



Ministère du travail

Direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques

Avec le soutien financier du Fonds Paritaire de Sécurisation des Parcours Professionnels

REALISATION D'UNE ETUDE QUALITATIVE A PARTIR DE DEUX REGIONS SUR LE COMPTE PERSONNEL DE FORMATION

Synthèse
Juillet 2018



Introduction

Cette étude commanditée par la DARES s'inscrit dans les travaux nationaux d'évaluation du déploiement du Compte Personnel de Formation. Elle est complémentaire des rapports et analyses déjà produits sur la période récente (CNEFOP et IGAS, notamment).

En accord avec le comité de suivi de l'étude¹, quatre questions et axes d'analyse ont guidé l'ensemble des réflexions.

1. En quoi le CPF favorise-t-il effectivement l'autonomie des individus, salariés ou en recherche d'emploi, dans la définition et la réalisation de projets de formation ?
2. En quoi et de quelle manière les professionnels au contact des publics se saisissent-ils du CPF pour favoriser cet accès à la formation ?
3. En quoi les certifications éligibles au CPF sont-elles en adéquation avec les besoins des publics, des branches et des territoires ?
4. En quoi la stratégie et l'ingénierie financière des acteurs impliqués favorisent-elles l'accès à ce droit à la formation ?

L'étude s'appuie sur une importante collecte qualitative déployée :

- A l'échelle de deux régions et quatre départements sélectionnés pour leurs caractéristiques contrastées (en termes de dynamiques socioéconomiques, de contenu des listes CPF régionales, des volumes de CPF mobilisés sur la période 2016-2017...).
- De quatre OPCA, couvrant des secteurs dont les besoins et pratiques en matière de formation professionnelle sont diversifiés (Constructys, Fafiec, Agefos PME et Uniformation).

Au total, plus de 230 entretiens ont été menés auprès d'acteurs institutionnels nationaux et régionaux, de conseillers et acteurs de l'accompagnement, d'entreprises, d'organismes de formation et de titulaires salariés ou en recherche d'emploi.

Des extractions du Système d'Information CPF (SI CPF) sur le périmètre d'étude et un large corpus documentaire (règlements de prise en charge des OPCA, accords de branche, outils de communication sur le CPF...) enrichissent la collecte par entretiens.

A RETENIR

Le déploiement du Compte Personnel est récent, et les acteurs rencontrés dans le cadre de l'étude disposaient d'un recul relativement modéré sur sa mise en œuvre. Il serait par ailleurs plus approprié de parler « des » Comptes personnels de formation, tant l'objet CPF apparaît polymorphe.

D'abord perçu comme un objet technique et une ligne de financement parmi les autres, au niveau institutionnel comme par les tiers accompagnateurs, il a rapidement été intégré dans les silos traditionnellement à l'œuvre en matière de financement de la formation professionnelle. Il en découle des prises en charge différenciées entre personnes en recherche d'emploi et salariés, d'une part, pour les salariés entre eux, d'autre part.

Du côté des personnes en recherche d'emploi, le refinancement des heures CPF par le FPSPP a permis de soutenir les achats collectifs de formation de Pôle Emploi et de certaines Régions, ainsi que des projets plus autonomes, en complémentarité de financements individuels. Pour les salariés,

¹ Composé de la DARES, de la DGEFP, du CNEFOP, du FPSPP, de Pôle Emploi, d'une direction de Fongecif et d'un chercheur académique.

le CPF a soutenu des actions de formations très hétérogènes, ce qui s'explique par la combinaison toujours particulière de différents facteurs : les niveaux de financement proposés par les OPCA, le niveau d'appropriation du CPF par les entreprises et des appuis proposés aux salariés, la finalité du projet de formation porté par le salarié, l'accompagnement proposé par les Opacif et Fongecif dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle lorsqu'il s'agit d'un projet qui n'est pas partagé entre un salarié et son employeur.

Pour les personnes en recherche d'emploi comme les salariés, le CPF a principalement soutenu les projets des individus les plus autonomes, en capacité de définir un projet de formation sans accompagnement spécifique. Les actions de formation sont en général courtes, liées aux langues vivantes pour les salariés, ou aux formations réglementaires pour les personnes en recherche d'emploi.

Pour ceux qui ne présentent pas un tel niveau d'autonomie, un accompagnement tout au long de la chaîne d'activation du CPF apparaît nécessaire, de l'ouverture du compte jusqu'à la validation du financement de la formation. Les réponses sont en pratique inégales, les différents tiers accompagnateurs (entreprises, OPCA, Opacif et Fongecif, APEC, acteurs du Service Public de l'Emploi, organismes de formation) proposant des accompagnements plus ou moins profonds. Elles sont également morcelées, seuls les acteurs du Conseil en Evolution Professionnelle positionnés sur ses trois niveaux de service ayant la possibilité d'intervenir sur l'ensemble de cette chaîne.

