



Documents de travail de l'OCDE sur les questions sociales,
l'emploi et les migrations No. 245

L'individualisation
des dispositifs d'accès
à la formation: l'exemple
français du Compte
Personnel de Formation

**Coralie Perez,
Ann Vourc'h**

<https://dx.doi.org/10.1787/d222364a-fr>

À usage officiel

Français - Or. Français

7 juillet 2020

DIRECTION DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES
COMITE DE L'EMPLOI, DU TRAVAIL ET DES AFFAIRES SOCIALES

L'individualisation des dispositifs d'accès à la formation: l'exemple français du Compte Personnel de Formation

Codes JEL : J24; J 58; M 53; K 31; J 62

Autorisé pour publication par Stefano Scarpetta, Directeur, Direction de l'emploi, du travail
et des affaires sociales

Coralie Perez, coralie.perez@univ-paris1.fr

Ann Vourc'h, ann.vourch@oecd.org, 33 1 45 24 17 27

JT03463776

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE : QUESTIONS SOCIALES, EMPLOI ET MIGRATIONS

www.oecd.org/els/documentsdetravail

Les documents de travail de l'OCDE ne doivent pas être présentés comme exprimant les vues officielles de l'OCDE ou de ses pays membres. Les opinions exprimées et les arguments employés sont ceux des auteurs.

Les documents de travail exposent des résultats préliminaires ou des travaux de recherche en cours menés par l'auteur/les auteurs et sont publiés pour stimuler le débat sur un large éventail de questions sur lesquelles l'OCDE travaille. Les commentaires sur les documents de travail sont bienvenus et peuvent être adressés à els.contact@oecd.org.

Le but de cette série de documents est de fournir à un plus grand nombre de lecteurs des études sur les politiques sociales, la migration et le marché du travail destinées à l'origine à un usage interne à l'OCDE. En général, ces études ont un caractère collectif, et seuls les auteurs principaux sont cités nommément. Les documents ne sont généralement disponibles que dans leur langue d'origine – anglais ou français – avec un résumé dans l'autre langue.

Ce document et toute carte qu'il peut comprendre ne préjugent en rien du statut de tout territoire, de la souveraineté s'exerçant sur ce dernier, du tracé des frontières et limites internationales, et du nom de tout territoire, ville ou région.

© OECD 2020

Vous êtes autorisés à copier, télécharger ou imprimer du contenu OCDE pour votre utilisation personnelle. Vous pouvez inclure des extraits des publications, des bases de données et produits multimédia de l'OCDE dans vos documents, présentations, blogs, sites Internet et matériel d'enseignement, sous réserve de faire mention de la source OCDE et du copyright. Les demandes pour usage commercial ou de traduction devront être adressées à rights@oecd.org.

Remerciements

Les auteures sont reconnaissantes de l'aide financière fournie par le ministère fédéral allemand du Travail et des Affaires Sociales (BMAS). Ce document a pu être écrit grâce à des entretiens que nous ont accordés Natacha Djani, Rémy Mathou, Vincent Cibois, Gabriel Hoppe, et Laurent Blanc de la DGEFP, Mathilde Gaini et Cindy Balmat de la DARES, Bruno Bertoli, Marc-Antoine Estrade et Karine Dartois du FPSPP, Laurent Durain et Arnaud Cartron de la CDC, Michèle Tallard et Pierre Carloni du CNEFP, Audrey Perrocheau de Pôle emploi, Christelle Chaudron du FONGECIF Rhône-Alpes/Auvergne, Thierry Teboul de l'AFDAS, Véronique Deluermoz du FAF-TT, Paul Santelmann de l'AFPA, Mathilde Bourdat de CEGOS, Vincent Deriencourt de Constructys, Grégoire Leclerc et Frédérique David de la FEDAE, Nicole Maggi-Germain de l'ISST-Université de Paris 1 et Béatrice Delay de France compétences (voir Annexe A), et grâce à des données fournies par la DARES et la CDC. Il a bénéficié de commentaires de la part de Stijn Broecke de l'OCDE, et de Marc-Antoine Estrade et Béatrice Delay de France Compétences. Il a reçu l'assistance statistique de Dana Blumin et technique de Katerina Kodlova.

Résumé

La création du Compte personnel de formation (CPF) marque une étape importante pour le système français de formation continue en instituant un dispositif individualisé de financement de formations, ouvert pour tous les actifs, intégralement transférable tout au long de la vie professionnelle, de l'entrée sur le marché du travail à la retraite. Le CPF est actuellement le seul exemple au niveau international de compte individuel de formation sur lequel les individus accumulent des droits à la formation au cours du temps.

Mis en œuvre en janvier 2015 dans le cadre d'une réforme globale du système de financement de la formation continue, le CPF a été réformé en 2018 pour remédier à certains problèmes rencontrés et dans l'objectif plus général de renforcer la place de l'individu dans le système et de renforcer le libre jeu de la concurrence et du marché. Le CPF vise simultanément à i) réduire les inégalités observées d'accès à la formation au détriment des salariés les moins qualifiés et les plus précaires, ii) favoriser l'autonomie des personnes dans le recours et le choix des formations et iii) monter en qualification les personnes (et l'offre de formation). Ainsi, le CPF ne finance-t-il que des certifications pour des individus dont on considère qu'ils seront appelés à changer plusieurs fois d'emploi – voire de statut – au cours de leur vie professionnelle.

Les données disponibles sur la période 2015-2018 montrent que malgré une montée en charge rapide, l'utilisation du CPF par les actifs est restée limitée et qu'elle tend à reproduire les mêmes inégalités d'accès que les dispositifs d'accès à la formation traditionnels. En outre, les certifications acquises sont concentrées sur quelques certifications sans niveau de qualification (tests de langues, de bureautique, bilans de compétences, permis de conduire et autres habilitations).

Le CPF est financé par une contribution obligatoire des entreprises de plus de 10 salariés ; les travailleurs indépendants versent une contribution forfaitaire à leurs fonds de formation. De 2014 à 2018, le CPF était crédité en heures (24 heures par an pour un salarié à temps plein jusqu'à un plafond de 150 heures), avec une majoration pour les salariés les moins qualifiés introduite en 2017 (48h/an, et 400 heures maximum). Le financement d'une formation par le CPF nécessitait donc l'action d'un tiers pour payer l'organisme de formation, un fonds paritaire de la formation de branche pour les salariés, Pôle Emploi pour les demandeurs d'emploi ; ce tiers étant susceptible de compléter la dotation horaire de base par des financements supplémentaires. Depuis la loi de septembre 2018, le CPF est crédité en EUR (500 EUR/an pour un salarié à temps plein, 800 EUR/an pour un salarié peu qualifié, avec un plafond respectivement de 5 000 EUR et 8 000 EUR). Ce passage aux EUR est fait principalement afin d'offrir plus de lisibilité aux individus pour connaître le capital dont ils disposent et pour que leur demande oriente l'investissement en formation, de sorte à instaurer une véritable compétition sur le marché de la formation.

Alors que seules les certifications figurant sur les listes établies par les partenaires sociaux étaient initialement éligibles au CPF – système complexe et peu lisible par les individus – la loi « Avenir » de 2018 rend toutes les certifications éligibles. Elle finalise aussi l'application numérique permettant à un individu de mobiliser le CPF pour acheter une formation en ligne en toute autonomie, i.e. sans recours à un tiers – application peu ergonomique jusqu'en 2018. La gouvernance du CPF jusqu'en 2018, notamment la

multiplicité des acteurs, rendait son utilisation assez compliquée. La loi centralise le financement et la régulation de la formation par le biais de la création d'une agence étatique aux compétences multiples : France compétences. Elle réduit donc le rôle des acteurs collectifs, et en particulier des branches en retirant aux fonds paritaires de formation de branche leur rôle historique de collecteur et financeur de la formation continue des salariés.

Pour rendre effective l'autonomie des personnes dans le recours à la formation, un nouveau service d'orientation professionnelle a été institué parallèlement au CPF, optionnel et gratuit, à disposition des personnes: le CEP (Conseil en évolution professionnelle). La mission a d'abord été confiée, sans moyens supplémentaires, aux opérateurs du Service public de l'emploi pour les chômeurs et aux fonds paritaires pour la formation pour les actifs occupés, avant d'être financée et confiée au secteur privé pour ces derniers par la loi de septembre 2018. En pratique, le déploiement du CEP sur le territoire est demeuré restreint. Le budget alloué en 2020 pour le CEP des actifs occupés devrait servir un flux croissant de travailleurs (+20 %/an). Encore faudra-t-il les atteindre sous peine de voir s'aggraver les inégalités dans la participation à la formation.

La création du CPF a aussi été l'occasion de réguler le marché de la formation. La loi de mars 2014 a ainsi généré d'importantes avancées en matière de démarche qualité des financeurs de la formation – particulièrement nécessaires car les individus sont dans une position de négociation plus faible que les acheteurs traditionnels de formation. Le passage récent à une certification obligatoire et unique pour les organismes de formation (OF) prétendant à des financements publics permet de remédier aux problèmes observés pendant la première phase de mise en œuvre du CPF de la multiplication des certificats et labels et de l'hétérogénéité des garanties qu'elle impliquait. Combiné à la suppression des listes, cela devrait simplifier le système pour les individus. Toutefois, cela ne suffit pas à assurer la qualité des formations délivrées, qui dépend également de leur contenu et des méthodes pédagogiques. Ces facteurs étant difficilement mesurables, en particulier pour l'individu, l'évaluation des actions de formation et de leurs résultats par les financeurs publics et la façon dont ces résultats seront communiqués au public resteront donc centrales. Par ailleurs, le passage à une certification obligatoire et unique risque de mettre à mal les petits OF et d'assécher ainsi la diversité de l'offre de formation.

Les formations entreprises entre 2015 et 2018 étaient souvent de courte durée. Une véritable montée en qualification requiert ou le financement de formations longues ou l'enchaînement de formations permettant d'acquérir des modules/blocs de compétences qui, cumulés, permettent d'acquérir une certification ou un diplôme. La suppression des intermédiaires dans la mobilisation du CPF risque de rendre plus difficile de trouver des cofinancements pour les formations longues. Ceci rend d'autant plus important l'opérationnalisation des blocs de compétences, jusqu'ici peu utilisés.

Dispositif innovant, le CPF n'est cependant pas le seul canal de financement de la formation des travailleurs et s'inscrit dans un éco-système dans lequel il doit encore prendre sa place. Lancé fin 2017, le plan d'investissement dans les compétences (PIC) vise à monter en qualification un million de jeunes et autant de demandeurs d'emploi sur cinq ans. Du côté des salariés, la loi du 5 septembre 2018 réaffirme le devoir de l'employeur d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, le maintien de leur capacité à occuper un emploi face aux évolutions technologiques notamment, et de reclassement en cas de suppression d'emploi. Elle élargit aussi la définition de l'action de formation en incluant des actions réalisées à distance ou en situation de travail.

Abstract

The establishment of the Compte Personnel de Formation (Personal Training Account – CPF) is a major milestone in the French continuing training system: it introduces a individualised scheme for financing training that is open to all economically active persons, and is fully transferable throughout the individual's working life, from the time they enter the labour market until they retire. The CPF is currently the only example at international level of an individual learning account where individuals build up training entitlements over time.

The CPF was introduced in January 2015 as part of a thorough overhaul of the system for funding continuing training, and was reformed in 2018 in order to correct issues that had come to light, and more generally to strengthen the individual's place in the system and to boost competition and the market. The aims of the CPF are (i) to reduce recorded inequalities in access to training to the detriment of those who are least qualified and in most precarious employment; (ii) to encourage personal autonomy in the take-up and choice of training; and (iii) to improve skills (and training provision). Thus the CPF funds only certificated courses for individuals who are likely to have to change their job – or employment status – several times during their working lives.

The data available for the period 2015-2018 show that, despite a rapid gain in momentum, utilisation of the CPF by the economically active has remained low and tends to replicate the unequal access to training seen under traditional training access schemes. In addition, the bulk of certifications obtained do not attest to the attainment of a specific level of skill (language tests, IT proficiency, personal skills assessments, driving licences and other accreditations).

The CPF is funded by a compulsory contribution from businesses with more than 10 employees; self-employed workers pay a flat-rate contribution to their training fund. Between 2014 and 2018, the CPF was credited in hours (24 hours per year for a full-time employee subject to a ceiling of 150 hours), with an increased entitlement since 2017 for the least skilled workers (48 hours/year and ceiling of 400 hours). The funding of training under the CPF therefore required a third party to take action to pay the training body: for employees this was a joint sectoral training fund, and for jobseekers it was Pôle Emploi (the French public employment service). The relevant third party was also required to supplement the basic amount credited in hours with additional funds. Since the Law of September 2018, the CPF has been credited in euros (EUR 500/year for a full-time employee, EUR 800/year for a low-skilled employee subject to ceilings of EUR 5 000 and EUR 8 000 respectively). The chief aim of the shift to euros was to provide individuals with greater clarity to help them understand the capital available to them, and to allow their demand to guide investment in training so as to establish true competition in the training market.

While only certifications on the lists drawn up by the social partners were initially eligible for CPF funding – a complex system that was difficult for individuals to navigate – the “Future” Law of 2018 made all certifications eligible. It also finalises the digital application that enables individuals to mobilise their CPF to purchase training online in a fully autonomous manner, i.e. without having to go through a third party – an application that suffered from lack of ergonomics – until 2018. Until 2018, governance of the CPF,

including the profusion of stakeholders, made utilising it a fairly complex matter. The Law centralises funding and regulation of training by establishing a state-wide body with many competences: France Compétences. Thus it reduces the role of collective stakeholders and, in particular, of sectors of industry by relieving the joint sectoral training funds of their historic role as the collector-cum-funder of contributions for continuing training for employees.

In order to implement personal autonomy in the take-up of training, a new free and optional careers guidance service was introduced and made available in parallel to the CPF: the Conseil en Évolution Professionnelle (Career Development Counselling – CEP). This role was initially allotted, with no extra funding, to public employment service operators for the unemployed and to joint training funds for persons in work, before it was allocated funding and entrusted to the private sector under the Law of September 2018 for the latter. In practice, the roll-out of the CEP nationwide has been limited. In 2020, the budget allocated to the CEP for economically active persons in work should cater for a growing number of workers (+20%/year). However, it will still be necessary to reach those people, otherwise unequal participation in training is likely to grow.

The establishment of the CPF was also an opportunity to regulate the training market. As a result, the Law of March 2014 made significant progress in quality processes for the funders of training – these were particularly necessary because individuals are in a weaker negotiating position than the traditional purchasers of training. The recent shift to a single, compulsory certification for training providers who make claims on public funds has helped to remedy the issues that arose during the first phase of implementation of the CPF in terms of the profusion of certificates, labels and the mixed assurances they provided. In combination with the abolition of the lists, this should simplify the system for individuals. However, that is not enough to guarantee the quality of the training provided, which also depends on content and teaching methods. Since these factors are difficult to measure, especially for an individual, evaluations by public funders of training actions and their outcomes, and the manner in which those outcomes are communicated to the public, will remain crucial. Moreover, the shift to a single, compulsory certification is likely to undermine small training providers and thus deplete diversity in training provision.

Training undertaken between 2015 and 2018 was often short in duration. Genuine enhancement of skills requires either funding for lengthy training or a series of training episodes that allow the acquisition of modules which, when combined, lead to the award of a certificate or a diploma. The removal of the middlemen in mobilising the CPF is likely to make it more difficult to find co-funding for lengthy training. This makes it even more important to make the hitherto underused skills modules effective.

The CPF is an innovative scheme, but it is not the only channel for funding training for workers, and is part of a training eco-system in which it is yet to find its place. The Plan d'Investissement dans les Compétences (Skills Investment Plan – PIC) was launched at end-2017 and aims to raise the skills of one million young people and as many jobseekers again over five years. For employees, the Law of 5 September 2018 restates the employer's duty to ensure that employees are provided with the skills appropriate for their job, maintain their ability to perform a job notably in view of technological developments, and are redeployed in the event of job cuts. It also expands the definition of "training action" by including actions that can be conducted remotely or in the workplace.

Table des matières

DOCUMENTS DE TRAVAIL DE L'OCDE : QUESTIONS SOCIALES, EMPLOI ET MIGRATIONS	2
Remerciements.....	3
Résumé	4
Abstract.....	6
1. Le contexte d'émergence d'un compte personnel de formation en France.....	10
2. Le Compte Personnel de Formation (CPF) : un dispositif ambitieux	16
2.1. Les objectifs.....	16
2.2. Les caractéristiques du CPF jusqu'en décembre 2018.....	17
2.3. Le CPF dans la nouvelle réforme du système institutionnel de formation continue.....	26
3. Le CPF en pratique entre 2015 et 2018	33
3.1. L'utilisation du CPF.....	33
3.2. Le type de formation choisi	39
4. La qualité de l'offre de formation	44
4.1. La qualité des organismes de formation	45
4.2. Le rôle des certifications professionnelles	50
4.3. L'évaluation des résultats de la formation et l'information délivrée au public	51
5. L'enjeu de l'orientation et de l'accompagnement	53
5.1. La création concomitante du Conseil en évolution professionnelle (CEP).....	53
5.2. Le CEP après la loi du 5 septembre 2018	55
6. Conclusion.....	58
6.1. Rendre les personnes autonomes dans le recours et le choix des formations	58
6.2. Réorienter les financements et l'offre de formation vers la montée en qualification	60
6.3. Réduire les inégalités d'accès à la formation.....	62
6.4. Le CPF : un dispositif à replacer dans son éco-système	64
Références	66
Annex A.	69

Tableaux

Tableau 2.1. Le calcul de la rémunération pendant le congé de transition professionnelle	31
Tableau A A.1. Personnes rencontrées (ou contactées par téléphone*)	69

Graphiques

Graphique 2.1. Le financement du CPF jusqu'en décembre 2019	20
---	----

Graphique 3.1. Le nombre de dossiers financés a progressé, poussé par les salariés.....	33
Graphique 3.2. Le taux d'utilisation du CPF demeure faible	34
Graphique 3.3. Les plus qualifiés recourent le plus au CPF	36
Graphique 3.4. Financement des dossiers CPF des salariés	38
Graphique 3.5. Caractéristiques des formations entreprises via le CPF : durée et niveau de qualification visé	40

Encadrés

Encadré 1.1. Le CPF au cœur d'une réforme du financement de la formation professionnelle continue des salariés	14
Encadré 2.1. Une ambition encore plus grande... mais en « stand-by » : Le Compte Personnel d'Activité.....	16
Encadré 2.2. France Compétences : un établissement public national chargé de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage.....	27
Encadré 3.1. La mobilisation du CPF par les demandeurs d'emploi : un choix autonome ?	42
Encadré 4.1. Datadock.....	46
Encadré 5.1. Les opérateurs sélectionnés pour délivrer le CEP à partir du 1 ^{er} janvier 2020.....	56

1. Le contexte d'émergence d'un compte personnel de formation en France

Les origines du Compte Personnel de Formation (CPF) sont à rechercher d'une part dans le constat récurrent depuis les années 80 de profondes inégalités d'accès à la formation au détriment des salariés les moins qualifiés et les plus précaires, et d'autre part dans la montée du courant d'individualisation de la formation dont s'inspirent, depuis les années 2000, les tentatives de réforme du système institutionnel de formation continue.

En France, on considère que les bases du système institutionnel de formation continue ont été définies en 1971 par la Loi « portant organisation de la formation professionnelle continue dans le cadre de l'éducation permanente », dite Loi Delors. Issue d'un accord national interprofessionnel signé en 1970, elle a introduit le principe de la formation professionnelle prise sur le temps de travail qui a débouché sur une obligation de financement de la formation professionnelle par les entreprises (calculée en pourcentage de leur masse salariale) et un système de mutualisation, au niveau des branches, des sommes récoltées. Au côté de la formation à l'initiative de l'entreprise – au titre du plan de formation – un dispositif de formation à l'initiative du salarié avait été créé par les partenaires sociaux : le Congé Individuel de Formation (CIF). Ce dispositif est également financé par une contribution des entreprises versée à d'autres organismes paritaires collecteurs agréés pour le financement du CIF (OPACIF), dont une part sont régionaux : les FONGECIF.

Le législateur a accordé formellement les mêmes droits à la formation aux salariés quel que soit leur statut¹. Ainsi, Le plan de formation de l'entreprise recouvre les actions de formation de tous les salariés de l'entreprise sans distinction de statut. Dans le cas du CIF, sa déclinaison en CIF-CDD et en CIF-intérim illustre l'adaptation formelle du dispositif initial à la situation temporaire des salariés².

Soumises à une obligation de moyen et non de résultat, les entreprises ont toujours eu toute latitude pour choisir les personnes à former au titre du plan de formation, effectuant les arbitrages en suivant leur propre logique (économique, stratégique...).

Il en a résulté des disparités d'accès à la formation des salariés, régulièrement documentées depuis trois décennies, qui montrent que ce sont les plus formés (cadres, techniciens) qui accèdent à la formation, et que les grandes entreprises offrent plus d'opportunités de

¹ Quant aux salariés de la Fonction publique, les dispositions les concernant résultent de l'application différée de celles des salariés du secteur privé (Perez, 2003_[33]).

² Dans l'inspiration de l'éducation permanente, le CIF pouvait permettre aux salariés de changer d'activité, de profession, mais aussi de s'ouvrir à la culture ou la vie sociale, d'accéder à un niveau supérieur de qualification. Sur les conditions d'accès, le calcul de l'ancienneté ouvrant droit au CIF-CDD prenait en compte la durée passée dans certains contrats aidés et, dans le cas de l'intérim, en plus des heures de travail effectif, les heures chômées du fait de maladie, accident du travail ou autres sont prises en compte. En matière d'information, l'employeur était tenu de remettre au salarié sous CDD, en même temps que son contrat de travail, un bordereau individuel d'accès à la formation comportant notamment une information sur le droit au CIF et l'adresse de l'OPACIF (branche professionnelle ou région) dont relevait l'entreprise [obligation supprimée par la loi du 5 septembre 2018 avec la disparition du CIF. Enfin, le droit au CIF se prolongeait au-delà du contrat ou de la mission effectuée dans l'entreprise où l'intéressé avait fait la demande.

formation que les autres (voir Bilan Formation Emploi, Insee, 2018). De même, les salariés en contrat à durée déterminée (CDD) ont moins accès à la formation que ceux détenant un emploi stable (CDI ou fonctionnaire) : respectivement 39 % et 52 % ont suivi une formation sur les 12 derniers mois ; voir annexe, document 1). Le secteur public offre de meilleures possibilités d'accès à la formation que le secteur privé (62 % contre 45 % ; idem). Ces inégalités d'accès à la formation en entreprise n'ont pas été compensées par le CIF, à l'initiative des salariés, qui n'a toujours concerné qu'un petit nombre de salariés (environ 33 000 demandes de CIF acceptées par an pour les salariés en CDI)³.

Quant aux **intérimaires**, ils sont envisagés comme des salariés de l'entreprise travail temporaire. Ces dernières sont soumises à une obligation de financement de la formation qui dépend, comme les autres entreprises, de leur taille. Les cotisations sont versées à un fonds de formation spécifique à cette profession : le FAF-TT. Les intérimaires ont formellement accès aux mêmes dispositifs que les autres salariés : Plan de formation, Congé individuel de formation, Compte personnel de formation, VAE, Contrat de professionnalisation (*etc.*), mais avec des modalités de prise en charge et des conditions d'ancienneté qui diffèrent par rapport à celles des salariés en CDD et en CDI. La branche de l'intérim a aussi élaboré des dispositifs spécifiques, notamment pour faire face à des besoins urgents dans des domaines professionnels tels que la logistique ou les métiers du bâtiment (Belkacem et Lhotel, 2012^[1]). Selon l'enquête Defis (CNEFP-Céreq) 2015, le taux d'accès à la formation des intérimaires serait de 32 % sur 18 mois. Toutefois, ce taux recouvre des situations très hétérogènes selon la succession plus ou moins rapide des missions et le profil des intérimaires – ceux que l'entreprise de travail temporaire cherche à fidéliser et dont elle entretient les compétences et les autres ⁴.

S'agissant des **demandeurs d'emploi (DE)**, ils accèdent globalement moins à la formation que les personnes en emploi (44 % contre 59 % en 2016 ; cf. annexe), mais ils bénéficient en moyenne de formations plus longues (Gossiaux et Pommier, 2013^[2]). En France, la formation des demandeurs d'emploi a été transférée aux régions à partir de 1983 ; l'État intervient par le biais de la politique de l'emploi (avec des dépenses accrues en période de crise économique) et des Plans d'actions successifs particulièrement durant la dernière décennie (tels que le Plan « 500 000 formations supplémentaires » en 2016, et le « Plan d'investissement compétences » en 2018). *Pôle Emploi* est le principal opérateur de l'État pour la politique de l'emploi (et, avec la Région, le principal financeur des formations des DE). Plus récemment, les partenaires sociaux sont devenus des co-financeurs des formations à destination des demandeurs d'emploi, notamment via le Fonds paritaire de

³ Le nombre de CIF-CDD financés est encore plus réduit (de l'ordre de 9 000 par an) mais ramené aux nombres de salariés concernés, les salariés en CDD apparaissent proportionnellement mieux servis. Finançant des formations souvent longues (la moitié sont supérieures à 800h en 2017) et qualifiantes (les trois-quarts débouchent sur un diplôme d'État ou un titre homologué en 2017), la prise en charge d'un CIF (y compris la rémunération) était en moyenne de 24 000 EUR. En pratique, les demandes de financement étant supérieures aux capacités de financement des FONGECIF, des critères d'accès ont été érigés favorisant les moins qualifiés (80 % des bénéficiaires sont ouvriers ou employés), les formations à des métiers jugés en tension, les reconversions professionnelles. En moyenne, une demande sur deux était satisfaite.

