CPF et les vecteurs de communication à son égard	P9
II. Les étapes des parcours	P27
III. Test du site	P50
CONCLUSIONS ET RECOMMANDATIONS	P56

CONTEXTE, OBJECTIFS ET MÉTHODOLOGIE



Le contexte de l'étude



- ❖ Le Compte Personnel de Formation a été créé par la loi du 5 mars 2014 et mis en place à compter du 1er janvier 2015.
- ❖ Il permet à toute personne active, dès son entrée sur le marché du travail et jusqu'à la date à laquelle elle fait valoir l'ensemble de ses droits à la retraite, d'**acquérir des droits à la formation** mobilisables tout au long de sa vie professionnelle. L'ambition du CPF, et plus généralement du CPA dans lequel il s'intègre, est ainsi de contribuer, à l'initiative de la personne elle-même, au **maintien de l'employabilité et à la sécurisation du parcours professionnel**.
- ❖ Deux ans après son lancement, l'IGAS a souhaité faire le point sur le dispositif. Pour cela l'IGAS a mis en place plusieurs démarches de retour d'expérience auprès des partenaires sociaux impliqués. Elle a souhaité également **évaluer le dispositif via une démarche d'écoute des utilisateurs potentiels et des utilisateurs** afin de :

Mieux cerner les pratiques

Obtenir des données de cadrage et des indicateurs de notoriété et d'usage auprès des salariés et des demandeurs d'emploi

Identifier des pistes d'optimisations

Favoriser l'utilisation du CPF et optimiser les parcours qui mènent à sa mobilisation auprès des personnes ayant un projet de formation en repérant les difficultés – ou à l'inverse les bonnes pratiques - rencontrées tout au long du parcours

Objectifs de l'étude



Cette étude visait plusieurs objectifs :

- ❖ Collecter et comprendre les **motivations au projet de formation** et au **choix du CPF comme moyen d'y parvenir**
- ❖ Reconstituer les **parcours des usagers**, de l'élaboration du projet jusqu'à l'acceptation de la formation/la tenue de la formation/l'abandon du projet
- ❖ Identifier les **leviers et les freins à l'utilisation et la mobilisation du compte CPF**
- ❖ Recueillir les **perceptions concernant le site Internet** et les **attentes** à son égard.
- ❖ Obtenir des **retours d'expérience sur la formation effectuée**

BVA expose dans les pages ci-après les résultats de cette étude qualitative.

Le dispositif méthodologique



24 entretiens téléphoniques d'une durée de 1h30 sur toute la France du 28 avril au 19 mai

2 cibles

8 entretiens auprès de personnes ayant ouvert un compte Internet sur le site du CPF, en vue de réaliser un projet de formation précis mais n'ayant pas validé de formation

- 2 salariés n'ayant pas effectué de demande de formation
- 1 demandeur d'emploi n'ayant pas effectué de demande de formation
- 3 salariés dont la demande de formation a été refusée
- 2 demandeurs d'emploi dont la demande de formation a été refusée

16 entretiens auprès de personnes ayant validé un projet de formation :

- 14 salariés dont la demande de formation a été acceptée
- 2 demandeurs d'emploi dont la demande de formation a été acceptée
 - Dont 8 ayant effectué leur formation et 8 en cours de formation

Les critères de panachage

Au sein de chaque cible, un panachage selon les critères suivants :

- ½ hommes, ½ femmes
- Mix en termes d'âge
- Panachage non cadres/cadres
- Panachage de la taille d'entreprise pour les salariés (- de 10/ 10 à 50/51 à 250/250 à 1000/ + de 1000)
- Panachage du secteur d'activité

Les interviewés ont été recrutés sur la base :

- *du fichier des personnes volontaires pour participer à des enquêtes sur le CPF (Fichier de la CDC)*
- *D'un emailing envoyé aux personnes ayant ouvert un compte sur le site.*

RÉSULTATS DÉTAILLÉS



Préambule



À noter : des situations professionnelles qui peuvent changer et, de fait, des personnes qui ont fait leur demande et leur parcours de CPF dans une situation qui n'est plus forcément la même au moment de l'entretien (par exemple demandeur d'emploi à ce moment et aujourd'hui en emploi...)

Le processus de demande de formation peut donc se poursuivre en parallèle de fluctuations de la vie professionnelle et de passages de l'activité vers le chômage ou inversement.

I. L'image du CPF et les vecteurs de communication à son égard



Un dispositif accueilli positivement

Un dispositif dans lequel le demandeur est au centre

- En toile de fond, un dispositif de formation qui répond à une **logique de personnalisation** :
 - Une terminologie qui le définit comme un compte « PERSONNEL » de formation
- Plus globalement, un principe de **formation hors des dispositifs classiques** / connus qui peut viser plusieurs finalités, de façon analytique :
 - La montée en compétence, dans le périmètre de son activité actuelle
 - La diversification des compétences et l'élargissement de son activité actuelle
 - Soit, enfin, un projet de reconversion
 - ...donc une possibilité de « rebondir » professionnellement, voire de s'épanouir, notamment en sortant d'un quotidien enfermant



Un accès à la formation dans une démarche personnelle qui est toujours valorisé... le CPF étant un outil pour ce faire

« Le CPF c'est mon compte à moi, mon compte perso. »
(Demandeuse d'emploi n'ayant pas effectué de demande de formation)

« C'est personnel, très centré sur la personne, très vertical, pour qu'elle puisse évoluer elle-même, répondant moins aux besoins de la société qu'aux envies de la personne. C'est comme une promesse de développement personnel. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Le CPF nous permet d'avoir des formations par rapport à notre parcours sur des lacunes ou des choses qui pourraient nous manquer ou nous permettre d'évoluer. »
(Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

« C'est la possibilité pour les salariés de se former dans des domaines spécifiques ou changer de domaine de compétences, dans des domaines qu'ils n'avaient pas envisagés avant. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée)

« Ca ouvre une perspective de formation dans un domaine qui n'est pas formation dans l'activité initiale sur laquelle on est dans l'instant T. » (Salarié dont la demande d'emploi a été acceptée)

Un dispositif identifié uniquement dans ses grands principes

- Un principe acquis par tous, qu'ils aient ou non mobilisé leur CPF : des heures de CPF qui s'acquièrent en travaillant, années après années
 - Un principe d'incrémation des heures acquises au titre du CPF
 - Un droit à se former
 - Un dispositif qui fait suite au DIF
 - Et un financement de formation *via* les heures acquises, mais également *via* le reliquat des heures DIF : pour certains la perception d'une forme de gratuité de la formation
- Un site CPF central dans le fonctionnement du dispositif
 - Un site Internet qui fait état de ces heures, soit qu'elles soient incrémentées par l'entreprise pour les heures CPF, soit qu'il faille les incrémenter soi-même pour ce qui concerne les heures issues du DIF
 - Des formations éligibles au CPF qui sont répertoriées sur le site
 - Un accès et une main sur son projet, *via* le site

« C'est l'ancien DIF : on n'a plus nos anciennes 24 heures qui apparaissaient sur notre feuille de paye. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« C'est un compte vraiment personnel. C'est un dispositif personnel. C'est intéressant car tous les salariés y ont droit. Chaque salarié a un compte crédité d'heures. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« Super car je ne finance pas ma propre formation ! » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« Pour moi, j'y ai droit, j'ai cotisé, et je dois passer par le site pour les faire valoir. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, services, TPE)

« Le CPF permet un suivi de nos droits et de ce qu'on peut en faire de façon autonome. Le site est pratique car il permet d'avoir toutes les infos concernant notre formation au même endroit. On a tout sur un même portail, sans avoir besoin de demander aux RH. On est assez autonomes dessus. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

 **Une base identifiée par tous. Pourtant, force est de constater que le niveau de connaissance détaillée du CPF s'avère beaucoup plus aléatoire**

Mais une kyrielle de zones d'ombre

Deux piliers différenciants du DIF qui ne sont pas identifiés de façon consensuelle

En filigrane, il apparaît que le champ et la nature du CPF, même pour ceux qui l'ont expérimenté, restent très majoritairement flous sur les deux bases principales qui le constituent (en différence avec le DIF)

L'autonomie

La dimension qualifiante /
professionnalisante



*Deux dimensions qui ont souvent dû être expliquées ou
réaffirmées pendant les entretiens, ce qui prouve qu'elles ne
sont pas acquises et spontanément associées au CPF*

L'autonomie : une dimension trop peu connue...

- Pour certains, le CPF offre la possibilité de **se former pour davantage d'employabilité**, sans que l'entreprise ne puisse soupçonner une volonté de trouver un autre emploi
- Mais **la majorité n'en effleure pas la possibilité** : il n'y a qu'un pas à penser que de nombreux potentiels bénéficiaires n'ont pas mobilisé leurs heures de CPF, pensant que la démarche ne peut se faire sans l'assentiment de l'employeur



Un esprit du CPF qui n'est pas suffisamment mis en avant, ce qui d'ailleurs peut constituer un frein, alors même que l'autonomie est un vrai levier

« A ce niveau-là, la seule différence c'est que le DIF il fallait avoir un accord de l'employeur alors que non avec le CPF. Le CPF est plus libre. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée)

« Le DIF, il fallait l'accord de l'employeur alors que le CPF, on a plus d'autonomie, on peut l'utiliser comme on veut. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« C'est à la personne de chercher la formation qui l'intéresse : c'est moins soumis aux désideratas d'une hiérarchie. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Je ne voulais pas que mon employeur le sache et je ne voulais donc pas demander à notre RH. On a peu d'infos par eux sur la formation professionnelle et continue de toute façon. Mon premier dossier je l'ai envoyé à un organisme mais ce n'était pas celui auquel on cotise. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

Une dimension d'autonomie qui a pu être dévoyée

- Des employeurs, émetteurs de l'information au sujet du CPF, qui sont souvent ressource dans le cadre de la constitution du dossier de formation, et qui peuvent donc être au courant de l'intention du salarié de se former
- Des contractants qui ont vu leur CPF instrumentalisé par leurs entreprises, en se faisant former au bénéfice de l'entreprise
 - Des formations réalisées « gratuitement », sans contribution financière de l'entreprise : de petites entreprises qui n'auraient pas les moyens de former leurs salariés
 - des formations qui se font hors temps de travail

Par exemple, une salariée à qui l'on signifie que la formation d'anglais dont elle a besoin pour évoluer n'est pas disponible car sur liste d'attente dans le plan de formation et qui va donc la réaliser via le CPF

- Pour autant, ce dévoiement du CPF au profit de l'entreprise n'est pas particulièrement critiqué



Un principe de confidentialité qui n'est pas sanctuarisé, et qui peut souvent être détourné



« Je voulais faire une formation en anglais depuis longtemps, mais surtout, j'avais l'opportunité d'évoluer sur un poste que je voulais,. J'ai demandé à avoir la formation en interne, elle existe, mais on m'a fait comprendre qu'il y avait de l'attente, beaucoup, donc en gros c'était impossible. Là ma RH m'a parlé du CPF, mais c'est vrai que, depuis qu'on en parle, ça les arrangeait bien. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée, industrie, GE)