Enfin, l'ambition certifiante du CPF est perçue comme un outil de sécurisation des parcours des bénéficiaires. Elle est également devenue un enjeu de positionnement sur le marché des particuliers pour une partie des organismes de formation. Les listes d'éligibilité au CPF ont de leur côté montré leurs limites, leur définition a néanmoins soutenu des réflexions autour de l'analyse et la priorisation des besoins en compétences, à l'échelle des branches et des territoires, et plus globalement autour du paysage de la certification professionnelle.

Sept idées force

Idée force n°1 : Au niveau institutionnel, dans un contexte de déploiement rapide, le Compte Personnel de Formation a été traité avant tout comme un objet technique et une ligne de financement des actions de formation professionnelle.

Gouvernance institutionnelle

Déployé « dans un temps record » selon les partenaires nationaux, **le CPF a bénéficié à cet échelon géographique d'une mobilisation aussi forte qu'indéniable** de l'ensemble des parties prenantes de son financement et de sa mise en œuvre : l'Etat dans une posture d'animation (DGEFP, avec notamment la mise en place des Clubs Utilisateurs SI), des financeurs (FPSP, OPCA, Pôle Emploi, Régions, Agefiph), des éditeurs de listes (COPANEF, COPAREF, CPNE-F-P), du CNEFOP, la Caisse des Dépôts et Consignations (organisme gestionnaire) et des référents CEP. Le premier chantier partenarial, d'ampleur, a été d'opérationnaliser le Compte Personnel de Formation par la construction d'un système d'information *ad hoc*, le SI CPF, qui permet aujourd'hui de gérer effectivement les comptes d'heures CPF. Au cours des premiers mois d'existence du CPF, un comité partenarial stratégique en a suivi et appuyé la montée en charge. Dans la durée, il est plus difficile de repérer les lieux et contenus des débats stratégiques globaux sur les finalités et objectifs fondamentaux du Compte Personnel de Formation.

Les instances paritaires et quadripartites de gouvernance de la formation professionnelle ont tenu les rôles qui leur étaient assignés sur le CPF :

- Au niveau national : le CNEFOP sur sa mission d'observation et d'évaluation du déploiement du CPF (comme du CEP), et le COPANEF sur sa fonction de définition de la liste nationale

interprofessionnelle. Le CPF et les échanges menés auront eu pour effet notable d'appuyer la réflexion sur les enjeux de certification, dont sa modularisation dans une logique de blocs de compétences, en tant qu'outil de sécurisation des parcours professionnels.

- Au niveau régional, la définition des listes par les COPAREF a constitué à la fois un temps fort du dialogue social territorial sur les enjeux d'emploi et de formation professionnelle, et une première mission concrète pour ces instances en cours d'installation. En revanche, le CPF a été peu présent dans le cadre des instances quadripartites en région (CREFOP), et est cité de manière très fugace dans les CPRDFOP, dont il ne constitue à l'évidence pas une priorité stratégique.

En 2014, le législateur a souhaité faire du Compte Personnel de Formation un « *droit universel* », attaché à la personne, indépendamment de son statut. Les décrets relatifs aux modalités d'alimentation et de mobilisation du compte personnel de formation ont spécifié des modalités de prises en charge différentes pour les personnes en recherche d'emploi et les salariés, d'une part, et entre OPCA, d'autre part. **Le principe d'universalité s'est rapidement heurté aux mécanismes concrets de financement de la formation professionnelle continue, construits « en silos », dans lesquels le Compte Personnel de Formation a été intégré.** Pour illustration, sur notre périmètre d'étude, les plafonds de prise en charge des coûts pédagogiques au titre du CPF varient de 9 € de l'heure (pour les personnes en recherche d'emploi) à 80 € de l'heure pour l'OPCA le plus généreux, les autres proposant des plafonds de 25 à 50 €.

Les Commissions Paritaires Nationales de l'Emploi (et de la Formation Professionnelle) des branches professionnelles se sont de leur côté largement appuyées sur les services des OPCA et des Observatoires Paritaires des Métiers et des Qualifications pour la définition de leurs listes. Cet exercice, très technique et défini comme « *laborieux* », a permis de (re)poser la question de l'analyse des besoins en compétences dans ces instances, et de faire avancer la réflexion sur les priorités de chacune des branches. **Les listes constituées par les CPNE-F-P sont très diverses dans leurs volumes et leurs contenus, et traduisent quasi systématiquement une volonté de spécialisation**, en ciblant les formations et certifications « à enjeux » pour chacune des branches. Elles sont également empreintes d'une logique d'optimisation financière, en étant positionnées en priorité sur les formations les plus consommées sur les années antérieures (parfois au titre du DIF prioritaire), et de soutien aux dispositifs de formation paritaires (notamment les CQP de branche). Sur notre périmètre d'étude, les stratégies d'abondement conventionnel sont restées rares, et n'ont pas été déclenchées dans les faits : l'assouplissement Rebsamen, ouvrant la possibilité de financer des parcours de formation complets² au-delà des heures acquises sur l'enveloppe « 0,2 % », a permis de solvabiliser la très grande majorité des projets déposés, sans recours à des cofinancements autres.