⁴ Si on rapproche le nombre d'intérimaires formés par an et financé par le seul FAF-TT (au titre de la professionnalisation comme à celui de la formation dite individuelle – CIF, Bilan de compétences, VAE *etc.* -) du volume d'emplois intérimaires (620 800 en équivalent temps plein en 2016), il s'avère que l'accès à la formation est très faible, de l'ordre de 4 % en 2016 (données FAF-TT).

sécurisation des parcours professionnels (FPSPP). La coordination quadripartite de cet ensemble est jugée insuffisante (Cour des comptes, 2018^[3]).

Peu d'attention est généralement accordée à l'accès à la formation des **travailleurs indépendants**. On sait que l'accès à la formation des non-salariés est moindre que celui des salariés (33 % ont accédé à la formation sur en 2016 contre 51 % des salariés ; source Insee 2018, op. cit.). Parmi les non-salariés, on distingue les agriculteurs (taux d'accès à la formation de 30 % en 2016), du groupe hétérogène composé des artisans, commerçants, chefs d'entreprise dont un quart a suivi une formation en 2016. Les informations sur l'accès à la formation des auto-entrepreneurs sont lacunaires, comme le constatait déjà le rapport de la Cour des comptes de 2013. Parmi ses recommandations, celle-ci a pointé la nécessité de clarifier le rôle des acteurs en matière de formation professionnelle, et de développer le financement d'actions de formation et d'accompagnement les concernant. En effet, s'ils sont tenus, depuis 2011, de verser une cotisation au titre de la formation professionnelle à un fonds de formation des indépendants de l'ordre de 0.2 % de leur chiffre d'affaire annuel (ce qui représente une contribution totale estimée à 10 M EUR en 2012), leur accès à la formation est quasi nul selon L'IGF et l'IGAS (2013^[4]).⁵

La question des inégalités d'accès à la formation selon le statut est avivée par le fait que les trajectoires professionnelles sont tendanciellement plus discontinues, avec des passages plus fréquents par le chômage (Rouxel et Virely, 2012^[5]). Conçu pour un système d'emploi où l'emploi stable au sein d'une même entreprise était la norme, le système institutionnel de formation s'est donc trouvé mis en tension avec l'évolution des formes de mobilisation de la main d'œuvre (embauche sur des contrats à très courte durée, l'incitation publique à l'auto-entrepreneuriat...).

Dans le contexte de promotion de la formation tout au long de la vie par l'Union européenne en 2000⁶, « les débats autour de la réforme du système se sont nourris de propositions consistant à désencaster la formation de l'emploi pour la rattacher, au moins en partie, à l'individu : droits de tirage sociaux, droit individuel transférable et garanti collectivement, passeport formation » (Gadea et Perez, 2017^[6]). La promotion d'un droit individuel vise à répondre simultanément aux enjeux de réduction des inégalités d'accès à la formation et de « sécurisation des trajectoires professionnelles ».

Une première étape est la création du *Droit Individuel à la Formation* (DIF) en 2004. Ce dispositif consistait en un crédit d'heures (20h par an pendant 6 ans) acquis par les salariés (en CDI ayant au moins un an d'ancienneté dans leur entreprise), et mobilisable pour une formation à l'initiative du salarié mais nécessitant l'accord de l'employeur (y compris si la formation se déroulait hors du temps de travail)⁷. Financé par l'employeur (et imputable

⁵ Selon le Blog des auto-entrepreneurs, cette cotisation ouvrirait des droits à se former à hauteur de 500 à 1250 euros par an selon l'activité du travailleur (et donc le fonds de formation auquel il cotise). <https://www.evoportail.fr/blog/2014/10/24/auto-entrepreneurs-utilisez-vos-droits-a-la-formation>

⁶ Suite au sommet de Lisbonne en mars 2000 qui relie les stratégies économiques aux stratégies éducatives, est publié le *Mémoire sur l'éducation et la formation tout au long de la vie* (30 octobre 2000) qui va imprégner les réformes en cours au niveau national.

⁷ 70 % des formations suivies au titre du DIF ont été réalisées sur le temps de travail, avec une durée moyenne de 26h par stagiaire (source : annexe au projet de Loi de Finances, 2013).

sur sa participation à la formation professionnelle⁸), le DIF vise à encourager le co-investissement en formation en créant une voie médiane entre la formation à l'initiative de l'employeur et celle à l'initiative du salarié (via le CIF). Au départ non transférable en cas de rupture du contrat de travail, le DIF est devenu « portable » dans certaines conditions⁹ après l'accord du 11 janvier 2008 sur la modernisation du marché du travail.

Il s'avère que la mobilisation du DIF par les salariés est restée faible. En 2010 (c'est-à-dire au bout de 6 ans de fonctionnement du dispositif et d'un cumul maximum de 120h), une grande partie des droits n'étaient pas encore utilisés. En 2011, 4,4 % des salariés avaient mobilisé leur DIF dans les 12 derniers mois, à peine 2 % dans les petites entreprises contre près de 6 % dans les grandes (2000 salariés et plus) (source : Annexe au Projet de Loi de Finances 2013). En outre, l'évaluation qualitative du DIF a montré les stratégies différenciées des entreprises qui ont en grande partie déterminé le recours (faible) des salariés au dispositif ; ainsi, « certaines [entreprises] s'inscrivent dans la conception originelle du dispositif en favorisant l'initiative des salariés. D'autres en font un outil d'optimisation financière de la politique de formation ou imputent sur le DIF des actions proches ou identiques à celles du plan de formation. » (Galtier, 2015^[7]). L'usage de ce « droit individuel » a révélé que « alors que le DIF ambitionnait une certaine symétrie entre le salarié et l'employeur conçus comme co-décideurs, la relation salarié-employeur s'est avérée dans les faits déséquilibrée au profit de l'employeur » (Galtier, 2015^[7]).

Ainsi, le DIF a-t-il préfiguré le CPF en permettant la constitution d'un « capital » formation, d'abord pour les salariés, transférable en cas de rupture de contrat de travail. En dépit de son succès quantitatif limité, le principe d'un compte personnel de formation est non seulement maintenu, mais étendu à d'autres catégories de travailleurs (agents de la fonction publique, travailleurs indépendants). L'ambition est d'en faire le pivot d'un système institutionnel profondément renouvelé et notamment quant à son financement (Encadré 1.1).

⁸ Le taux de contribution des entreprises au financement de la formation continue est accru et passe à 1.6 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 salariés et plus (contre 1.5 % précédemment) et 0.55 % pour les entreprises de moins de 10 salariés (contre 0.15 %) (source : annexe au projet de Loi de Finances, 2012).

⁹ Les heures acquises par le salarié chez un employeur peuvent être utilisées après la rupture du contrat de travail – hors faute lourde –, soit pendant la période de prise en charge par l'assurance chômage (avec l'accord de son référent), soit chez son nouvel employeur (et avec l'accord de ce dernier) dans la limite des deux ans qui succèdent l'embauche. Le taux de conversion horaire est alors de 9.15 euros.

Encadré 1.1. Le CPF au cœur d'une réforme du financement de la formation professionnelle continue des salariés

Toutes les entreprises sont normalement assujetties à l'obligation de participer au financement de la formation professionnelle. Elles sont tenues de verser tout ou partie de leur participation à des OPCA (organismes paritaires collecteurs agréés), organismes créés par les partenaires sociaux, agréés par l'État, auxquels elles adhèrent.

À partir d'un effectif de dix salariés, les entreprises doivent consacrer à la formation professionnelle une contribution dénommée obligation légale, qui représente une part de leur masse salariale variable selon la taille de l'entreprise. Avec la création du DIF en 2004, la contribution des entreprises de 20 salariés et plus avait été fixée à 1.6 % de la masse salariale. Cette contribution était ensuite répartie selon plusieurs postes : le plan de formation (avec l'obligation faite aux entreprises de dépenser au moins 0.9 % de leur masse salariale pour la formation ou de verser le différentiel à leur OPCA), le CIF (0.2 %), la professionnalisation et le DIF (0.5 %).

La loi du 5 mars 2014 qui crée le CPF a introduit une contribution unique de 1 % de la masse salariale pour les entreprises de 10 salariés et plus. Cette contribution finance le CPF, le CIF, la professionnalisation et le FPSPP (voir tableau), et le plan de formation mais uniquement pour les entreprises de moins de 300 salariés. Ainsi, et d'une part, la contribution au FPSPP sert en partie pour financer le CPF des demandeurs d'emploi : « La réforme de la formation professionnelle de 2013-2014, qui introduit le CPF, rompt avec le cantonnement historique du financement de la formation professionnelle, cotisations sociales pour les salariés d'un côté, et budget de l'État pour les demandeurs d'emploi » (IGAS, 2017). D'autre part, la Loi retire des fonds mutualisés la part de la masse salariale des grandes entreprises au titre du financement de leur plan de formation, et réduit fortement celle des entreprises ayant entre 10 et 299 salariés (la part exigée passe de 0.9 % à 0.1 % pour les entreprises ayant entre 50 et 299 salariés).

La loi du 5 septembre 2018 modifie à nouveau les règles de financement mais aussi la gouvernance du système. Les entreprises doivent s'acquitter d'une contribution unique pour la formation continue et l'apprentissage. Le taux de contribution pour la formation continue reste à 0.55 % de la masse salariale pour les entreprises de moins de 11 salariés, et 1 % pour les entreprises de 11 salariés et plus (et 1.3 % pour les entreprises de travail temporaire de cette taille). Cette contribution va essentiellement financer le CPF, les Projets de transition professionnelle, le Conseil en évolution professionnelle des actifs occupés (voir infra), la formation des demandeurs d'emploi, le « développement des compétences » (ex plan de formation) des entreprises de moins de 50 salariés, dans des proportions qui sont définies par décret. Le CIF supprimé, une contribution spécifique est demandée aux entreprises qui embauchent des salariés en CDD (1 % de la masse salariale des CDD). Un décret publié au Journal officiel du 26 décembre 2018 énonce les types de CDD qui sont hors du champ de cette disposition (et notamment les contrats en alternance, les saisonniers...).

Les contributions seront versées à l'URSSAF à partir du 1er janvier 2022 et non plus aux OPCA dont le rôle est substantiellement modifié par la Loi. Les sommes collectées seront ensuite remontées à France Compétences qui sera chargée de les répartir entre la Caisse des Dépôts et Consignations (qui gère le CPF), les prestataires chargés du CEP des actifs occupés, l'État et les régions, et les OPCO. La clé de répartition est désormais susceptible de modification d'une année sur l'autre et est, au final, à la main de l'État. En effet, elle est

proposée par les administrateurs de France Compétences (commission paritaire) au Ministère du travail puis officialisée par arrêté ministériel.

La création d'une obligation de financement de la formation donnait lieu au remplissage d'une déclaration fiscale (formulaire connu par son numéro, 24-83), dont les données remontaient au Ministère du Travail. Elles ont constitué, entre 1971 et 2014, une précieuse source d'information sur les dépenses de formation des entreprises. Le suivi de ces dépenses a notamment permis de montrer que le taux de participation financière des entreprises (qui rapporte les dépenses de formation, hors hygiène et sécurité, à la masse salariale de l'entreprise) croissait avec la taille de l'entreprise, les plus grandes faisant un effort bien supérieur à l'obligation légale (1,6 % de la masse salariale pour les entreprises de 20 salariés et plus). Depuis 2014, les grandes entreprises n'étant plus tenues de rendre compte de leur dépense de formation, la déclaration fiscale a été supprimée et avec elle, la source d'information statistique sur l'évolution de l'effort de formation des entreprises et de la structure de cette dépense depuis 1971. Ainsi, il n'est plus possible, depuis 2014, de connaître les dépenses directes des entreprises pour la formation de leurs salariés c'est-à-dire les dépenses qu'elles effectuent pour acheter des formations ou les réaliser en interne.

2. Le Compte Personnel de Formation (CPF) : un dispositif ambitieux

Le CPF est un dispositif initié par les partenaires sociaux (Accords nationaux interprofessionnels du 11 janvier et du 14 décembre 2013) et créé par la Loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, l'emploi et la démocratie sociale.

Les objectifs

L'ambition des partenaires sociaux, reprise par la loi, est une réforme substantielle du système institutionnel de formation ; dans cette réforme qui va bien au-delà de la création de ce seul compte individuel de formation, le CPF apparaît comme, si ce n'est le pivot, son emblème. En effet, un consensus semble avoir germé depuis 2004 autour de l'idée selon laquelle un Compte attaché à la personne et a minima réceptacle de ses droits est un bon instrument d'action publique, en matière de formation mais pas seulement. En 2017, le CPF a été intégré à un compte « chapeau », le Compte Personnel d'Activité (Encadré 2.1).

Encadré 2.1. Une ambition encore plus grande... mais en « stand-by » : Le Compte Personnel d'Activité

La loi du 8 août 2016 instaure le Compte Personnel d'Activité (CPA). Ce compte « a pour objectifs, par l'utilisation des droits qui y sont inscrits, 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 » (Art.L.5151-1).

Effectif depuis le 1er janvier 2017, il s'agit d'un compte « chapeau » qui regroupe trois comptes préexistants : le CPF, le Compte personnel de prévention de la pénibilité et le Compte d'engagement citoyen.

Plus étendu que le CPF (i.e. ouvert pour toute personne de 16 ans et plus et jusqu'à son décès), le compte dont l'unité est le point doit permettre de convertir des droits acquis dans différentes situations (bénévolat, exercice d'un travail pénible) en heures de formation. Il réaffirme l'importance de l'accompagnement en face à face dans son usage aux moments clés de la vie de chaque titulaire ; le CPA est également présenté comme le « support d'un accompagnement global » en « offrant une vision d'ensemble de la situation de la personne » (France stratégie, 2015). Par son périmètre plus large que le CPF, le CPA nécessiterait également une vision plus étendue du « conseil en évolution professionnelle » (France stratégie, op.cit. p.131). Le CPA met également en avant les opportunités offertes par le numérique dans l'accès aux droits et aux dispositifs de « sécurisation des parcours », le CPA devant être accessible et conçu pour un usage dématérialisé.

Même si dans les fait, le CPA a été institué (l'accès au CPF passe par le site intitulé : <https://www.moncompteactivite.gouv.fr/cpa-public/>), ce dispositif demeure peu connu du grand public. Peu porté par le gouvernement Macron issu des élections de 2017, la nouvelle vague de transformation du système institutionnel de formation en cours se concentre sur le CPF et la gouvernance du système.

Avec le CPF, les partenaires sociaux s'entendent sur le fait de créer un compte « universel » (non dépendant du statut de la personne), intégralement transférable tout au long de la vie professionnelle, de l'entrée sur le marché du travail à la retraite.

Le CPF, tel qu'il a fonctionné du 1er janvier 2015 (date d'effectivité de la loi) au 31 décembre 2018 (date d'entrée en vigueur de la nouvelle législation le concernant) avait trois objectifs :

- Favoriser et rendre effective l'autonomie des personnes dans le recours et le choix des formations;
- Monter en qualification les personnes en orientant leurs choix (et l'offre de formation) vers des formations qualifiantes;
- Réduire les inégalités d'accès à la formation.

Ainsi, le compte individuel de formation est considéré comme un instrument pertinent, (et même une « innovation majeure¹⁰ »), pour favoriser l'accès à la formation des individus dont on considère qu'ils seront appelés à changer plusieurs fois d'emploi voire de statut (emploi salarié, travail indépendant, chômage, inactivité...) au cours de leur vie professionnelle. La transférabilité des « droits » acquis au titre des différents statuts est donc jugée primordiale.

En lien avec le souci de transférabilité, la contrepartie à l'autonomie laissée à l'individu dans la mobilisation du compte est qu'il doit servir à financer des formations qualifiantes, sanctionnées par une « certification » reconnue sur le marché du travail et dont les individus pourront se prévaloir en cas de mobilité.

Enfin, l'exposé des motifs de la loi du 5 mars 2014, rappelle que le CPF est là pour « [donner] enfin les moyens de former plus ceux qui en ont le plus besoin, les travailleurs moins qualifiés, les demandeurs d'emploi, les salariés des très petites, petites et moyennes entreprises, les salariés des secteurs et des entreprises fragilisées par les mutations économiques. »

Les caractéristiques du CPF jusqu'en décembre 2018

Dans sa conception issue de la loi du 5 mars 2014, le CPF était un compte *individuel* et *universel*, comptabilisé en *heures*, automatiquement alimenté (et rechargé) par l'entreprise (pour les salariés) ou un tiers (Région, État...), et destiné à financer, à l'initiative de la personne, des *certifications* « *éligibles* ». On reprend ces caractéristiques successivement.

¹⁰ Exposé des motifs de la loi du 5 mars 2014.

***Un compte individuel et universel*¹¹**

Il est ouvert pour toute personne d'au moins 16 an en activité¹² c'est-à-dire au chômage ou en emploi, quel que soit le statut (salarié ou non), le type d'employeur (privé ou public), le contrat de travail (stable ou temporaire). Il est fermé dès lors que la personne fait valoir ses droits à la retraite.

Il faut noter que c'est bien le contrat de travail qui ouvre des droits à la formation dans le cadre du CPF. Ainsi, un demandeur d'emploi n'a des droits que s'il a travaillé comme salarié et accumulé des droits dans ce cadre. En effet, ce compte est portable, c'est-à-dire autorise que ces droits soient mobilisés en dehors de l'entreprise dans laquelle ils ont été acquis.

L'ouverture du compte pour les salariés et les demandeurs d'emploi est devenue effective au 1^{er} janvier 2015. La loi du 8 août 2016, dite « Loi Travail »¹³ étend le CPF aux agents titulaires de la Fonction publique (fonctionnaires) et aux travailleurs indépendants (plus précisément « les membres des professions libérales et des professions non salariées, leurs conjoints collaborateurs et les artistes auteurs ») à partir du 1^{er} janvier 2018.

Par comparaison à d'autres dispositifs individuels de financement de formation, le CPF est universel au sens où il n'est pas réservé à/ciblé sur des personnes *a priori* éloignées de la formation. Mais pour répondre à l'objectif annoncé de lutter contre les inégalités d'accès à la formation, les partenaires sociaux ont prévu de donner plus à certains « publics » ce qui peut être qualifié « d'universalisme progressif » (Perez, 2014^[8]).

Crédité en heures

Dans la continuité du dispositif antérieur, le DIF, le choix avait été fait de conserver une alimentation en heures de formation. La monétisation, qui n'était pas souhaitée par les organisations syndicales, a fait l'objet de vifs débats mais n'a finalement pas été retenue par les parlementaires lors de la discussion de la loi de 2014. Pour un salarié travaillant à taux plein¹⁴, le crédit d'heures était de 24 heures par année pendant cinq ans, puis de 12 heures par an dans la limite d'un plafond de 150 heures¹⁵. Le compte est rechargeable,

¹¹ Art. L. 6323-1 de la loi du 5 mars 2014. « Un compte personnel de formation est ouvert pour toute personne âgée d'au moins seize ans en emploi ou à la recherche d'un emploi ou accompagnée dans un projet d'orientation et d'insertion professionnelles ou accueillie dans un établissement et service d'aide par le travail... »

¹² En France, l'âge légal pour commencer à exercer une activité professionnelle est 16 ans (âge de fin de scolarité obligatoire). A titre dérogatoire, les apprentis (à partir de 15 ans) peuvent bénéficier du CPF.

¹³ Loi N° 2016-1088 relative au travail, à la modernisation du dialogue social et à la sécurisation des parcours professionnels, dite « Loi Travail ». <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000032983213&categorieLien=id>

¹⁴ L'acquisition du nombre d'heures était alors proportionnelle au temps de travail. Cette Loi dans son titre III instaure le *Compte Personnel d'Activité* (voir supra).

¹⁵ Les anciens droits DIF accumulés jusqu'à la fin 2014 pouvaient être convertis en heures au sein du compte personnel de formation depuis le 1er janvier 2015, et pourront être mobilisés jusqu'au 1er janvier 2021.

l'alimentation étant réactivée chaque fois qu'une consommation a ramené le niveau du compte sous le plafond, pour inciter les actifs à se former régulièrement. Le socle de crédit d'heures était initialement le même quel que soit le statut de la personne (demandeur d'emploi, indépendant...). Mais depuis le 1^{er} janvier 2017 (et suite à la « Loi Travail » d'août 2016), les travailleurs les moins qualifiés avaient un crédit majoré, égal à 48h par an (au lieu de 24), avec un plafond de 400h (au lieu de 150).¹⁶

A ce volume horaire « socle » pouvaient s'ajouter des heures ou « abondements » qui correspondaient à des situations particulières (voir ci-dessous).

Le financement du CPF : un socle et des contributions complémentaires

Le financement du socle

Pour les salariés et les demandeurs d'emploi, le CPF est alimenté par les entreprises par le biais de la contribution légale obligatoire des employeurs (Encadré 1.1). Les heures acquises au titre du DIF peuvent également être reportées sur le CPF par leur titulaire (et jusqu'au 31/12/2020).

Concernant la contribution unique des employeurs (de 1 % de la masse salariale), une part de 0,2 % est affectée au financement du CPF pour les entreprises de plus de 10 salariés (voir annexe). Cette contribution était généralement versée à un organisme paritaire de branche¹⁷, et mutualisée. Par le biais de la mutualisation de ces fonds, les salariés des petites entreprises (de moins de 10 salariés) qui ne sont pas assujetties à cette contribution, peuvent néanmoins se faire financer des formations au titre du CPF.

Une autre part de la contribution (0,20 %) était affectée au FPSPP qui était notamment chargé de financer la formation des demandeurs d'emploi via Pôle Emploi et les Régions (les deux principaux financeurs de formation à destination des demandeurs d'emploi).

Dans le cas des demandeurs d'emploi qui n'avaient pas ouvert de droits à la formation par le biais du dispositif antérieur (le Droit Individuel à la Formation – DIF), les partenaires sociaux ont décidé de financer les 100 premières heures pour une formation mobilisant le

¹⁶ Plus précisément, sont visés les salariés qui n'ont pas atteint un niveau de formation sanctionné par un diplôme classé au niveau V (BEP ou CAP), un titre professionnel enregistré et classé au niveau V du répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou une certification reconnue par une convention collective nationale de branche (voir décret du 12 octobre 2016). Ceci correspond aux personnes ayant une qualification niveau 1 ou 2 dans la classification ISCED, soit environ 17 % de la population active en 2017.

C'est le titulaire du compte qui doit faire la demande de ce crédit majoré via le portail CPF et la plateforme CPA, ou bien via un conseiller en évolution professionnelle.

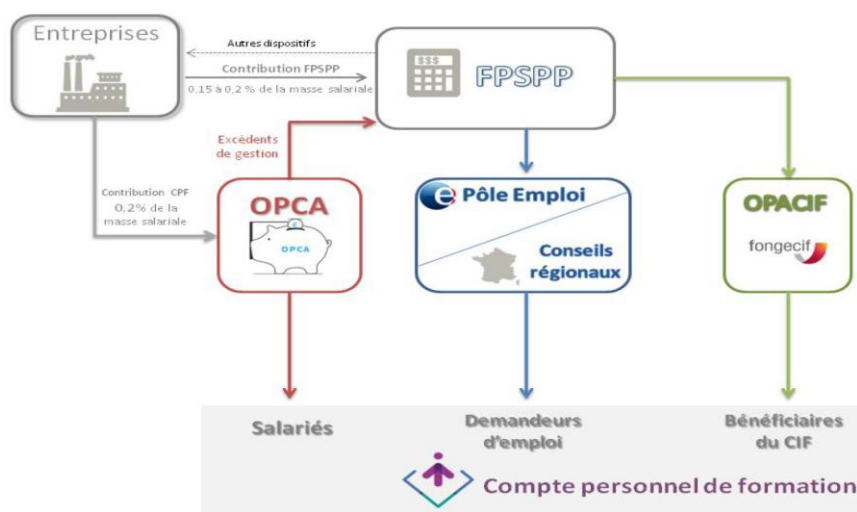
¹⁷ Les OPCA, organismes paritaires collecteurs agréés. Entre 2015 et 2019, il existait 18 OPCA de branche et 2 OPCA interprofessionnels dont le rôle était de collecter les fonds de la formation des entreprises n'ayant pas d'obligation de verser à un OPCA de branche ou dont les branches professionnelles les ont désignés. Les entreprises pouvaient faire le choix de conserver la somme correspondant au 0.2 % plutôt que de la verser à leur OPCA. Cela demeurait rare en pratique, les OPCA offrant des services à leurs adhérents et la possibilité d'apporter des co-financements par le biais de la mutualisation. Depuis le 1^{er} avril 2019, les OPCA ont disparu et des OPCO, opérateurs de compétences, chargés d'accompagner la formation professionnelle, ont été agréés. Les 11 OPCO ont un périmètre différent des OPCA en regroupant des secteurs d'activité, et les missions et moyens dévolus ont également évolué (voir <https://travail-emploi.gouv.fr/ministere/acteurs/partenaires/opco>).

CPF. Effective début 2015, cette disposition a permis d'amorcer l'usage du CPF pour des demandeurs d'emploi dont le crédit était nul au 1er janvier 2015.

Enfin, la possibilité était ouverte de participer au financement du Congé Individuel de Formation avec les heures acquises au titre du CPF. Dans ce cas, le financement des heures CPF était pris en charge par le FPSPP (et non par l'organisme en charge de la collecte et du financement du CIF).

