



Le 28 juillet 2017

**Le Premier président**

à

**Madame Muriel Pénicaud**  
Ministre du travail

Réf. : S2017-2443

**Objet** : Le congé individuel de formation (CIF)

En application des dispositions de l'article L.111-6 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a conduit une enquête sur le congé individuel de formation (CIF). A l'issue de son contrôle, et après avoir examiné les réponses adressées par les administrations concernées au cours de la phase contradictoire, elle m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

Mis en place dans son principe dès 1966 et stabilisé depuis la loi n°84-130 du 24 février 1984 portant réforme de la formation professionnelle continue et modification corrélative du code du travail, le CIF est un droit exercé à l'initiative du salarié qui lui permet d'obtenir, sur son temps de travail et pour une durée maximale de 1 200 heures, le financement d'une formation rémunérée à visée professionnelle (accéder à un niveau supérieur de qualification, changer d'activité ou de profession : article L. 6322-1 1° et 2° du code du travail) ou bien personnelle (ouverture à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles : id. 3°).

Le CIF bénéficie d'un financement spécifique des entreprises, qui représente aujourd'hui environ un milliard d'euros<sup>1</sup>. Il est ouvert depuis 1990 aux demandeurs d'emploi au titre du dispositif « CIF-CDD ». Sa mise en œuvre relève d'organismes paritaires - les Organismes paritaires au titre du congé individuel de formation (Opacif) - à compétence territoriale (les Fongecif ou fonds de gestion des congés individuels de formation) ou à compétence sectorielle (certains organismes paritaires collecteurs (Opca) sont agréés pour la gestion du CIF).

---

<sup>1</sup> À rapprocher des 13 Md€ engagés globalement par les entreprises dans la formation professionnelle (2014).

Au cours de ses trente ans d'existence, le CIF a trouvé sa place parmi les dispositifs de la formation professionnelle. Le bilan que vient d'en faire la Cour n'en révèle pas moins des faiblesses qui conduisent à identifier plusieurs axes d'évolution susceptibles d'en améliorer l'efficacité.

## I. UN DISPOSITIF UTILE POUR L'ACCES A LA FORMATION

Il ressort des constats de la Cour comme des observations des partenaires sociaux recueillies au cours de l'enquête que le CIF est un instrument utile d'accès à la formation.

Destiné à la réalisation d'un projet personnel de formation, le CIF est le seul dispositif qui peut être engagé à l'initiative du salarié, sans relever d'une prescription émanant de l'employeur ou de Pôle emploi, pour financer des formations qualifiantes longues. Cette caractéristique lui confère une attractivité particulière et favorise la motivation du salarié, qui est à même de s'orienter ainsi vers une transition professionnelle sécurisée.

En outre, le CIF permet à son bénéficiaire, par sa durée importante, de bâtir un projet professionnel précis et de s'investir dans une formation lourde. A l'issue de leur formation, les salariés peuvent envisager d'accéder à un autre métier, soit en faisant évoluer leur qualification pour consolider leur employabilité ou obtenir une promotion, soit en anticipant sur la perte de leur emploi à la suite de difficultés personnelles au travail, de problèmes de santé, d'une obligation de mobilité familiale, voire de la disparition de l'emploi occupé ou de l'entreprise. Le CIF permet également d'accéder à une profession réglementée, alors qu'il n'existe pas toujours de formation initiale correspondante.

La Cour a pu constater par ailleurs que, conformément aux objectifs de ce dispositif, la mutualisation du financement du CIF-CDI<sup>2</sup> s'exerçait de façon effective en faveur des salariés des TPE-PME, ainsi que des salariés dont les rémunérations sont inférieures à 2 000 euros.

Enfin, grâce à l'accompagnement de qualité dont ils bénéficient au sein des Fongecif, les taux d'échec et d'abandon des bénéficiaires du CIF sont faibles.

## II. DES FAIBLESSES ET DES CONTRAINTES MULTIPLES

Si, au regard de ses principes fondateurs, le congé individuel de formation fonctionne de manière satisfaisante, il n'en présente pas moins des faiblesses que l'enquête de la Cour a permis de mettre en évidence.

### **En premier lieu, ce dispositif ne bénéficie qu'à un nombre réduit de salariés.**

Il est tout d'abord relativement peu connu : seulement 62 000 demandes de CIF-CDI ont été recensées en 2014, ce qui apparaît très faible au regard du nombre de salariés potentiellement concernés.

Ce dispositif est en outre d'un accès difficile pour les demandeurs d'emploi qui sont susceptibles de bénéficier d'un CIF-CDD, tant en raison des contraintes liées à la complexité de la procédure administrative que de la longueur des formations proposées. Il est également dépendant de l'arbitrage qu'ils peuvent faire au cours de cette démarche en faveur d'un emploi, même précaire et moins qualifié.

---

<sup>2</sup> Tous les salariés en bénéficient alors que les plus petites entreprises (moins de 20 salariés, puis moins de 10 salariés depuis la loi du 5 mars 2014) ne cotisent pas.