Un dévoiement également possible par Pôle Emploi

- En filigrane, un manque d'information dommageable :
 - Des demandeurs d'emploi qui méconnaissaient cette possibilité de formation alors qu'ils étaient suivis par un conseiller
 - Pas de communication ni de pédagogie à l'égard du CPF
- Des instances publiques qui ont pu également instrumentaliser le CPF :
 - Plus précisément, des conseillers Pôle Emploi qui accèdent au CPF sans en informer les demandeurs d'emploi ou qui imposent une formation
 - Une utilisation du dispositif de laquelle le DE est exclu
 - Des demandeurs d'emploi totalement passifs à cet égard

Par exemple, une demandeuse d'emploi qui s'est aperçue que son compte avait été débité par son conseiller Pôle Emploi sans son accord



Un outil qui peut parfois être détourné

Côté DE

« Au départ rien du tout, je ne savais pas trop ce que c'était. » (Demandeuse d'emploi n'ayant pas effectué de demande de formation)

« Ils se sont servi sur le CPF. La deuxième formation étant refusée, j'y suis allée et les heures de la première formation ont été décomptées au mois d'octobre alors que la formation était en juin. Ils se sont servis alors qu'ils m'avaient dit que c'était une AFC et que c'était avec pôle emploi et une formation non indemnisée. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

« J'ai mon CPF mais je ne dispose pas de mes heures CPF comme je l'entends et ils m'ont dit que c'est eux qui avait la main sur le CPF et qui décident quelle formation on peut faire ou pas ; on m'a fait comprendre que c'est comme ça et pas autrement. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

Une dimension qualifiante qui ne se comprend qu'au moment du montage du dossier CPF

Une dimension qualifiante qui n'est pas acquise au préalable

- Des différences ténues entre formation qualifiante, certifiante et professionnalisante
 - Le CPF est identifié comme un dispositif permettant de réaliser des **formations à visée professionnelle**, non occupationnelle, et permettant de faire valoir un savoir validé par des autorités agréées
 - Quand la dimension professionnalisante est identifiée, elle met du poids au dispositif et aux formations
- Néanmoins, ce n'est pas un problème pour la majorité des interviewés, puisque c'est le fait d'être formé qui importe



Un « poids » et un sérieux des formations qui sont insuffisamment mis en avant

« Ce sont des formations diplômantes ou avec un titre professionnel. J'y suis allée pour quelque chose de précis donc je ne me suis pas renseignée sur toutes les formations qu'on peut faire. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« Ces heures peuvent servir à valider un diplôme ou développer des connaissances dans son métier et sans doute à développer des compétences dans un autre domaine. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée, commerce, ETI)

« A priori on peut en faire un paquet parce que on peut faire des formations courtes, qui sont des formations qualifiantes et on peut faire des formations qui sont diplômantes et on peut aussi faire des remises à niveau. Je pense que c'est un éventail qui est large. » (Salarié dont la demande de formation a été refusée, commerce, TPE)

Des aspects du CPF qui demeurent obscurs (1/2)



La méconnaissance du fonctionnement du CPF concerne également des questions plus terre-à-terre diversement maîtrisées selon les profils. Force est même de constater que les personnes qui ont bénéficié du CPF et qui ont terminé leur formation ne sont pas davantage certaines que les autres sur ces aspects...

👉 Quid des publics concernés ? : des salariés qui en ont bénéficié mais qui ne savent pas si les demandeurs d'emploi y ont droit... De façon vraisemblable, un univers de rattachement du CPF, à la suite du DIF, qui est spontanément celui de l'entreprise

👉 Quid également des salariés du public ? Des indépendants ? (un questionnement que certains peuvent se poser pour leurs proches)

👉 Quid de la durabilité des heures de DIF et de leur transfert ? : une question qui se pose plus naturellement pour les personnes qui ont changé d'employeurs, pour les demandeurs d'emploi récents et pour les profils multi-employeurs ou qui ont des contrats précaires.

👉 Quid de la logique de monétisation des heures CPF ? un coût de l'heure ou des formations plus ou moins onéreuses selon le niveau qu'elles requièrent / qu'elles dispensent ?

👉 Quid de l'alimentation du compte CPF ? → Des plafonnements méconnus, un calcul d'heures méconnu... et de toute façon, des logiques, si elles existent, qui ne concernent que les salariés à temps plein

« Ah je ne savais pas du tout que les chômeurs pouvaient y avoir droit. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« Les heures de DIF on ne nous dit pas jusqu'à quand elles sont disponibles. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, service, TPE)

« Franchement, je ne comprends pas, moi ça a été gratuit pour un certain nombre d'heures, mais est-ce que une heure de CPF donne droit à une heure de formation ? » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, TPE)

« On a un droit de 24 heures par an mais concrètement comment c'est financé ou acquis, je ne sais pas. J'imagine que c'est par rapport aux heures travaillées dans l'entreprise. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

Des aspects du CPF qui demeurent obscurs (2/2)



- 👉 Quid de la prise en charge financière de la formation? Complète ou partielle ? si complète, par quel organisme ? Si partielle, avec un reste à charge pour le demandeur ?
→ Un frein résiduel, en particulier pour ceux qui n'ont pas encore effectué de démarches avancées

- 👉 Quid enfin des formations éligibles? À noter que la possibilité de passer son permis de conduire ou l'accompagnement à la création d'entreprises ne sont pas du tout connus

- 👉 Une relation très opaque entre les différents organismes
 - 👉 Des organismes financeurs comme l'OPCA identifiés au moment du montage du dossier non préalablement
 - 👉 Une relation entre le centre de formation et les financeurs méconnue et sans transparence
 - 👉 De la même façon, une implication de l'employeur dans l'accord pour une formation qui n'est pas claire le cas échéant



Autant de zones d'ombre qui demeurent, même auprès de ceux ayant réalisé une formation.
En creux, un dispositif qui n'est donc pas explicite.

« Je n'ai pas compris qui finance quoi, ce qui reste à la charge de l'employeur. J'ai l'impression que mon employeur n'a pas beaucoup payé mais c'est toujours délicat de demander des formations à son employeur car on ne sait pas trop combien ça lui coûte. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« Je ne savais même pas si la personne avait à payer de sa poche ou si c'était un organisme d'Etat ou un pot commun auquel cotisaient toutes les entreprises donc c'est peu engageant car on se dit qu'on risque de devoir financer sa formation pour tout ou partie. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« 'Aide à la création d'entreprise' : je ne me serai pas attendu à trouver ça sur le CPF car c'est le compte personnel de formation or la création d'entreprise n'est pas une formation, je ne le perçois pas comme tel en tout cas. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« C'est un vrai problème, on ne sait pas qui s'occupe de quoi, l'OPCA je ne savais même pas que ça existait par exemple, et je ne sais toujours pas qui c'est. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, services, TPE)

Un dispositif peu explicite

Un dispositif dont les modalités de fonctionnement ne sont pas assez explicites, ce qui en pénalise son appropriation :

- Des bénéfices par rapport au DIF qui ne sont pas toujours patents, alors même qu'une fois connus, ils paraissent favorables
- Plus globalement, un dispositif finalement peu différencié dans un univers de la formation professionnelle lui-même déjà dense et complexe en raison d'une multiplication d'acronymes et de conditions d'éligibilité

Un déficit d'information à l'égard du CPF

Des vecteurs d'information qui délivrent une information parcellaire

La compréhension limitée du CPF est souvent due à un déficit global d'information à l'égard du CPF

- Une **communication institutionnelle peu visible**
 - Quelques rares souvenirs de communications à la TV ou sur Internet, mais qui n'ont vraisemblablement pas été incitatifs
 - Une découverte de l'existence du CPF au hasard d'une recherche de formation → un CPF qui n'apparaît pas prioritairement dans les référencements
- Un **bouche-à-oreille probablement efficient**, mais qui suppose que des collègues ou des proches aient entrepris le parcours
- Des **employeurs qui se sont parfois contentés d'une communication à minima**...ce qui laisse à penser à certains salariés une rétention d'information, le CPF étant pour l'employeur probablement défavorable
 - Un message au moment du passage du DIF au CPF qui a la plupart du temps été un message d'annonce...et non une information dûment détaillée
 - ...alors même que c'est souvent par cet intermédiaire que de nombreux salariés se sont davantage intéressés au CPF et à ses possibilités : une démarche qui repose sur un fort volontarisme
- Des organisations syndicales et des comités d'entreprise particulièrement muets sur le sujet.



Un dispositif qui n'est pas valorisé par les acteurs « naturels » qui peuvent en parler

« Ce n'est pas très connu car beaucoup d'employeurs ne l'ont pas fait savoir donc c'est un peu de l'argent à fonds perdus. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« La transition entre le DIF et le CPF n'était pas simple : personne n'avait d'info. Il y a eu pas mal de flottements sur comment ça marchait et pendant 6 mois, on ne savait pas où on allait. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« C'est mon actuel associé, il m'a dit que sa femme lui avait parlé du compte personnel de formation pour faire des formations donc j'ai tapé sur internet compte de formation et on est tombé sur ce compte-là. » (Demandeuse d'emploi n'ayant pas effectué de demande de formation)

« Lors d'une réunion de CE, les RH nous en avaient parlé pour dire qu'elles allaient mettre en place une information aux salariés, avec le remplacement du DIF par le CPF. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

Une démarche d'information modulée selon plusieurs critères

En revanche, force est de constater que les interviewés n'ont pas tous eu le même degré de maturité et n'ont pas disposé des mêmes moyens pour maîtriser les arcanes du CPF. Ces différences se structurent autour de trois axes principaux :

1. La proximité au sujet

- Les connaisseurs : des salariés déjà sensibilisés à la formation, qui ont connu le DIF et l'ont éprouvé, avec des emplois au cœur de ces préoccupations (proches des RH par exemple)
- Vs. les néophytes : des métiers très éloignés de ces préoccupations, des salariés n'ayant jamais exprimé le besoin d'être formé / d'évoluer

2. L'accompagnement

- Des salariés qui évoluent dans des structures dans lesquelles les RH / les dirigeants ont joué le jeu et ont communiqué sur le sujet en amont
 - Dans certaines grandes structures, l'existence de référents dédiés à la compréhension / à la communication autour du CPF au moment du passage DIF / CPF
- Vs. des salariés qui évoluent dans des entreprises qui n'ont pas communiqué sur le CPF dans le détail
- Vs. des structures d'accompagnement des demandeurs d'emploi sujettes à l'aléa du conseiller et de son niveau de connaissance du dispositif

3. Le besoin

- Une curiosité personnelle pour la formation, un projet défini ou anticipé
- Vs. des salariés beaucoup plus passifs par rapport à l'opportunité d'être formé
- Vs. l'urgence de changer d'emploi / d'évoluer

Un dispositif peu accompagné en termes d'information

Le dispositif CPF n'est pas particulièrement mis en avant par les différents acteurs qui en ont la connaissance et qui pourraient s'en faire les relais (employeurs, conseillers en évolution professionnelle, centres de formation, etc.)