Graphique 2.1. Le financement du CPF jusqu'en décembre 2019

Schéma 1 : Le financement du CPF



Source : Rapport IGAS, 2017, p.22

Les **travailleurs indépendants** versent également une contribution à un Fonds d'Assurance Formation, un organisme mutualisateur géré par les organisations patronales représentatives de (ou des) professions considérées (par exemple l'AGEFICE pour les Chefs d'entreprise, les Dirigeants non-salariés et leurs conjoints, le FIF-PL pour les professionnels libéraux, le FAFCEA pour les artisans ; les auto-entrepreneurs cotisent à celui de ces trois fonds qui correspond à leurs activités). Le taux de contribution varie selon la catégorie de travailleur indépendant ; il est en moyenne de 0,2 % d'une assiette de référence, le plafond annuel de la sécurité sociale ou bien du chiffre d'affaire d'une année, ce qui représente environ 100 EUR par an pour les travailleurs indépendants, et de l'ordre de 20 EUR par an pour les auto-entrepreneurs). L'alimentation du CPF en heures était subordonnée à l'acquittement de cette contribution. Le nombre d'heures acquises était identique à celui des salariés, vingt-quatre heures par année d'exercice de l'activité jusqu'à l'acquisition d'un crédit de cent vingt heures, puis de douze heures par année de travail, dans la limite d'un plafond total de cent cinquante heures. Il était calculé au prorata de la durée de cotisation. Les travailleurs indépendants à faible niveau d'éducation ne bénéficient pas d'un crédit de formation plus important. Le CPF pour les indépendants n'est entrée en vigueur qu'à partir du 1er janvier 2018.

Des financements supplémentaires et complémentaires

Au-delà du financement du socle, la loi prévoyait que soient mobilisés d'autres financements afin d'accroître le « capital formation » de l'individu. Le crédit d'heures pouvait ainsi être augmenté en lien ou non avec l'usage du compte.

Des financements supplémentaires indépendants de l'usage du compte

Un financement supplémentaire pouvait être décidé par un accord de branche ou d'entreprise qui prévoirait des dispositions plus favorables à celles fixées par la loi pour des salariés ou des formations jugés prioritaires¹⁸.

Autre cas : celui où l'entreprise (50 salariés ou +) n'aurait pas respecté les obligations définies par la loi au regard de l'état des lieux récapitulatif du parcours professionnel tous les 6 ans. La loi du 5 mars 2014 contraint l'entreprise à réaliser un entretien professionnel tous les 6 ans permettant de vérifier si le salarié a bénéficié d'au moins une action de formation, acquis des éléments de certification par la formation ou la VAE (Validation des Acquis de l'Expérience), bénéficié d'une progression salariale ou professionnelle. Si le salarié n'avait bénéficié d'aucune de ces actions (voire pas eu d'entretien professionnel), la loi prévoyait que 100 heures de formation supplémentaires (130 heures pour un salarié à temps partiel) soient accordées par l'employeur et viennent créditer le CPF du salarié, signifiant par-là que ce dernier a une « obligation d'employabilité ».

Des financements complémentaires en lien avec la formation choisie

Lors de la mobilisation effective du CPF, si la durée de la formation envisagée était supérieure au nombre d'heures inscrit sur le compte, la personne pouvait alors demander des abondements complémentaires à différents acteurs selon sa situation vis-à-vis de l'emploi et/ou ses caractéristiques (niveau de qualification, handicap...) à l'entrée en formation.

Pour un salarié, les compléments étaient le plus souvent demandés :

- à son entreprise ou l'OPCA auquel cette dernière cotise ; il faut noter que le CPF visait à encourager le co-investissement employeur-salarié en matière de formation, soit par prise en charge d'une partie du coût pédagogique par l'employeur, soit par la possibilité de suivre la formation sur le temps de travail si le salarié couvrait les frais pédagogiques avec son CPF ;
- à un fonds collecteur agréé pour la gestion du Congé Individuel de Formation (CIF) si le CPF est mobilisé en complément d'un CIF (les heures étant alors payées par le FPSPP et non par l'OPACIF) ;

Pour un demandeur d'emploi :

- à la Région ou *Pôle Emploi*, en fonction de la nature de la formation, des priorités édictées par la Région en matière de formation (métiers en tension par exemple) et aussi des caractéristiques des demandeurs d'emploi. Ainsi, l'abondement pour les

¹⁸ Par exemple, la branche des industries électriques et gazières prévoyait un abondement conventionnel supplémentaire pour les CPF mobilisés tout ou partie sur le temps de travail, et pour des salariés ciblés : bas niveau de qualification, en situation de handicap, n'ayant pas suivi de la formation depuis 4 ans dans l'entreprise (Pluricité-Itinéré, 2018^[12])

DE de 50 à 55 ans a été porté à 500h par la convention de l'UNEDIC conclue avec les partenaires sociaux en mars 2017 (IGAS 2017, p20).

Pour un travailleur handicapé : à l'AGEFIPH.

Pour les travailleurs indépendants, les abondements pouvaient provenir de la Chambre des métiers et de l'artisanat ou des Fonds d'Assurance Formation en charge de la gestion des fonds mutualisés.

Quel que soit le statut, la personne pouvait être également amenée à financer elle-même le reste à charge de la formation¹⁹.

Modalités pratiques d'usage du compte

Un compte activé à l'initiative de la personne

L'ouverture du compte est *automatique* pour les actifs salariés et les demandeurs d'emploi inscrits à *Pôle Emploi*. Cependant, pour faire usage des heures, le titulaire devait « activer » son compte en se rendant sur le site dédié : moncompteformation.gouv.fr. L'activation suppose de s'identifier avec le numéro de sécurité sociale et d'avoir (ou de créer) une adresse électronique. Une fois « activé », l'espace auquel le titulaire a accès lui permet de consulter ses droits à la formation, les heures créditées au titre du CPF (ainsi que l'historique de leur utilisation éventuelle), de faire des recherches sur les métiers et les formations, de créer un « dossier formation » (du choix de la formation à la mise en œuvre de celle-ci en passant par l'envoi à un financeur). Tout ce processus pouvant donc être fait de façon « dématérialisée ».

Le CPF peut être mobilisé de façon autonome par la personne...

...dès lors que la formation se déroule **hors du temps de travail** et que **le crédit d'heures suffit à couvrir la formation choisie**.

Un salarié qui souhaite effectuer une formation en mobilisant son CPF n'a pas à en informer son employeur dès lors que la formation est suivie hors du temps de travail. Il se tournait alors vers son OPCA pour financer la formation (ceci afin de convertir son crédit en heures en EUR pour rémunérer l'organisme de formation). Cette mobilisation était qualifiée « d'autonome ».

Si la formation se déroule tout ou en partie sur le temps de travail, le salarié qui veut mobiliser son CPF a besoin de l'accord de son employeur.

Si l'employeur est à l'initiative de la formation et demande/suggère au salarié de mobiliser son CPF, la loi rappelle que : « le compte ne peut être mobilisé qu'avec l'accord exprès de son titulaire. Le refus du titulaire du compte de le mobiliser ne constitue pas une faute. » (Art. L. 6323-2).

Cette mobilisation plus ou moins « autonome » nécessitait, dans tous les cas, de recourir à un intermédiaire (pour les salariés, l'OPCA) afin de convertir le crédit d'heures en EUR

¹⁹En 2015, les ménages français ont dépensé 1,4 milliards d'euros pour financer de la formation continue. Cela représente 5,6 % de la dépense de formation en France en 2015 (hors dépenses directes des entreprises). Plus de la moitié de la somme (62 %) dépensée par les ménages concerne des personnes en emploi dans le secteur privé et près d'un quart (22 %) des personnes en recherche d'emploi (Mesnard, 2018^[34]).

pour payer le prestataire de formation. Le taux de conversion était alors à la main de l'intermédiaire avec des variations qui dépendaient des branches, de la période à laquelle était demandée la formation²⁰, du caractère plus ou moins stratégique de la formation pour la branche. Ainsi, la prise en charge d'une heure de formation éligible au CPF était en moyenne de 42 EUR en 2017 pour un salarié, mais s'inscrivait dans une fourchette allant de 15 à 80 EUR (IGAS, 2017^[9]).

Dans le cas d'un demandeur d'emploi, le suivi de la formation ne nécessite pas l'accord de *Pôle Emploi* dès lors que le crédit d'heures CPF est suffisant et ne nécessite donc pas d'abondement. Pour autant, le recours au conseiller *Pôle Emploi* est nécessaire pour convertir les heures en moyen de paiement de l'organisme de formation. Cette conversion s'effectuait sur la base de 9 EUR l'heure de formation²¹. Dès lors qu'un cofinancement est nécessaire (couverture des coûts pédagogiques) et/ou pour bénéficier d'une aide financière pendant la formation, une négociation avec le conseiller *Pôle Emploi* doit s'ouvrir. Celle-ci peut conduire à choisir une action de formation qui aura été préalablement achetée par *Pôle Emploi* (dans le cadre de ces achats collectifs). Cela rend plus problématique la question de l'autonomie du demandeur d'emploi, même si celui-ci doit formellement donner son consentement à utiliser son CPF.

Pour financer des formations conduisant à des certifications éligibles

Le CPF est conçu pour financer des formations transférables et reconnues sur le marché du travail pour favoriser les mobilités professionnelles et/ou la (ré)insertion professionnelle. Pour matérialiser ce signal, la formation (ou une partie de celle-ci, un « bloc de compétences ») doit, dans la majorité des cas, conduire à une certification. Cette certification est une reconnaissance par la puissance publique (et les partenaires sociaux) de l'éligibilité de la formation au financement CPF. Autrement dit, les seules formations susceptibles d'être financées par le CPF sont celles qui conduisent à des « certifications ».

Dans la période 2015-2018, les partenaires sociaux ont souhaité restreindre le champ des certifications accessibles, d'où la constitution de listes de certifications éligibles à trois niveaux :

- National : la liste inter-professionnelle, élaborée par le Comité paritaire interprofessionnel national pour l'emploi et la formation (COPANEF)²², recense 12 736 certifications au 1er janvier 2016 ;

²⁰ Les OPCA ont eu tendance à être plus généreux dans la phase de démarrage du dispositif et avoir réduit leur taux de prise en charge au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif.

²¹ « Le taux de 9 EUR était 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 – dépassaient, selon eux, ce forfait » (IGAS, 2017^[9]).

²² Le COPANEF est une instance chargée, par la loi du 5 mars 2014, de définir les orientations politiques des partenaires sociaux en matière de formation et d'emploi. C'est une instance paritaire composée de représentants des organisations syndicales de salariés et des organisations professionnelles d'employeurs représentatives au niveau national et interprofessionnel. Les COPAREF en sont les déclinaisons régionales. La CPNE (commission paritaire nationale de l'emploi) est une instance paritaire au niveau d'une branche professionnelle. Elle est chargée de la promotion de la formation professionnelle en liaison avec l'évolution de l'emploi et des besoins en

- Régional : les Comités interprofessionnels régionaux pour l'emploi et la formation (Coparef) ont élaboré 46 listes régionales ;
- Branches (138 listes élaborées par les partenaires sociaux au niveau des branches, réunis dans des Commissions paritaires nationales de l'emploi - CPNE).

Ces trois niveaux représentent « trois légitimités complémentaires » à identifier les formations pertinentes (CNEFOP, 2016[10]).

Au terme de ce travail, les trois niveaux des partenaires sociaux ont sélectionné les certifications éligibles suivantes:

- Les formations sanctionnées par une certification enregistrée dans le Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP)²³;
- « Les certifications et habilitations correspondant à des compétences transversales exercées en situation professionnelle (...) »²⁴ (Code de l'éducation, Art L-335.6) inscrites à l'inventaire qui complète le RNCP;
- Les Certificats de Qualification Professionnelle (CQP) qui sont délivrés par les branches et conçus pour répondre à des besoins spécifiques de leurs entreprises²⁵;
- 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).

Pour les actifs les moins qualifiés, la loi du 5 mars 2014 a souhaité que le CPF puisse financer l'acquisition d'un « socle de connaissances et de compétences professionnelles », baptisé CléA, que les partenaires sociaux ont contribué à définir ([Décret n°2015-172 du 13 février 2015](#)). C'est une certification qui comprend sept modules couvrant les compétences jugées de base (français, calcul, TIC...)²⁶, et un individu dispose de cinq années pour

qualification dans sa branche. Pour plus de détails sur ces instances, suivre le lien suivant : <https://www.paritarisme-emploi-formation.fr>

²³ Le RNCP enregistre les diplômes et les titres à finalité professionnelle, les classe par domaine d'activité et par niveau. Les diplômes et titres à finalité professionnelle qui sont délivrés au nom de l'État sont inscrits de droit au RNCP après avis d'instances consultatives associant les organisations représentatives d'employeurs et de salariés quand elles existent. C'est par exemple le cas des diplômes et titres professionnels du Ministère du Travail auxquels prépare essentiellement l'AFPA (l'Association pour la Formation Professionnelle des Adultes). Les autres diplômes et titres professionnels peuvent y être enregistrés à la demande des organismes ou instances les ayant créés et après avis de la Commission nationale de la certification professionnelle (Article L335-6 du Code de l'éducation).

²⁴ Ces certifications attestent d'une maîtrise professionnelle (et pas d'un niveau de qualification). Elles font suite à un processus de vérification de cette maîtrise, sont proposées par une instance légitime et matérialisées par un document. L'inventaire est aujourd'hui appelé « répertoire spécifique ».

²⁵ Ils sont créés et délivrés par les Commissions paritaires nationales de l'emploi (CPNE) d'une ou plusieurs branches professionnelles ; peuvent être inscrits au RNCP (après examen et avis de la Commission Nationale de la Certification Professionnelle) ou juste à l'inventaire.

²⁶ La communication en français, l'utilisation des règles de base de calcul et du raisonnement mathématique, l'utilisation des techniques usuelles de l'information et de la communication numérique ; l'aptitude à travailler dans le cadre de règles définies d'un travail en équipe ; l'aptitude

valider l'ensemble de ces derniers. Jusqu'en 2018, il était opposable à l'employeur. Autrement dit, l'employeur ne pouvait refuser que le salarié utilise son CPF pour se former à ce socle *sur son temps de travail* ²⁷.

À partir de la « Loi Travail » du 8 août 2016, l'éventail des formations éligibles au CPF s'est ouvert. Pouvaient être également financés : l'accompagnement à la Validation des acquis de l'expérience (VAE), le bilan de compétences, les actions de formation destinées aux créateurs-repreneurs d'entreprise, et même la préparation du permis de conduire sous condition notamment qu'il contribue à la réalisation d'un projet professionnel²⁸.

Des formations dites « obligatoires » réglementaires²⁹ telles que les CACES (Certificat d'Aptitude à la Conduite En Sécurité) sont également devenues éligibles (le certificat ayant une durée de validité limitée, seule l'obtention du certificat est éligible, pas son renouvellement). Leur intégration dans les listes régionales (pour les demandeurs d'emploi) et certaines listes de branche (pour les salariés) a fait l'objet de vifs débats, certains y voyant le risque de faire payer par la collectivité des formations qui relèvent de la responsabilité de l'employeur³⁰.

Ces ajouts interpellent puisqu'ils semblent répondre à un objectif à court terme d'employabilité plutôt qu'à l'ambition de valoriser le parcours professionnel et de « monter en compétences » les actifs. Le débat a d'ailleurs été vif entre partenaires sociaux sur l'accès aux certifications inscrites à l'inventaire (BULATS, TOEIC, etc.), car leur éligibilité signifiait notamment l'abandon de l'objectif d'une formation qualifiante.

à travailler en autonomie et à réaliser un objectif individuel ; la capacité d'apprendre à apprendre tout au long de la vie ; la maîtrise des gestes et postures et le respect des règles d'hygiène, de sécurité et environnementales élémentaires ([Décret n°2015-172 du 13 février 2015](https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/2/13/ETSD1431206D/jo/texte)). <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/decret/2015/2/13/ETSD1431206D/jo/texte>

²⁷ Cela n'est plus possible à compter du 1^{er} janvier 2018 : l'accès à CléA pour un salarié est soumis aux mêmes règles que les autres certifications si le salarié veut se former sur son temps de travail.

²⁸ Les partenaires sociaux n'ont pas été consultés et n'étaient pas a priori favorables à ce financement (IGAS, 2017). Outre la contribution à la réalisation d'un projet professionnel, la préparation au permis B (voiture, camionnette, 2 roues uniquement) doit être effectuée dans une école agréée et ayant la qualité d'organisme de formation (Loi du 27 janvier 2017).

²⁹ Une formation obligatoire est contrainte par un texte qui impose sa réalisation à l'employeur. Deux types de formations obligatoires : les formations à l'hygiène et à la sécurité, et les autres habilitations et certifications réglementaires. Les premières ont toujours été, sans ambiguïté, à la charge de l'employeur, et n'étaient pas comptabilisées au titre de l'obligation fiscale de financement. Pour les secondes (telles les CACES, habilitations électriques...), la question du financement de la formation n'est pas si tranchée, certains employeurs jugeant que les salariés devaient au moins participer, la formation étant souvent transférable à d'autres entreprises (Beraud, 2016^[35]). De fait, si toutes les formations obligatoires sont de la responsabilité de l'employeur, l'inscription de droit des CACES et autres habilitations au Répertoire spécifique permet de facto leur financement par le salarié (ou le demandeur d'emploi) avec son CPF.

³⁰ D'autres ont souligné toutefois 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, favorisant ainsi leur mobilité et accroissant leur employabilité en cas de perte d'emploi. Ce débat est aujourd'hui tranché : les CACES sont accessibles par le CPF car ils sont inscrits au Répertoire spécifique (cf. supra 2.3.2.).

Ces listes avaient une fonction ambivalente. L'exigence de « certification » sert un objectif de transférabilité voire de qualité des formations. Dans le même temps, elles étaient le résultat de compromis entre les partenaires sociaux et, pour une part, financeurs du CPF. Ainsi, toutes les « certifications » n'ont pas été rendues éligibles au CPF : « ces listes ont vocation à assumer des choix » (CNEFOP, 2016^[10]). Elles étaient « une contrepartie forte à la liberté accordée au titulaire du compte dans l'exercice de son droit à la formation » (IGAS, 2017^[9]).

Le CPF dans la nouvelle réforme du système institutionnel de formation continue

Le CPF dans un environnement institutionnel chamboulé

L'élection présidentielle de mai 2017 se traduit par un nouveau gouvernement et la ministre du travail, Muriel Pénicaud, est chargée d'un ensemble de réformes du marché du travail; parmi elles, la réforme de la formation professionnelle présentée comme un nécessaire « big bang »³¹. Les partenaires sociaux sont à nouveau invités à négocier à l'automne 2017 sur un calendrier serré (un projet de loi est attendu au printemps 2018) et plusieurs thématiques: le droit à la formation et accompagnement; la gestion des parcours professionnels; l'alternance et les entreprises; la certification, l'évaluation et la qualité; la gouvernance et le financement global du système.

Un nouvel accord national interprofessionnel est signé le 22 février 2018 reflétant la volonté de poursuivre dans la voie du CPF en facilitant sa mobilisation particulièrement au regard du système des listes et d'un meilleur accompagnement. L'accord prévoit un renforcement du CPF (un crédit d'heures plus élevé), la suppression des listes de formations « éligibles », et le remplacement du Congé Individuel de Formation (CIF) par un « CPF de transition ». À la suite de cet accord, un avant-projet de Loi est annoncé en mars 2018 qui introduit deux grands changements que ne souhaitaient pas les acteurs sociaux : la monétisation du CPF et la suppression du recours à un intermédiaire dans la mobilisation du CPF (ou « désintermédiation »).

Le projet de loi transforme aussi le financement et la gouvernance du système en prévoyant que la collecte des contributions des entreprises soit faite par l'URSSAF (Unions de Recouvrement des cotisations de Sécurité Sociale et d'Allocations Familiales³²), et non plus par les OPCA (voir aussi encadré 1). Ces derniers, privés de la collecte obligatoire³³, sont appelés à devenir des « opérateurs de compétences » (OPCO), en charge de la prospective des métiers, emplois et compétences, en appui aux entreprises et aux branches. Une nouvelle agence, baptisée France compétences, vient se substituer aux commissions paritaires existantes (CNEFOP, FPSPP et CNCP) et est chargée de la régulation du système de formation professionnelle continue, ainsi que de la validation de la qualité de la formation (Encadré 2.2)

³¹ La presse s'est largement fait l'écho de cette formule ; cf par exemple <https://www.latribune.fr/economie/france/le-big-bang-de-penicaud-sur-la-reforme-de-la-formation-professionnelle-770625.html>

³² Ce sont des organismes privés chargés d'une mission de service public, relevant de la branche « recouvrement » du régime général de la sécurité sociale.

³³ Ils restent habilités à collecter les contributions conventionnelles (i.e. décidées par les partenaires sociaux) et les contributions volontaires des entreprises.

Encadré 2.2. France Compétences : un établissement public national chargé de la régulation et du financement de la formation professionnelle et de l'apprentissage

Créée le 1er janvier 2019, France compétences est placée sous la tutelle du ministre chargé de la formation professionnelle. Instance centrale de gouvernance et de financement de la formation, son rôle est de :

- répartir les fonds mutualisés aux différents acteurs de la formation professionnelle (OPCO, Région, CDC, CPIR, État pour la formation des DE) à partir des fourchettes fixées par décret (Encadré 1.1);
- réguler la qualité de la formation ;
- émettre des recommandations sur les coûts, les règles de prise en charge et l'accès à la formation ;
- veiller à la bonne exécution de la réforme sur la formation professionnelle ;
- établir la liste des certifications inscrites au RNCP et au répertoire spécifique.

En outre, en lien avec les branches, elle participe à la construction des titres et des diplômes professionnels. Elle doit notamment établir et garantir la pertinence des certifications professionnelles et autres habilitations.

France compétences organise et finance le conseil en évolution professionnelle (CEP).

Une convention triennale d'objectifs et de performance sera conclue entre l'État et France compétences. Elle définira les objectifs assignés à l'institution, les modalités de financement et de mise en œuvre de ses missions.

France compétences a une structure de gouvernance quadripartite composée de l'État, des régions, des organisations syndicales de salariés et des employeurs et de personnalités qualifiées. La composition du conseil d'administration ainsi que la nomination du directeur général et du président du conseil d'administration sont effectuées par arrêté du Ministre du travail.

Le projet de Loi est présenté en avril 2018, débattu à l'Assemblée nationale en juin 2018, adopté par le Parlement le 1er août 2018. La **Loi n° 2018-771 du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel »**³⁴ est alors promulguée. Le paysage institutionnel apparaît substantiellement modifié par cette réforme avec la disparition d'acteurs historiques et l'apparition de nouveaux opérateurs.

Consécutivement à la suppression du CIF et à la perte de leur agrément pour le conseil en évolution professionnelle, les FONGECIF et les OPACIF disparaissent en tant que tels, non sans avoir assuré leur activité pendant l'année 2019, année de transition vers le nouveau système. La loi a créé de nouvelles structures, les Commissions paritaires interprofessionnelles régionales (CPIR) chargées de gérer le dispositif qui va se substituer au CIF, le Projet de transition professionnelle (cf. supra). Les CPIR ont décidé collectivement de se dénommer, dans toutes les régions, Association Transition Pro.

³⁴ <https://www.legifrance.gouv.fr/eli/loi/2018/9/5/MTRX1808061L/jo/texte>

La réforme de la formation professionnelle engagée par le gouvernement issu des élections de mai 2017 est envisagée comme un des éléments d'une « rénovation du modèle social français »³⁵, qui vise notamment à renforcer la place de l'individu dans le système comme l'indique le titre de la loi. Elle est conçue comme une étape après les ordonnances sur le travail (« relative au renforcement du dialogue social ; septembre 2017) et avant la réforme de l'assurance chômage dont les négociations ont débuté en septembre 2018.

Le CPF après la Loi du 5 septembre 2018

Monétiser, désintermédier, dématérialiser... pour simplifier l'accès à la formation

Le CPF « rénové » se distingue de celui en vigueur depuis 2014 sur plusieurs aspects :

- L'unité de compte devient l'EUR (à compter du 1^{er} janvier 2019).

Selon l'exposé des motifs de la Loi du 5 septembre 2018, la monétisation du CPF doit contribuer à une mobilisation plus aisée du CPF en, « offrant ainsi plus de lisibilité aux actifs pour connaître le capital dont ils disposent ». D'autres arguments sont aussi invoqués : la monétisation serait plus adaptée aux nouvelles modalités pédagogiques, et notamment la formation à distance, qui nécessiteraient des modes de financement plus forfaitaires. Elle faciliterait la portabilité des droits lors des changements de statuts d'activité ou de branche professionnelle. Les heures de formation n'étant pas valorisées de la même manière selon le statut de la personne (salarié versus demandeur d'emploi ; entre les salariés selon l'OPCA ; selon la catégorie socio-professionnelle, une heure de formation pour un cadre étant en moyenne plus coûteuse que celle d'un ouvrier ou employé...), le CPF libellé en heures serait plutôt anti-redistributif. Enfin, il est reproché au compte en heures de donner lieu à des calibrages de l'offre, de la part des organismes de formation, en fonction du taux de prise en charge. Mais la justification principale semble bien résider dans l'affirmation de la promotion de initiative individuelle et la liberté de choix afin que ce soit la « demande » (des individus) qui oriente l'investissement en formation, et non l'« offre » (des organismes de formation), et d'instaurer une véritable compétition entre les organismes de formation qui bénéficierait aux titulaires de compte. Ainsi, la monétisation favorise l'élimination des intermédiaires jusqu'ici indispensables pour assurer la conversion des heures en EUR³⁶.

³⁵ Voir l'exposé des motifs de la Loi :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichLoiPreparation.do?idDocument=JORFDOLE000036847202&type=general&typeLoi=proj&legislature=15>

³⁶ Les trois organisations patronales et les cinq organisations de salariés étaient opposées à cette monétisation avec des arguments affichés différents (cf. <https://www.cpformation.com/monetisation-cpf-avis-syndicats/>) mais probablement parce qu'elle ouvrait la voie à la désintermédiation. Selon le CNEFOP, une des raisons à l'appui du CPF libellé en heures était « d'assurer un maximum de souplesse dans la gestion des enveloppes dédiées à son financement (0,2 % OPCA et FPSPP) et ce faisant une forme de solidarité entre projets et métiers, les écarts réels de coût horaire des formations variant sensiblement selon l'objet de la formation suivie. Clairement, le CPF en heure donnait aux OPCA un rôle essentiel de régulation prix comme de contrôle qualité de ces formations ». » (CNEFOP, 2017, Rapport sur le suivi et la mise en œuvre du CEP et du CPF, p.45).