Pour Pôle Emploi, le CPF est intervenu à un moment où l'opérateur se positionnait de manière affirmée sur l'accès à la formation, avec notamment le déploiement du Plan 500 000 sur la période d'étude qui a généré des achats massifs de formations. Le CPF a été positionné par l'institution en cofinancement des formations dont elle pilote les enveloppes (AFC ou AIF). **Les bénéficiaires PRE du CPF n'avaient majoritairement acquis aucune heure, le CPF ayant ainsi constitué pour Pôle Emploi un moyen de refinancement des actions de formation**, à travers la convention signée avec le FPSPP³. L'opérateur souligne que cet apport financier a permis « *d'acheter plus* » de places de formation. Le CPF n'a pas eu d'effet notable sur les stratégies d'achat de formation collective de l'opérateur, une

² Tous les OPCA n'ont cependant pas pratiqué des prises en charge attractives sur les abondements liés à cet assouplissement.

³ Cette convention pour le paiement des heures de compte personnel de formation mobilisées par un demandeur d'emploi prévoit « *le financement par le FPSPP des frais pédagogiques et des frais annexes afférents à la formation du demandeur d'emploi qui mobilise son CPF [...] sur la base d'un forfait de neuf euros (9 €), dans la limite du nombre d'heures mobilisées et inscrites sur le compte* », dans la limite des 100h correspondant à l'abondement souhaité par les partenaires sociaux.

hausse relative des formations commandées par Pôle Emploi positionnées sur un objectif de certification est néanmoins perceptible, au détriment des formations d'adaptation au poste⁴.

Du côté des Régions, le CPF a été traité comme un moyen de refinancement des actions de formation à travers les conventions signées avec le FPSPP – dont les difficultés de gestion en l'absence d'accrochage des Régions au SI CPF ont été pointées au cours de la mission. Le mécanisme financier a d'ailleurs soulevé des interrogations fortes sur son bien-fondé : quelle est la valeur-ajoutée, du point de vue de l'utilisateur, de la mobilisation d'une enveloppe représentant un droit individuel sur des actions collectives, financées sur fonds publics et déjà achetées ? Au total, les deux Régions observées n'ont pas déployé de stratégie définie de mobilisation du CPF. Contrairement à Pôle Emploi, elles n'évoquent pas d'achats complémentaires, dans un contexte où le Plan 500 000 permettait de couvrir les besoins.

Pour les FONGECIF, en tant que financeurs, le CPF est mobilisé en complément d'un financement CIF – principalement CDI, dans la mesure où les enveloppes CIF CDD sont rarement entièrement consommées. Le fait de mobiliser un CPF est perçu comme un investissement de la personne dans son projet de formation, et peut être valorisé dans le cadre de l'examen des dossiers de demande de financement CIF.

Les OPCA sont sans doute les opérateurs pour lesquels la mise en œuvre du CPF a eu les effets les plus nets. Comme dans les autres institutions, le CPF a en premier lieu été traité comme une ligne de financement nouvelle, dont l'opérationnalisation a nécessité des investissements importants liés aux systèmes d'information, aux efforts de communication et de professionnalisation des réseaux, à des recrutements internes... Des lignes de gestion spécifiques ont été déployées, avec la mise en place d'une offre de service *ad hoc* pour le déploiement du CPF « autonome ». Ce faisant, **dans la poursuite des acquis de la mise en œuvre du DIF portable, les OPCA ont montré des capacités d'adaptation aux demandes émanant d'individus**, en adoptant une communication *ad hoc*, en déployant des chaînes de gestion permettant la prise en charge des CPF autonomes, à l'initiative du salarié, en mettant en place des plateformes téléphoniques dédiées aux salariés...

Du point de vue partagé entre les acteurs, et comme en témoignent les différents rapports nationaux portant sur le CPF, son déploiement aura pour effet principal d'interroger l'écosystème de la formation professionnelle. Enjeux qualité, politique de certification, analyse et priorisation des besoins en compétences (et donc en formation) ... sont autant de sujets qui ont été (ré)abordés sur la période d'étude. Les effets d'acculturation du déploiement du CPF sur ces différents points seront sans doute à analyser dans les années à venir.

Idée force n°2 : Au niveau opérationnel, le CPF a été approprié par la majorité des tiers accompagnateurs avant tout comme un nouveau dispositif de financement des actions de formation professionnelle, parmi les autres.