De fait, le nombre relatif de personnes y ayant droit et l'ayant finalement mobilisé s'explique, en forme d'hypothèse, par la faible diffusion de son existence et des bénéfices qu'il recèle

→ Un dispositif qui n'est pas encore un réflexe

Une information préalable à 360° qui est un prérequis à son succès

De fait, un dispositif qui mériterait :

- D'être d'avantage **DIFFÉRENCIÉ DU DIF** sur les deux piliers qui le constituent (autonomie sans accord de l'employeur et dimension qualifiante) et ses bénéfices : un parcours à la main du demandeur, une possibilité de se former, d'évoluer, voire de se reconvertir
- D'être **CLARIFIÉ ET EXPLICITÉ** en ce qui concerne son champ : les publics des salariés du privé (en continu ou intermittents) et les demandeurs d'emploi, le transfert et la durabilité des heures DIF, les mécanismes de financement et éventuellement le reste-à charge
- De **MOBILISER TOUTES LES PARTIES PRENANTES** de façon transversale, autant que faire se peut (employeurs, délégués du personnel, Pôle Emploi, etc.)
- D'**ÊTRE DAVANTAGE PILOTÉ** : autant l'autonomie est valorisée, autant il apparaît qu'il manque cruellement de référent en cas de défection des référents naturels (entreprise, Pôle Emploi, APEC, CCI, etc.)

→ UN ACCOMPAGNEMENT À CRÉER AU-DELÀ DU SEUL SITE

II. Les étapes des parcours



La constitution du projet (1/3)

Une étape qui répond à différentes logiques selon les déclencheurs de la mobilisation du CPF



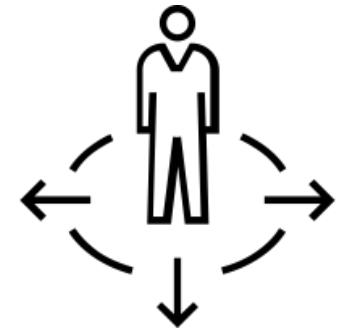
Les « bloqués »



Les « ambitieux »



Les « passifs »



Les « opportunistes »

Les projets pré-médités

Les projets non construits au départ

La constitution du projet (2/3)

Les « bloqués »

- Des salariés peu diplômés dont l'évolution est bloquée. Ils sont parfois peu rémunérés et/ou confrontés à des problèmes d'ambiance au travail qui se chronicisent
- Des demandeurs d'emploi dont le bagage en termes de diplôme et l'expérience professionnelle les empêchent de trouver un emploi dans un bassin d'emploi saturé : leur période de chômage est l'occasion d'acquérir un niveau de qualification supérieure et maximiser les chances de retrouver un emploi en phase avec leurs aspirations
→ un besoin de changer, d'évoluer, notamment en termes de postes / de rémunération, voire de se reconvertis



« J'avais préparé un dossier pour un Fongecif parce que ça n'allait pas du tout, l'ambiance, on me demandait de travailler plus, on a été racheté et c'était impossible de discuter avec mon manager. Quand on n'est pas bien dans son entreprise, on cherche sur Internet ce qu'on pourrait faire. »
(Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

Les « ambitieux »

- Des salariés et demandeurs d'emploi plutôt diplômés, toujours en attente d'apprendre avec une volonté d'être plus performant pour eux / pour l'entreprise. Ils ont déjà bénéficié de formation et y ont pris goût.
→ un besoin d'évoluer en général, ils ont souvent « série » en amont ce sur quoi ils voulaient être formés



Je voulais faire un Master management pour me redonner des compétences, valoriser mon CV par rapport à mes nouvelles fonctions, m'améliorer dans le management de PME, pour mes équipes et l'entreprise elle-même. Avoir une formation certifiante : avoir un diplôme reconnu pour mon CV. » (Salarié n'ayant pas effectué de demande de formation, Services, PME)

Le CPF est une aubaine pour réaliser leur projet de formation. C'est la confrontation entre l'annonce de l'existence du CPF et leur projet qui les incite à souscrire au CPF et à s'informer à son égard



« C'était du complément, dans la vie il faut avoir plusieurs cordes à son arc. Chariot élévateur c'est bien mais y en a déjà beaucoup qui l'ont alors que la grue, y a moins de chauffeurs qui l'ont. Donc ça faisait une corde de plus à mon arc. » (Salarié dont la demande d'emploi a été acceptée, service, ETI)

La constitution du projet (3/3)

Les « passifs »

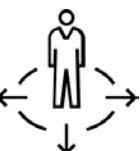
- Ils ne sont **jamais vraiment posé la question de la formation**
- Ils n'ont **pas spécialement besoin d'évoluer**
- Ils ont **peu fait de formations internes**
→ Souvent juste inscrits sur le site, ils envisagent la formation par mimétisme par rapport à des collègues ou des proches qui se sont déjà formés ou parce que l'employeur l'a suggéré.



« Une partie des collègues étaient embauchés en alternance et une fois, il y avait un candidat plus que trentenaire alors je me suis dit : pourquoi pas moi ? L'idée a germé. Mon frère est dirigeant d'entreprise, il n'avait pas le Bac et a réussi à arriver là donc en les voyant, ça m'a mis le pied à l'étrier. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

Les « opportunistes »

- Des **salariés dont le besoin de formation intervient à un moment où il leur est demandé d'évoluer sur leur poste / dans leur entreprise**
- Des **demandeurs d'emploi qui peuvent être encouragés** à réaliser une formation par les structures d'accompagnement
→ Ils envisagent une formation dans un contexte particulier



« En discutant au niveau boulot, je me suis rendue compte que je n'avais pas d'évolution de carrière, si ce n'est postuler sur le poste de ma chef. On a pile 10 ans d'écart et comme on est dans une association spécifique avec de la gestion comptable lourde, je me suis dit : le jour où ma chef va partir, ils vont me mettre quelqu'un qui n'aura pas la spécificité de notre association donc fatallement, il va s'appuyer sur moi donc tant qu'à faire le boulot de l'autre, ça vaut le coup de faire une formation pour me laisser une chance de pouvoir postuler car au niveau diplôme, je n'ai pas le niveau pour pouvoir postuler aujourd'hui. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

Le CPF est le déclencheur d'un intérêt pour la possibilité de se faire former : le projet se construit parce qu'il est incité et parce que le CPF a ouvert cette possibilité



« Ça m'a permis d'envisager une formation parce que le licenciement économique se profilait. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée, service, PME)

L'inscription sur le site du CPF



- Une démarche **assez simple en autonomie**
 - Un numéro de sécurité sociale bien identifié
 - Un remplissage des données personnelles limpide
 - En revanche, davantage de difficultés à trouver le code APE
- Pour autant, une **vraie difficulté à inscrire ses heures DIF**
 - Un site jugé peu clair à ce stade
 - La nécessité de rappeler des entreprises qui n'ont pas transmis le solde d'heures DIF et pas de réflexes d'aller les chercher sur la dernière feuille de paye concernée
 - Plus encore, des difficultés accrues quand le salarié est multi-employeurs...ou quand l'entreprise est fermée...ou encore quand les relations avec l'ancienne entreprise sont mauvaises
 - Surtout, **un remplissage par le demandeur de formation qui soulève de nombreuses questions :**
 - Qui comptabilise les heures de formation ?
 - Le site du CPF peut-il vérifier la véracité de ces données ?
 - Quelle assurance que les heures données par les entreprises antérieures sont correctes ?



Une étape aisée, à cette seule exception de la récupération des heures DIF

« Je l'ai fait tout seul. De mémoire, c'était très rapide et simple. J'ai retrouvé les informations rapidement, le numéro de sécurité sociale et un mot de passe. Je ne me rappelle plus du détail mais ce n'était pas compliqué. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« La création de mon compte c'était facile. » (Salarié dont la demande de formation a été refusée, commerce, TPE)

« Après ce qui était compliqué c'est l'abondement des heures, parce que là fallait que je déclare et là ça été un peu la galère. » (Salarié dont la demande de formation a été refusée, commerce, TPE)

« Moi j'ai rentré mes heures DIF, mais déjà pour les avoir, ça a été compliqué : mon ancien employeur, on est parti un peu fâchés, ils ne m'ont pas tout de suite répondu. Et puis je mets 50 heures, mais c'est moi qui le rentre : est-ce que c'est vrai ? Moi je ne sais pas si le CPF peut vérifier. Il faudrait quand même que ce soit fait automatiquement. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, service, TPE)



Les critères de choix de la formation

Plusieurs paramètres entrent en compte dans le choix de la formation :

- Le **contenu de la formation** et son adéquation aux besoins
- Mais qui n'est pas toujours le critère décisif par rapport au choix final. En effet, les **modalités pratiques** de la formation peuvent parfois passer au premier plan car ils renvoient à des contraintes fortes en termes d'organisation pour l'individu :
 - Le **lieu de la formation**
 - Les **modalités de formation** : en présentiel ou non, sur le temps de travail ou hors temps de travail
 - Les **dates de session, l'échéancier, le nombre de sessions** par semaine
- Enfin, pour ceux qui ont déjà réalisé des formations avec un organisme en particulier, le **choix du même organisme** peut être le premier facteur de choix

 **Des choix qui se fondent aussi sur des modalités pratiques**

« En fonction du descriptif des compétences pour les BTS, j'ai rapidement fait mon choix. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

« J'ai choisi la formation qui correspondait le plus en fonction du contenu par rapport à mon quotidien et pour parfaire mes compétences au niveau communication clients / fournisseurs et avoir plus de connaissances sur un logiciel. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« La formation que j'ai choisie était pas loin de chez moi. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« Je me déplace beaucoup en France et à l'étranger donc le présentiel physique est difficile : c'est préférable en ligne. J'ai donc cherché quelque chose de simple, rapide, efficace, utile et sans présentiel physique. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Je connaissais l'organisme de formation car j'avais déjà pris des cours d'allemand avec eux et je savais que le prof était un vrai allemand. Comme j'avais déjà commencé avec ce prof en DIF, il connaissait ma société et le vocabulaire, il avait l'historique de mon parcours. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

L'accompagnement dans le choix de la formation



Une étape qui met en lumière de vraies différences entre les profils :

- Soit des **demandeurs accompagnés** : des RH / des CEP aidants (par ex : donne le code de la formation) et force de proposition
- Soit des **demandeurs démunis** : en l'absence de projet concret et défini au départ, et d'accompagnement, des aspirants qui sont confrontés à un catalogue de formations jugé peu précis :
 - Pas d'indications précises sur les formations : leur contenu, le temps consacré, les heures CPF mobilisables
 - A noter que la navigation a permis de résoudre parfois ces impasses, mais de façon guidée uniquement
 - Des lieux de formation que l'on ne peut pas choisir, ce qui limite le champ (par exemple dans l'optique de changer de région ou quand le demandeur est à l'intersection de plusieurs départements, voire de plusieurs régions)
 - Dans le même ordre d'idée, certains se posent la question des formations qui leur sont proposées : en rapport avec leur profil ? Ou en rapport avec le bassin d'emploi dans lequel ils évoluent ?