À compter du 1^{er} janvier 2019, les heures acquises au titre du DIF³⁷ et du CPF sont converties à un taux fixé par décret de 15 EUR par heure. À partir du 1^{er} janvier 2020, chaque **actif** dispose sur son CPF de **500 EUR par an pour se former, et 800 EUR pour les moins qualifiés**, jusqu'à atteindre respectivement un plafond de 5 000 EUR et de 8 000 EUR sur dix ans. Si la monétisation se traduit par une augmentation de la valeur du capital initial des demandeurs d'emploi, il faut constater qu'une plus grande équité passe ici par une réduction de fait de la valeur du « capital formation » pour une part des salariés.

- La **suppression du « système des listes »** : décriées pour leur caractère pléthorique et leur manque de lisibilité (IGAS, 2017^[9]), les « listes » sont supprimées. Désormais, toutes les formations certifiées éligibles (i.e. inscrites au RNCP ainsi qu'au Répertoire spécifique) sont répertoriées sur une liste unique gérée par *France Compétences*³⁸. La loi confirme l'éligibilité d'actions ne relevant traditionnellement pas de la « formation » : les bilans de compétences, les actions permettant de faire valider des acquis de l'expérience, la préparation aux épreuves du permis de conduire, les actions de formation d'accompagnement et de conseil dispensées aux créateurs ou repreneurs d'entreprises ayant pour objet de réaliser leur projet de création ou de reprise d'entreprise.

La création d'un Projet de transition professionnelle

Au-delà d'un accès simplifié et désintermédié, la volonté du législateur est de faire du CPF « **l'unique droit personnel à la main des individus** dans une logique d'appropriation directe, c'est-à-dire d'autonomie sans intermédiaire obligatoire » (extrait de l'étude d'impact ; souligné par nous). Le Congé individuel de formation (CIF), dispositif mobilisé à l'initiative de l'individu créé en 1971, est supprimé.

La loi crée le Projet de transition professionnelle (initialement baptisé 'CPF de transition') destiné à soutenir les projets de changement de métier ou de profession, autrement dit des reconversions professionnelles.

L'accès à ce dispositif est soumis à des conditions d'ancienneté sur le marché du travail³⁹, sauf pour les salariés handicapés, et ceux licenciés pour motif économique ou pour inaptitude. Avec le non-respect du délai de dépôt de la demande auprès de l'employeur, ce sont les seuls motifs de refus éventuel du congé par l'employeur⁴⁰.

³⁷ Les heures de formation acquises au titre du DIF et non utilisées peuvent être encore créditées sur le CPF à condition d'être reportées avant le 31 décembre 2020.

³⁸ Dans le cadre de cette mission, *France compétences* examine les demandes d'enregistrement au RNCP et RS selon les critères définis par [le décret du 18 décembre 2018](#) relatif aux conditions d'enregistrement des certifications professionnelles et des certifications et habilitations dans les répertoires nationaux. Voir <http://www.cncp.gouv.fr/>

³⁹ Ces conditions sont les mêmes que celles qui prévalaient pour l'accès au CIF-CDI et CIF-CDD : 24 mois d'activité dont 12 mois dans la même entreprise, ou bien 24 mois d'activité au cours des 5 dernières années avec 4 mois en CDD au cours des 12 derniers mois.

⁴⁰ Il peut, par contre, le différer, notamment s'il a plusieurs demandes concomitantes. Ainsi, pas plus de 2 % de l'effectif ne peut être en CTP en même temps dans une entreprise de plus de 100 salariés ; pas plus d'un salarié à la fois dans les entreprises de taille inférieure. Le décret prévoit les critères permettant de constituer la file d'attente (niveau de qualification, ancienneté...).

La loi prévoit que le demandeur puisse bénéficier d'un « positionnement préalable au suivi de l'action de formation afin d'identifier ses acquis professionnels permettant d'adapter la durée du parcours de formation proposé » ; ce positionnement préalable doit être effectué par l'organisme de formation pressenti (et avant même de savoir si le projet de formation est financé). L'objectif est de réduire la durée de formation et donc son coût (notamment en réduisant la durée de la rémunération)⁴¹. Le décret n° 2018-1332 du 28 décembre 2018 relatif à l'utilisation du compte personnel de formation dans le cadre d'un projet de transition professionnelle précise : « A l'issue de la réalisation de ce positionnement préalable, un document, joint à la demande de prise en charge, identifie les acquis du salarié et propose un parcours de formation individualisé et adapté, dans son contenu et sa durée, aux besoins de formation identifiés pour la réalisation du projet de transition professionnelle. Il comprend un devis approuvé par le salarié, précisant le coût et le contenu de l'action de formation proposée ».

Le projet est ensuite soumis à l'appréciation d'un nouvel acteur : la Commission paritaire interprofessionnelle régionale (CPIR). Agréées par l'État, elles sont chargées d'examiner la demande, la pertinence du projet de formation, et de juger de son adéquation aux besoins locaux du marché du travail. Les CPIR (par la suite dénommées Association Transition Pro) instruisent la demande de prise en charge financière et autorisent la réalisation et le financement du projet ; les FONGECIF assurant ce rôle au plus tard jusqu'à la fin de l'année 2019⁴².

La CPIR prend en charge les frais de la formation (frais pédagogiques, frais annexes et rémunération du salarié). Le financement est assuré par une part de la collecte des entreprises, part définie par France compétences chaque année.⁴³ Entre 2014 et 2018, les FONGECIF pouvaient demander à l'individu de mobiliser les heures acquises au titre de son CPF ; elles étaient dans ce cas payées par le FPSPP. En pratique, cela pouvait conduire à sélectionner les projets de formation des individus ayant un crédit d'heures important, permettant d'alléger le coût de la formation pris en charge par le FONGECIF. Depuis la loi « Avenir », le financement de la formation est intégralement pris en charge par la CPIR, et le compteur du CPF remis à 0.

La question qui est restée en suspens jusqu'à publication du décret du 28 décembre 2018 est celle, cruciale, du paiement de la **rémunération du salarié** bénéficiaire pendant cette

⁴¹ Le CEP est confirmé et un financement y sera associé (par le biais d'un prélèvement sur les fonds issus de la contribution des entreprises à la collecte effectuée par l'Urssaf, puis par France Compétences).

⁴² De même que le CPF de transition évoque le CIF (sans toutefois l'égaliser), les CPIR tendent à être vues comme une nouvelle mouture des « FONGECIF », mais pas avec les mêmes prérogatives. Ainsi, la dimension « conseil » du FONGECIF (et des OPACIF) pour les salariés leur est désormais soustraite. En janvier 2020 au plus tard, les « actifs occupés, hors agents publics » seront conseillés par de nouveaux opérateurs, sélectionnés au niveau régional, sur la base d'un cahier des charges national, arrêté par le ministre du Travail, encore à paraître. Les quatre autres « acteurs historiques » - APEC, Cap Emploi, Missions locales et Pôle Emploi - continueront à apporter leurs conseils à des publics spécifiques : cadres, personnes handicapées, jeunes et demandeurs d'emploi.

⁴³ En 2019, 39 % des fonds collectés par la contribution légale ont été affectés à la transition professionnelle, et 16 % en 2020.

période de formation au titre du CPF de transition⁴⁴. La loi reproduit finalement ce qui existait avec le CIF. Elle prévoit que le salarié bénéficiaire du projet de transition professionnelle ait le statut de stagiaire de la formation professionnelle pendant la durée de la formation⁴⁵. Il a droit à une rémunération versée par l'employeur et remboursée par la CPIR (si la formation est réalisée pendant le temps de travail), ou bien directement par la CPIR si la formation débute après le terme du contrat de travail (mais dans les six mois après celui-ci). Le montant de la rémunération tient compte d'un salaire moyen de référence calculé pour le titulaire du compte⁴⁶ et de la durée de la formation (Tableau 2.1).

Tableau 2.1. Le calcul de la rémunération pendant le congé de transition professionnelle

Salaire de référence (SR)	Durée de la formation	
	≤ à un an ou ≤ à 1200 h	> à un an ou > 1 200 h
< 2 X SMIC	100% du SR	100% du SR au-delà d'un an
≥ 2 X SMIC	90% du SR Plancher : 2 x le SMIC	60% du SR au-delà d'un an Plancher : 2 x le SMIC

Source : site du Ministère du travail. Mis à jour le 12/04/2019 et consulté le 13/05/2019.

Au total, le Projet de transition professionnelle s'éloigne assez peu dans ses modalités d'accès et de fonctionnement du Congé individuel de formation. Ainsi, la Loi du 5 septembre 2018 maintient l'autorisation d'absence du salarié (i.e. une suspension du contrat de travail) et une rémunération minimale pendant la période de formation. La suppression du CIF et des instances paritaires (FONGECIF, OPACIF) qui en assuraient la gestion ne manque donc pas d'interroger⁴⁷. Alors que la suppression du CIF a été en partie justifiée par le faible nombre de bénéficiaires, les caractéristiques du Projet de transition professionnelle sont-elles de nature à étendre sa mobilisation par les travailleurs ? Ceci n'est pas évident.

Ainsi, le Projet de transition professionnelle opère une double restriction dans les formations financées. Conçu comme une *modalité d'accès* aux formations éligibles au

⁴⁴ Dans le cadre du CIF, ce coût était intégralement couvert par le FONGECIF et représentait environ 27000 euros par année de formation.

⁴⁵ Sur le modèle du CIF, le demandeur bénéficie d'un **congé spécifique** lorsqu'il suit cette action de formation en tout ou partie durant son temps de travail; autrement dit, la durée du projet de transition professionnelle ne peut être imputée sur la durée du congé payé annuel et est bien considérée comme une période de travail.

⁴⁶ Ce salaire de référence est calculé à partir du salaire perçu sur les 12 derniers mois pour un salarié en CDI, ou des quatre derniers mois pour un salarié en CDD.

⁴⁷ Selon J.M. Luttringer, juriste et fin connaisseur du droit et des politiques de formation, le motif de cette suppression serait un « effet collatéral » de la suppression de l'intermédiation par les OPCA. Ce choix exprimerait la volonté de substituer une gestion par capitalisation plutôt que par la mutualisation fondée sur un principe de solidarité (voir Luttringer, 2018 ; http://www.jml-conseil.fr/wa_files/134_20La_20transmutation_20du_20CIF.pdf).

CPF, il ne finance que des certifications appartenant à ce périmètre. En outre, le financement est restreint aux projets de reconversion professionnelle (sans condition d'ancienneté pour un salarié licencié pour motif économique ou inaptitude), tandis que le CIF permettait de financer également des projets de formation afin de compléter ses compétences actuelles.

De plus, la question du financement des formations longues (et donc le plus souvent couteuses⁴⁸) est posée. Le budget prévisionnel de France Compétences pour 2020 prévoit un versement de 496 Mo EUR aux ATPro (ex CPIR), ce qui pourrait correspondre à 17 800 PTP ; à comparer aux 44 600 PTP engagés en 2018. Il est possible que le coût unitaire moyen du PTP soit plus élevé, car la disparition des OPACIF de branche a conduit à faire prendre en charge par les ATPro des parcours longs (du type aide-soignant ou infirmier) qui étaient peu fréquents dans les CIF délivrés par les FONGECIF. Dans ce cas, des financements complémentaires pourront être nécessaires. Qui pourra alors épauler l'individu dans le montage financier de son projet ? Est-ce du ressort du conseil en évolution professionnelle⁴⁹ (a priori peu équipé pour cette tâche), ou plutôt de la CPIR (qui n'intervient qu'en validation du projet d'après les textes) ? Si la tâche est trop ardue, elle risque de constituer une entrave au recours à ce dispositif.

⁴⁸ Le CIF finançait des formations longues (en moyenne 800 heures) intégralement financées par les FONGECIF (montant moyen hors Ile de France 25KEUR).

⁴⁹ Pour les actifs occupés, les termes de l'ouverture au marché du CEP indiquent explicitement que l'aide au montage de l'ingénierie financière est une dimension de ce service.

3. Le CPF en pratique entre 2015 et 2018

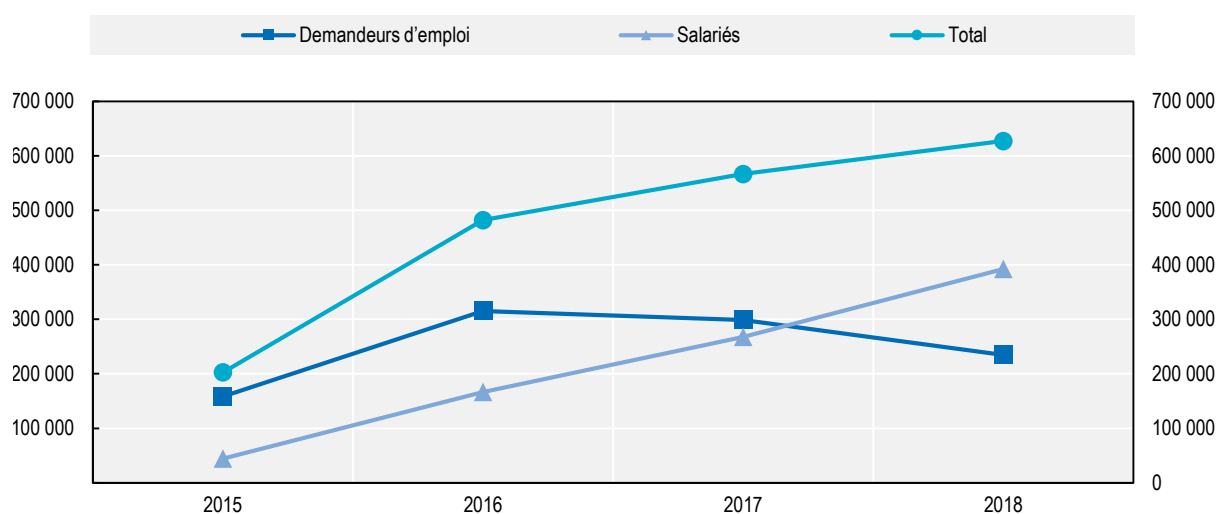
L'utilisation du CPF

Combien ? Une montée en charge rapide, mais un usage toujours limité

L'utilisation du CPF a progressé de façon continue entre 2015 et 2018 (Graphique 3.1). Comme mentionné plus haut (section 0), les salariés ne sont pas partis de zéro, puisque les personnes ayant travaillé pendant la période du DIF ont pu alimenter leur CPF par leurs heures DIF. Par ailleurs, pour pallier au fait qu'un grand nombre de demandeurs d'emploi n'avaient pas accumulé d'heures *via* le DIF, un accord entre les partenaires sociaux et l'État leur a accordé un crédit d'un minimum de 100h sur leur CPF.

Au départ, ce sont principalement les demandeurs d'emploi qui ont fait usage de leur CPF. Seulement 0.5 % des salariés ont mobilisé leur CPF pendant les deux premières années du dispositif, contre 8 % des demandeurs d'emploi (Graphique 3.2). Le « Plan 500 000 », un vaste plan de formation pour les demandeurs d'emploi lancé pendant cette même période, explique largement ce recours important des demandeurs d'emploi au CPF. Mais les salariés ont progressivement accru leur recours au CPF et en 2018 leur nombre dépassait celui des demandeurs d'emploi, qui s'est lui réduit depuis 2016.

Graphique 3.1. Le nombre de dossiers financés a progressé, poussé par les salariés



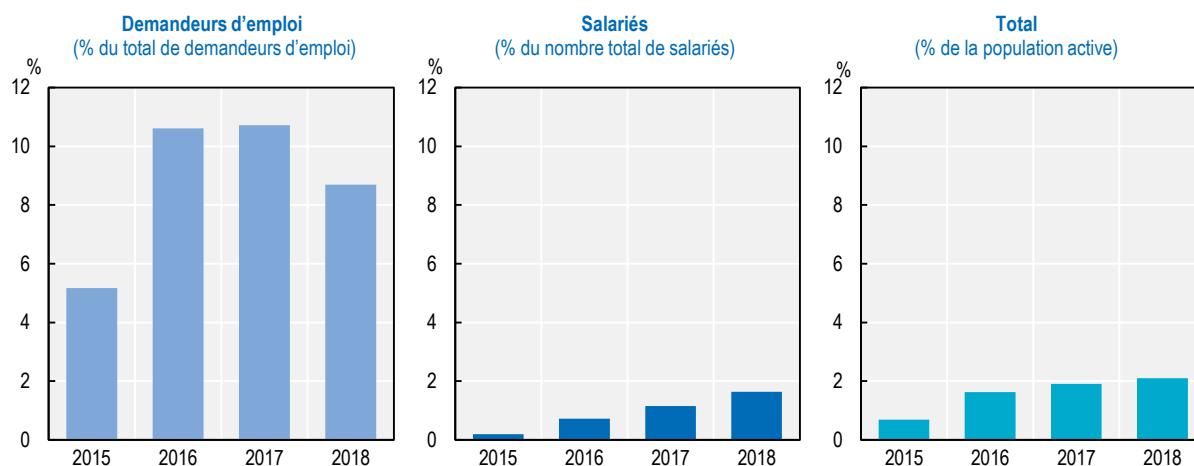
Note : Dossiers validés mais pas forcément clos.

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir de données du SI-CPF fournies par la Caisse des Dépôts et Consignations.

Malgré cette progression, le taux d'utilisation du CPF par les actifs demeurerait faible en 2018, avec au total un peu plus de 2 % de la population active qui y a eu recours. Ceci s'explique en partie par la complexité du dispositif, que l'Inspection Générale des Affaires Sociales a mise en évidence dans son rapport de 2017. Selon l'IGAS (2017^[9]), les différents acteurs impliqués dans la mise en œuvre du CPF (financeurs, entreprises, organismes de formation) ont tous mis un certain temps à se familiariser avec le CPF et à se l'approprier.

Graphique 3.2. Le taux d'utilisation du CPF demeure faible

Nombre de dossiers financés en pourcentage du nombre d'individus dans le groupe de référence



Note : Dossiers validés mais pas forcément clos.

Source : Secrétariat de l'OCDE à partir de données du SI-CPF fournies par la Caisse des dépôts et consignations.

L'IGAS (2017^[9]) pointe également que l'accès et l'usage des droits ouverts au CPF par les individus étaient malaisés. En premier lieu, la récupération des droits DIF était complexe, car les employeurs ne se sont pas tous acquittés de leur obligation de communiquer ces droits à leurs employés sur leur fiche de paie, notamment dans les petites entreprises. Par ailleurs, le système d'information du CPF (SI CPF) était relativement peu ergonomique et la navigation y était difficile :

- Lors de l'activation de leur compte, les salariés se voyaient demander le SIRET de leur entreprise ainsi que le code d'activité principale (APE) et le *code de nomenclature d'activité française (NAF)* qui permet d'identifier leur branche et donc leur OPCA de rattachement, et par suite les formations auxquelles ils sont éligibles. Bien que ces codes sont censés figurer sur leur bulletin de paie, ils sont le plus souvent méconnus des salariés. Cela a parfois nécessité de recueillir des informations auprès de l'employeur alors que le salarié ne souhaitait pas toujours l'informer de sa démarche. En outre, la correspondance entre les codes APE/NAF et les branches professionnelles est imparfaite, ce qui a conduit à des erreurs dans l'affichage de la liste des formations, qui ont pu causer des refus de financement par les OPCA.
- Le langage utilisé était peu accessible (« éditeur de listes », « OPCA », « autorité certificatrice »), et ne reflétait pas toujours la diversité des situations des usagers potentiels. Par exemple, en cas de recours au CPF avec accord de l'employeur, il était recommandé de contacter « le responsable des ressources humaines ou l'institution représentative du personnel », ce que les employés des très petites entreprises (TPE) et des petites et moyennes entreprises (PME) n'étaient pas en mesure de faire.
- Les différentes étapes à suivre étaient parfois difficiles à comprendre. Par exemple, l'alternative proposée entre utiliser le CPF « seul » ou bien « sans son employeur » prêtait à confusion pour un utilisateur peu averti, tout comme la nécessité de

renseigner dans le SI les dates des sessions de formation alors que celles-ci ne sont souvent définies qu'après-coup avec l'organisme de formation.

- Le moteur de recherche pour les formations éligibles était peu performant, notamment du fait de la faible lisibilité de l'offre de certifications en France – il existait par exemple plus de 20 certifications différentes éligibles au CPF pour le métier de secrétaire médicale. Par ailleurs, il fournissait la liste des certifications éligibles, mais pas celle des organismes proposant ces formations et/ou les sessions prévues, que l'utilisateur devait donc trouver de façon autonome. Il était donc difficile de chercher/trouver une formation parmi les listes.

Quant aux travailleurs indépendants, ils ont en théorie accès au CPF depuis janvier 2018 mais, en pratique, leur accès a été marginal voire nul. En effet, les circuits de financement ont tardé à se mettre en place.⁵⁰

Qui ? Les traditionnelles inégalités d'accès à la formation persistent

Les premiers résultats sur la mobilisation du CPF, publiés en janvier 2018, montraient que l'on retrouve, avec le CPF, les disparités d'accès à la formation traditionnellement mises en évidence en France, ce que confirment les données plus récentes (Balmat et Corazza, 2020^[11]). Ces résultats sont aussi en partie corroborés par l'évaluation qualitative du dispositif, réalisée au premier semestre de 2018 (Pluricité-Itinéré, 2018^[12]).

Parmi les personnes ayant mobilisé leur CPF, les hommes sont sur-représentés (qu'ils soient demandeurs d'emploi ou salariés).⁵¹

Parmi les salariés (hommes et femmes), les personnes avec un niveau d'éducation supérieure utilisent plus leur CPF que les autres, tandis que celles avec un faible niveau d'éducation l'utilisent relativement peu (Graphique 3.3). Un peu plus du quart des salariés ayant mobilisé leur CPF avaient un niveau de qualification au moins égal à la licence ou la maîtrise universitaire. Ce biais d'utilisation se retrouve également dans les catégories socio-professionnelles (CSP), ou notamment ingénieurs et cadres sont largement sur-représentés (ils comptent pour près de 31 % des bénéficiaires de CPF alors qu'ils ne représentent que 17.8 % des personnes en emploi en 2016). Les données fournies par certains OPCA à l'IGAS montraient également de fortes inégalités d'accès à la formation via le CPF, avec par exemple les ouvriers représentant 37 % des 1.5 millions de salariés couverts par un OPCA mais seulement 16 % des salariés couverts par ce même OPCA utilisant leur CPF (IGAS, 2017^[9]).

Ces inégalités d'accès sont classiques en matière de formation, mais les quelques informations disponibles semblent indiquer qu'elles seraient encore plus développées pour le CPF. Le taux de recours à la formation via le CPF des cadres et professions intellectuelles supérieures était 3.4 fois plus élevé que celui des ouvriers et deux fois plus élevé que celui

⁵⁰ Chacun des sept Fonds d'Assurance Formation (FAF) des travailleurs indépendants réserve une part des contributions pour le CPF, mais non fléchée, et les comptes individuels des travailleurs indépendants ne sont pas encore alimentés (les FAF n'étant pas en mesure de flécher les individus cotisants). Le système n'était pas stabilisé au niveau de l'ACOSS, qui collecte la contribution formation. Une mission de l'IGAS lancée en 2019 devait rendre un rapport sur le sujet des FAF et de la collecte initialement fin juin 2019, mais il n'était pas encore publié début 2020. Les premiers euros seront crédités en avril 2020 sur la base des revenus déclarés en 2018 et 2019.

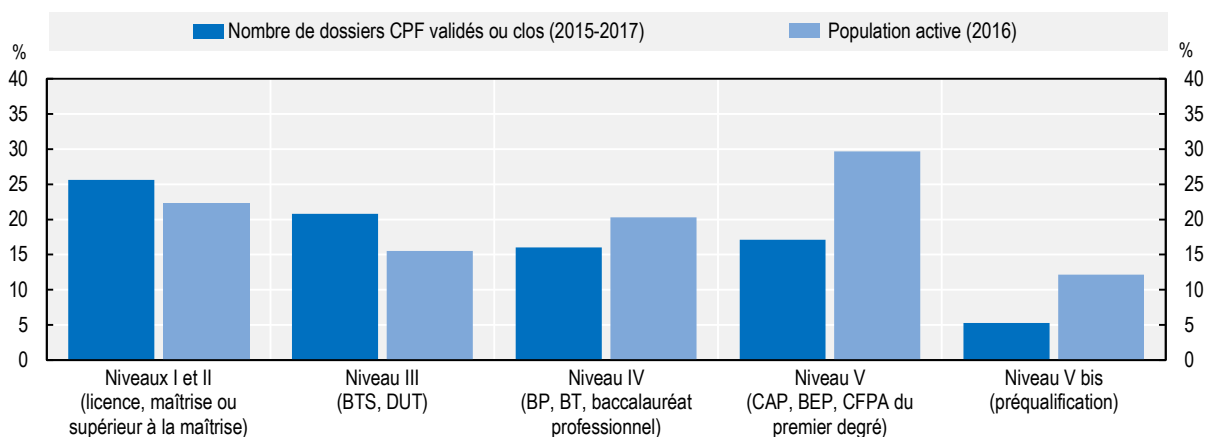
⁵¹ Ils représentent 54 % des dossiers validés ou clos sur la période 2015-2018, source CDC SI-CPF.

des employés en 2016,⁵² tandis que ces mêmes ratios étaient de 1.7 et 1.6 respectivement en 2012 pour la formation pour des raisons professionnelles des personnes en emploi⁵³.