Au manque d'information et à la lourdeur des procédures s'ajoute l'effet de la sélectivité des dossiers par les organismes financeurs en fonction de critères d'éligibilité légaux ou spécifiques, ce qui réduit en définitive le nombre de bénéficiaires effectifs de ce dispositif à seulement 40 000 personnes en moyenne annuelle sur la période 2010-2015<sup>3</sup>.

**Les finalités du CIF apparaissent, d'autre part, peu adaptées aux enjeux actuels du marché de l'emploi.** Les organismes financeurs définissent insuffisamment des thématiques prioritaires et les formations restent fréquemment orientées vers les plus faibles niveaux de qualification ou vers des secteurs d'activité à faible valeur ajoutée et dans lesquels le taux de rotation des effectifs est important (assistante maternelle, chauffeur routier, etc). Le CIF reste souvent perçu comme un outil de remédiation aux faiblesses de la formation initiale ou de l'orientation scolaire, et ne tient pas assez compte des dynamiques du marché de l'emploi : en particulier, les formations aux métiers de demain, par exemple dans les secteurs du numérique ou du développement durable, restent marginales.

**Ce dispositif est, par ailleurs, caractérisé par un coût unitaire élevé.** Sur la base d'environ un milliard d'euros d'engagements pour 40 000 bénéficiaires, ce coût peut être estimé à un montant moyen de l'ordre de 25 000 €, composé à hauteur de 80 % de la rémunération du salarié reversée à l'entreprise et de 20 % de frais pédagogiques et annexes. Ce coût élevé rendrait difficile l'élargissement significatif de l'accès à ce dispositif.

**Le CIF pâtit en outre d'un réseau de distribution peu lisible et peu efficient.** Il relève au plan national de multiples organismes autonomes : 17 Fongecif au service des salariés et 8 OPCA, plus orientés vers les branches et les entreprises. Ce réseau paritaire se caractérise par une grande hétérogénéité des masses financières gérées par ces organismes, de leurs modes de fonctionnement, de leur capacité d'expertise et d'accompagnement, de leur répartition territoriale, de leurs processus de décision, de leurs priorités et de leurs coûts. Il en résulte une différence de traitement des candidats au CIF, tant en ce qui concerne la qualité de l'accompagnement que les modalités de sélection des dossiers ou la prise en charge des rémunérations et des formations. En dépit d'efforts récents d'harmonisation des pratiques, les conditions de gestion du CIF restent peu égalitaires.

**Enfin, ce dispositif apparaît insuffisamment piloté et évalué.** L'État limite son action à l'application de la réglementation et au contrôle des coûts de gestion. Dans le cadre du suivi des conventions d'objectifs et de moyens (COM) conclues avec les organismes gestionnaires, la délégation générale à l'emploi et à la formation professionnelle (DGEFP) ne prend pas suffisamment en compte les résultats obtenus à l'issue du CIF, et ne conduit pas de réflexion stratégique sur l'organisation du réseau. Quant au Fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels (FPSPP), qui est chargé de l'animation de ce réseau, il ne dispose d'aucune autorité pour imposer des évolutions dans la gestion du dispositif. Certains chantiers de réforme ont été ouverts, dans le domaine de la politique d'achat par exemple, mais ils laissent de côté les sujets les plus sensibles.

### III. UN DISPOSITIF QUI DOIT ETRE CONSOLIDE

Les principes fondateurs de ce dispositif - c'est-à-dire la possibilité pour le salarié d'accéder à son initiative à des parcours de formation longs, réalisés ou non sur le temps de travail, et bénéficiant d'une sécurité économique que n'offre pas actuellement, sauf accord de l'employeur, le compte personnel de formation - méritent d'être conservés, y compris si les dispositifs actuels de financement de la formation des salariés devaient évoluer dans un proche avenir.

---

<sup>3</sup> Au total, en trente ans d'existence du dispositif, un million de salariés en a bénéficié, soit environ 30 000 par an.

Pour accroître la performance de ce dispositif, la Cour recommande toutefois de faire porter l'effort sur les points suivants :

- **le recentrage sur des formations qualifiantes correspondant à un projet professionnel précis et pour lequel existent des débouchés**

Sur le plan juridique, ce recentrage implique que soient redéfinies ou supprimées les possibilités de formation ouvertes par le 3° de l'article L. 6322-1 du code du travail, qui permet la prise en charge de formations orientées vers des activités personnelles (par exemple, des formations liées à des loisirs ou à la préparation à la retraite). Cette démarche suppose simultanément un recensement plus précis des métiers en tension et un repérage organisé des métiers en émergence, afin de parvenir à une véritable anticipation des besoins des entreprises.

- **la concentration des financements sur certains publics afin de répondre à des besoins mieux identifiés**

Il est conforme à la vocation du CIF de viser des publics non qualifiés ou peu qualifiés, dans un objectif d'acquisition ou de consolidation des compétences de base. Néanmoins le CIF doit permettre également de mieux préparer les reconversions pour motifs professionnels : il est nécessaire que ce besoin spécifique soit mieux analysé et identifié, afin d'éviter le risque de saupoudrage des financements et de consacrer ceux-ci à des parcours longs adaptés aux besoins du marché de l'emploi.