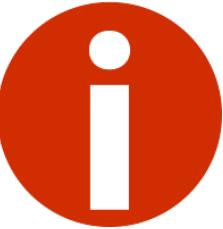
Un choix d'autant plus complexe que l'univers de la formation est très peu maîtrisé

« Le fait de laisser le salarié devoir s'occuper de tout sans connaître les rouages de la formation, l'entreprise s'est déchargée de cette partie-là, cela ne nous facilite pas le fait de pouvoir utiliser notre CPF. Au moins, le DIF il y avait des personnes compétentes derrière pour aider à monter le dossier. » (Salarié n'ayant pas effectué de demande de formation, Services, PME)

« On n'a rien, aucune information sur le lieu de la formation, les horaires, rien, faut appeler. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, industrie, GE)

« Moi j'habite entre la Somme et le Pas de Calais, je ne suis pas loin du Nord aussi. Je ne sais pas si les formations qu'on me proposait sur le site étaient liées à ce qu'ils voulaient, par exemple il y a de l'emploi comme ça ici, ou si c'est lié à mon lieu d'habitat, mais mon lieu d'habitat est au carrefour de plusieurs départements. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, service, TPE)

« C'est vrai qu'on ne sait pas si on peut faire une formation autre part, par exemple si on veut partir dans le sud. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, service, TPE)



Le choix de la formation : le recours à d'autres moyens d'information

En l'absence de dimension précise et claire des formations sur le site, les demandeurs :

- cherchent naturellement sur Internet **via** Google les formations éligibles, proches de chez eux, qui pourraient leur convenir
- contactent autant que faire se peut les organismes de formation qui les séduisent ou qui semblent correspondre à leurs attentes :
 - Une étape relativement simple, puisque les organismes de formation semblent très à l'écoute de leurs futurs « clients »
 - Pourtant, ceux-ci ne tiennent pas non plus de discours sur l'étape suivante (i.e. la contraction de la formation et les éléments qui importent aux demandeurs : nombre d'heures prises sur le CPF du demandeur, l'éventuel reste-à-chARGE)
 - Ces organismes leur envoient un dossier à remplir et un devis



À noter que l'OPCA, quand il est contacté, peut être aidant

 **Un site CPF qui n'est ni un réflexe ni suffisant dans la recherche d'une formation**

« J'ai fait une recherche par mot clef « Cariste ». C'est plutôt simple. Quand on a l'habitude d'aller sur internet, y a toujours une case recherche par mot clef mais je regarde toujours un peu à côté, je regarde les codes qui vont avec. ». (Salarié dont la demande d'emploi a été acceptée, service, PME)

« C'est la personne que j'ai rencontrée à l'OPCA je lui ai demandé si elle connaissait des organismes. Elle m'a donné un nom d'organisme de formation je les ai contactés, j'y suis allé et ça m'a plu. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée, commerce, PME)

« J'ai appelé directement le centre de formation, ils m'ont bien expliqué les choses. »
(Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)



Focus sur les abandonnistes



Des abandonnistes qui expliquent leurs renonciation par plusieurs raisons :

- Une démarche qui repose sur un volontarisme dont ils ne se sentent pas capables
- Une image qui les dessert : la nécessité d'imposer à leur entreprise le fait d'être formé
- Un site CPF jugé très opaque : une expérience déceptive, des formations peu engageantes telles que présentées, pas de référent ni de pédagogie....autrement dit, une autonomisation à l'extrême qui n'incite pas à investiguer davantage

« Comme je ne trouve rien, je vais sur Google et tape les termes qui m'intéressent et je cherche les écoles. Mais sur Google, c'est le vide abyssal ; j'ai donc attendu que ça se mette en place, j'ai tout arrêté. J'ai baissé les bras, et c'est trop compliqué pour le moment, je verrai plus tard. En tant que salarié, même si j'ai l'envie, je n'ai pas le temps de chercher trop longtemps l'information, ni le courage. L'état n'a pas joué son rôle, on n'arrive pas à trouver l'information. » (Salarié n'ayant pas effectué de demande de formation, services, PME)



Des profils insuffisamment accompagnés

La mobilisation du CPF selon trois modes opératoires

1. En mode autonome

- Des personnes autonomes du début à la fin, ce qui lui procure un sentiment de maîtrise et qui apporte une forme de gratification personnelle non négligeable
- Un cheminement anecdotique qui nécessite toutefois de l'aide à certains moments du parcours

« J'ai fait le dossier seul sur Internet. Ce n'était pas simple, il fallait s'inscrire avec des codes. Mais ensuite, ça a été fluide. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« J'avais une expérience de demande sur le site donc j'ai été un peu plus à l'aise dans la démarche et ça s'est très bien fait parce que j'avais une pratique. » (Salarié dont la demande d'emploi a été acceptée)

Force est de constater que les contacts CPF ne sont jamais cités comme des ressources lors de la mobilisation du CPF



2. En mode guidé

- Des salariés qui procèdent, comme avec le DIF, en se tournant d'emblée vers les RH pour initier le processus
- Des demandeurs d'emploi guidés par un conseiller qui peut même le cas échéant, constituer le dossier ou débiter directement les heures CPF du compte du demandeur...
- Des instances qui peuvent prendre un peu trop la main sur la mobilisation du CPF en dépossédant l'individu

« Je suis allée voir mes RH qui m'ont renvoyée vers le CNAM à qui j'ai demandé un devis. Je suis retournée voir ma RH qui m'a mis en relation avec Agefos. J'avais déjà créé mon compte. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« C'est le Fongecif qui a fait mon dossier. Je les ai autorisés à prendre les heures sur mon compte. Je leur ai laissé carte blanche. Moi je trouvais que c'était plus pratique vu que c'est eux qui ont géré » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

3. En mode mixte

- L'instigateur de la démarche est l'individu, mais interviennent certains acteurs (RH, APEC, Pôle Emploi, CCI...), notamment pour le montage du dossier
- Des centres de formation qui peuvent également être aidants : mise à disposition d'un ordinateur, personnel accompagnant le remplissage du dossier
- Un cheminement qui semble être le plus satisfaisant, mêlant implication personnelle et aide d'un interlocuteur

« Après avoir échangé avec la personne du centre de formation on s'est donné un RDV et on a constitué ensemble le dossier et on l'a validé ensemble et elle m'a fait des captures d'écran et j'avais un dossier sous le coude s'il y avait un problème. » (Salarié dont la demande d'emploi a été acceptée)

« Je suis allé voir mes RH pour leur demander quel type de formation je pouvais mettre en place avec le CPF. Ils m'ont donné le nom d'un organisme avec lequel j'ai pris contact. Les RH n'étaient pas moteurs, ils étaient statiques mais ils ont monté le dossier. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

La constitution du dossier de formation



Une constitution qui ne pose pas de problème particulier

- Un dossier qui se constitue assez vite sur le site CPF
- Une fois les devis obtenus, un dossier relativement simple à remplir, si ce n'est parfois le sentiment d'une multitude d'éléments à remplir ou à fournir
 - le problème n'est donc pas tant la difficulté à remplir le dossier que la multiplicité des éléments à produire
 - Pour autant, une aide toujours bienvenue, qu'elle émane des centres de formation ou des RH



Une étape sans problème majeur dont les individus se sortent de façon plus ou moins autonome

« Sur la partie administrative, rien à dire : c'était classique, simple, des allers/retours d'infos, quelque chose de normal quoi. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Ça a été assez rapide. J'ai commencé à y réfléchir en fin d'année et j'ai commencé la formation fin septembre. J'ai donc eu 10 mois pour faire les choses mais je les ai faites au dernier moment. J'ai fait les démarches en mai-juin et je n'ai pas enclenché le processus tout de suite donc j'y suis retournée en août et la formation a commencé en septembre. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« Y a eu des éléments du devis que j'ai dû modifier et j'ai dû poser beaucoup de questions. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée)

« C'était bien structuré. Y avait juste un travail de recherche pour remettre dans le dossier dématérialisé. » (Salarié dont la demande d'emploi a été acceptée)

« J'ai eu un peu de mal mais ce n'est pas impossible. Il y a des choses qui sont pas toujours évidentes comme le numéro de la formation et des fois ça vous bloque quand vous ne remplissez pas un champ. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée, service, GE)



Le financement (1/2)

Un point particulièrement opaque

- Des modalités de financement qui manquent de transparence
 - Il se peut d'ailleurs qu'il y ait plusieurs financeurs, ce qui complique encore plus la lisibilité du mécanisme
- Lorsque la validation du financement intervient tardivement, émerge alors la **crainte de devoir financer soi-même sa formation**
- *In fine*, le principal problème réside dans le fait que certains organismes codent leurs **offres en montant, alors que le CPF s'envisage en heures**

« La principale difficulté, c'est le financement. C'était complexe car personne n'avait de certitude sur la façon de financer, ni Pôle Emploi, ni le Fongecif comme j'avais déjà reçu ma lettre de licenciement mais j'étais encore dans l'entreprise et donc pas encore à Pôle Emploi. J'ai dû identifier l'OPCA. Le Fongecif m'a dit qu'il y en avait deux dans ma profession. J'ai appelé le CPF et j'ai eu un entretien téléphonique de qualité. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

« Pour le financement, c'était aux débuts du dispositif et on ne savait plus comment ça marchait, ni l'organisme de formation, ni la comptable de mon entreprise. Je suis même allé à l'APEC pour savoir comment procéder mais ils m'ont dit d'aller sur Internet car eux non plus ne savaient pas. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« Sur la partie financement, ce n'est pas clair. Quand c'est dans le cadre professionnel, c'est clair mais sinon, ce n'est pas du tout clair quand c'est à titre personnel. Les infos sont succinctes et pas toujours très engageantes car on ne sait pas comment est financée la formation et j'imaginais que j'allais être le financeur de ma propre formation. Ça peut être un élément bloquant même avant d'avoir le devis de sa formation. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« C'était compliqué pour le financement. On a dû faire appel à un autre organisme. C'était opaque en termes de prise en charge du financement. On a interrogé la CCI qui a dit qu'elle allait faire le contact avec l'organisme de financement mais aujourd'hui, je n'ai pas de réponse concrète. J'espère que le financement sera quand même pris en charge. S'il faut payer et être remboursé ensuite, on sera déçu par rapport à ça car c'est quand même une mauvaise surprise. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

Le financement (2/2)



Des situations avec un reste à charge exceptionnelles

- Pour des formations de niveau élevé : des profils volontaires et aisés socialement qui peuvent compenser à hauteur de leurs revenus
- Et, en cas de déplacements : transport, voire hôtellerie dans le cadre d'une formation à l'étranger
 - Parfois, des entreprises qui peuvent aider le salarié à prendre en charge ces dépenses

« J'avais pas assez d'heure, je les ai utilisées mais j'en avait pas assez. C'est le Fongecif qui a financé le reste parce que je remplissais certains critères pour prétendre au financement. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

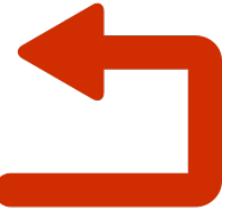
« J'ai dû payer 520 euros, ce n'est pas rien, mais bon je voulais vraiment faire cette formation de management, je suis cadre, c'est passé. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

« Aujourd'hui, je veux refaire une formation et j'ai à nouveau le même problème concernant le financement : j'ai un devis à 2 500 euros : Pôle Emploi finance à hauteur de 640 euros et ils me disent que ce financement n'est pas compatible avec le CPF. Pôle Emploi a posé la question au CPF mais n'a pas eu de réponse. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)



Une étape vraiment peu transparente qui peut être bloquante

La réponse à la demande de formation



Un point particulièrement crispant

- Des réponses qui peuvent aller d'**une semaine...à un mois**
- Pas d'indication de **délai de réponse maximal**
- Surtout, le sentiment de ne pas avoir d'indications sur le site du CPF : aucune mention d'un **accusé de réception**, d'un **état du traitement**
- En l'espèce, des individus qui ne savent pas vers qui se tourner :
 - Le réflexe majoritaire est de contacter le centre de formation choisi...qui ne sait pas forcément répondre
 - Le contact des organismes de financement (OPCA) s'avère beaucoup plus ardu car peu joignables par téléphone avec des horaires d'ouverture réduits



Une constitution du dossier plutôt simple, mais des délais de réponse jamais signifiés

Par ailleurs, un examen du dossier peu compris : par qui ? Comment ? Dans quels délais ?