Mise en œuvre par les tiers accompagnateurs

En écho à la manière dont le CPF a été appréhendé au niveau institutionnel, **les acteurs du Service Public de l'Emploi se sont appropriés le CPF comme un dispositif complémentaire du financement des actions de formation professionnelle – et en priorité celles « à leur main ».**

L'interfaçage de Pôle Emploi au SI CPF, alors que les réseaux des Missions Locales et des Cap Emploi n'en bénéficient pas, l'a positionné comme un acteur incontournable pour la mobilisation du CPF des personnes en recherche d'emploi. Cet état de fait couplé aux **efforts de communication de l'institution** a **grandement facilité l'appropriation du CPF par les conseillers**, désormais intégré dans leur pratique professionnelle comme un « acte métier » parmi les autres – cet acte métier incluant

⁴ Voir l'annexe 2 du rapport d'évaluation du plan 5000 000 Formations supplémentaires, DARES.

désormais systématiquement le recueil du consentement du demandeur d'emploi. L'automatisation offerte par l'interfaçage au SI positionne le CPF pour les conseillers de Pôle Emploi à la fois comme une procédure et comme une ligne financière, intervenant en déduction des financements propres à l'opérateur unique, et mobilisable dès lors que les formations visent des certifications éligibles.

Les réseaux Missions Locales et Cap Emploi ont de leur côté été peu mobilisés autour du CPF. L'une des explications tient à l'absence d'interfaçage de leurs SI respectifs au SI CPF, qui ne leur permet pas d'accompagner leurs publics sur l'ensemble des démarches, et les amène à privilégier les circuits de financement qu'ils maîtrisent mieux – sur les dispositifs pour lesquels ils peuvent positionner directement les publics, dans une logique de prescription. D'autres facteurs ont également joué : les Missions Locales ont été confrontées à d'autres priorités sur la période (déploiement de la Garantie Jeunes), et la mobilisation du CPF ne constituait pas pour les publics jeunes ou DEBOE⁵ un levier significatif pour leur accès à la formation (faible nombre d'heure acquis pour les jeunes, achats collectifs des Régions déjà financés, existence d'autre cofinancements pour les DEBOE...).

Les employeurs, notamment les services RH quand les entreprises en sont dotées, jouent un rôle de tiers accompagnateurs dans le cadre des CPF co-construits avec leurs salariés. La majorité des entreprises ne se sont pas emparées du Compte Personnel de Formation en tant que levier pour leur politique de formation. Celles s'étant le mieux approprié le CPF disposent d'une fonction RH structurée, et incitent leurs salariés à le mobiliser, dans un intérêt conjoint employeur-salarié pour des formations sur le temps de travail. **Le CPF est perçu principalement comme un outil financier, complémentaire des autres dispositifs et financements gérés par les OPCA, dans un contexte de mise en place d'une contribution unique.** L'objectif premier des entreprises est d'optimiser la prise en charge des actions de formation dont elles ont besoin. Le CPF est alors mobilisé en priorité sur des formations d'ordre réglementaire (recyclages CACES, SST...) – ce qui peut interroger au regard des obligations légales des employeurs sur ce champ -, mais également pour des formations sur des compétences transversales (bureautique, ...). Plus rarement, grâce à l'assouplissement Rebsamen, le CPF est mobilisé pour financer des projets de formation de plus grande ampleur, visant une évolution professionnelle (dans l'entreprise, ou en dehors s'agissant du secteur de l'IAE) passant par l'accès à une certification (titres professionnels, CQP, BTS).

En matière de formation professionnelle, les entreprises sont accompagnées par leurs OPCA, dont les conseillers ont contribué à la montée en charge du CPF. **Les conseillers des OPCA ont largement appuyé la prise en main du CPF par les entreprises dans le cadre de leur fonction de conseil - y compris en matière d'optimisation financière des fonds disponibles.** Ils ont adopté des discours plus ou moins prudents (un droit à la main du salarié) ou incitatifs (la possibilité de s'appuyer sur le CPF pour organiser des formations en *intra*, par exemple en langues ou dans le domaine réglementaire), et en orientant vers le CPF en tant que ligne de financement par l'OPCA des projets de formation soumis par l'employeur, qui n'envisageait initialement pas cette option, dès lors que le projet correspondait à une démarche conjointe employeur-salarié.

Comme pointé *supra*, les OPCA ont également développé des services en direction des salariés. Là aussi, l'interfaçage des SI avec le SI CPF a permis une automatisation partielle de l'analyse des demandes de financement. **L'intervention de l'OPCA vise à vérifier la cohérence du devis proposé par l'organisme de formation avec son règlement de prise en charge** (plafond en termes de coût horaire, notamment), la cohérence de la certification visée avec les listes d'éligibilité, sans regard qualitatif sur la pertinence du projet de formation.

Au sein des réseaux **Fongecif, Opacif et APEC en tant qu'acteurs du Conseil en Evolution Professionnelle**, qui interviennent auprès des actifs (salariés comme personnes en recherche d'emploi), le CPF est également perçu, comme un outil de financement des actions de formation nécessaire pour mener à bien un projet professionnel (de reconversion ou de développement des

⁵ Demandeurs d'Emploi Bénéficiaires de l'Obligation d'Emploi.

compétences) porté par un individu. Dans les réseaux Fongecif et Opacif, les professionnels proposent une ingénierie financière et de parcours particulièrement fine. Les entretiens menés ont en effet révélé des stratégies de mobilisation du CPF en fonction des étapes de formation à mobiliser ultérieurement, des possibilités de dialogue avec l'employeur, des niveaux de prise en charge proposés par les OPCA...