- **l'augmentation du nombre des bénéficiaires du CIF**

Le coût du CIF étant lié principalement à la prise en charge de la rémunération des bénéficiaires de ce dispositif, la promotion des formations se déroulant en dehors du temps de travail peut constituer un moyen de développer l'accès à la formation, notamment en direction des TPE qui, compte tenu de leurs effectifs limités, ont des difficultés à gérer les absences pendant le temps de travail.

D'autres axes de réflexion devraient porter sur le plafonnement de la rémunération garantie, sur les conditions de prise en charge des formations sanitaires et sociales (dont certaines sont très coûteuses) et sur le développement de co-financements. La mise en place de formations modularisées et plus courtes, favorisant l'acquisition de blocs de compétences, notamment pour les salariés les plus éloignés de la formation et ceux qui relèvent du CIF-CDD, pourrait contribuer à libérer des ressources. De même, une analyse fine des coûts unitaires de formation et la mise en œuvre de véritables politiques d'achat, d'ores et déjà engagées par certains financeurs, seraient de nature à dégager des marges de manœuvre importantes.

- **l'amélioration de la qualité de l'accompagnement**

La construction d'un projet de formation requiert des phases d'information, de définition de la formation requise et de prise de contact avec les prestataires de formation, pour lesquelles de nombreux salariés ont besoin d'être aidés. A ce titre, la mise en place du conseil en évolution professionnelle (CEP) constitue une amélioration significative du service rendu aux candidats dans la définition de leur projet et la vérification de son adéquation avec l'offre d'emploi. Il nécessite toutefois que les conseillers qui en sont chargés soient capables de conjuguer les aspirations personnelles et les besoins économiques, ce qui suppose une excellente connaissance des tendances socio-économiques, de l'économie régionale, de l'offre de formation disponible, etc.

À cet égard, la montée en compétence des équipes des Opacif implique non seulement que le financement du CEP soit assuré dans la durée<sup>4</sup>, mais qu'elle se fasse en lien étroit avec les autres acteurs locaux de l'économie et de la formation professionnelle.

- **la rationalisation nécessaire de la gestion du CIF**

L'introduction d'indicateurs de résultats dans les conventions d'objectifs et de moyens signées par la DGEFP avec les financeurs devrait permettre de tenir compte des effets des formations suivies sur le devenir des bénéficiaires, à partir d'enquêtes de cohortes menées sur des durées significatives.

Par ailleurs, une évolution du réseau de distribution du CIF doit être encouragée. Elle pourrait prendre la forme soit d'une intégration dans les Opca - avec une péréquation nationale, par le biais du FPSPP, afin de faciliter les mobilités interprofessionnelles - soit de la création d'un Fongecif unique, qui, par son caractère interprofessionnel, ouvrirait des perspectives de reconversion plus larges aux salariés. Quelle que soit l'option retenue, l'unification du réseau conditionne la mise en place de procédures de sélection équitables et homogènes sur l'ensemble du territoire.

Dans ce cadre, les distinctions entre les organismes entrant « dans le champ » d'application des accords nationaux interprofessionnels (ANI) et les organismes « hors champ » devraient être supprimées, au profit de l'intégration de tous les organismes distributeurs du CIF dans un système de gestion mutualisée de l'ensemble des financements, doté de systèmes d'information et d'évaluation partagés. De même, une réflexion sur le maintien des organismes sectoriels dédiés à la seule gestion du CIF-AGECIF-CAMA (Crédit agricole et Mutualité agricole) et UNAGECIF (Banque de France, industries électriques et gazières, SNCF, RATP) apparaît nécessaire.

À l'issue de son contrôle, la Cour formule en conséquence les cinq recommandations suivantes :

- **Recommandation n° 1** : recentrer le dispositif du CIF sur les formations orientées vers des activités professionnelles ;
- **Recommandation n° 2** : développer dans le cadre du CIF les formations répondant à des besoins de reconversion professionnelle ;
- **Recommandation n° 3** : promouvoir les formations du CIF hors temps de travail ;
- **Recommandation n° 4** : assurer un accompagnement renforcé vers le CIF dans le cadre du conseil en évolution professionnelle ;
- **Recommandation n° 5** : mettre en œuvre les conditions d'une unification du réseau de distribution du CIF.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse, sous votre signature, que vous aurez donnée à la présente communication<sup>5</sup>.

<sup>4</sup> Le CEP ne fait pas l'objet actuellement d'un financement spécifique, mais entre dans les frais de fonctionnement globaux des Opacif prévus dans les conventions d'objectifs et de moyens.

<sup>5</sup> La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse sous forme dématérialisée via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : [greffepresidence@ccomptes.fr](mailto:greffepresidence@ccomptes.fr) (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;
- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

**Didier Migaud**