« Dès que ça a été accepté, j'ai reçu sous les 8 jours mes identifiants de la plateforme de l'organisme de formation : ça a été relativement vite, j'ai eu un coup de téléphone pour m'informer que le financement avait été accordé. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« J'ai commencé ma recherche en mai, en juin ça a été validé pour commencer en juillet : quatre semaines, c'est un délai raisonnable pour quelque chose de tout compris. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Quand j'ai envoyé le dossier au bon organisme, on m'avait dit que j'aurais la réponse sous 15 jours / 3 semaines mais ça a mis environ 2 mois (vacances d'été au milieu). » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« J'ai eu l'accord in extremis, juste avant de commencer le cours, donc c'était un peu limite. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

« Le DAVA m'expliquait que je n'arriverais pas à obtenir l'autorisation du CPF dans les délais et il fallait que j'obtienne l'autorisation du CPF tant que j'étais encore salarié : il était important que ça soit finalisé avant la fin définitive de mon contrat de travail. Il me fallait obtenir des devis, des autorisations. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

Le refus de la demande de formation



Une grande frustration qui s'exprime pour des demandeurs vraiment en attente d'être formés

- Un processus de décision jugé flou :

- Un émetteur du refus parfois oublié, probablement du fait de la crispation que représente ce refus, après un parcours plus ou moins long
- Des salariés dont le refus formulé l'OPCA ne fait pas sens
- Des demandeurs d'emploi dont la demande de formation a été refusée par leur conseiller Pôle Emploi, ce qui les infantilise alors même qu'ils sont déjà dans une situation émotionnelle assez inconfortable

- Des raisons invoquées qui paraissent peu crédibles ou motivées par des raisons obscures :

- Montant de la formation trop élevé
- Formation demandée jugée trop proche en termes de contenu d'une formation précédemment suivie
- Projet du demandeur ne correspondant pas à une attente dans le bassin d'emploi
- Projet de reconversion qui ne paraît pas viable



Des refus qui devraient être davantage motivés

« J'ai demandé comment ça se faisait le refus, si c'était uniquement parce que j'avais déjà fait une formation de ce type et que je ne pouvais pas en faire une deuxième. J'ai argumenté en disant que c'est en bureaucratique mais pas du même niveau. On a joué sur les mots un moment mais elle a dit non quand même. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

« Je leur (conseiller Pôle emploi) ai dit que je n'avais pas eu la formation attendue et qu'en bureaucratique on peut aller plus loin, mais c'est eux qui détiennent le compte ce qui me paraît incohérent parce que c'est moi qui ai travaillé pour avoir ces heures. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

« Ils (Conseiller Pôle emploi) m'ont dit que si je restais demandeur d'emploi, ils m'offriraient des formations (chauffeur, jardinier, aide à domicile), mais pas une formation qui m'aiderait à progresser dans mon métier. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

« Ils (OPCA) m'ont envoyé un courrier pour me dire qu'ils ne pouvaient pas me financer parce qu'ils n'avaient pas d'argent et ils m'ont demandé de refaire la demande en janvier. » (Salarié dont la demande de formation a été refusée)

La réalisation de la formation (1/2)



Une gratitude exprimée envers le dispositif qui se manifeste par le bon niveau de satisfaction sur le contenu de la formation reçue.

En général, cette satisfaction incite même à envisager d'autres formations.

En cela, le CPF remplit tout à fait sa mission :

- Il est effectivement un outil précieux pour se former, pour évoluer
- Il a parfois été un vrai levier de reconversion



En général, un vrai satisfecit.

« J'ai bien progressé car le cours était un cours particulier d'1h30 par semaine. **Ca m'a permis d'évoluer** et d'être plus à l'aise au téléphone comme j'ai mon patron allemand au téléphone tous les vendredi. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« Ma formation d'allemand étant terminée, **j'essaierai de faire une autre formation** en management car j'ai quatre commerciaux à gérer. Je n'ai pas encore regardé dans le détail mais j'ai vu que j'avais 54 heures de formation utilisables. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, TPE)

« **Le bilan est positif aujourd'hui.** Tout ce que je peux avoir comme cours et études de cas me permet d'améliorer le quotidien de mon travail. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« **Si c'était à refaire, je choisirais la même formation avec accompagnement individuel.** Le BTS avait été bien identifié car j'avais un bon professionnel en face de moi : c'est comme l'orientation d'un gamin, ça dépend qui on a en face de soi au moment du choix. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)



La réalisation de la formation (2/2)

Les seules réserves, mineures, concernent :

- Les **modalités pratiques** de la tenue de la formation qui ont pu résERVER des déconvenues
 - Notamment pour des plateformes de formation on-line (pas de possibilité de connexion on-line à la plateforme de formation depuis l'étranger, connexion imposée à des créneaux horaires précis incompatibles avec l'emploi du temps d'un salarié, pas de support didactique résiduel en dehors des moments de connexion).
→ D'où le **besoin de disposer d'éléments précis décrivant les modalités pratiques** de la formation
- Exceptionnellement, le **contenu de la formation** elle-même ou la **qualité des formateurs**, ou la **charge de travail** et le caractère parfois très académique requis pendant la formation, parfois en décalage avec ce que l'individu avait anticipé...mais sans rapport avec le CPF



Une appréciation négative de la formation décorrélée du CPF

« J'avais dès le départ précisé que je voulais préparer le TOEIC 'Listening and reading' et quand on a commencé les cours de préparation, j'ai découvert que la jeune femme qui me faisait cours était Américaine et ne connaissait pas le TOEIC et elle a commencé à me faire le cours sur 'Talking and speaking'. Ses explications n'étaient pas toujours très claires et j'ai trouvé après, en ligne, gratuit sur le net, des choses plus adaptées à ce qui m'aurait convenu. Il y a un gap entre les attentes et la réalité. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Si c'était à refaire, je regarderais peut-être autre chose car ce qui est compliqué, c'est des cours à distance : ils font des cours en live où on se connecte en visio et moi je n'y ai pas accès car je suis au travail ou sur la route et donc je dois les reprendre en replay. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« Là où j'ai un gros grief, je dois me connecter sur le site web de l'organisme pour avoir la vidéo et appeler par téléphone pour l'audio. Le souci, c'est que quand on est en France ça va mais à l'étranger – j'étais au Brésil plusieurs semaines – ça a été super compliqué et je n'ai pas pu réaliser les cours tout ce temps-là. Je vais black-listner cet organisme : la formatrice est compétente mais tout l'environnement est à revoir ! » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« Au début, ce n'était pas évident : il y avait un style académique et universitaire que je n'avais plus du tout. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

Les acteurs du dispositif



Des acteurs inégaux, plus ou moins aidants

- Des services RH manifestement disparates :
 - Soit des services RH impliqués, délivrant une information précise, donnant au salarié les éléments qui peuvent l'aider (heures DIF, code APE), voire qui le conseillent...jusqu'à se munir de référent CPF dans les très grandes entreprises
 - Soit au contraire des services RH absents : délivrant une information restreinte, essentiellement au moment de la transition DIF / CPF
 - Pire, des entreprises qui rechignent à fournir le reliquat aux anciens salariés et/ou aux salariés intermittents
- Des conseillers Pôle Emploi qui s'avèrent également inégaux :
 - Soit des conseillers qui ne constituent pas une aide, voire qui freinent le projet : des conseillers qui ignorent manifestement le CPF, une présentation du projet de formation qui implique souvent une négociation afin de convaincre le conseiller afin qu'il adhère au projet, ... jusqu'à ce que certains DE refusent même de soumettre leur projet au conseiller
 - Au contraire, des conseillers en évolution professionnelle qui aiguillent pertinemment certains demandeurs d'emploi
- En mineur, d'autres **acteurs aidants beaucoup plus rares** tels que les OPCA ou les organismes de formation



Des acteurs plus ou moins sensibilisés aux bénéfices du CPF et qui peuvent parfois être des freins à son usage

« Moi je suis dans un très grand groupe, on avait une personne qui a été désignée à la RH comme référente sur le CPF, on pouvait l'appeler quand on voulait, elle m'a beaucoup aidée. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée, GE, industrie)

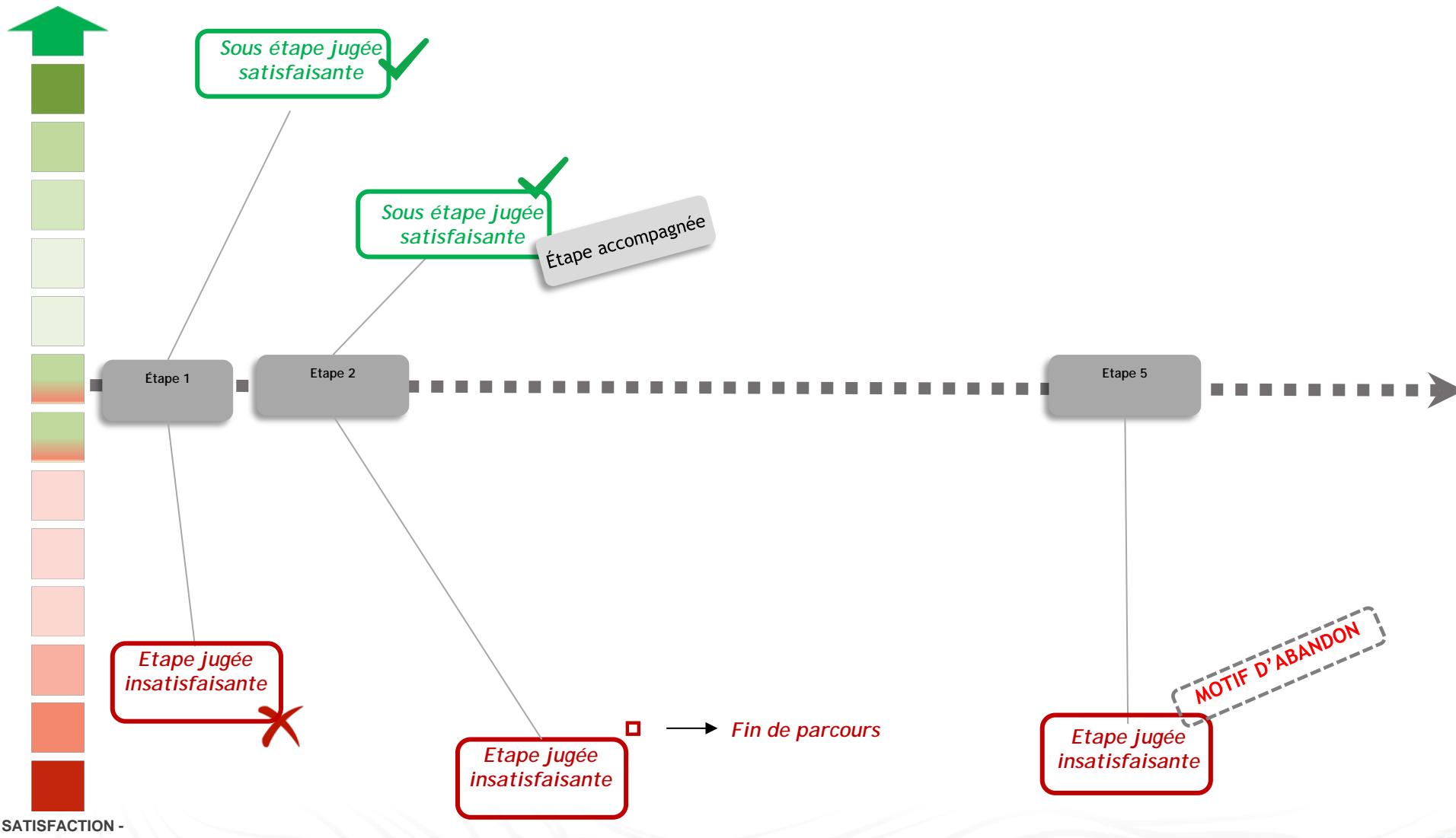
« Le plus difficile c'est Pôle emploi. J'ai parlé à mon conseiller de mes désirs mais il n'était pas du tout intéressés. Ils ne m'aideraient pas car ils m'ont dit que je pouvais autofinancer la formation. Et que ce n'était pas à moi de décider de la formation que je ferai mais eux. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