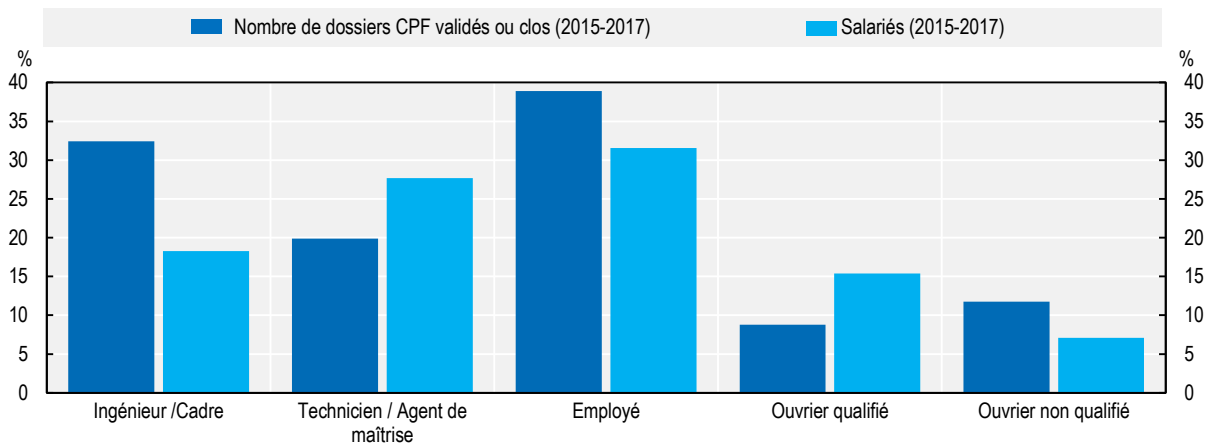
Concernant les demandeurs d'emploi, l'information relative au niveau d'éducation initiale est trop parcellaire pour pouvoir être exploitée (elle manque dans 53 % des dossiers CPF validés ou clos des demandeurs d'emploi sur la période 2015-2018)⁵⁴.

Graphique 3.3. Les plus qualifiés recourent le plus au CPF

A. Niveau d'éducation initial des salariés accédant à la formation via le CPF par rapport à l'ensemble de la population active



B. Catégorie socio-professionnelle des salariés accédant à la formation via le CPF par rapport à l'ensemble des salariés



Note : 15 % des dossiers de salariés ne sont pas renseignés pour le niveau d'éducation ; les données de répartition des salariés par niveau de qualification initiale ne sont pas disponibles.

Source : DARES (base de données issues du SI-CPF) et Enquête sur l'emploi 2016.

⁵² Source Balmat (2018_[13])

⁵³ Source Gossiaux et Pommier (2013_[2])

⁵⁴ Source CDC, SI-CPF.

De la même manière, les salariés des TPE-PME recourent moins à leur CPF que ceux des grandes entreprises. Le taux de recours des salariés d'entreprises de moins de 10 salariés était trois fois inférieur à celui de l'ensemble de la France en 2016, et là encore cet écart est plus grand que pour l'accès à la formation professionnelle en général qui était de 1.5 en 2012.⁵⁵ L'évaluation qualitative confirme ces résultats. Ainsi, les entreprises adhérentes ayant moins de 11 salariés sont majoritaires dans les 4 OPCA étudiés, mais la part des dossiers CPF les concernant est largement sous-représentée ; ainsi chez Constructys, 91 % des entreprises adhérentes ont moins de 11 salariés et leur proportion parmi les dossiers CPF est seulement de 11 % (Pluricité-Itinéré, 2018_[12]).

Certains obstacles mentionnés par les salariés dans la mobilisation du CPF ont pu contribuer à expliquer ces inégalités d'accès, notamment :

- Le complément financier à apporter quand le projet est personnel (cas du CPF « autonome » lorsque les coûts horaires dépassent les plafonds de prise en charge par l'OPCA) ; cela a concerné 8 salariés sur 60 dans l'étude qualitative, avec une contribution personnelle allant de 250 à 1 200 EUR. Il faut ajouter que la prise en charge par les OPCA a décliné en générosité au fur et à mesure de la montée en charge du dispositif. Ce complément a pu tendre à décourager les travailleurs les moins qualifiés, qui ont moins de moyens financiers.
- L'absence d'accompagnement du salarié (que ce soit par l'entreprise ou par un acteur du Conseil en évolution professionnelle ; voir supra) a pu susciter du découragement et un abandon du projet de formation, et ce d'autant plus que le système, et notamment l'ingénierie financière, était particulièrement compliqué. Cela a pu affecter particulièrement les travailleurs les moins qualifiés et/ou dans des statuts précaires dans la mesure où il leur est plus difficile de se repérer dans des systèmes complexes. L'absence d'information et de conseil a probablement également affecté plus les travailleurs les plus défavorisés, et ce pour plusieurs raisons : i) ils sont moins susceptibles d'être au courant de l'existence du dispositif ; ii) ils disposent moins de l'information nécessaire pour opérer un choix de formation, notamment les perspectives de développement de certains métiers sur le marché du travail et la qualité des organismes de formation et des programmes proposés ; et iii) ils sont probablement moins à même d'estimer correctement leur propre capacité à se former à certains métiers.

Combinées aux obstacles mentionnés plus haut, ces raisons ont pu constituer de véritables freins à la mobilisation du CPF pour les salariés dont le lien avec l'entreprise est plus fragile (salariés précaires, à temps partiel, multi-employeurs...) ou ayant moins de ressources et de dispositions sociales pour entreprendre ces démarches avec ou sans leur employeur.

Les statistiques publiées par la DARES ne donnent pas d'information sur la nature du contrat de travail des bénéficiaires. Mais l'information fournie par le FAF-TT – l'OPCA des salariés des entreprises de travail temporaire et des travailleurs intérimaires – indique que les travailleurs intérimaires ont plus eu recours au CPF que l'ensemble des salariés. Le taux de recours à une formation CPF estimé pour les travailleurs intérimaires s'élevait à

⁵⁵ *Ibid.*

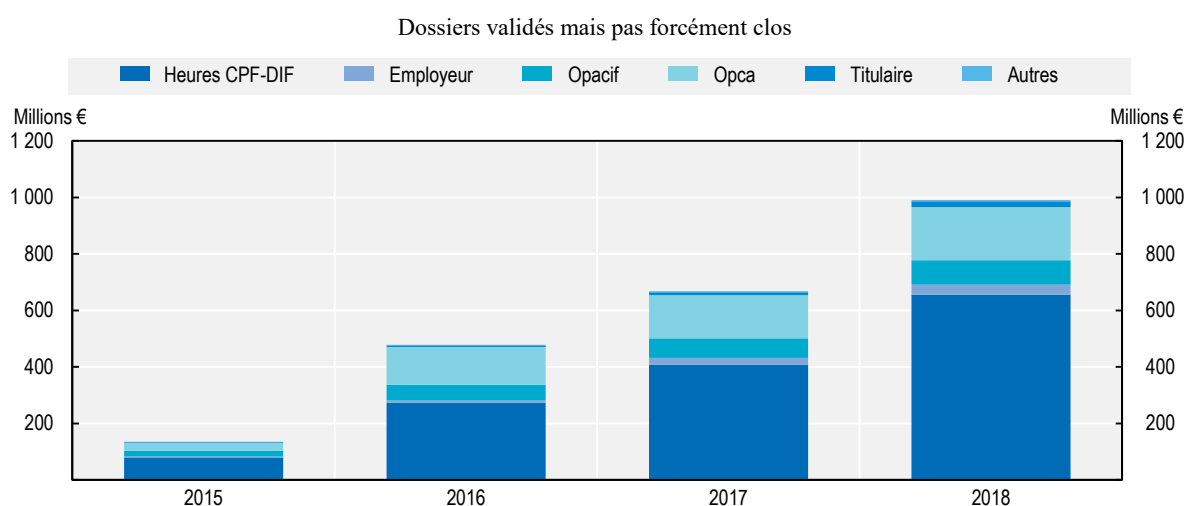
1.9 % en 2016⁵⁶, contre 0.9 % pour l'ensemble des salariés. Dans une large mesure, le recours à la formation des intérimaires – financé par le CPF ou d'autres moyens – est facilité par le fait que la formation a lieu entre les missions d'intérim, sous un « contrat de mission formation », pour lequel le travailleur reçoit une rémunération. Ce contrat, établi par l'agence de travail temporaire, stipule que le travailleur n'est pas délégué pendant cette période (mais est contractuellement couvert par l'entreprise de travail temporaire). Ceci explique également que seuls 4 % des intérimaires qui ont mobilisé leur CPF en 2016 l'ont fait sans en informer l'entreprise de travail temporaire.

Enfin, bien que nous ne disposions pas de données statistiques à leur sujet, on peut faire l'hypothèse que les salariés multi-employeurs (telles que les assistantes-maternelles), ont peu mobilisé leur CPF compte tenu de la difficulté à gérer les heures acquises chez des employeurs multiples.

Comment ? Le CPF est souvent associé à des financements complémentaires

Côté salariés, sur la période 2015-2018, 62 % du coût de la formation entreprise en mobilisant leur CPF est financé par les heures DIF/CPF. Le reste est financé par des abondements (22 % par les OPCA, 10 % par les OPACIF – organismes chargés de gérer les fonds des Congés Individuels de Formation (CIF), 3 % par les employeurs et 2 % par les salariés eux-mêmes). D'après les entretiens menés, la contrainte budgétaire des OPCA face aux demandes de financements CPF aurait commencé à se faire sentir en avril 2017, menant ces derniers à resserrer les conditions de prise en charge. La part des dossiers confidentiels, c'est-à-dire ceux pour lesquels l'employeur n'est pas informé de, ni associé à, la démarche du salarié, est restée assez faible, à 4.5 et 7.8 % en 2015 et 2016 respectivement.

Graphique 3.4. Financement des dossiers CPF des salariés



⁵⁶ En 2016, 10500 dossiers CPF ont été traités par le FAF-TT, pour un nombre de travailleurs intérimaires en équivalent temps-plein de 547000 en 2015. Source: Rapport d'activité 2015-2016 du FAF-TT,

http://www.gip-communication.com/flipbook/7738_Faftt_RapportActivite_2016/29/#zoom=z

Source : Caisse des dépôts et consignations

Les formations CPF des salariés semblent le plus souvent réalisées sur le temps de travail, « co-construites » avec l'employeur. Selon la DARES, 7.8 % des salariés ayant mobilisé leur CPF en 2016 l'auraient fait seuls (CPF « autonomes »), sans en informer leur employeur. On peut donc penser que la majeure partie de ces formations se sont déroulées hors du temps de travail. Selon l'évaluation qualitative, la part des CPF « autonomes » varient grandement selon les OPCA (entre 27 % et 45 % sur les 4 OPCA en 2017). Ces données seraient toutefois à consolider.

Côté demandeurs d'emploi, les données de dépenses ne sont pas réellement utilisables⁵⁷, mais il apparaît clairement que les heures CPF ont financé une beaucoup plus petite partie du coût des formations entreprises par ceux mobilisant leur CPF, soit moins de 1/7^{ème} des heures. Cela s'explique à la fois par la plus grande durée des formations entreprises (*cf* infra), par le plus faible nombre d'heures accumulées par les demandeurs d'emploi, et par le faible « pouvoir d'achat » d'une heure de CPF pour un demandeur d'emploi (9 EUR). Ainsi, des co-financements ont été souvent nécessaires. En termes de contribution des différents financeurs pour les demandeurs d'emploi, Pôle emploi a fourni de loin les abondements les plus importants, suivi par le FPSPP et les régions. Toutefois, les abondements pour les demandeurs d'emploi se sont réduits au cours du temps, notamment après l'extinction du plan 500 000, et la part du financement assuré par les heures DIF/CPF a donc fortement augmenté, en particulier en 2018.

Le type de formation choisi

De durée très variable

Reflétant largement la disponibilité de financements complémentaires, la durée de formation des dossiers CPF est nettement supérieure pour les demandeurs d'emploi que pour les salariés.

En moyenne, sur l'ensemble des dossiers CPF validés ou clos (projets et réalisations) de 2015 à 2018, la durée de formation était de 451 heures pour les demandeurs d'emploi et 102 heures pour les salariés. Cette durée moyenne des dossiers validés s'est réduite au cours du temps pour les salariés, passant de 117 heures en 2015 à 88 heures en 2018 (Balmat et Corazza, 2020^[11]). Sur l'ensemble des projets clos (réalisations uniquement), la durée moyenne était inférieure, de 273 heures pour les demandeurs d'emploi et de 78 heures pour les salariés (Graphique 3.5, Panel A).⁵⁸

Environ les trois quarts des dossiers CPF validés ou clos des salariés concernaient des formations relativement courtes (de moins de 100 heures) sur la période 2015-2017, contre moins d'un tiers des dossiers des demandeurs d'emploi sur la période 2015-2016 (Graphique 3.5, Panel B).⁵⁹ D'après l'évaluation qualitative réalisée auprès des dossiers CPF salariés de 4 OPCA, la durée moyenne était de 103 heures en 2017, avec une forte variation (de 75 heures à 208 heures) dépendant des stratégies de financement de ces

⁵⁷ Les données des différentes sources de financement n'ont pas encore été conciliées.

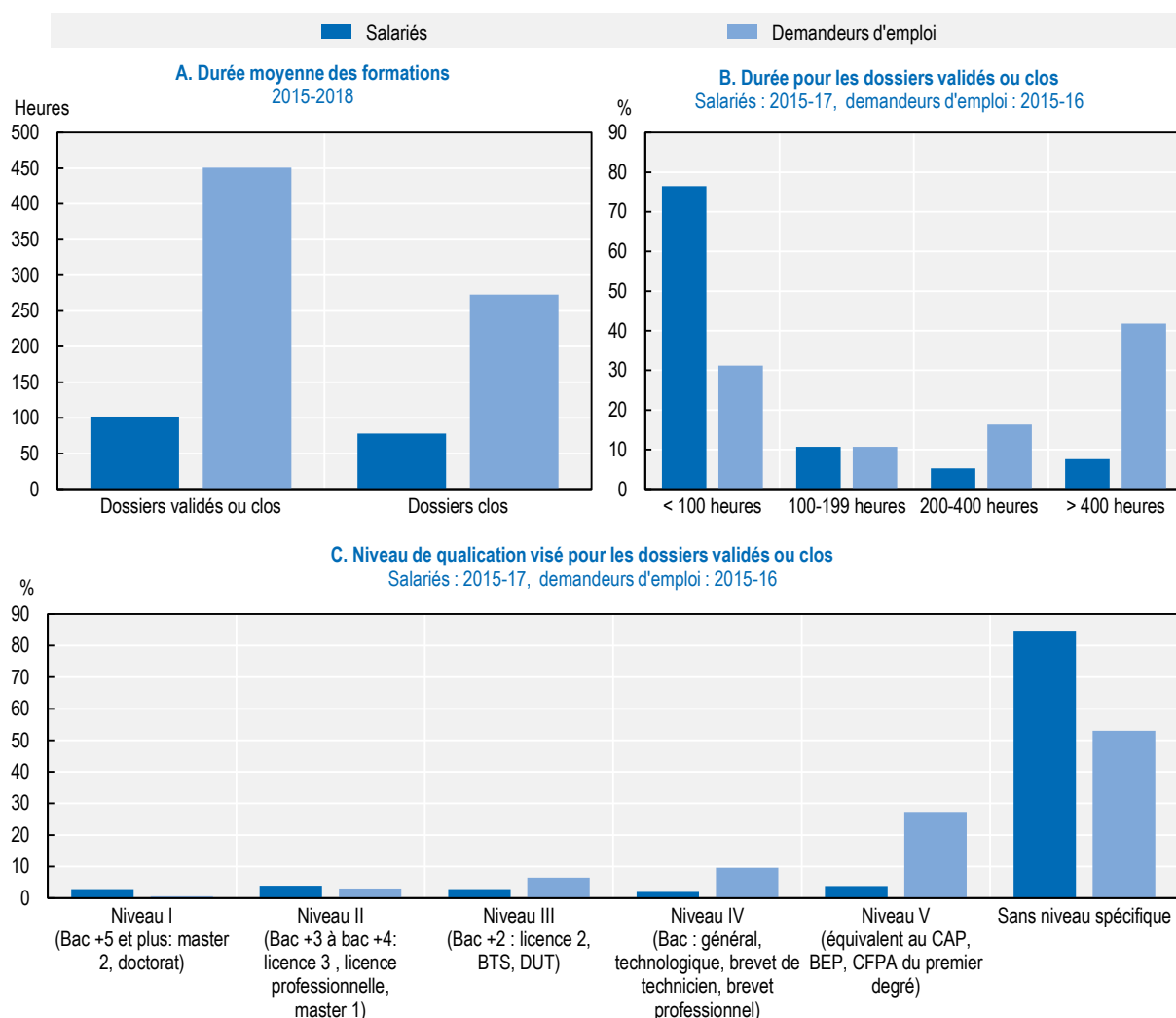
⁵⁸ La durée moyenne des projets CPF ayant tendu à se réduire au cours du temps, la seule explication possible à cette différence entre dossiers validés et dossiers clos serait que les projets validés qui ne sont finalement pas mis en œuvre sont ceux de durée plus longue.

⁵⁹ Source DARES.

acteurs. En cohérence, les coûts pédagogiques pris en charge varient également, entre 2 052 EUR et 3 620 EUR par formation CPF.

A l'inverse, plus de 40 % des demandeurs d'emploi ont suivi des formations longues – de 400 heures ou plus – dans les deux premières années du CPF, tandis que seulement 8 % des salariés ont fait de même entre 2015 et 2017. Par ailleurs, avec la montée en régime du dispositif, la proportion des formations courtes s'est accrue au cours du temps (de 71 % en 2015 à 79 % en 2017 pour les salariés, et de 28 % en 2015 à 33 % en 2016 pour les demandeurs d'emploi), et la durée moyenne s'est donc réduite.

Graphique 3.5. Caractéristiques des formations entreprises via le CPF : durée et niveau de qualification visé



Source : Caisse des dépôts et consignations (SI-CPF) et DARES

Principalement sans niveau de qualification spécifique et relativement concentré sur un petit nombre de formations

Les données disponibles, uniquement sur la période 2015-2016 pour les demandeurs d'emploi et 2015-2017 pour les salariés, indiquent que les formations suivies sont

principalement de type non-formel, c'est-à-dire sans niveau de qualification spécifique.⁶⁰ Un peu plus de deux tiers des formations suivies étaient sans niveau de qualification spécifique en 2016 (Graphique 3.5, Panel C), et ceci plus souvent pour les salariés (83 % en 2015 et 2016 et 85 % en 2017) que pour les demandeurs d'emploi (42 % en 2015 et 59 % en 2016)⁶¹.

Les formations les plus fréquemment financées par le CPF des salariés portent globalement sur les mêmes thèmes que celles financées par le DIF. Celles de loin le plus souvent choisies sont des formations en langue préparant à passer des tests standardisés évaluant les capacités à parler et/ou écrire l'anglais dans un contexte professionnel, en premier lieu le *Business Language Testing Service* (BULATS) et le *Test of English for International Communication* (TOEIC). Sur la période 2015-2018, 283 000 dossiers CPF de salariés validés et non clos ont concerné ces formations, soit presque un tiers de l'ensemble des dossiers CPF de salariés.⁶² Avec 7 % des dossiers de salariés, le test de bureautique (TOSA) arrive en troisième position, suivi par les bilans de compétences. Les formations de transport, manutention, magasinage représentaient près de 11 % des dossiers sur la période 2015-2016⁶³. Parmi les salariés entreprenant des formations diplômantes, le niveau de qualification visé est le plus souvent en rapport avec le niveau de qualification initial, les formations de niveau I étant le plus souvent choisies par des ingénieurs ou des cadres, celles de niveau II et IV par des salariés de catégorie employé, et celles de niveau V par les employés et les ouvriers qualifiés et non qualifiés (Balmat, 2018^[13]).

Les informations qualitatives obtenues auprès du FAF-TT indiquent que les intérimaires ont, quant à eux, souvent choisi des programmes de formations quasi-obligatoires, tels que l'habilitation électrique, des habilitations sur les risques chimiques ou nucléaires, et les Certificats d'Aptitude à la Conduite en Sécurité (CACES) d'engins de manutention – formations qui étaient auparavant le plus souvent financées par les agences d'intérim sur leur budget de formation.

Les choix des demandeurs d'emploi sont un peu moins concentrés, avec 117 000 dossiers sur cette même période pour des formations relevant du Socle de connaissances et de compétences professionnelles (CléA), un certificat visant à évaluer et valider les compétences de personnes peu qualifiées n'ayant pas de certification professionnelle (soit environ 12 % des dossiers).⁶⁴ 8 % des dossiers concernent le stage de préparation à l'installation (SPI), une formation qui était obligatoire jusqu'en mai 2019 pour les artisans créant ou reprenant une entreprise. Avec 5 % des dossiers, une autre formation fréquemment entreprise par les demandeurs d'emploi est le Certificat d'aptitude à la conduite en sécurité (CACES) de chariots de manutention. Ce certificat n'est pas obligatoire en tant que tel pour la conduite de ces engins – l'employeur pouvant choisir d'assurer cette formation en interne – mais il permet de certifier les connaissances en la

⁶⁰ La majorité des formations suivies par les salariés conduisent à une certification inscrite à l'inventaire, donc effectivement sans niveau. D'après les définitions européennes, il s'agit d'apprentissage formel (un dispositif explicite, reconnu et où les compétences à la sortie sont évaluées), mais dans l'éducation non-formelle (l'éducation formelle au sens européen étant limitée au système scolaire et universitaire).

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Source CDC, SI-CPF.

⁶³ Source DARES, SI-CPF.

⁶⁴ *Ibid.*

matière du travailleur et permet donc à l'employeur d'émettre facilement l'autorisation de conduite de ces engins, qui elle est obligatoire. Comme mentionné plus haut, l'inclusion de ce certificat (à durée de validité limitée) dans les listes a fait débat parmi les partenaires sociaux (cf. 0).

Les demandeurs d'emploi ont également souvent suivi des formations diplômantes, le plus fréquemment à niveau de qualification relativement bas (37 % des dossiers des demandeurs d'emploi concernaient des formations délivrant un diplôme de niveau V ou IV, fréquemment choisies notamment par les jeunes de moins de 26 ans). Parmi ces formations diplômantes, celles visant à préparer les diplômes d'aide-soignant (niveau V), d'infirmier (niveau II) ou de entrepreneur-dirigeant (niveau I) ont été fréquemment choisies (Balmat, 2018^[13]).

Toutefois, les conditions de mise en œuvre du CPF pour les demandeurs d'emploi amènent à se questionner sur la latitude de choix des demandeurs d'emploi concernant ces programmes de formation (Encadré 3.1).

Encadré 3.1. La mobilisation du CPF par les demandeurs d'emploi : un choix autonome ?

Jusqu'au 01/01/2019, la mobilisation du CPF par le demandeur d'emploi nécessitait de passer par le conseiller Pôle Emploi, ce dernier étant susceptible d'orienter le demandeur d'emploi dans le choix de la formation même quand le compte était suffisamment approvisionné pour acheter la formation. Les co-financements étaient attribués en fonction de l'intérêt perçu par l'opérateur de la formation considérée, et des contraintes de gestion des aides financières (par exemple l'aide individuelle à la formation ne permet pas de reste à charge au demandeur d'emploi).

En pratique, la concomitance du lancement du CPF avec le Plan « 500 000 » a souvent conduit Pôle Emploi à faire (co)-financer des formations via le CPF (et plus précisément la dotation versée par le FPSPP à Pôle Emploi et aux régions au titre du CPF). Selon la Cour des comptes, le CPF a fonctionné en pratique comme une subvention du FPSPP venant atténuer le coût des formations pour Pôle emploi (Cour des comptes, 2018^[3]). Si le demandeur d'emploi devait signifier son consentement à utiliser son CPF, il est apparu que cela n'a pas toujours été le cas (Pluricité-Itinéré, 2018^[12]). En outre, la pratique de Pôle emploi d'effectuer des achats collectifs d'actions de formation a pu contribuer à orienter les demandeurs d'emploi vers ces formations.

Selon l'évaluation qualitative du dispositif, il existe trois grands motifs de recours au CPF parmi les 49 demandeurs d'emploi interrogés :

- Une reconversion professionnelle consécutive à un licenciement ou à la difficulté à trouver un emploi stable dans le secteur d'activité initial (21 cas) ; ici, les formations sont plus souvent longues et qualifiantes ;
- Un renforcement des compétences dans une optique de montée en qualification (17 cas) ; cela correspond à des formations plutôt courtes en langues, bureautique, habilitation...
- Une création d'activité (11 cas) conduisant à effectuer un stage de préparation à l'installation (environ 30h, obligatoire pour toute personne voulant s'inscrire au répertoire des métiers, et organisé par les chambres des métiers et de l'artisanat).

La plupart (37/49) des demandeurs d'emploi interrogés estiment avoir construit leur projet d'évaluation de manière autonome, et sollicité le service public de l'emploi pour un accompagnement administratif et financier. Dans ce cas, le CPF était un moyen de financement mobilisable en complément d'autres et avec l'aide du conseiller Pôle Emploi. L'évaluation met ainsi en évidence l'importance de l'accompagnement dans la démarche de concrétisation du projet de formation et, en creux, le fait que le CPF ait été surtout mobilisé par des demandeurs d'emploi disposant des ressources pour être proactifs dans leur démarche.

D'après les informations de la Cour des comptes, le taux d'accès à l'emploi dans les six mois qui suivent la fin de la formation est légèrement plus élevé chez les bénéficiaires du CPF (53,6 %) - qui procède normalement d'un choix volontaire - que chez les personnes qui ne l'ont pas utilisé (50,7 %). Ceci s'expliquerait par un engagement plus fort des demandeurs d'emploi dans la formation grâce au CPF.