Idée force n°3 : Les listes de certifications éligibles au CPF et l'offre de formation disponible se sont progressivement rapprochées : la certification, condition de financement par le CPF, devient un enjeu de positionnement sur le marché pour une partie des organismes de formation.

Effets sur l'offre de formation

Dès la création du Compte, un système d'éligibilité a été voulu pour garantir aux personnes l'accès à des formations se traduisant par une reconnaissance des compétences qu'ils acquièrent. Ce système de listes de certifications éligibles a fait l'objet de nombreuses critiques en étant souvent qualifié de « complexe » voire « d'usine à gaz ». Effectivement, il conduit dans les faits à la superposition de plusieurs niveaux de listes (LNI, listes de branches, listes régionales pour les salariés, listes régionales pour les personnes en recherche d'emploi), qui induisent, par ailleurs, des ruptures d'égalité entre les individus en fonction de leur statut (demandeur d'emploi / salarié), de leur territoire régional de résidence, et de leur branche d'appartenance – pour les salariés.

Ces listes ont d'abord agi comme un frein à la montée de la prise en charge du CPF. Elles se sont ensuite largement étoffées, à la faveur de différents mouvements : révisions successives de la LNI, appropriation de la logique de listes par les branches professionnelles et des COPAREF, augmentation des demandes de recensement à l'inventaire de la part des certificateurs - afin d'offrir la possibilité à certaines certifications d'être reprises sur liste... Aujourd'hui, pour reprendre les termes de l'IGAS, « le contenu des listes [...] est en réalité un reflet de l'offre de formation plus que le fruit d'une vision stratégique des besoins en compétences »⁶.

Le déploiement du CPF, lié aux listes d'éligibilité et au principe de la certification, a eu des effets inégaux sur l'offre proposée par les organismes de formation, en fonction de leur degré d'exposition actuelle au marché des particuliers et leur stratégie de développement.

Une première catégorie des organismes de formation a été faiblement impactée, tout simplement parce qu'ils ne sont pas positionnés sur le marché des « particuliers » : il s'agit des organismes **dont le chiffre d'affaires est principalement réalisé en lien avec la commande publique des Régions et de Pôle Emploi – pour lesquels le CPF semble avoir été totalement transparent** -, d'organismes de formation de branche (BTP) ou encore positionnés sur des formations règlementaires, **pour qui les entreprises restent le client direct, et les contributions obligatoires le principal financement.**

Une seconde catégorie bénéficie pleinement du marché des particuliers, soutenu par le CPF, mais n'a pas eu besoin d'ajuster son offre qui a été très rapidement éligible. Dans l'échantillon d'étude, il s'agit des organismes de formation en langues et en informatique / bureautique. C'est également au sein de ces organismes que les organisations pédagogiques les plus propices au développement des formations hors temps de travail sont repérées (cours du soir, blended learning...).

Une troisième catégorie, diversifiée (organismes de formation généralistes, positionnés sur les travaux publics, de langues vivantes, dans le secteur de l'insertion...), **a entrepris des démarches visant à « rendre éligibles » les formations proposées**, les enjeux financiers liés au CPF étant pour eux importants. Différentes stratégies ont pu être observées : partenariats avec des organismes de formation certificateurs (pour les formations en langues par exemple, achats de tests de compréhension), demandes d'agrément visant à délivrer certaines certifications (par exemple, CléA),

⁶ Voir le rapport IGAS « Bilan d'étape du déploiement du Compte Personnel de Formation », Op-Cit.

ou encore démarches visant à inscrire une certification sur liste – les exemples rencontrés illustrent les mécompréhensions pouvant exister chez les organismes quant au fonctionnement de ces listes -, ou à faire recenser une certification à l'inventaire.

Une quatrième catégorie, composée d'organismes de formation positionnés sur des formations longues et qualifiantes de plus de 150 heures (titre professionnels, CQP, diplômes de l'Education Nationale) s'est engagée dans une restructuration de leurs formations autour des blocs de compétences. Deux axes de travail sont investis : la réingénierie pédagogique des formations, regroupant des modules existants autour des blocs de compétences identifiés ; l'adaptation de la communication, dans une approche marketing, visant à amener les clients à privilégier les formations permettant l'acquisition d'une certification partielle, et pouvoir ainsi bénéficier du CPF en tant que ligne de financement.

Le déploiement du CPF a par ailleurs réactivé les débats et réflexions sur l'individualisation des parcours, toujours pour mieux capter le marché des particuliers. La fragilité perçue de ce marché, dans un contexte de réforme de la formation professionnelle, comme la complexité des changements à opérer pour proposer une réelle individualisation et une organisation modulaire des formations, ont poussé **les organismes de formation rencontrés à se retrancher derrière une position attentiste.**

L'ambition certifiante du CPF est enfin perçue comme un outil de sécurisation des parcours pour une partie des bénéficiaires : ceux qui sont positionnés sur ou en cours de reconversion vers des métiers avec une **obligation réglementaire de formation** (dans le secteur de l'animation, de la sécurité...), ceux qui ont engagé une **Validation des Acquis de l'Expérience**, ou encore positionnés sur un **Congé Individuel de Formation**.