« Moi je n'ai pas demandé d'aide à Pôle emploi. Moins j'y vais et mieux je me porte. Je trouve que niveau service ils sont pas au top. A chaque fois que j'étais en recherche d'un boulot c'est pas eux qui m'ont aidé à trouver. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

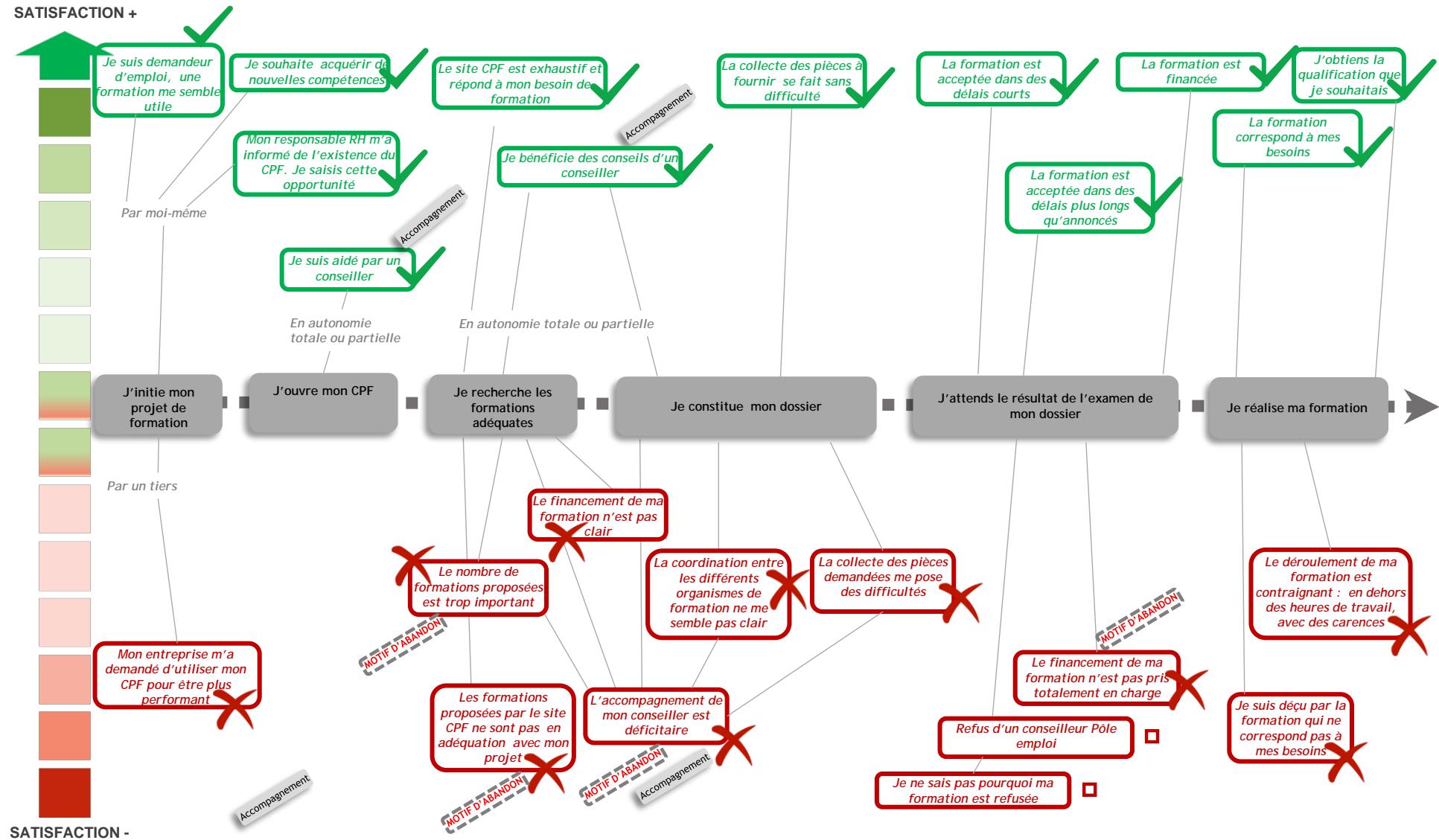
« Aucune difficulté parce que je savais à qui demander à chaque fois. J'avais toujours la possibilité d'appeler la personne qui allait m'aider à l'OPCA. » (Salariée dont la demande d'emploi a été acceptée)