4. La qualité de l'offre de formation

La question de la qualité de l'offre de formation professionnelle occupe les acteurs du secteur depuis longtemps en France. Toutefois, comme dans d'autres pays ayant introduit des dispositifs individuels de formation, la mise en œuvre du CPF a avivé ces questions et accéléré les réformes dans ce domaine.

L'offre de formation est segmentée en France et aussi relativement concentrée (France Stratégie, 2015^[14]). Les prestataires sont nombreux, avec notamment un grand nombre d'organismes de petite taille, voir uni-personnels, mais un petit nombre capte une part très importante du marché. L'essentiel du marché est dans le secteur privé (lucratif et non-lucratif), mais quelques opérateurs publics captent une part substantielle des heures et des effectifs.⁶⁵ Les organismes de formation (OF) privés et publics répondent à des besoins différents et leur offre est de fait cloisonnée : les entreprises s'adressent majoritairement à des OF privés à but lucratif, tandis que pouvoirs publics font appel dans 60 % des cas à des organismes publics et parapublics pour les publics autres que leurs propres agents (principalement demandeurs d'emploi). Rares sont les OF qui interviennent à la fois en entreprise et pour les financeurs publics, à l'exception de quelques OF intervenant en entreprise mais aussi dans des actions d'insertion ou ré-insertion ou de reconversion (Séchaud et Pottier, 2007^[15]).

Ce grand nombre de prestataires rend d'ores et déjà essentielle la mise en œuvre d'un cadre qualité. L'introduction du CPF renforce encore ce besoin, car les individus qui achètent des services de formation se trouvent dans une position de négociation plus faible que les acheteurs traditionnels – financeurs publics, entreprises – et sont moins en capacité de contrôler la qualité de la formation. Le marché de la formation souffre en fait d'une double asymétrie entre les OF et les « stagiaires » : asymétrie d'information sur la qualité d'une offre atomisée et peu contrôlée, d'une part, et asymétrie dans la capacité de négociation sur les prix, d'autre part (IGAS, 2017^[9]).

Dans son rapport sur les démarches qualité en matière de formation professionnelle, le CNEFOP – organisme regroupant l'État représenté par 12 ministères, les régions, les partenaires sociaux et les principaux opérateurs, chargé notamment de l'évaluation de la formation professionnelle, et aujourd'hui fusionné dans France compétences – identifie cinq ressources dont il faut garantir la qualité pour développer un système de formation de qualité : la qualité des OFs, les certifications, l'accompagnement, l'observation de l'évolution des compétences et les modalités d'information sur la formation (CNEFOP, 2018^[16]).⁶⁶ Toutes ces ressources collectives sont identifiées comme nécessaires pour favoriser l'autonomie d'usage des droits individuels. La question de l'accompagnement étant traitée plus bas (Section 5.) et celle de l'observation des compétences dépassant le cadre de ce document, cette section se concentre sur les trois autres domaines.

⁶⁵ Selon la DARES, en 2011, 97 % des organismes de formation relevaient du privé et réalisaient 78 % du chiffre d'affaire pour 86 % du total des stagiaires accueillis.

⁶⁶ Le rapport insiste également sur l'importance des stratégies de qualité en matière d'achat de la part des financeurs publics.

La qualité des organismes de formation

La loi de mars 2014 et la démarche qualité des financeurs

Jusqu'en 2014, l'intervention de l'État en matière de contrôle des organismes de formation professionnelle était principalement de nature administrative et financière (France Stratégie, 2015^[14]). Les autres financeurs, notamment les Régions et Pôle Emploi, étaient soumis au code des marchés publics, donc achetaient des formations via appel d'offre où les critères portaient aussi sur la qualité. La loi de mars 2014 (section 1.), qui crée le CPF, introduit dans le même temps pour les organismes financeurs de formation – les OPCA, les OPACIF, les régions, Pôle Emploi – une obligation de contrôle de la capacité du prestataire de formation à dispenser une formation de qualité. À cette fin :

- 6 critères sont fixés pour vérifier cette qualité, tels que l'identification des objectifs de la formation et son adaptation aux individus formés, la cohérence des moyens pédagogiques, la qualité des titres des formateurs;
- les organismes financeurs sont chargés de s'assurer de la cohérence du prix des prestations qu'ils achètent au regard de leurs besoins et de la qualité du service proposée ;
- ils sont tenus d'élaborer et de publier des listes d'OF dont ils attestent la capacité à mettre en œuvre des actions de qualité, soit au travers de leur propre procédure d'évaluation, soit *via* une certification ou un label recensé par le CNEFOP ;
- la mission de contrôle des OPCA est renforcée et les organismes financeurs sont invités à coordonner leurs actions de contrôle⁶⁷.

Cette loi et son décret d'application de juin 2015 ont suscité un grand travail de définition d'indicateurs et d'éléments de preuve de la qualité dont le socle est aujourd'hui largement partagé par les financeurs, notamment à travers la base de données Datadock alimentée par les OF eux-mêmes sur une base volontaire (Encadré 4.1). Datadock est né de trois groupes de travail lancés par les OPCA pour répondre aux attendus de la loi : pour élaborer un catalogue de référence, une base de données était requise et rien n'était disponible. L'outil a été adapté au cours du temps, au vu des questions que posaient les indicateurs ou des problèmes rencontrés pour obtenir l'information requise. La plateforme est mise en œuvre depuis janvier 2017. Fin 2018, 65 000 OF étaient enregistrés sur Datadock (sur 75 000 OF qui déclaraient une activité) et 45 000 étaient prêts au référencement pour les financeurs.⁶⁸

⁶⁷ Les OF fournissant des prestations à différents financeurs font face à des procédures de contrôle multiples et différentes, qui peuvent s'avérer lourdes pour eux.

⁶⁸ Source : Séminaire du CNEFOP du 17 décembre 2018 – L'étape II de la qualité en matière de formation.

Encadré 4.1. Datadock

Datadock – mise en œuvre en janvier 2017 – est une plateforme en ligne qui permet aux financeurs de la formation professionnelle de vérifier, sur une base déclarative et d'analyse documentaire, la conformité des organismes de formation vis-à-vis des six critères qualité définis par la Loi, à savoir :

- 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 pédagogiques, techniques et d'encadrement à l'offre de formation.
- La qualification professionnelle et la formation continue des personnels chargés de formation.
- Les conditions d'information du public sur l'offre de formation, ses délais d'accès et les résultats obtenus.
- La prise en compte des appréciations rendues par les stagiaires.

Ces six critères sont déclinés en 21 indicateurs. Après leur enregistrement sur Datadock, les organismes de formation doivent déposer les éléments de preuve liés aux 21 indicateurs définis par les financeurs pour répondre aux 6 critères. Les OF titulaires d'une certification labellisée par le CNEFOP bénéficient d'une procédure simplifiée.

Une fois le contrôle de la conformité des pièces réalisé, les organismes de formation deviennent « datadockés » par les financeurs. Chacun de ces derniers peut décider d'intégrer ces organismes de formation dans son catalogue de référence.

Source : www.datadock.fr

En fournissant une base référençant les OF de qualité pour les financeurs, Datadock a constitué une réelle avancée en matière de qualité de la formation, ou, plus précisément, en matière de moyens mis en œuvre par les OF qui influencent la qualité des formations (il s'agit donc principalement de la mise en œuvre d'obligations de moyens). Il a également permis d'impulser une dynamique chez les OF pour formaliser les preuves de qualité (CNEFOP, 2018^[17]). Autre conséquence positive, la coordination des contrôles des OF entre les financeurs a permis de réduire sensiblement le nombre des contrôles.⁶⁹ Toutefois, les OF ont critiqué la lourdeur et la complexité administratives de l'inscription à Datadock, qui entraîne un risque de bureaucratisation et le risque de par là-même évincer les plus petits organismes. Par ailleurs, malgré les efforts faits pour ajuster les indicateurs requis pour les petits OF et les indépendants, ces indicateurs restent perçus par eux comme encore loin de leurs priorités et de leur fonctionnement.

Cet exercice de renseignement du Datadock a permis dans le même temps de révéler certaines fragilités du secteur de la formation (CNEFOP, 2018^[17]), notamment en matière

⁶⁹ Entre mai et décembre 2018, 782 contrôles sur site ont eu lieu, contre 4036 si chaque financeur avait effectué un contrôle. Source : Séminaire du CNEFOP du 17 décembre 2018 – L'étape II de la qualité en matière de formation.

pédagogique, la pédagogie étant souvent présentée par les OF comme étant de la responsabilité du formateur en omettant le rôle de la contribution de la structure, des moyens d'encadrement et des supports/ressources à la disposition des formateurs. D'autres organismes ont montré des difficultés à adapter leur offre de formation au public, ce qui paraît particulièrement problématique avec le passage à une demande individualisée propre au CPF. Enfin, les OF ont également montré des faiblesses quant aux modalités d'évaluation des résultats de leur action, ainsi que sur la formation continue des formateurs⁷⁰.

La multiplicité des certifications et labels⁷¹

Antérieurement et parallèlement à ces démarches qualité issues de la loi de 2014, d'autres démarches ont été mises en œuvre pour s'assurer de la qualité des formations dispensées, notamment *via* la certification et la labellisation des organismes de formation.

La certification est une procédure par laquelle une tierce partie accréditée donne une assurance écrite qu'un produit, système qualité, service est conforme aux exigences spécifiées. Elle est rendue possible par des normes homologuées, ayant reçu sanction officielle des pouvoirs publics. Le Comité français d'accréditation (COFRAC), créé en 1994, est l'unique instance d'accréditation en France, qui peut notamment attester de la capacité de ces organismes certificateurs à qualifier d'autres entreprises, sur la base de normes européennes et internationales.

Différents types de certification existent. Certains organismes certificateurs, comme par exemple AFNOR Certification, délivrent une certification par les normes ISO et Afnor. La norme ISO s'applique à tous les secteurs et est attribuée à une organisation témoignant d'une gestion de la qualité orientée sur la satisfaction client. L'instruction des organismes certificateurs porte alors sur l'organisation et les processus mis en place par l'organisme de formation, sur les modes d'habilitation des formateurs et sur la relation client. Il existe une norme ISO spécifique formation (ISO 29990), mais l'accès à cette certification est coûteux, et une minorité d'OF y a recours. AFNOR a aussi élaboré des normes NF services formation professionnelle. Comme il s'agit de services, il n'est pas possible de spécifier une garantie de résultat, mais seulement des obligations de moyens. Les normes attribuées aux organismes de formation certifient donc les prestations fournies et non l'organisation. Une *marque* NF Service Formation Professionnelle peut être attribuée aux organismes justifiant d'au moins trois ans d'existence et la conformité avec les normes précitées et d'autres réglementations françaises et européennes. En 2015, peu d'OF avaient eu recours à la marque, mais un grand pourcentage aux seules normes.

Certains organismes certificateurs créent également leurs propres labels. C'est le cas de l'OPQF (Office Professionnel de Qualification des organismes de Formation) et de l'ICPF (Institut de Certification des Professionnels de la Formation). Le premier organisme, dont la Fédération de la Formation Professionnelle a été un des initiateurs, délivre un label vérifiant la stabilité de la structure (notamment financière) et atteste du professionnalisme de l'OF. Il décerne une qualification provisoire (un an) aux organismes ayant entre deux et cinq ans d'existence et une qualification régulière (trois ans) aux OF de plus de cinq ans

⁷⁰ Ceci est aggravé par l'importance de la sous-traitance dans ces métiers dans la mesure où un OF ne peut former un sous-traitant sans prendre le risque d'une requalification de la relation contractuelle en contrat de travail.

⁷¹ Cette section a été rédigée principalement à partir de France Stratégie (2015^[14])

d'existence et dont les formateurs ont au moins cinq ans d'expérience. Ce label est moins contraignant que la norme ISO et surtout moins cher, mais ne met pas en œuvre de contrôle de terrain. Par ailleurs l'ICPF délivre trois types de certifications (valable trois ans) pour les personnes physiques suite à un audit auprès des clients du demandeur : agréé, qualifié et expert.

Certains OF ont aussi développé leur propres chartes et labels, comme par exemple les GRETA (Groupements d'Établissements de l'Éducation Nationale). Les organisations patronales des OF ont développé des « chartes qualité » parfois seulement déclaratives.

Enfin, certaines régions ont mis en place des politiques incitatives à la certification des OF, en introduisant leurs propres dispositifs et référentiels.

Au total, fin 2017, la liste élaborée par le CNEFOP comptait 49 certifications qui ne présentaient pas toutes les mêmes garanties effectives de qualité. Le CNEFOP ne disposant par ailleurs pas de moyens de contrôle, cette liste n'apportait pas toutes les garanties qu'elle aurait dû apporter (CNEFOP, 2018_[17]). Le CNEFOP s'assurait de la conformité de la certification « candidate » avec les critères du décret. En revanche, il ne pouvait pas intégrer dans le périmètre de son jugement le professionnalisme des certificateurs (rigueur des méthodes, caractère indépendant et impartial du processus de délivrance des certifications...). Ceci a donc abouti à une liste de certifications pléthorique, difficilement lisible et hétérogène, qui ne facilite pas le choix d'un organisme par un individu à l'heure où il souhaite mobiliser son CPF.

La réforme de 2018 : vers une certification unique et obligatoire

Précisément dans l'objectif de renforcer l'harmonisation des pratiques et de la qualité de l'offre de formation professionnelle initiée avec la loi de 2014, la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel » fixe le principe d'une certification unique et obligatoire pour l'ensemble des OF qui désirent bénéficier de financement publics ou paritaires. Cette nouvelle certification signe la fin caractère volontaire de la démarche qualité, et remplacera toutes les certifications ou labels actuels.

Le décret d'application relatif à la qualité des actions de formation professionnelle du 6 juin 2019 définit les critères qui permettront d'évaluer la qualité. Ces critères sont au nombre de sept, dont six sont repris de Datadock, déclinés en 32 indicateurs. Au total, si elle concerne toujours les organismes de formation plutôt que les actions de formation en tant que telles, la certification nouvelle va plus loin que les seules obligations de moyens et se veut plus orientée sur la logique métier. La nouvelle certification a en effet pour ambition de ne pas se centrer uniquement sur une logique de moyens et de procédé mais de se concentrer davantage sur les résultats et la finalité des actions de développement de compétences mises en œuvre par les organismes. Le nouveau critère concerne « L'inscription et l'investissement du prestataire dans son environnement professionnel ». Proposé par le CNEFOP dans son rapport sur la qualité (CNEFOP, 2018_[17]), il consiste à détailler les obligations liées à la veille opérée par l'organisme de formation et à l'exploitation des données de cette veille dans la conception et l'organisation de son activité: veille juridique, veille sur l'évolution des compétences et veille sur l'innovation pédagogique. Ceci afin d'évaluer le niveau d'ancrage territorial de l'OF et sa connaissance des acteurs du territoire, sa capacité à diagnostiquer les besoins et analyser la demande qui lui est adressée et à aiguiller les bénéficiaires. Par ailleurs, les 6 critères repris de Datadock ont été ajustés, et notamment les indicateurs constitutifs de ces critères ont été revisités.

Au 1^{er} janvier 2022,⁷² tous les OF concernées devront posséder la certification « Qualiopi », le nom de la marque de certification, remise par un organisme certificateur choisi par l'OF parmi ceux autorisés par le COFRAC, l'organisme public d'accréditation.⁷³ L'organisme certificateur contrôle les données transmises par l'OF et réalise un audit sur site pour s'assurer que ce qui est déclaré est bien mis en œuvre et correspond au référentiel qualité unique, et un audit de surveillance un an après. La certification doit être renouvelée tous les 3 ans. Les OF disposant déjà d'un label ou d'un certificat reconnu par le CNEFOP bénéficieront de modalités d'audit aménagées, l'audit ne portant que sur certains indicateurs et étant de ce fait de plus courte durée.

Le décret d'application de juin 2019 fixe les fourchettes de coût de cette certification pour les OF, en fonction du chiffre d'affaire et du nombre de journées d'intervention de l'organisme certificateur, qui dépend de la taille de l'entreprise.⁷⁴

La certification Qualiopi sera une condition d'éligibilité à tous les financements publics et paritaires. Les financeurs restent toutefois libres de choisir l'organisme qu'ils souhaitent et de lui adresser des exigences propres dans le cadre de la relation contractuelle. Sans certification Qualiopi, l'organisme pourra toujours travailler en principe comme prestataire de formation pour les entreprises/organisations privées gérant leurs propres plans de développement de compétences. En pratique cependant, il est probable que les services formation des entreprises (notamment des grandes entreprises) exigent cette certification.

Un des risques de cette réforme concerne les OF de petite taille qui pourraient soit être amenées à disparaître soit se retrouver en situation de dépendance vis-à-vis d'OF plus importants. Le coût de cette certification maintenant obligatoire n'est pas négligeable (coût financier payé à l'organisme certificateur et coût en temps requis pour rassembler toutes les preuves), et il est probable que certains petits OF ne soient pas en mesure de les supporter. Il y a en pratique deux situations distinctes :

- D'une part les formateurs indépendants, dont c'est l'activité principale et qui sont fréquemment dans des situations de sous-traitance à l'égard de plus gros OF. Le nouveau référentiel autorise les OF sous-traitants à ne pas être « Qualiopés » si l'OF donneur d'ordre l'est. Mais le risque est alors d'enfermer ces formateurs indépendants dans des situations de dépendance économique à l'égard des donneurs d'ordre (on parle d' « uberisation »).
- D'autre part, les formateurs indépendants dont la formation n'est pas initialement le cœur de leur activité et qui fournissent des services de formation relatifs à leur activité principale – de ce fait souvent très pertinents par rapport à cette activité.⁷⁵ Une solution possible pour réduire ce coût serait pour ces petits OF de se regrouper

⁷² Le délai initialement prévu de janvier 2021 a été repoussé suite à la crise sanitaire du Covid.

⁷³ Jusqu'alors, les certifications recensées par le CNEFOP n'étaient pas nécessairement délivrées par des organismes accrédités par le COFRAC. Suite à la loi de 2018, cette accréditation devient obligatoire ; peut également s'y substituer une reconnaissance par France Compétences dans le cadre de labellisateurs « publics ».

⁷⁴ Il faudra compter à partir de 1 500 euros pour l'audit initial et un audit de suivi pour un chiffre d'affaires inférieur à 150 000 euros HT annuel.

⁷⁵ On peut fournir l'exemple d'un producteur de fruits rouges et de baies en agriculture biologique dans une zone de montagne, qui formait des agriculteurs qui s'installent ou des jeunes en lycée agricole, et pour qui le coût de Qualiopi est rédhibitoire.

entre partenaires choisis en fonction de complémentarité professionnelles. Mais on peut s'interroger sur l'utilité pour eux de maintenir cette activité secondaire.

Une des conséquences dommageables de cette concentration du marché serait alors l'extinction des formations rares et sur mesure, très reliées aux métiers.

Le rôle des certifications professionnelles

Un objectif du CPF est de développer les formations qualifiantes les mieux adaptées au marché du travail (Section 0) ; cet objectif repose principalement sur l'obligation pour les formations d'aboutir à une certification (ou à un « bloc de compétences »). Les certifications sont donc vues comme un autre « outil qualité », matérialisant le caractère qualifiant de la formation (Section 0). Jusqu'en Décembre 2018, pour être éligibles au CPF, ces certifications devaient figurer sur la liste des certifications éligibles, tandis que depuis janvier 2019, toutes les formations inscrites au Registre National des Certifications Professionnelles (RNCP) ou au Répertoire spécifique (*ex inventaire*) sont éligibles au CPF. Qu'elles soient recensées au RNCP ou au Répertoire spécifique, les certifications professionnelles résultent d'un travail d'intérêt général réalisé par l'État, les partenaires sociaux ou les organismes de formation et sont censées attester de l'adéquation des connaissances, capacités et compétences correspondant aux attentes du marché du travail pour exercer un métier ou une typologie de métiers (CNEFOP, 2018^[17]).

Toutefois, la mise en œuvre du CPF a contribué à révéler que l'offre de certification demeure complexe et souffre d'un manque criant de lisibilité (IGAS et IGAENR, 2016^[18]). Le RNCP regroupe un vaste ensemble de certifications dont les modalités d'élaboration sont disparates. La certification étant une condition d'éligibilité au CPF, le nombre de demandes d'enregistrement au RNCP et à l'inventaire a beaucoup augmenté. L'IGAS et l'IGAENR ont mis en évidence un certain nombre de problèmes, et notamment le fait que la procédure d'homologation des certifications a dérivé de son objet initial, qui était de vérifier le bien-fondé de l'existence d'une certification au regard de l'évolution des emplois et de lui conférer un niveau. La commission en charge de l'enregistrement des certifications (CNCP) n'avait pas réellement le pouvoir de refuser l'enregistrement d'une certification pour un métier lorsqu'une certification équivalente existait déjà. L'IGAS notait également que l'information concernant les métiers auxquels peuvent mener la certification n'était pas toujours fournie et pas toujours pertinente (IGAS, 2017^[9]). Les moyens alloués à la CNCP étaient aussi jugés notablement insuffisants pour assurer ses fonctions.

Par ailleurs, alors que la plupart des ministères ont engagé des travaux en vue du découpage de leurs certifications en blocs de compétences – un point central pour le bon fonctionnement du CPF – ces travaux étaient menés de manière non concertée et ne pouvaient donc pas conduire à des blocs de compétences homogènes, susceptibles de favoriser l'établissement de passerelles entre les diplômes et titres des différents ministères (IGAS et IGAENR, 2016^[18]).

En outre, certification n'est pas synonyme de qualité des actions de formation. La certification professionnelle implique des épreuves par lesquelles passent les apprenants pour prouver qu'ils détiennent les compétences attendues, et il peut exister une pluralité de modalités pédagogiques qui conduisent à cette certification. Certains OF, par exemple dans le secteur des langues étrangères, ont choisi de s'inscrire dans des référentiels de certification existant tout en les articulant de manière superficielle avec leur action de formation, par exemple en se limitant à inscrire leurs apprenants à des sessions d'examen

du TOEFL, BULATS ou TOIEC sans pour autant faire évoluer leurs programmes de formation (IGAS, 2017^[9]).

Avec la réforme, la CNCP est maintenant intégrée au sein de France compétences. L'objectif est maintenant d'essayer de mieux connecter la certification avec la plus-value d'une formation en termes d'emploi. Alors que la CNCP se concentrait principalement sur la qualité de l'écriture du référentiel de la formation, l'accent devrait maintenant être mis sur les rendements de la certification en termes d'insertion professionnelle. Reste la question de la faisabilité opérationnelle de cette démarche, étant donné le très grand nombre de certifications.

Pour certains publics néanmoins, la restriction des formations éligibles au CPF aux seules certifications est vue comme une restriction de liberté de choix. C'est le cas par exemple des auto-entrepreneurs ou des artistes, qui sont souvent susceptibles d'être intéressés par des formations non-certifiantes.

L'évaluation des résultats de la formation et l'information délivrée au public

Les démarches qualité revues plus haut concernent les pré-requis à l'éligibilité des formations au CPF. L'évaluation ex-post des actions de formation et de leurs résultats et leur communication au public constituent un autre pan important de la démarche qualité. Elle est notamment nécessaire pour que les individus puissent opérer un choix éclairé quant à la formation qu'ils veulent entreprendre/acheter.

Comme mentionné plus haut, l'exercice de Datadock a mis en évidence les faiblesses des OF en matière d'évaluation des résultats de leurs actions de formation (CNEFOP, 2018^[17]). Après la réforme, les financeurs, que la certification obligatoire dégage de la responsabilité de l'évaluation de la capacité des OF, vont déplacer leur évaluation plus en aval, sur les étapes des actions de formation et leurs résultats. Un projet a été initié il y a quelques années par la DGEFP, AGORA, qui a pour vocation à mesurer la performance pédagogique des formations ainsi que leur impact sur l'insertion dans l'emploi, afin d'aider au pilotage des politiques publiques, notamment les achats de formation. Il s'agit d'élaborer une plateforme d'enregistrement rassemblant toutes les données suivantes sur la formation : l'orientation des individus en amont de l'entrée en formation ; les entrées et sorties et la réalisation de l'action/parcours de formation ; le devenir des stagiaires, incluant un croisement avec la déclaration sociale nominative (DSN). Ces données seraient partagées entre les financeurs et opérateurs publics, alors que jusqu'à maintenant ces informations étaient très segmentées, chaque financeur disposant d'une partie de l'information. Le projet, très ambitieux, est en cours, mais s'inscrit dans un temps de mise en œuvre long. Actuellement, les acteurs travaillent à l'harmonisation de la terminologie, à codifier les actions des uns et des autres. La base de données sera alimentée progressivement, et prioritairement dans un premier temps par les actions de formation du PIC. Une fois abouti, il devrait permettre d'avoir une vision panoramique sur les parcours de formation. En attendant, les financeurs vont continuer à évaluer les actions de formation et leurs résultats chacun de leur côté.

Concernant le CPF, les OF sont tenus à communiquer un certain nombre d'informations, qui sont/seront publiées sur l'application notamment des données administratives telles que le délai d'accès à la formation (délai de réponse et éventuelles annulations de session,) et le taux de réussite au diplôme. En plus de fournir des informations sur les débouchés professionnels de la certification professionnelle, le site fournit/fournira des données sur les taux d'insertion dans l'emploi. Celles-ci seront communiquées par le certificateur dans

le cadre du dossier présenté devant la Commission certification.⁷⁶ À terme, elles pourront aussi être calculées au travers d'AGORA.⁷⁷ Par ailleurs, dans un second temps, une évaluation plus qualitative et non représentative, basée sur les évaluations subjectives des apprenants devrait être communiquée (on parle de Trip-advisor de la formation).

⁷⁶ Ces données valent aussi pour les taux de réussite à la certification.