Idée force n°4 : Pour les personnes en recherche d'emploi, les conditions n'ont pas été réunies pour que le CPF soit un réel levier de l'autonomisation dans la définition et la réalisation des projets de formation.

Usages du CPF par les personnes en recherche d'emploi

Malgré les chiffres nationaux du CPF – indiquant qu'en 2017 la moitié des bénéficiaires sont des personnes en recherche d'emploi (avec 300 000 dossiers engagés) – il est difficile d'en discerner, pour une partie des publics mobilisés sur les actions de formation collectives, des spécificités par rapport aux autres outils de financement de Pôle Emploi ou des Régions.

Les entretiens menés auprès des bénéficiaires en recherche d'emploi comme des conseillers montrent que, s'agissant de la mobilisation du CPF, l'action de Pôle Emploi intervient « *en bout de course* », lorsque le projet de formation est déjà abouti suite à l'intervention de différents tiers (organismes de formation, proches, etc.), et principalement pour l'identification d'un organisme de formation, pour le montage administratif et financier du dossier de prise en charge. Cela fait écho au positionnement du CPF en tant que ligne de financement de la formation professionnelle au sein de l'institution.

Cette intervention de Pôle Emploi en matière d'ingénierie financière est aujourd'hui bien intégrée en tant qu'acte métier. Il s'agit pour les conseillers de mobiliser du CPF en déduction d'un financement majoritaire, pour une part restant limitée. Les pratiques décrites et la conception du CPF qui les sous-tend sont très techniques : **la dimension procédurale de la mobilisation du CPF semble avoir pris le pas sur l'esprit du CPF**, qui n'est dans ces situations pas réellement mobilisé dans une logique de parcours individuel.

Les notions de choix et d'initiative individuelle, d'autonomie, de construction d'un parcours... comme les incidences du décompte d'heures sont dans ces situations très peu abordées entre conseillers et personnes en recherche d'emploi. En conséquence, quelques mois après les formations réalisées,

une partie des personnes en recherche d'emploi n'identifie toujours pas clairement le CPF. Cela est particulièrement vrai pour les projets de formation mobilisant uniquement le refinancement FPSP (abondement de 100 heures), et interroge plus fortement pour les personnes en recherche d'emploi qui avaient déjà acquis des heures. D'ailleurs, une partie des conseillers exprime des réticences à l'idée de mobiliser le CPF de personnes en recherche d'emploi pour le financement de formations déjà prises en charge par ailleurs par Pôle emploi (dans le cadre des AFC) ou par les Régions, mobilisant des arguments proches de ceux développés par les Régions et présentés *supra*.

Les Missions Locales et les Cap Emploi ont joué de leur côté un rôle essentiellement pédagogique et d'information sur le CPF, mais le dispositif a peu mobilisé au sein de ces deux réseaux, et n'a pas soutenu l'accès à la formation des jeunes ni des personnes en recherche d'emploi bénéficiaires de l'obligation d'emploi qu'ils accompagnent.

Dans ce contexte et pour ces publics, le CPF semble avoir perdu une partie de son sens, et avoir été peu déterminant à la fois sur les pratiques d'accompagnement au sein du Service Public de l'Emploi, sur l'accès effectif à la formation des publics accompagnés, comme sur l'offre de formation destinée aux personnes en recherche d'emploi.

Le constat est différent pour les personnes en recherche d'emploi dont les projets ont bénéficié d'un cofinancement au titre de l'Aide Individuelle à la Formation et du CPF. Pour ces situations, la mobilisation du CPF a soutenu des entrées en formation correspondant à des démarches plus autonomes, en complémentarité des enveloppes AIF. Néanmoins, au niveau réglementaire, deux freins de nature à exclure une partie des projets peuvent être relevés. Dans le cadre des projets de formation cofinancés par une AIF sur fonds Pôle Emploi, il n'est pas possible pour les bénéficiaires de contribuer au financement des actions (en réponse au principe de gratuité souhaité par le niveau national de Pôle Emploi). Par ailleurs, le taux horaire de prise en charge appliqué en lien avec la convention liant Pôle Emploi et le FPSP (9 €) apparaît inadapté pour solvabiliser les projets financés uniquement sur le CPF, et nécessite bien souvent un cofinancement de la part de l'individu.

Idée force n°5 : Pour les salariés, le CPF est pluriel, il est défini à l'articulation des règles de prise en charge, des stratégies d'entreprises et des usages individuels.

Usages du CPF par les salariés

En cohérence avec les orientations du législateur, les conseils d'administration de chaque OPCA se sont prononcés sur des plafonds de prise en charge dans le cadre du CPF, s'agissant des coûts pédagogiques, de la couverture du salaire, des frais annexes, et enfin des conditions d'abondement.