Cartographies des expériences

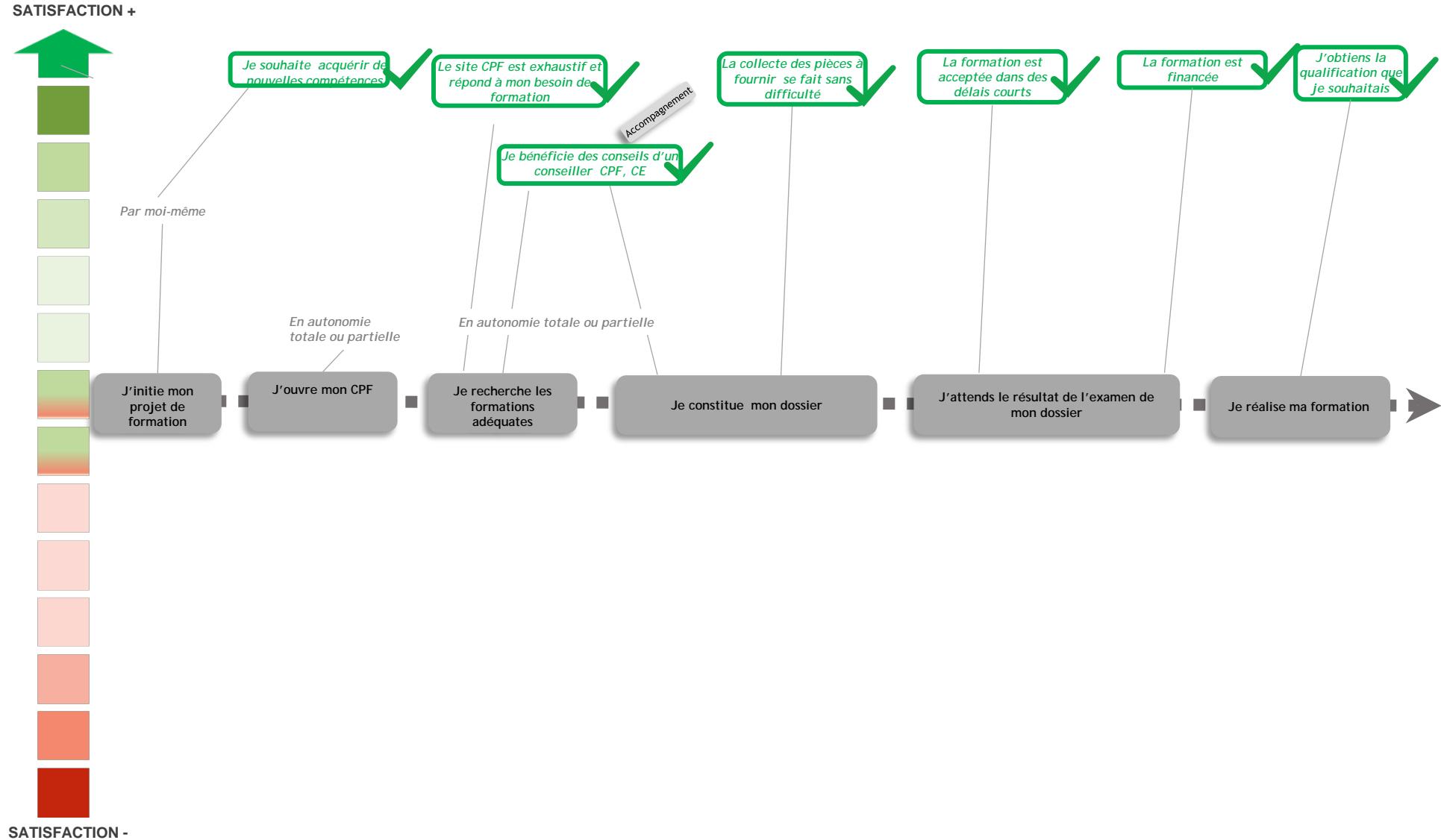
Légende des cartographies



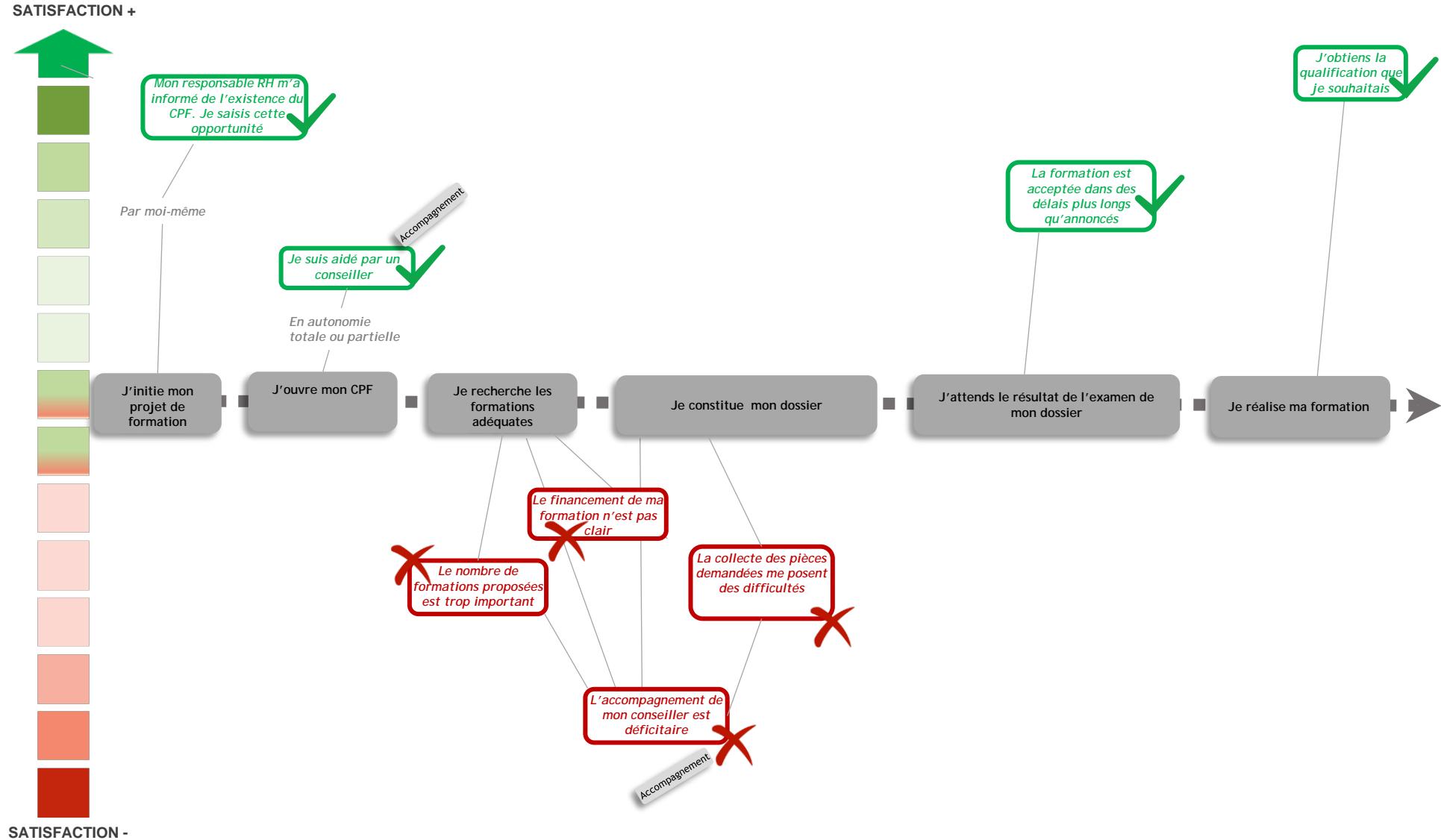
CARTOGRAPHIE DU PARCOURS GLOBAL



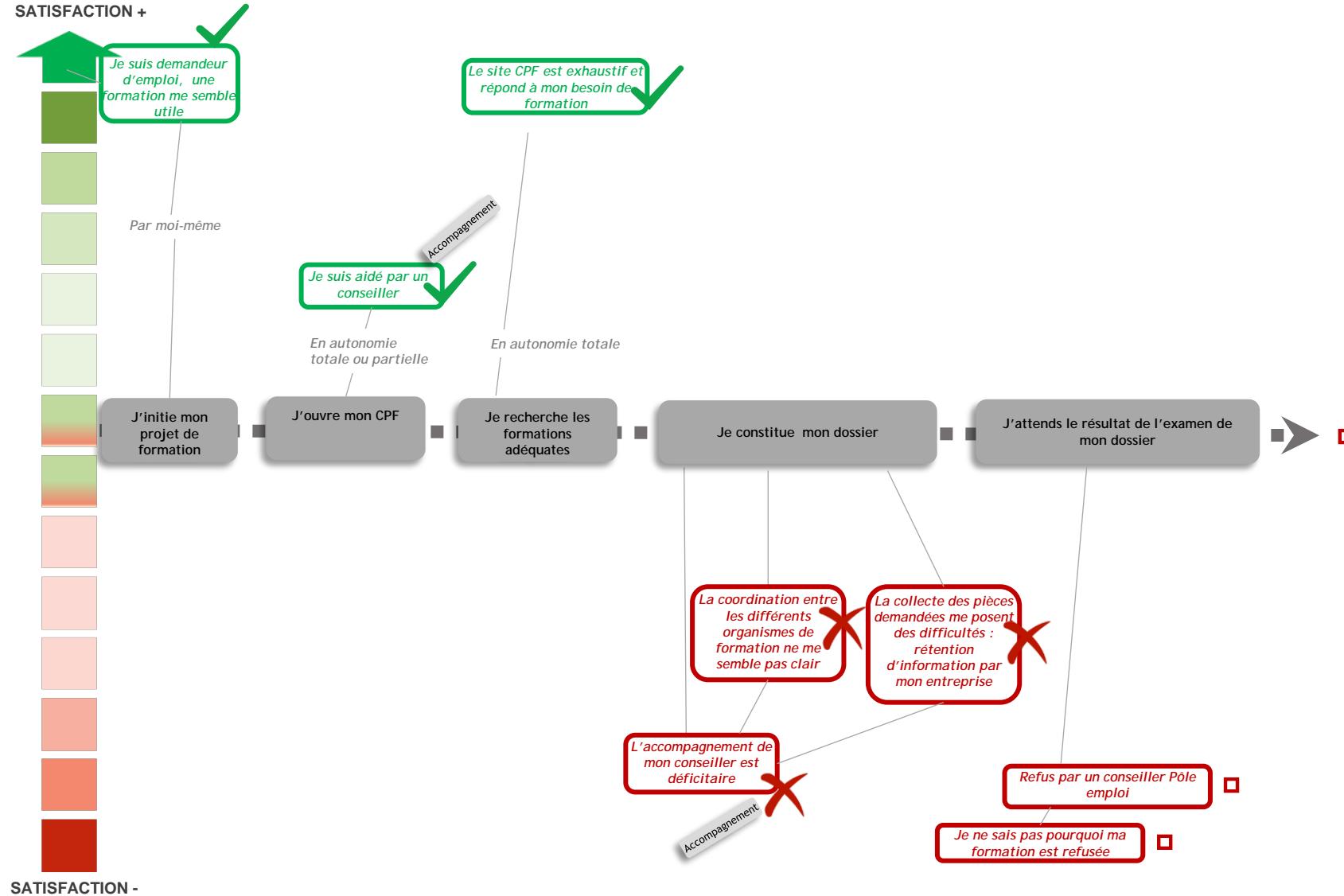
CARTOGRAPHIE D'UN PARCOURS FLUIDE



CARTOGRAPHIE D'UN PARCOURS COMPLEXE



CARTOGRAPHIE D'UN PARCOURS EN ECHEC



III. Test du site



Un site qui allie harmonieusement accessibilité et dimension institutionnelle



Un site dans sa version actuelle qui présente des qualités indéniables

✓ Une expérience de navigation fluide, aisée, permettant de cheminer simplement et de trouver les éléments que l'on recherche rapidement

✓ Sur la forme / l'esthétique, un site clair, lisible, adapté à sa finalité : une police, des visuels et des couleurs adaptés

✓ Un site au caractère officiel bien apparent et rassurant →

✓ Une page d'accueil qui met bien en avant certains dispositifs de formation particuliers : permis de conduire

✓ Un tutoriel initial qui accompagne la découverte du site et du CPF...même s'il est peu identifié

✓ Une bonne mise en avant des heures disponibles →

→ Un site d'apparence clair et simple, avec une vraie valeur incitative



51 heures disponibles

« C'est beaucoup plus clair que quand j'y étais allée : il n'y avait pas le nombre d'heures de DIF et de CPF. Ils ne nous disaient pas le nombre d'heures réservées. C'est très bien : vous savez où vous en êtes. Il cumule CPF + DIF. Il met bien les dossiers en cours et clos : c'est très bien. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

« La navigation est assez facile. Le site est bien organisé. C'est simple d'aller chercher l'information. C'est bien fait. Le menu pour accéder aux infos est bien. Ce n'est pas lourd. On arrive vite sur la page de connexion où on voit la synthèse du compte et surtout les heures et les dossiers en cours et clos. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« Le découpage est bon, avec le gif qui défile avec des propositions d'information et le moteur de recherche en-dessous. C'est structuré, c'est facile de trouver rapidement ce qu'on cherche. On voit très vite ce qui a de l'intérêt. C'est dépouillé mais clair, simple, bien, rapide, efficace. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, industrie, PME)

« C'est bien fait. Le tutoriel vidéo est bien fait. Ils détaillent les étapes. C'est clair, ça donne envie d'y retourner pour voir ce qui est proposé. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

« On voit bien le truc .gouv.fr : ça rassure. On sait qu'on est sur le bon site avec le logo Marianne. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

Focus sur « Synthèse de votre compte »

Une appréciation positive dans l'ensemble, mais minorée par des faiblesses

- ✓ Un contenu adapté, bien présenté, clair, qui synthétise bien les principales informations que l'on a besoin d'avoir en première approche

MAIS des réserves ou questionnements relatifs à :

- La **répartition des heures** 'disponibles' et 'réservées' ou celle des dossiers 'en cours' et 'clos' : plusieurs sont en effet étonnés de ne pas voir leurs heures comptabilisées dans 'réservées' quand la formation est déjà initiée et dans 'dossiers clos' quand la formation est terminée
- Un **distinguo entre les heures de DIF et les heures CPF obscur** :
 - Pour certains, la distinction n'étant pas claire, ils s'interrogent sur l'incidence d'une telle distinction.
- Des **situations particulières** (multi-employeurs) qui ne sont apparemment pas prise en compte
- Une mention '**Mes délégations**' incomprise car la fonctionnalité n'est pas connue : en cliquant dessus, une explicitation de la fonctionnalité qui reste partielle



30 Heures CPF disponibles
0 Heures CPF réservées

Dossiers en cours
Dossiers clos

30 Heures CPF disponibles
21 Heures DIF disponibles

Mes délégations
Que j'ai accordées
Qui m'ont été données

④ Heures du compte personnel

30 Heures CPF disponibles

0 Heures CPF réservées

21 Heures DIF disponibles

Vous pouvez modifier le solde **ici** tant qu'aucun dossier de formation n'a été validé.

Au total, vous disposez de **51** heure(s) utilisable(s) sur votre compte personnel de formation.

Dossiers en cours
0 Dossiers de formation en cours

Dossiers clos
0 Dossiers de formation clos

« Je suis surpris que les heures soient encore dans 'heures réservées' car ma formation est terminée fin mars et on est en mai. Dans 'dossiers en cours', c'est bizarre car ma formation apparaît là alors que pour moi, c'est clos . » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, PME)

« La distinction CPF et DIF n'est pas claire pour moi : il y en a un qui a peut-être une date de préemption différente ? Ou est-ce que ça ne finance pas la même chose ? » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

« 'Mes délégations', je ne sais pas ce que c'est . » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

« Pour accéder à mon compte personnel CPF, je dois choisir 'en recherche d'emploi' ou 'salarié' car moi d'ici 15 jours, je vais changer de statut et passer de chercheur d'emploi à salarié mais encore en période d'essai... » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

Focus sur la recherche de formation

Un point beaucoup plus problématique

- Une difficulté à trouver des formations cohérentes :

- Des résultats qui peuvent être éloignés de la formation recherchée
- Selon les mots-clefs saisis, un grand nombre de formations proposées et un classement insuffisant pouvant être dissuasif
- Se pose la question de l'exhaustivité de la liste lorsqu'elle est peu fournie
- Un détail des formations qui n'est pas toujours complété :
 - des fiches à la fois très denses (nombre d'informations administratives, techniques, des codes dont finalement les utilisateurs n'ont pas toujours besoin)
 - mais insuffisantes pour permettre de choisir une formation dans la liste proposée (pas d'information sur le coût de la formation, les modalités pratiques, etc.).
 - avec le besoin quasi systématique de contacter directement les organismes de formation ou faire des recherches internet alternatives pour obtenir des informations

- Des problèmes de formulation / de sémantique

- Pas de possibilité d'affiner sa recherche en fonction du territoire, du niveau requis, du niveau de la formation, de la qualification que donne la formation
- Un moteur de recherche très rigide : des mots clés qui ne sont pas pris en compte et une recherche qui n'aboutit à aucun résultat