⁷⁷ A partir du 1er janvier 2021, tous les certificateurs ont l'obligation de remonter à AGORA les noms et identifiants des personnes qui ont réussi les épreuves à la certification.

5. L'enjeu de l'orientation et de l'accompagnement

Comme déjà mentionné, un des objectifs du CPF est de réduire les inégalités d'accès à la formation, donc de favoriser l'accès des personnes les moins qualifiées, mais également celles qui travaillent dans des petites entreprises non pourvues d'un service des ressources humaines à même d'accompagner les personnes dans leur évolution professionnelle. L'expérience du DIF a montré que la seule ouverture d'un droit ne permet pas son utilisation effective par tous les publics (IGAS, 2017^[9]). Aussi la création du CPF a-t-elle été accompagnée de celle du CEP.

La création concomitante du Conseil en évolution professionnelle (CEP)

Conjointement à la création du CPF a été institué une offre de services de conseil et d'accompagnement professionnels: le Conseil en évolution professionnelle (CEP). Dans cette réforme « qui fait système » (CNEFOP, 2016^[10]), « construire de la continuité dans la discontinuité des parcours » suppose d'adjoindre « un droit à l'orientation tout au long de la vie » à celui de se former à son initiative et quel que soit son statut d'activité.

Les mêmes textes qui fondent le CPF ont donc institué le CEP (ANI de décembre 2013, Loi du 5 mars 2014) ; il faut cependant bien noter que le CEP ne se réduit pas à accompagner la mobilisation du CPF. D'ailleurs, ce conseil n'est pas obligatoire pour mobiliser le CPF, ceci afin de respecter la capacité d'initiative de la personne. Il est plutôt envisagé comme une ressource, optionnelle et gratuite, à disposition des personnes, afin de favoriser l'évolution et la sécurisation des parcours professionnels (article L-6111-6 Code du travail).

Ainsi, l'objectif est de ne pas laisser l'individu seul avec un nouveau droit, mais de lui donner la possibilité d'en faire effectivement usage en éclairant ses décisions à quelque étape du processus (réflexion sur ses perspectives professionnelles, projet professionnel à construire, financement d'une formation...). La création conjointe des deux « dispositifs » signale toutefois que le CEP pourrait constituer une aide, voire un levier dans la mobilisation du dispositif⁷⁸.

En quoi consiste le CEP ?

Le CEP recouvre une offre de services définie par un cahier des charges qui s'applique à tous les opérateurs (au nombre de cinq ; voir ci-dessous). Cette offre se décline en trois niveaux (voir Dole, 2014) :

- Une information et un accueil individualisés (définir le champ des possibles) ;
- Un conseil personnalisé (construire le projet professionnel, faire des choix) ;

⁷⁸ « Art. L. 6111-6. Code du travail (suite): « Le conseil accompagne les projets d'évolution professionnelle, en lien avec les besoins économiques existants et prévisibles dans les territoires. Il facilite l'accès à la formation, en identifiant les qualifications et les formations répondant aux besoins exprimés par la personne et les financements disponibles, et il facilite le recours, le cas échéant, au compte personnel de formation ».

- Un accompagnement personnalisé à la mise en œuvre du projet (y compris ingénierie financière).

Par ailleurs, le CEP est censé induire un changement de posture des conseillers qui ne doivent plus faire « à la place de » mais, au contraire, « faire avec », aider chaque personne à éclairer ses choix et à mettre en œuvre de ses décisions (IGAS, 2017^[9]). Autrement dit, « Une posture de co-construction du projet devait remplacer la logique prescriptive là où elle prévalait encore » (D'Agostino et al., 2019^[19]).

Qui met en œuvre le CEP ?

L'idée initiale était de « structurer un conseil universel garant de la prise en charge par le service public du délicat travail de conseil en orientation » (CNEFOP, 2016^[10])

En pratique, la mise en œuvre du CEP a été faite à moyen constant par cinq des opérateurs du service public de l'emploi, présents sur tout le territoire et ayant chacun leur « public »⁷⁹ : Pôle Emploi, l'APEC (Association pour l'Emploi des Cadres), les Missions Locales (pour l'insertion professionnelle et sociale des jeunes de 16-25 ans), Cap Emploi (pour les travailleurs handicapés) et les FONGECIF et OPACIF (structures paritaires gérant le Congé Individuel de Formation). Ils ont été habilités nationalement à délivrer cette offre de services par la puissance publique, un cadre commun (Cahier des charges, « Guide Repères »⁸⁰) ayant été élaboré pour encadrer le déploiement du dispositif et la fourniture de ces services. En dépit de ce cadre commun, la diversité des opérateurs, de leurs publics, pratiques professionnelles, contraintes institutionnelles et budgétaires, a conditionné la mise en œuvre du CEP, comme l'a mis en évidence l'évaluation du CEP par le Céreq (D'Agostino et al., 2019^[20]) et celle réalisée par le Cirel (Pagoni et al., 2019^[21]), toutes les deux pour le compte du CNEFP (Conseil National d'Évaluation de la Formation Professionnelle, instance paritaire d'évaluation rattachée au COPANEF, qui a disparu avec la réforme). De fait, l'évaluation relève deux conceptions du CEP, l'une portée par les acteurs FONGECIF, APEC, Pôle Emploi, l'envisageant comme un « vecteur d'enrichissement professionnel ou de montée en compétences » tandis que l'autre, portée par les Missions locales et Cap Emploi y voyant une « injonction supplémentaire » et contraignante, sans apport.

Un CEP encore largement méconnu et sous-utilisé

Le lancement du CEP a sans doute pâti de celui, concomitant, du CPF qui a beaucoup mobilisé les acteurs (notamment de branche, lors de la constitution des listes, puis les opérateurs-financeurs de formation lors de la montée en charge du dispositif), et a pu éclipser le CEP. De plus, son déploiement s'est effectué dans un contexte de fusion des régions (et donc des services publics régionaux d'accueil et d'orientation professionnelle) ce qui n'a pas simplifier la tâche des acteurs locaux (Pagoni et al., 2019^[21]). Au total, le CEP est resté peu connu de sa population visée sur la période.

« En 2017, selon les statistiques issues de l'extranet DGEFP, on dénombre 2 048 260 bénéficiaires d'un CEP pour les niveaux 2 et 3 contre 1 541 544 en 2016 et 732 195 en 2015, caractérisant ainsi une forte montée en charge du déploiement du CEP sur les deux

⁷⁹ Initialement créé sans moyen financier spécifique, le CEP a été confié à ces différents opérateurs chargés de le financer sur leurs fonds propres. De fait, cela n'a pas contribué à décloisonner l'orientation professionnelle, encore tributaire du statut de la personne.

⁸⁰ <https://travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/guide-cep-2017.pdf>

dernières années. » (Jaune budgétaire, 2019, p.134). Selon la même source, 8 personnes accompagnées sur 10 étaient en recherche d'emploi. Pour l'IGAS, « 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. » (IGAS, 2017^[9])

Selon le CNEFOP qui fait le bilan de quatre années de fonctionnement du CEP, les « initiatives de communication ont été réelles (y compris vers et dans l'entreprise) mais (...) insuffisamment massives » (CNEFOP, 2018^[22]). À l'autonomie 2016, moins d'un quart des salariés en poste depuis au moins un an dans leur entreprise déclarent avoir été informés de l'existence du CEP par leur entreprise. Aussi, les salariés méconnaissent le dispositif et l'appui qu'ils pourraient y trouver dans leur réflexion sur leurs parcours professionnels.

En outre, et pour la mobilisation du CPF, les professionnels de l'accompagnement ont dû conseiller des usagers potentiels de CPF alors même que le dispositif leur était encore peu familier et peu stabilisé (évolution des taux de prise en charge par les OPCA, choix parmi les listes...). Ceci a pu constituer une gêne dans l'ingénierie du financement des formations. Comme l'a constaté l'IGAS, « 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. À défaut, le CPF risque de reproduire, voire d'amplifier, les inégalités d'accès à la formation » (IGAS, 2017^[9]).

Le CEP après la loi du 5 septembre 2018

Alors que le CEP n'avait pas encore trouvé ses marques au sein des opérateurs et son public, la loi du 5 septembre 2018 modifie son contenu par la publication d'un nouveau cahier des charges, et confie au marché la fourniture de ce service pour les actifs occupés.

D'après le nouveau cahier des charges, le CEP doit désormais comporter deux niveaux : un accueil individualisé et adapté au besoin de la personne et un accompagnement personnalisé. Il doit déboucher sur un document de synthèse remis à la personne concernée de telle sorte que « le bénéficiaire dispose d'un document récapitulatif, outre les services dont il a bénéficié et 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 développement des compétences envisage » (extrait du cahier des charges publié le 29 mars 2019).

Si la loi du 5 septembre 2018 confirme l'accès libre et gratuit au conseil en évolution professionnelle, elle comporte un changement majeur : l'ouverture au marché du CEP pour les actifs occupés hors Fonction publique. Les FONGECIF, opérateur du CEP pour les salariés disparaissent avec la suppression du Congé individuel de formation. Le gouvernement a donc décidé de la sélection, par voie d'appel d'offre et sur la base d'un cahier des charges national⁸¹, d'un prestataire par région. Ils sont opérationnels depuis le 1^{er} janvier 2020, les FONGECIF (et les OPACIF) ayant été chargés de continuer à délivrer le CEP aux actifs occupés dans l'intervalle. Ces nouveaux opérateurs seront financés via la collecte des fonds mutualisés qui transitera par France compétences (selon l'agence, 4,2 % de la collecte y serait dédié). Le marché des opérateurs du CEP est calibré

⁸¹ Cf. Arrêté du 29 mars 2019 fixant le cahier des charges relatif au conseil en évolution professionnelle prévu à l'article L. 6111-6 du code du travail

financièrement pour couvrir progressivement un nombre plus important de bénéficiaires que ne le faisaient les FONGECIF-OPACIF (+20 % par an sur la durée du marché de 4 ans). La liste des opérateurs retenus par France compétences a été publiée en novembre 2019 (Encadré 5.1).

Encadré 5.1. Les opérateurs sélectionnés pour délivrer le CEP à partir du 1^{er} janvier 2020

Dans sept régions (Auvergne-Rhône-Alpes ; Nouvelle Aquitaine ; Occitanie ; Provence-Alpes-Côte d'Azur ; Bourgogne-Franche-Comté ; Guadeloupe ; Mayotte), les Centre interinstitutionnels de bilan de compétences (CIBC) ont remporté le marché. Les CIBC sont des structures paritaires, organisées en réseau sur les territoires, et créés à l'initiative du ministère du travail en 1986, pour réaliser le bilan de compétences. Alors que le bilan de compétences pouvait apparaître menacé par l'institutionnalisation du CEP, les CIBC semblent avoir tiré leur épingle du jeu et assurer leur pérennité économique à ce jour.

Dans trois autres régions, et non des moindres (Île-de-France ; Hauts-de-France ; Centre-Val de Loire), ce sont les cabinets conseil en ressources humaines Tingari qui ont été retenus. Appartenant au groupe international INGEUS (présent dans 13 pays), Tingari est implanté sur tout le territoire national (400 collaborateurs, 80 sites en France). Sous la dénomination Ingeus, le cabinet a été un partenaire sous-traitant du service public d'emploi, notamment depuis l'expérimentation consistant à confier à des prestataires privés le retour à l'emploi des demandeurs d'emploi en 2005.

Plus modeste (100 collaborateurs et 30 sites essentiellement en Bretagne), le cabinet de conseil en RH Catalys remporte les régions Pays de la Loire, Normandie et la Bretagne.

Enfin, la Chambre de Commerce et d'Industrie (CCI) de Meurthe et Moselle sera l'opérateur CEP pour la région Grand Est, et le cabinet Aksis pour la Martinique.

Entre 2014 et 2018, le CEP a connu une montée en charge progressive auprès des actifs occupés. Les nouveaux opérateurs du CEP ont des objectifs en volume et en type de personnes à accueillir, charge à eux de développer des stratégies pour aller chercher ces publics. Le marché des opérateurs du CEP a été calibré financièrement pour couvrir un nombre progressivement plus important de bénéficiaires que lorsqu'ils étaient délivrés par les OPACIF-FONGECIF (+20 % par an sur la durée du marché de 4 ans). Néanmoins, avec la suppression de ces anciens opérateurs et l'apparition de nouveaux opérateurs, différents selon les régions, on peut s'attendre à ce que le recours au CEP des actifs occupés soit, au moins dans un premier temps, à nouveau ralenti, au risque de pénaliser les personnes les plus éloignées de la formation et ayant relativement davantage besoin de conseil et d'accompagnement dans leur évolution professionnelle (travailleurs indépendants, salariés des petites et moyennes entreprises...). En outre, les FONGECIF-OPACIF s'étaient forgé une certaine expertise dans le domaine du conseil en évolution professionnelle et en ingénierie de financement de la formation. La proximité des OPACIF de branche avec les problématiques d'emploi et de compétences était de nature à favoriser un conseil étayé et pointu aux usagers (cf. l'OPACIF AFDAS pour les journalistes pigistes ou les intermittents du spectacle). Qu'en sera-t-il des nouveaux opérateurs ? Des relations de coopération s'étaient établies au fil du temps entre les opérateurs des fonctions de conseil et d'accompagnement professionnel (cf. les rapports d'évaluation du CÉREQ et du CIREL).

L'ouverture à la concurrence de ce service et l'arrivée potentielle de nouveaux acteurs privés dans ce champ est source d'incertitude pour les opérateurs restés en place.

Au total, selon l'évaluation du CPF réalisée pour le compte de la DARES, en l'état, le CPF couplé au CEP n'a pas constitué un levier pour accéder à la formation. Son usage est resté très marginal pour les salariés. Quant aux demandeurs d'emploi, ils ont eu affaire à *Pôle Emploi* qui a largement médiatisé leur accès à la formation (sans donner d'information sur le contenu du CEP).

6. Conclusion

La création du CPF marque une étape importante pour le système français de formation continue en instituant un dispositif individualisé de financement de certifications, c'est-à-dire donc potentiellement transférables d'un employeur à l'autre, voire d'une branche à une autre.

Au départ fortement régulé par les acteurs collectifs – et notamment les branches via les OPCA –, le CPF a été profondément modifié par la loi du 5 septembre 2018, confiant largement le dispositif au libre jeu de la concurrence et du marché (Perez, 2019). En instaurant la monétisation du compte et en permettant un achat de formation totalement désintermédié via l'application CPF, cette réforme de 2018 parachève le mouvement d'individualisation de l'accès à la formation dans le cadre du CPF.

Les changements successifs et conséquents apportés au dispositif expliquent en partie qu'aucune évaluation rigoureuse n'ait été entreprise depuis 2014. Il est toutefois possible, à la lumière des informations rassemblées ici (rapports et autres publications, entretiens réalisés), de pointer les contributions du CPF à la participation à la formation des travailleurs, mais aussi les limites de cet instrument. Pour cela, et comme l'exigerait une démarche évaluative, nous nous efforçons de confronter ce que nous savons des effets du CPF à ses trois objectifs affichés (avant et après sa réforme) : rendre les personnes autonomes dans leurs choix de formation, réorienter les financements et l'offre de formation vers la montée en qualification et réduire les inégalités d'accès à la formation. Enfin, nous tentons de resituer le CPF dans l'éco-système de la formation continue.

Rendre les personnes autonomes dans le recours et le choix des formations

Dès 2014, un des objectifs affichés du CPF est de favoriser et rendre effective l'autonomie des personnes dans le recours et le choix des formations.

Munie d'un crédit d'heures, la personne disposait alors d'une capacité d'initiative, pouvant alors solliciter son employeur/ou le conseiller à l'emploi pour négocier l'accès à une formation. Cette négociation pouvait déboucher sur un co-investissement (par exemple suivre la formation sur le temps de travail en mobilisant les heures acquises sur le compte pour un salarié), ou bien permettre un auto-financement de la formation en dehors du temps de travail (avec ou sans abondement complémentaire).

Dans les faits, des obstacles de différentes natures ont pu entraver les démarches individuelles d'accès à la formation via le CPF :

- La complexité des processus et de l'intermédiation dans l'activation du CPF ;
- Un manque d'accompagnement dans la mobilisation du CPF (surtout dans l'hypothèse de l'usage du CPF « autonome » c'est-à-dire sans en référer à l'employeur) ;
- des listes de certifications éligibles, et l'impossibilité de financer, par le CPF, une formation non certifiante ou conduisant à une certification non inscrite dans ces listes;
- La nécessité d'abondements (dans le cas où le crédit d'heures était insuffisant) et le rôle des intermédiaires (notamment pour les demandeurs d'emploi ; cf. infra).

Il s'est donc avéré difficile pour un salarié de mobiliser son compte de façon autonome. Par ailleurs, et pour les demandeurs d'emploi, l'activation du CPF nécessitait l'intermédiation du conseiller de Pôle emploi. En ce sens, la réforme de 2018 simplifie la mobilisation « autonome » du CPF par les actifs occupés.

Avec la loi du 5 septembre 2018, la volonté du législateur est de faire du CPF « l'unique droit personnel à la main des individus dans une logique d'appropriation directe, c'est-à-dire d'autonomie sans intermédiaire obligatoire » (extrait de l'étude d'impact ; souligné par nous). Il est ainsi notable que l'intermédiation (par les organismes paritaires de branche, Pôle Emploi...) est jugée comme un frein à la capacité d'agir des travailleurs plutôt qu'une aide éventuelle à mobiliser le CPF. De fait, la monétisation (contre l'avis des partenaires sociaux) et la création de l'application mobile CPF, sont deux décisions fortes de nature à favoriser l'autonomie de l'utilisateur du compte puisque désormais il peut directement acheter une formation sans la faire valider par un tiers.

Qu'est-il attendu de cette autonomisation ? Les hypothèses sous-jacentes sont qu'ainsi, le choix des formations sera plus fidèle aux aspirations de l'individu, son engagement en formation plus important (avec corrélativement moins d'abandon). Il sera nécessaire d'effectuer des évaluations du dispositif pour dire si ces objectifs sont atteints. On peut déjà souligner que, dans la nouvelle mouture du CPF, la désintermédiation pourrait désinciter à effectuer les démarches nécessaires à l'ingénierie financière et pédagogique (recherche d'abondements, blocs de compétences à valider successivement...), nécessaires pour mettre en œuvre des formations longues ou onéreuses (cf. point suivant).

Dans l'entreprise, le CPF visait initialement à stimuler le dialogue social sur la formation par la négociation de co-investissement sur la formation. La loi de 2018 prévoit la possibilité pour les entreprises de conclure des accords collectifs sur le CPF – sélection de formations financées par le salarié mais suivies sur le temps de travail par exemple – ; à terme, l'application CPF pourrait signaler à l'utilisateur les certifications éligibles au co-investissement de l'entreprise. Initialement issu d'un compromis entre les partenaires sociaux, le CPF désintermédié et monétisé après la réforme de 2018 parachève la création d'un dispositif individualisé de financement de la formation. Il suppose que l'individu ait un projet d'évolution professionnelle pour lequel le CPF serait mobilisé comme moyen. Faute de projet, le compte ne sera pas utilisé, ou utilisé pour des formations courtes que l'individu aurait peut-être pu payer lui-même, voire mobilisé indirectement par l'entreprise (ou Pôle Emploi).

Avec un compte individuel de formation, l'idée est, en donnant un pouvoir d'agir au travailleur, de l'inciter à être proactif dans l'amélioration de son employabilité, notamment dans la perspective de mobilités professionnelles, choisies et subies. Mais l'autonomie dans l'accès à la formation est-elle une condition suffisante à la construction et la mise en œuvre d'un projet d'évolution professionnelle ? Sans des ressources d'orientation et d'accompagnement professionnel, on peut douter que cette mise en autonomie permette une réelle émancipation de l'individu (Perez, 2019^[23]). Au-delà, elle risque même de mettre le salarié dans une posture pour le moins inconfortable : lui faire porter la responsabilité de l'entretien de son employabilité, tel un « entrepreneur de lui-même (...) devant gérer lui-même les 'risques' de la vie professionnelle et économique comme s'il s'agissait de risques naturels face auxquels chacun se devrait d'avoir une attitude responsable » (Laval et al., 2011). Responsable de son usage, mais aussi de son non-usage voire de son mésusage, c'est un « adulte paradoxalement autonome par émancipation et par injonction que nous allons rencontrer avec son CPF (...) » (Boutinet, 2019^[24]).

Réorienter les financements et l'offre de formation vers la montée en qualification

Le deuxième objectif du CPF était de permettre de monter en qualification les personnes en orientant leurs choix (et l'offre de formation) vers des formations qualifiantes.

Une telle montée en qualification peut se faire de deux manières pour un individu: soit par le financement d'une formation relativement longue, soit par l'enchaînement au cours du temps de formations permettant d'acquérir des modules/blocs de compétences qui, cumulés, permettent d'acquérir une certification ou un diplôme.

Les données disponibles sur la période 2015-2018 ont montré que l'essentiel des certifications financées par le CPF étaient sans niveau spécifique pour les salariés et de courte durée, et que c'est également devenu de plus en plus le cas pour les demandeurs d'emploi. De fait, avec la montée en charge du dispositif et la raréfaction des abondements, les crédits d'heures ou maintenant les sommes disponibles via le CPF *stricto sensu* ne permettent pas de financer une formation longue. La suppression avec la réforme de la possibilité d'abondements des OPCO risque d'accentuer encore cette tendance pour les salariés.

En tout état de cause, entreprendre une formation longue requiert – pour la plupart des individus – de recevoir un revenu de remplacement pendant le temps de la formation. Ceci était possible via le CIF jusqu'en décembre 2018, mais le CIF n'a concerné toutefois qu'un petit nombre d'individus (section 1.). Depuis janvier 2019, les individus qui souhaitent changer de métier ou de profession, donc se reconvertir, pourront demander à accéder au Projet de transition professionnelle (PTP). Il n'y aura donc plus de financement disponible pour les projets de montée en qualification dans la continuité d'une carrière. Le nombre de personnes pouvant bénéficier du financement d'un PTP sera vraisemblablement nettement plus limité.⁸²

Il reste possible en théorie de monter en qualification de façon incrémentale *via* la VAE et/ou l'acquisition progressive de blocs de compétences. Jusqu'à présent, cette possibilité semble avoir été peu utilisée en pratique. comme le notait l'IGAS, peu de salariés disposent de la capacité de projection personnelle et professionnelle pour conduire un projet de formation sur une durée supérieure à 2 ou 3 ans (IGAS, 2017^[9]). Par ailleurs, l'introduction des blocs de compétences, séduisante en théorie, semble en pratique s'effectuer de manière laborieuse. Selon une étude du Céreq, « la construction des blocs pourrait, sans une régulation d'ensemble, conduire à une amplification du flou des compétences et des savoirs des individus sur le marché du travail avec un risque fort de balkanisation du système de certification » (Amat et al., 2017^[25]). Il sera intéressant d'observer avec un certain recul l'opérationnalité de ces blocs de compétences dans la construction de parcours individuel de formation, financés à l'avenir par le CPF.

La question se pose également de savoir si une partie des formations financées par le CPF ne se substituent pas à celles financées par l'employeur – auquel cas, elles ne correspondraient pas à une réelle montée en qualification des travailleurs. Comme on a pu le voir également dans le dispositif individualisé de formation écossais (OECD, 2019^[26]), une partie des formations financées par le CPF sont des formations réglementaires requises pour travailler dans certains secteurs/fonctions (habilitation électrique, risque chimique, CACES, etc.). Depuis leur introduction dans la liste des formations éligibles au CPF, les

⁸² Cf. Order of 29 March 2019 laying down the specifications concerning the careers development advisory service provided for in Article L6111-6 of the Labour Code.

entreprises, qui les finançaient auparavant sur leurs budgets de formation, ont pu être conduites à inciter leurs salariés à mobiliser leur CPF ; surtout, les demandeurs d'emploi ont pu entreprendre ces formations qui constituent un plus pour leur embauche, réduisant la nécessité pour les entreprises de les financer après l'embauche.

En supprimant les co-financement éventuels des OPCA/OPCO pour les formations mises en œuvre par les entreprises de plus de 50 salariés alors même que leur contribution formation reste constante (1 % de la masse salariale pour les entreprises de plus de 11 salariés, 0.55 % en dessous de ce seuil), la réforme de 2018 accentue la réduction du retour d'investissement de la contribution formation pour les entreprises de plus de 50 salariés. Il y a donc un risque que cela augmente l'incitation pour les employeurs de reporter sur le CPF de leurs salariés le financement des formations qui relèvent de leur responsabilité au titre du plan de formation, ce qui avait déjà été mis en évidence par l'IGAS lors de la réforme précédente (IGAS, 2017^[9]).

Pour permettre la montée en qualification des individus dans un environnement de la formation libéralisé et individualisé, il est également fondamental de garantir la qualité de l'offre de formation.

Le passage récent à une certification obligatoire et unique permet de remédier aux problèmes observés pendant la première phase de mise en œuvre du CPF de la multiplication des certificats et labels et de la diversité des garanties qu'elle impliquait. Toutefois, cette certification unique et obligatoire, si elle permet de vérifier la conformité de certains procédés mis en œuvre par les organismes de formation, ne suffit pas pour assurer la qualité des formations délivrées en tant que telles. L'écoute et l'accompagnement du stagiaire pour définir son besoin de formation, le contenu des formations et les méthodes pédagogiques sont également des facteurs importants pour garantir cette qualité. Certains indicateurs du référentiel qualité visent ces points d'attention, mais ces facteurs ne sont pas toujours facilement mesurables, en particulier pour l'individu. L'évaluation des actions de formation et de leurs résultats par les financeurs publics en aval et la façon dont les résultats de ces évaluations seront communiqués au public resteront donc centrales.