L'analyse des règles de financement et des taux de prise en charge montre à la fois leur variété et leur évolution sur la période d'étude. La dispersion des plafonds des coûts pédagogiques horaires s'explique en partie par les spécificités sectorielles, en lien avec les tarifs plus élevés par exemple sur des formations nécessitant la mobilisation de machines, ou dans le domaine informatique. **L'évolution de ces plafonds répond à une logique d'équilibrage budgétaire de l'enveloppe CPF au sein de chacun des OPCA : ils sont attractifs lorsque les fonds sont peu consommés, et revus à la baisse dans le cas contraire, induisant des phénomènes de *stop and go*.** Cet enjeu de maîtrise de l'enveloppe « 0,2 % » se lit également à travers les conditions d'abondement différenciées et évolutives qui ont été définies, plus ou moins généreuses, permettant ici de soutenir des parcours complets, ou induisant là des restes à charge si les heures acquises ne couvrent pas l'intégralité de la durée de la formation – ce qui peut mener à des abandons de projet.

Les entreprises ont adopté des stratégies différenciées vis-à-vis du CPF. **Lorsque le CPF est perçu comme une « usine à gaz » ou comme un « droit à la main du salarié », les entreprises (notamment parmi les entreprises de moins de 11 salariés) ont fait le choix de ne pas s'en saisir, n'apportant aucun appui spécifique à leurs salariés.** Lorsque l'intérêt pour l'outil est plus manifeste, elles s'en saisissent de manière plus ou moins affirmée et les entretiens menés auprès des salariés comme des

entreprises révèlent **un gradient des appuis proposés par les entreprises, allant d'une simple information sur le CPF, à une validation d'un projet soumis par un salarié (acceptant alors que la formation se déroule sur le temps de travail) jusqu'à une forte incitation à utiliser ses heures acquises.**

Les salariés bénéficiaires, de leur côté, poursuivent des finalités classiques à travers la formation en financée par leur CPF : allier développement professionnel et personnel (formations en langue notamment), valider des acquis, renforcer ou développer ses compétences métiers, se reconverter – par exemple en créant sa propre activité. Pour les projets de reconversion, plus rares, les démarches sont en général réalisées sans en avertir l'employeur, et les salariés sollicitent un accompagnement dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle – dispensé par un Fongecif ou Uniformation sur notre périmètre d'étude.

La combinaison de ces différents facteurs explique la diversité des usages du CPF repérés dans le cadre de l'étude et l'hétérogénéité des actions de formation soutenues : des projets de formation allant de quelques heures à 4 200 heures, des coûts allant de quelques dizaines d'euros à près de 70 000 €, des durées moyennes allant du simple au triple en fonction des OPCA, se manifestent derrière ce « droit » et cette ligne de financement.

Les projets de moins 100 heures restent majoritaires, les formations en langues vivantes se détachant de manière très significative, que cela soit dans le cadre du CPF dit autonome (sans intervention de l'employeur) ou du CPF co-construit entre l'employeur et le salarié. **Les formations obligatoires sont également bien représentées** (habilitations électriques, CACES...), et répondent en partie à des logiques d'incitation forte à la mobilisation du CPF par les employeurs. Le recours à la VAE ou les formations informatiques (courtes) sont en général discutées entre l'employeur et le salarié.

Enfin, **les formations longues renvoient à deux catégories de projet.** Les premiers sont co-construits et visent le développement des compétences voire l'évolution professionnelle du salarié au sein de l'entreprise ; ce sont les abondements proposés par les OPCA qui permettent de les solvabiliser. Les seconds sont confidentiels, accompagnés par les Fongecif et Opacif dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle, et ciblent une transition professionnelle, et le CPF est alors positionné en cofinancement d'un CIF.

Idée force n°6 : Pour tous, le CPF permet de soutenir les projets des individus les plus autonomes, le plus souvent sur des formations courtes liées aux langues vivantes pour les salariés, ou aux formations règlementaires pour les personnes en recherche d'emploi.

Le CPF des individus autonomes

Le croisement des données quantitatives liées aux dossiers CPF salariés et des éléments collectés au cours des entretiens permet de dresser un profil typique des bénéficiaires CPF – qui gagnerait à être développé par étude quantitative permettant de porter une appréciation sur sa représentativité. **Les salariés qui ont le plus de chance de bénéficier d'un CPF sont qualifiés ; sont déjà passés par une action de formation professionnelle et identifient ainsi l'intérêt qu'il y a à se former avec son CPF ; travaillent dans des entreprises disposant d'une fonction RH structurée.** Ils disposent par ailleurs d'une capacité à conduire les démarches par eux-mêmes, tant pour la définition de leur projet de formation (rarement accompagné) que pour l'ensemble des démarches à accomplir (identifier un organisme de formation et obtenir un devis, renseigner le dossier à remettre à l'OPCA...). Les CPF autonomes représentent d'ailleurs une part importante des parcours étudiés : pour ces salariés, le CPF a permis de soutenir financièrement des projets personnels existants (en général, des formations de langue) plus qu'il n'a été le moteur de l'initiative individuelle. Quelques situations individuelles montrent également que l'idée de disposer de droits personnels peut être un levier à l'accès à la formation, dans une logique de consommation de ses droits acquis.