Un moteur de recherche qui positionne le site comme un simple catalogue

« La première fois qu'on s'inscrit, ce n'est pas compliqué. Là où c'est plus compliqué, c'est la recherche de formation. » (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME)

« J'ai tapé « petite enfance » comme mot clef on tombe sur 18 formations mais pour moi les premières formations c'est « aide à domicile » et donc pour moi c'est pas la petite enfance. » (Demandeuse d'emploi n'ayant pas effectué de demande de formation)

« A la fin de la page 11 là ça correspond à ce que je cherche. C'est à la fin et pour moi ce n'est pas cohérent. L'organisation n'est pas cohérente. » (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée)

« Je tape 'CGPC' dans le moteur de recherche mais les résultats qui apparaissent n'ont rien à voir avec ce que je cherche. Du coup, je retape 'gestion de patrimoine' et je ne retrouve pas le 'CGPC' là or c'est un code CPF : est-ce compatible avec le code RNCP ? C'est nébuleux... Je n'arrive pas à identifier ce que je veux. » (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée)

« Niveau 1, c'est vague pour les gens. Des termes que connaissent les RH mais n'importe qui n'est pas à l'aise avec ça. » (Salarié n'ayant pas effectué de demande de formation, Services, PME)

« Il ne trouve pas chauffeur de bus. Il met de modifier la recherche. » (Salariée dont la demande de formation a été acceptée, services, ETI)

Un site qui paraît finalement désincarné

Enfin, un site qui pousse au maximum la logique d'autonomisation :

- Un site d'apparence simplifié, mais qui demeure complexe et qui **peut facilement « perdre » ses utilisateurs**
- Dans ce contexte, une absence de référent CPF qui est dommageable :
 - Aucune possibilité clairement apparente de contacter un interlocuteur
 - Un mini-chat qui n'est pas identifié qui interroge : s'agit-il d'un robot ou d'une réponse vraiment personnalisée ?
- Dès lors, la nécessité pour les utilisateurs du site de devoir toujours boucler leur recherche informative via d'autres sources : Internet, principalement Google, ou directement sur les sites des organismes de formation, les RH, les interlocuteurs institutionnels type APEC, Pôle Emploi, CCI...

The screenshot shows a website's sidebar and a main content area. The sidebar on the left contains sections like 'Le compte personnel de formation', 'Espace professionnels', and 'En bref'. The main content area features a large purple speech bubble icon with three dots, a red 'X' button, and the text 'BESOIN D'AIDE?'. Below it, a message reads: 'Bienvenue sur l'aide automatisée du CPF, disponible 24h/24 et 7j/7. Veuillez poser votre question.' An orange arrow points from the text 'contacter un interlocuteur' in the list above to the 'Contact' link in the sidebar.



Un site qui ne se suffit pas à lui-même et qui appelle à une aide présente mais non saillante

« Le problème, c'est que je ne savais pas à qui m'adresser au départ. Il n'y avait pas quelqu'un pour nous accompagner vraiment. Ce serait bien de pouvoir avoir quelqu'un qui nous accompagne. »
« (Salarié dont la demande de formation a été acceptée, commerce, PME) »

« C'est un facilitateur de recours à la formation professionnelle car il vous propose les formations, il vous donne des pistes mais il n'est pas suffisant. Il doit être complété par un entretien au moins téléphonique avec un professionnel pour identifier clairement sa formation. »
« (Demandeur d'emploi dont la demande de formation a été acceptée) »

« J'aurai aimé avoir une personne à contacter en cas de problème de connexion ou de renseignement. »
« (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été acceptée) »

« J'aime moins le cadre « besoin d'aide » : on me dit qu'on ne comprend pas la question, même quand je reformule. Les gens derrière ont-ils de réelles connaissances ? J'ai fermé car ça m'a énervé. »
« (Demandeuse d'emploi dont la demande de formation a été refusée) »

Un site qui mériterait des optimisations

- Optimiser le moteur de recherche pour le rendre plus performant
 - ❖ Ajouter la possibilité de filtrer la recherche avec d'autres critères, *a minima* : le secteur d'activité, la taille de l'entreprise, en présentiel ou non
- Rendre les filtres plus saillants car très peu repérés lors du test
- Rendre la rubrique 'Le Compte Personnel de Formation' en bas de la page d'accueil plus visible et plus attractive
 - ❖ Choisir un intitulé plus interpellatif du type : 'Le CPF, qu'est-ce que c'est ?' ou 'Le CPF, comment ça marche ?' ou 'Tout savoir sur le CPF', etc.
- Prévoir un descriptif des formations complet, condensé et pratique, avec un renvoi contextualisé vers les descriptifs faits par les organismes de formation par exemple
- Veiller à la clarté des intitulés et expliciter systématiquement les acronymes
- Indiquer l'OPCA auquel s'adresser pour la demande de financement, indiquer également les centres de formation les plus proches, donner le contact
- Rendre le site plus interactif en mettant mieux en exergue la possibilité de contacter un conseiller
- Optimiser le chat également
- Prévoir des aides contextualisées, toujours en rapport avec le cheminement de la navigation (type info-bulles)

Conclusions et recommandations



Conclusions

Un dispositif apprécié de ceux qui l'ont testé et qui recèle des qualités nombreuses

- ✓ Un dispositif personnel qui permet de se faire former sans l'accord de son employeur
- ✓ Un recours pour les demandeurs d'emploi : une vraie plus-value par rapport au DIF
- ✓ Une qualification qui permet de faire valoir sa formation et l'acquisition de ses compétences
- ✓ Un dispositif qui « récompense » les salariés / anciens salariés avec une incrémentation des heures au fil de l'activité salariée
- ✓ Un champ des possibles important : des formations relatives à son domaine d'activité mais aussi des formations pour rebondir / se reconvertis
- ✓ Au-delà des complications de financement, le sentiment d'un large panel de formations perçues comme étant gratuites et accessibles



Conclusions

Pour autant, un dispositif confronté à de nombreux obstacles :

- Un déficit de communication à son égard,
 - notamment sur ce qui le distingue du DIF
 - des acteurs soit peu sensibilisés ou qui ne jouent pas le jeu de sa promotion
- Un champ applicatif méconnu, même de ceux qui l'ont expérimenté
 - Quelle cible ? Quelles formations éligibles ? Quels mécanismes de financement ? Quelles structures ? Etc.
- Un univers de la formation éclaté, qui ne semble pas être coordonné
 - Des acteurs non identifiés, dont les prérogatives sont méconnues
- De fait, une logique d'autonomie poussée au maximum
 - Des demandeurs qui sont peu aidés, qui doivent se « débrouiller » et qui peuvent être démunis ou découragés
- En l'occurrence, un site certes central dans la démarche, mais qui **pèche en termes d'accompagnement**

Recommandations

- Communiquer sur la date d'échéance de validité des heures de DIF (31 décembre 2020) : un effet levier incitant les salariés à créer leur compte CPF et/ou à utiliser leurs heures pour se former
- Communiquer davantage sur le caractère qualifiant des formations : un effet levier intéressant pour des populations faiblement qualifiées, notamment inférieures à niveau Bac+2
- Communiquer sur la durabilité de la validité des heures acquises... d'autant plus que les individus ont aujourd'hui des parcours professionnels de plus en plus discontinus
- Rendre le site internet davantage facilitateur du parcours, en améliorant notamment la fonctionnalité de recherche de formations (requête, filtre, listes, appellations...)
- Clarifier le mécanisme de financement du CPF : un prérequis indispensable pour inciter davantage de personnes à y recourir
- Clarifier l'insertion du CPF par rapport aux autres dispositifs de formation : un point nécessaire dans un univers de la formation professionnelle vaste et flou, avec le sentiment de ne pas savoir à qui s'adresser, ni comment procéder en fonction de la spécificité de sa situation, etc.
- Renforcer la communication sur le CPF auprès des acteurs-relais, et faire connaître le conseiller en évolution professionnelle
- Promouvoir l'accompagnement dans la mobilisation du CPF, tant le parcours n'est pas toujours évident



Secrétariat général
pour la modernisation
de l'action publique



PRINCIPAUX SIGLES UTILISES

AFC	Action de formation collective
Agefiph	Association pour la gestion du fonds pour l'insertion des personnes handicapées
AIF	Action individuelle de formation
ANI	Accord national interprofessionnel
Apec	Association pour l'emploi des cadres
BDES	Banque de données économiques et sociales
C3P	Compte personnel de prévention de la pénibilité
CACES	Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité
Carif-Oref	Centre animation des ressources d'information sur la formation /Observatoire régional emploi formation
CCPI	Certificat de compétence professionnelle interbranches
CDC	Caisse des dépôts et consignations
CDD	Contrat à durée déterminée
CDI	Contrat à durée indéterminée
CEC	Compte d'engagement citoyen
CEP	Conseil en évolution professionnelle
CEREQ	Centre d'études et de recherche sur les qualifications
CIF	Congé individuel de formation
CNAV	Caisse nationale d'assurance vieillesse
CNCP	Commission nationale de la certification professionnelle
CNEFOP	Conseil national de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelles
COPANEF	Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation professionnelle
COPAREF	Comité paritaire interprofessionnel régional de l'emploi et de la formation professionnelle
CPA	Compte personnel d'activité
CPF	Compte personnel de formation
CPNAA	Commission paritaire nationale pour l'application de l'accord
CPNE	Commission paritaire nationale de l'emploi
CQP	Certification de qualification professionnelle
CQPI	Certification de qualification professionnelle interbranches
CPRDFOP	Contrats de plan régionaux de développement des formations et de l'orientation professionnelles
CREDOC	Centre de recherche pour l'étude et l'observation des conditions de vie
CREFOP	Comité régional de l'emploi, de la formation et de l'orientation professionnelle
CSP	Contrat de sécurisation professionnelle
DARES	Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques
DGEFP	Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle
DGESIP	Direction générale de l'enseignement supérieur et de l'insertion professionnelle
DIF	Droit individuel à la formation
DRH	Direction des ressources humaines
ESAT	Etablissement et service d'aide par le travail

FFP	Fédération de la formation professionnelle
FIMO	Formation initiale minimale obligatoire
Fongecif	Fonds de gestion du congé individuel de formation
FPSP	Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels
GPEC	Gestion prévisionnelle des emplois et des compétences
IAE	Insertion par l'activité économique
INSEE	Institut national de la statistique et des études économiques
LNI	Liste nationale interprofessionnelle
OPACIF	Organisme paritaire collecteur agréé pour le financement du congé individuel de formation
OPCA	Organisme paritaire collecteur agréé
OPMQ	Observatoire prospectif des métiers et des qualifications
PLF	Projet de loi de finances
PME	Petite ou moyenne entreprise
PPAE	Projet personnalisé d'accès à l'emploi
RNCP	Répertoire national des compétences professionnelles
ROME	Répertoire opérationnel des métiers et des emplois
SGMAP	Secrétariat général à la modernisation de l'action publique
SI	Système d'information
SIRET	Système d'identification du répertoire des établissements
SPE	Service public de l'emploi
SPRO	Service public régional de l'orientation
TPE	Très petite entreprise (10 salariés maximum)
UNEDIC	Union nationale interprofessionnelle pour l'emploi dans l'industrie et le commerce
VAE	Validation des acquis de l'expérience