Un des risques de la réforme est également de mener à une standardisation de l'offre de formation, pas forcément synonyme de qualité. Comme déjà mentionné, il est probable que les petits OF aient du mal à survivre à cette certification obligatoire. Par ailleurs, vendre des services de formation à des individus plutôt qu'à des entreprises ou à des financeurs publics requiert que l'OF soit capable de fournir ces services en continu, ce qui, d'une part est difficile à réaliser pour les petits OF et, d'autre part, pourrait induire une concentration des OF sur les formations les plus demandées/les plus rentables. Il y a donc un risque réel d'assèchement de la diversité de l'offre de formation, de réduction de l'innovation, et de disparition des formations rares et sur mesure, très reliées aux métiers.

Par ailleurs, l'exigence de qualité de la formation a un coût. Mais il n'est pas forcément aisé pour les individus qui disposent d'une somme limitée sur leur CPF, de ne pas se tourner vers l'offreur le moins cher. France compétences doit assurer la veille, l'observation et la transparence des coûts pour l'ensemble des formations financées sur fonds publics et mutualisés. La « transparence » pourrait passer par la publication de coûts moyen ou de fourchettes, à condition toutefois que cela ne rentre pas en contradiction avec l'objectif de libéralisation de l'offre. Il serait important que le régulateur fasse usage au maximum de cette possibilité prévue par la loi de publier des fourchettes de prix pertinentes.

Enfin, l'orientation de l'offre vers la montée en qualification ne peut reposer exclusivement sur le marché (individus et OF). Comme le notait la Cour des Comptes dans son rapport

sur la formation des demandeurs d'emploi, la construction d'une offre de formation adaptée requiert également l'anticipation de l'évolution des métiers et des qualifications nécessaires par les entreprises et les branches (Cour des comptes, 2018^[3]), et que ces anticipations puissent se traduire concrètement dans l'offre de formation, ce qui nécessite une réflexion sur les canaux de transmission à mettre en œuvre à cet effet.

Réduire les inégalités d'accès à la formation

Réduire les inégalités d'accès à la formation est un objectif commun aux dispositifs de comptes individuels de formation que ce soit en France, en Autriche ou encore aux Etats-Unis (OCDE, 2019).

L'hypothèse implicite est qu'il existerait une demande individuelle latente qui attendrait d'être solvabilisée pour déboucher sur le suivi effectif d'une formation. Pour les salariés, le crédit d'heures (puis d'EUR) conduirait ainsi à compenser l'absence d'investissement réalisé par les entreprises pour les moins qualifiés, et par ceux travaillant dans des petites et moyennes entreprises, etc. Pour les demandeurs d'emploi, le CPF doit favoriser leur accès à la formation sans attendre la prescription éventuelle de Pôle emploi.

Alors que certains comptes ne ciblent que ces populations les plus éloignées de la formation (comme en Ecosse, les Flandres ; cf. OCDE, 2019), le CPF les distingue en accordant un crédit supérieur (en heures puis en EUR) aux travailleurs les moins qualifiés (ici les personnes n'ayant pas validé un diplôme de niveau V tel que le CAP ou le BEP). En outre, la loi prévoit l'octroi d'un surcroît de financement (par des abondements complémentaires) pour certaines catégories de travailleurs (handicapés, peu qualifiés...) par différents acteurs (Région, Pôle emploi, OPCA...). Enfin, les partenaires sociaux ont pourvu à l'alimentation du compte des demandeurs d'emploi n'ayant pas accumulé préalablement des heures de formation.

Le CPF adresse la question des disparités d'accès à la formation tout d'abord en dotant chaque actif d'un financement formation – y compris ceux qui ont traditionnellement un accès limité à la formation en entreprise – et ensuite en accordant plus (d'heures ou d'EUR) aux personnes ayant un niveau d'éducation relativement bas. Pour autant, et comme cela a été montré (voir point 0), cela ne suffit pas : on retrouve les mêmes inégalités d'accès à la formation financée par le CPF que celles que l'on constate sur d'autres dispositifs, peut-être même encore accentuées dans le recours au CPF. Ce résultat est conforme à ce qu'on observe dans d'autres pays ayant mis en œuvre des comptes individuels de formation (OCDE, 2019, op. cit.).

Il est possible que la contrainte financière ne soit pas totalement levée dès lors que le crédit d'heures n'est pas suffisant pour entreprendre une formation, qu'il est nécessaire de chercher des financements complémentaires (et donc de mobiliser du capital social...), voire de financer soi-même une part de la formation (capital économique). Ainsi, le différentiel de 3 000 EUR (sur 10 ans) accordé aux travailleurs les moins qualifiés est-il suffisant pour compenser les obstacles rencontrés par ces derniers ? Symétriquement, on peut s'interroger sur l'apport des formations suivies par les travailleurs les plus qualifiés et financées par ce compte. Ainsi, quelle est la pertinence d'un financement collectif de certifications de langue pour les cadres ? N'y a-t-il pas un effet d'aubaine au regard de ce qu'ils-elles auraient pu financer sur leurs propres ressources ? Et si oui, quelle en est l'ampleur ?

La définition du ciblage pourrait aussi être discutée : retenir les « moins qualifiés » comme les personnes n'ayant pas de diplôme ou juste un brevet des collèges conduit à un ciblage

plutôt étroit. Ces personnes représentent en moyenne, en 2015, 2016 et 2017, 12 % des sortants de formation initiale (10 % des filles et 15 % des garçons ; source : Insee, Bilan Formation-emploi, novembre 2019). Une fois sur le marché du travail, ces travailleurs connaissent bien un taux de chômage élevé : 15.5 % en 2019 (contre 8.4 % pour l'ensemble des actifs en France ; source : Insee). Si les détenteurs d'un CAP et/ou d'un BEP disposent bien d'une qualification, celle-ci ne les met pas, pour autant, à l'abri du chômage : 9.1 % d'entre eux sont au chômage en 2019. Quant aux titulaires d'un seul Bac, leur taux de chômage est similaire à celui des précédents (9.2 % en 2019), avec des écarts importants selon le type de baccalauréat (général, technologique ou professionnel). Une réflexion sur la nature du ciblage (et le différentiel attribué) serait ainsi nécessaire pour tendre à corriger les inégalités d'accès à la formation financée par le CPF.

Au-delà des caractéristiques propres au CPF comme dispositif (montant de la dotation, ciblage), le maintien d'inégalités d'accès interroge sur l'hypothèse implicite sur laquelle repose le CPF, et plus particulièrement pour ce « public » pas ou peu qualifié : desserrer la contrainte financière permettrait de lever l'obstacle principal à l'engagement en formation. D'une part, questionner les ressorts de l'engagement en formation suppose de prendre en compte les horizons professionnels que les personnes peu qualifiées peuvent se construire en prenant appui sur la formation. En effet, cette dernière n'est pas (ou rarement) une fin en soi (Perez, 2009; 2014). D'autre part, la mise à jour et la construction de perspectives de développement professionnel, qui donnerait du sens à un projet de formation, suppose un faisceau de prestations en amont de l'accès à la formation qui n'ont jamais bien fonctionné en France.

La création du CEP participe de l'aide que pourraient recevoir les personnes souhaitant mobiliser leur compte, et notamment les moins qualifiés. Il constitue donc en soi une réponse intéressante à ce besoin d'orientation et d'accompagnement des personnes dans le maquis des formations. Mais d'une part, la concomitance de la création du CEP avec celle du CPF n'a sans doute pas favorisé la capacité des opérateurs à fournir cette orientation et cet accompagnement professionnel. Et d'autre part, la création du CEP à moyen constant pour les opérateurs n'était peut-être pas le gage d'une mise en œuvre à la hauteur des enjeux. En outre, l'ouverture à la concurrence du CEP pour les salariés diffère encore l'appropriation de cette fonction par les intéressés (qui plus est de statuts et de métiers différents selon les opérateurs sélectionnés) et soulève des enjeux de professionnalisation du CEP (Laroye-Carré et Mayen, 2019^[27]). Le budget alloué en 2020 pour le CEP des actifs occupés est calibré pour servir un flux croissant de travailleurs (+20 %/an). Encore faudra-t-il pouvoir les atteindre. À défaut, le CPF risque de reproduire, voire d'amplifier, les inégalités d'accès à la formation.

Quant à l'aide que peuvent fournir les entreprises à leurs salariés, elle est effectivement décisive, notamment pour penser avoir la possibilité de se former et formuler une demande de financement (Brunet et Rieucan, 2019^[28]). Les travaux existants montrent ainsi l'importance de l'environnement professionnel dans la diffusion de l'information sur la formation, et particulièrement par la voie de l'entretien professionnel dont la tenue (bien que rendue obligatoire par la loi de 2014) dépend étroitement de la taille de l'entreprise, mais aussi du niveau de qualification du salarié (Guillemot et Sigot, 2018^[29]). De façon intéressante, les instances de représentation du personnel ont certainement un rôle plus actif à jouer pour mieux informer les salariés des possibilités qui leur sont offertes en matière de formation (Dubois et Véro, 2019^[30]).

Il faut souligner que l'information, le conseil et l'orientation sont non seulement nécessaires pour faire connaître le CPF et en faciliter son usage, mais aussi pour nourrir le

projet de formation et sa finalité. En effet, le risque de laisser la personne seule face au « marché » de la formation, autrement dit face à la myriade des organismes de formation, est de financer des formations à des fonctions ou des métiers « dans l'air du temps » mais sans réelles perspectives sur le plan économique ou en lien avec les mutations du système productif.

Le CPF : un dispositif à replacer dans son éco-système

Dispositif certes emblématique de l'individualisation de l'accès à la formation en France, le CPF n'en est pas moins qu'un mode de financement de la formation des travailleurs parmi d'autres. Ainsi, en 2017, 26,3 milliards d'EUR (Md EUR) sont consacrés à la formation professionnelle continue et à l'apprentissage (hors dépenses directes des entreprises c'est-à-dire hors les formations intégralement financées par l'entreprise au titre de son plan de formation) ; (source : Jaune budgétaire, 2020). Et il s'avère que les dépenses afférentes au CPF (hors frais de gestion) ne représentent que 2,4 % de cette somme en 2017.

Dispositif innovant, le CPF n'est donc pas le seul canal de financement de la formation des travailleurs.

Du côté des demandeurs d'emploi, le CPF apparaît comme un canal de financement de la formation (« un de plus ») aux côtés d'autres que mobilisent les intermédiaires du SPE dans leur ingénierie financière, au risque d'un éparpillement des ressources – que certains experts préféreraient voir concentrées sur les travailleurs les moins qualifiés ; (Santelmann, 2019^[31]). Ainsi, la réforme du CPF doit venir amplifier le plan d'investissement dans les compétences (PIC), lancé fin 2017, et compléter ainsi les effets des 15 milliards d'EUR investis sur cinq ans dans la formation et la montée en qualification d'un million de jeunes et autant de demandeurs d'emploi. D'autres expérimentations sont également présentes dans le paysage de l'insertion des jeunes et du retour à l'emploi des chômeurs, comme la Garantie Jeunes pour les 16-25 ans ni en emploi ni en formation ou le projet Territoires zéro chômeur de longue durée, lancé par ATD Quart Monde et expérimenté dans 10 territoires de 5 000 à 10 000 habitants depuis janvier 2017).

Du côté des salariés, les entreprises restent (et doivent rester) un vecteur essentiel de formation de leurs salariés via leur plan de développement des compétences. Rappelons que la loi du 5 septembre 2018 réaffirme le devoir de l'employeur d'assurer l'adaptation des salariés à leur poste de travail, le maintien de leur capacité à occuper un emploi face aux évolutions technologiques notamment, et de reclassement en cas de suppression d'emploi. Ceci suppose que l'employeur prenne en charge le financement de ces formations. Il est toutefois possible que, comme cela s'est passé avec le DIF, les employeurs cherchent à transférer une part du coût de ces formations sur le salarié, en l'incitant à utiliser son CPF (*cf.* 0). Ceci sera néanmoins difficile à évaluer du fait qu'il n'est plus possible de suivre leur effort financier de formation (au sens des dépenses directes) depuis la disparition de l'obligation fiscale en 2014.

La loi du 5 septembre 2018, en donnant une définition de l'action de formation comme « parcours pédagogique permettant d'atteindre un objectif professionnel » (...) et pouvant être réalisée tout en partie à distance ou sur le lieu de travail, incite au développement de modalités pédagogiques plus variées que la formation en présentiel (cours et stages) qui caractérise la France, qualifié de pays « mono-formateur » (Mignot, 2013^[32]) Ces modalités d'apprentissage pourraient être de nature à réduire les disparités d'accès à la formation. Sur ce plan, un élément nouveau et complémentaire au CPF est la promotion, par la loi du 5 septembre 2018, de la formation en situation de travail. Elle fait suite à une

expérimentation des Actions de Formation en Situation de Travail (AFEST) pilotée par la Délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle entre 2015 et 2018. Basée sur l'articulation réitérée de deux séquences, une mise en situation de travail préparée et organisée à des fins didactiques et une phase réflexive animée par un tiers, l'AFEST apparaît ainsi comme un levier pour transformer l'expérience de travail en compétences. Elle permettrait aussi de faciliter la formation des salariés les moins qualifiés et ceux travaillant dans les TPE-PME.

La pluralité de ces modalités de formation et de canaux de financement de la formation illustre bien que la construction des parcours professionnels individuels sont le résultat d'écosystèmes institutionnels (d'orientation, d'accompagnement et de formation) et organisationnels (l'entreprise comme lieu d'apprentissage et d'opportunités d'évolution professionnelle), où le CPF doit encore prendre sa place.

Références

- Amat, F. et al. (2017), « Les blocs de compétence dans le système français des certifications professionnelles: un état des lieux », *CÉREQ ÉCHANGES*, n° 4, Céreq, https://www.cereq.fr/sites/default/files/2019-05/Les%20blocs%20de%20comp%C3%A9tences_Cereq%20Echanges%204_0.pdf (consulté le 19 mars 2020). [25]
- Balmat, C. (2018), « Le compte personnel de formation », *DARES résultats*, n° 004, DARES, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-004.pdf>. [13]
- Balmat, C. et E. Corazza (2020), « Le compte personnel de formation en 2018 », *DARES résultats*, n° 9, DARES, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/dares_resultats_compte_personnel_formation_2018.pdf. [11]
- Belkacem, R. et H. Lhotel (2012), « Les pratiques de formation dans l'intérim », *Travail et Emploi*, vol. 132, pp. 49-63, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/132_TE_Belkacem_Lhotel.pdf. [1]
- Beraud, D. (2016), « Les formations obligatoires en entreprises », *Net.doc*, n° 162, Céreq, <https://www.cereq.fr/sites/default/files/2018-09/dc29e05bb16f3170b0ec243c93100525.pdf>. [35]
- Boutinet, J. (2019), « Dans le champ de la formation professionnelle, quel partage de responsabilités pour aujourd'hui ? », *Savoirs*, vol. 50, pp. 129-153, <https://savoirs.parisnanterre.fr/numeros-parus/numeros-49-50-51/#n50>. [24]
- Brunet, C. et G. Rieucan (2019), « Tous informés... tous formés? | Céreq », n° 378, CÉREQ, <https://www.cereq.fr/tous-informes-tous-formes> (consulté le 12 mars 2020). [28]
- CNEFOP (2018), *CEP 4 ans de mise en oeuvre - CNEFOP*, CNEFOP, <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/cep-4-ans-de-mise-en-oeuvre.html> (consulté le 12 mars 2020). [22]
- CNEFOP (2018), *Rapport faisant synthèse des démarches Qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en liaison avec les financeurs*, <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/rapport-qualite-du-cnefop.html>. [17]
- CNEFOP (2018), *Rapport faisant synthèse des démarches Qualité menées dans le champ de la formation professionnelle, en liaison avec les financeurs*, <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/rapport-qualite-du-cnefop.html>. [16]
- CNEFOP (2016), *Premier rapport sur la mise en œuvre du Compte Personnel de Formation et du Conseil en évolution professionnelle*, <http://www.cnefop.gouv.fr/rapports-139/cnefop-premier-rapport-sur-la-mise-en-oeuvre-du-compte-personnel-de.html>. [10]

- Cour des comptes (2018), *La formation des demandeurs d'emploi*, [3]
<https://www.ccomptes.fr/sites/default/files/2018-07/20180704-formation-demandeurs-d-emploi.pdf>.
- D'Agostino, A. et al. (2019), « Le conseil en évolution professionnelle, un nouveau métier ? | Cereq », *CEREQ Bref*, n° 377, CEREQ, <https://www.cereq.fr/le-conseil-en-evolution-professionnelle-un-nouveau-metier> (consulté le 12 mars 2020). [19]
- D'Agostino, A. et al. (2019), « Professionnalités, systèmes d'acteurs et territoires : quels effets du conseil en évolution professionnelle ? », *CEREQ Études*, n° 22, CEREQ, <https://www.cereq.fr/sites/default/files/2019-06/CETUDES-22.pdf>. [20]
- Dubois, J. et J. Véro (2019), « Le compte personnel de formation peut-il ouvrir les chemins de la liberté ? », dans Berthet, T. et C. Vanuls (dir. pub.), *Vers une flexicurité à la française ?*, <https://www.octares.com/le-travail-en-debats/258-vers-une-flexicurite-a-la-francaise-.html> (consulté le 12 mars 2020). [30]
- France Stratégie (2015), *Le marché de la formation professionnelle continue à l'épreuve de l'enjeu de la qualité*, https://www.strategie.gouv.fr/sites/strategie.gouv.fr/files/atoms/files/mdj_1_gt_qualite_de_lof_fre_de_formation.pdf. [14]
- Gadea, C. et C. Perez (2017), « Sociologie de la formation post-scolaire », dans Carré, P. et P. Caspar (dir. pub.), *Traité des sciences et techniques de la formation*, DUNOD. [6]
- Galtier, B. (2015), « Le droit individuel à la formation : les enseignements d'une étude qualitative auprès des acteurs », *Document d'études de la DARES*, n° 188, DARES, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/DE_188_Dif.pdf. [7]
- Gossiaux, S. et P. Pommier (2013), « La formation des adultes », *INSEE PREMIERE*, n° 1468, INSEE, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1281375>. [2]
- Guillemot, D. et J. Sigot (2018), « Les entretiens professionnels, un appui aux carrières internes ou à la sécurisation des parcours ? | Cereq », *CEREQ Bref*, n° 364, CEREQ, <https://www.cereq.fr/les-entretiens-professionnels-un-appui-aux-carrieres-internes-ou-la-securisation-des-parcours> (consulté le 12 mars 2020). [29]
- IGAS (2017), *Bilan d'étape du déploiement du compte personnel de formation*, Inspection Générale des Affaires Sociales, <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2016-140R.pdf>. [9]
- IGAS et IGAENR (2016), *Évaluation de la politique de certification professionnelle*, <http://www.igas.gouv.fr/IMG/pdf/2015-125R1.pdf>. [18]
- IGS et IGAS (2013), *Évaluation du régime de l'auto-entrepreneur*, <http://www.igf.finances.gouv.fr/files/live/sites/igf/files/contributed/IGF%20internet/2.RapportsPublics/2013/2013-M-085.pdf>. [4]
- Laroye-Carré, F. et P. Mayen (2019), « Les questions de professionnalisation posées par le conseil en évolution professionnelle », *Savoirs*, vol. N° 51/3, p. 79, <http://dx.doi.org/10.3917/savo.051.0079>. [27]

- Mesnard, O. (2018), « La dépense nationale pour la formation professionnelle continue et l'apprentissage en 2015 », *DARES Résultats*, n° 34, DARES, <https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/2018-034.pdf>. [34]
- Mignot, J. (2013), « Formation continue des salariés en Europe : les écarts entre pays se réduisent encore », *CEREQ- Bref*, n° 312, CEREQ, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-01326712/document> (consulté le 19 mars 2020). [32]
- OECD (2019), *Individual Learning Accounts : Panacea or Pandora's Box?*, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/203b21a8-en>. [26]
- Pagoni, M. et al. (2019), *L'accompagnement dans le cadre du CEP. Quelle professionnalisation des conseillers ? Quelle sécurisation des parcours professionnels ?*, CIREL, <https://www.francecompetences.fr/app/uploads/2020/01/Rapport-final-CIREL.pdf> (consulté le 12 mars 2020). [21]
- Perez, C. (2019), « Avec le Compte Personnel de Formation: l'avènement d'une logique marchande et désintermédiée », *Savoirs, Revue internationale de recherches en éducation et en formation des adultes*, vol. 50, pp. 129-153, <https://savoirs.parisnanterre.fr/numeros-parus/numeros-49-50-51/#n50>. [23]
- Perez, C. (2014), « Regard sur quelques expériences étrangères de 'comptes individuels de formation », *Droit Social*, vol. 12/Décembre, pp. 981-985. [8]
- Perez, C. (2003), « La formation continue des agents de la fonction publique au miroir du secteur privé », *Formation Emploi*, vol. 81, pp. 11-97. [33]
- Pluricité-Itinéré (2018), *Réalisation d'une étude qualitative à partir de deux régions sur le Compte Personnel de Formation*, DARES, https://dares.travail-emploi.gouv.fr/IMG/pdf/pluricite_-_itinere_conseil_rapport_final_cpf_-_version_finale.pdf. [12]
- Rouxel, C. et B. Virely (2012), *Les transformations des parcours d'emploi et de travail*, INSEE, <https://www.insee.fr/fr/statistiques/1372573?sommaire=1372581>. [5]
- Santelmann, P. (2019), « La formation professionnelle en France. Encore une réforme ! Pour quelle ambition ? - La formation professionnelle en France. Encore une réforme ! Pour quelle ambition ? - Futuribles - Veille, prospective, stratégie », *Futuribles*, vol. 429, pp. 63-76, <https://www.futuribles.com/fr/revue/429/la-formation-professionnelle-en-france-encore-une/> (consulté le 19 mars 2020). [31]
- Séchaud, F. et E. Pottier (2007), *La formation continue: un marché segmenté dans lequel se construisent pourtant des ponts*, CEREQ, <https://www.cereq.fr/la-formation-continue-un-marche-segmente-dans-lequel-se-construisent-pourtant-des-ponts>. [15]

Annex A.

Tableau A A.1. Personnes rencontrées (ou contactées par téléphone*)

Mathile GAINI, Cheffe Cindy BALMAT, Chargée d'étude	DARES	09/05/2018
Marc-Antoine ESTRADE	FPSP	07/06/2018
Paul SANTELMANN, Directeur	Association pour la formation des adultes (AFPA) Veille « Emploi et qualifications »	08/06/2018
Vincent CIBOIS, Chef de projet	DGEFP	16/06/2018
Grégoire LECLERC*, Président Frédérique DAVID*, Trésorière	Fédération des Auto-Entrepreneurs (FEDae)	03/07/2018
Michèle TALLARD, Présidente	CNEFP	05/07/2018
Pierre CARLONI, Chargé d'études	CNEFP	
Natacha DJANI, Cheffe	DGEFP	05/07/2018
Rémi MATHOU, Juriste	DGEFP	
Nicole MAGGI-GERMAIN, Enseignant-chercheur, juriste	Université de Paris 1, ISST	11/07/2018
Laurent DURAIN, Directeur	Caisse des dépôts, Direction de la formation professionnelle	12/07/2018
Mathilde BOURDAT	CEGOS	26/07/2018
Thierry TEBOUL, Directeur	AFDAS	28/08/2018
Bruno BERTOLI	FPSP	28/08/2018
Karine DARTOIS	FPSP	
Christelle CHAUDRON	FONGECIF Rhône-Alpes / Auvergne	
Arnaud CARTRON*	IRCANTEC, CDC (06-2018)	28/08/2018
Véronique DELUERMOZ	FAF-TT	10/09/2018
Audrey PERROCHEAU, Directrice	Pôle Emploi Formation et développement des compétences dans les territoires	05/11/2018
Vincent DERICHEBOURG	Constructys	05/11/2018
Gabrielle HOPPE, Directrice de projet Rémy MATHOU, juriste Laurent BLANC	DGEFP	21/05/2019
Béatrice DELAY*	France Compétences	06/02/202

Tableau A A.2. Participation à la formation non formelle à but professionnel au cours des 12 derniers mois des personnes en emploi en 2016

2. Participation à la formation non formelle à but professionnel au cours des 12 derniers mois des personnes en emploi en 2016

	en %		
	Femmes	Hommes	Ensemble
Statut d'emploi à la date de l'enquête			
Non-salariés	40	29	33
Salariés	51	51	51
<i>dont : CDI, fonctionnaires</i>	52	52	52
<i>CDD</i>	40	38	39
<i>dont : public</i>	62	60	62
<i>privé</i>	45	45	45
Catégorie socioprofessionnelle			
Agriculteurs exploitants	34	27	30
Artisans, commerçants et chefs d'entreprise	33	22	25
Cadres et professions intellectuelles supérieures	70	63	66
Professions intermédiaires	64	59	61
Employés	39	52	42
Ouvriers	32	35	35
Taille de l'établissement¹			
De 1 à 9 salariés	39	35	37
De 10 à 19 salariés	51	44	47
De 20 à 49 salariés	52	50	51
De 50 à 249 salariés	55	55	55
250 salariés ou plus	63	61	62
Ensemble	50	47	49

1. Champ restreint aux salariés.

Champ : France métropolitaine, personnes âgées de 18 à 64 ans, sorties de formation initiale, en emploi à la date de l'enquête.

Lecture : 33 % des non-salariés âgés de 18 à 64 ans ont participé à au moins une formation non formelle à but professionnel au cours des 12 derniers mois.

Source : Insee, enquête Formation des adultes 2016.

Source : Insee Références, Formation et emploi, édition 2018.

Tableau A A.3. Contribution en % de la masse salariale des entreprises

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 %
FPSP	-	0,15 %	0,20 %	0,20 %
Total	0,55 %	1 %	1 %	1 %

Source : Loi du 5 mars 2014

Source : Le financement de la formation suite à la Loi du 5 mars 2014. Extrait du rapport de l'IGAS, 2017, p.15.