Un constat proche peut être formulé en ce qui concerne les personnes en recherche d'emploi. **Les personnes en recherche d'emploi qui identifient le mieux le CPF sont les plus aguerries à la formation professionnelle, et les plus autonomes dans leurs démarches.** Leur métier leur impose des formations obligatoires qu'elles ont l'habitude de réaliser (recyclage pour le maintien à jour des certifications), ou alors leur projet de création d'activité impose de réaliser un Stage de Préparation à l'Installation. Ils sont à l'initiative de la demande de formation, et le CPF représente pour eux le moyen de la financer, en partie avec les heures qu'ils ont acquises.

Les salariés comme les personnes en recherche d'emploi de cette catégorie acceptent le cas échéant d'intervenir en cofinancement – malgré des incompréhensions pour les personnes en recherche d'emploi sur la monétisation des heures acquises par Pôle Emploi. Néanmoins, l'hypothèse peut être posée que ces restes à charge ont pu constituer des freins à la concrétisation d'une partie des projets ; une analyse du non-recours au CPF et de ses motifs permettrait d'aller plus loin sur ce point.

Idée force n°7 : Pour les salariés et personnes en recherche d'emploi ne présentant pas un tel degré d'autonomie, l'accompagnement apparaît nécessaire, mais se révèle en pratique inégal et morcelé.

Le CPF des publics moins autonomes

De l'ouverture du compte CPF jusqu'à la validation du financement d'une formation, le parcours d'un actif comporte différentes étapes : (co)-construction du projet professionnel incluant une étape de formation, information sur le CPF en tant que droit, les financements disponibles, les certifications éligibles, l'identification d'un organisme et d'une session de formation, ingénierie financière pour soutenir le projet... Les acteurs intervenant tout au long de la chaîne d'activation du CPF sont multiples, avec des capacités d'action plus ou moins profondes.

Dans le cadre de projet co-construits, **les salariés peuvent s'appuyer sur les services RH de leur entreprise – qui sont en théorie en capacité de les accompagner sur toutes les étapes, sauf la validation du financement qui relève de l'OPCA**, si elles ont fait le choix de se saisir du CPF en tant que levier de leur politique de formation professionnelle. **Certains OPCA sont progressivement devenus des interlocuteurs directs des individus, pour des projets co-construits avec l'employeur comme des projets d'initiative individuelle.** L'enquête auprès des bénéficiaires de ce type particulier de CPF laisse toutefois poindre des marges d'amélioration, leurs retours mettant en exergue avant tout la difficulté à identifier un interlocuteur et la « complexité » des démarches.

Les acteurs du Service Public de l'Emploi disposent de leur côté d'une offre de services qui couvre les besoins des personnes en recherche d'emploi sur ces différentes étapes de parcours. Néanmoins, s'agissant du CPF, seul Pôle Emploi maîtrise la chaîne de bout en bout, grâce à l'interfaçage au SI évoquée *supra* – ce qui en limite l'appropriation par les Missions Locales et les Cap Emploi.

Pour tous les actifs, les organismes de formation s'imposent de plus en plus comme des acteurs de l'accompagnement vers la formation. Ils jouent un rôle pédagogique et de communication important sur le CPF, dans la mesure où ils sont sollicités en direct par les individus – notamment pour les organismes de formation en langues, voire en informatique / bureautique ou les réseaux nationaux généralistes, bien repérés -, et qu'il leur faut alors expliquer les mécanismes liés au CPF. Ils sont également de plus en plus nombreux à souhaiter se saisir du marché des particuliers, dont ils anticipent la montée en puissance, et développent à cet égard des méthodes de marketing et de communication directes, qui pourront poser la question des capacités des individus à s'en saisir avec discernement.

Enfin, **les Fongecif et Opacif se distinguent par la qualité et la profondeur des accompagnements qu'ils dispensent dans le cadre du Conseil en Evolution Professionnelle.** Les salariés comme les personnes en recherche d'emploi accompagnés par ces acteurs identifient par ailleurs bien le CPF, à la fois en tant que financement, et comme indice de leur engagement dans le projet de formation

qu'ils présentent. Ces acteurs interviennent sur l'ensemble de la chaîne du CPF, de l'ouverture du compte jusqu'à la validation du financement, dès lors que le CPF intervient en cofinancement d'un CIF, dont l'enveloppe est à leur main. Les Fongecif ont également été en capacité d'accompagner des ingénieries financières mobilisant les fonds d'autres financeurs, notamment des OPCA, lorsque cette solution de financement paraissait avantageuse pour le bénéficiaire.