

# La mort annoncée du CIF et sa transmutation en « droit de la transition professionnelle ?

1. L'avant-projet de loi « *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* » signe l'arrêt de mort du CIF, et dans le même temps, organise « sa transmutation », en un nouveau « droit de la transition professionnelle ».

Toute mort mérite un éloge (funèbre...) (I), toute transmutation (résurrection ?) suscite le doute et le besoin d'en savoir plus sur ses fondements (II) et sur les principes d'organisation qui en résultent (III).

## I. Éloge du CIF

2. Le CIF est né trois fois<sup>1</sup>. Une première fois comme simple principe inscrit dans la loi du 3 décembre 1966, non viable, car dépourvu de fonctions et d'organes garantissant son effectivité et son opposabilité. Il doit sa deuxième naissance à l'Ani du 11 juillet 1970 et à la loi du 16 juillet 1971. Celle-ci fut consacrée par la convention 140 de l'organisation internationale du travail (OIT) adoptée en 1974, relative « au congé éducation payé »<sup>2</sup>. Sa troisième naissance est due à l'avenant du

<sup>1</sup> Jean-Marie LUTTRINGER « la difficile naissance du droit au congé de formation » Droit Social, n °1, 19753.

<sup>2</sup> Julien Zwingelsteim « le congé éducation payé ». Travaux de l'OIT. Actualité de la formation permanente numéro 12 mars/avril 1975.

22 septembre 1982 à l'accord interprofessionnel du 11 juillet 1970, transposé dans la loi « Rigout »<sup>3</sup> du 24 février 1984<sup>4</sup>.

3. Le CIF que nous connaissons aujourd'hui est celui de la troisième naissance. Il est fondé sur deux piliers : une autorisation d'absence juridiquement garantie, opposable à l'employeur sous certaines conditions (ancienneté, effectifs simultanément absents...), prenant la forme de la technique juridique d'une suspension du contrat de travail, et une prise en charge de la rémunération et des frais de formation par des institutions dédiées, (FONGECIF/OPACIF), gérées paritairement.

4. Entre sa deuxième et sa troisième naissance (1971–1983), le CIF, juridiquement « malformé », ne connaît qu'une vie végétative. Si le principe d'une autorisation d'absence était acquis, les conditions d'accès à la rémunération, et la prise en charge des frais de formation, demeuraient aléatoires. Ils étaient subordonnés à l'existence de listes établies par les CPNE (dont le secrétariat est assuré par les organisations d'employeurs). Or ce mécanisme n'a jamais vraiment fonctionné. Par ailleurs, la fonction d'information et de conseil professionnel était inexistante, alors qu'elle est indispensable pour construire un projet de formation d'une certaine ampleur, qui met en cause les équilibres de la vie personnelle et professionnelle des candidats au congé individuel de formation.

5. Depuis sa troisième naissance, le CIF a démontré son utilité tant économique que sociale et sa capacité d'adaptation. Pendant 35 ans, ce qui correspond à une génération, il a permis à 1,5 millions de personnes de bénéficier, à leur initiative, à des formations longues de reconversion et de qualification, ouvrant la voie à des parcours de promotion professionnelle et sociale, ainsi que « de transition professionnelle », pour reprendre la nouvelle terminologie du projet de loi. Il a

---

<sup>3</sup> Marcel Rigout ministre communiste du gouvernement Mauroy a donné son nom à cette loi qui a donné une base juridique aux FONGECIF qui ont permis le développement du CIF, mais également à la formation professionnelle en alternance qui est aujourd'hui l'un des objectifs prioritaires de la réforme.

<sup>4</sup> Jean-Marie Luttringer « une nouvelle relance du congé individuel de formation ». Actualité de la formation permanente numéro 60 septembre octobre 1982 .

également contribué à la sécurisation des parcours professionnels de nombreux salariés précaires, titulaire d'un CDD. Sa gestion par une institution paritaire dédiée, a permis à celle-ci de promouvoir d'autres droits fondés sur l'initiative individuelle tels que le bilan de compétences, la VAE, et plus récemment le conseil en évolution professionnelle. La fonction information/conseil a atteint au sein des FONGECIF un niveau de professionnalisme constitutif du « droit à l'accompagnement » que le gouvernement entend promouvoir. Les études et les évaluations réalisées régulièrement par le FPSPP rendent compte de la réalité et de la richesse des prestations de services délivrés par les FONGECIF/OPACIF<sup>5</sup>.

6. Cette voie d'accès à la formation, fondée sur l'initiative individuelle et le libre choix du projet de formation, s'est progressivement installée dans le paysage de la formation professionnelle, en bonne intelligence avec les autres voies d'accès à la formation que sont l'initiative de l'employeur, qui au plan juridique s'analyse comme une mission professionnelle, la formation des demandeurs d'emploi sous statut de stagiaire de la formation professionnelle. Cet équilibre préservé pendant plus de trois décennies a été déstabilisé une première fois en 2004 par l'introduction du DIF également fondé sur l'initiative individuelle, puis du CPF en 2013/2014. La fin de la troisième vie du CIF et sa transmutation (résurrection ?) en « droit de transition professionnelle » articulé avec le CPF rénové, sera proposée par l'Ani du 22 février 2018<sup>6</sup>.

7. Si le CIF a gagné ses lettres de noblesse après sa troisième naissance en 1983, c'est grâce aux institutions paritaires qui en ont assuré la gestion, les FONGECIF et les OPACIF ces derniers étant issus des fonds d'assurance formation créée notamment en dehors de la sphère d'influence du CNPF devenu Medef. Une enquête réalisée en 2009 à l'occasion d'un colloque organisé au conseil économique et social intitulé « la valeur ajoutée de la gestion paritaire de la formation professionnelle »<sup>7</sup> a mis en évidence la qualité de la gestion paritaire dans ce domaine, en raison notamment de l'implication personnelle des administrateurs,

---

<sup>5</sup> Voir le second rapport au Parlement du FPSPP publié au mois de mars 2018.

<sup>6</sup> Voir chronique 132 « Delors 1971–Macron 2018 ». ([www.jml-conseil.fr](http://www.jml-conseil.fr)).

<sup>7</sup> Lamy social 22 février 2010 « valeur ajoutée du paritarisme dans la formation professionnelle ». Voir notamment la contribution de Sébastien Boterdael et Pierre Laurent « portrait des administrateurs d'OPCA et OPACIF ».

aussi bien employeurs que salariés, dont le profil est souvent différent de celui des administrateurs des OPCA. Alors que les uns gèrent des dossiers individuels de « vraies personnes », dont ils se sentent proches, les autres gèrent, de façon plus abstraite, des procédures et des flux financiers pour le compte des entreprises. Un lien fort et personnel à la connaissance et à sa transmission caractérise les administrateurs des FONGECIF et OPACIF.

Au plan juridique, les FONGECIF et OPACIF, en leur qualité de gestionnaire de droits des salariés (CIF, VAE, bilan de compétences...), peuvent être considérés comme des institutions de garanties sociales au sens du droit des salariés à la négociation collective, selon le code du travail. Si leurs ressources étaient constituées de cotisations comportant une part employeur et une part salariale, ce qui était prévu dans « la loi Delors », (voir chronique 133), l'adéquation serait parfaite.

Cette qualification ne vaut pas pour les OPCA qui ont été construits comme des outils au service des politiques de formation des entreprises et qui ont été progressivement instrumentalisés au service des politiques publiques ce qui autorise à les qualifier d'institutions « de nature néo corporatiste »<sup>8</sup>. La critique de la gestion paritaire adressée par le gouvernement aux partenaires sociaux concerne en réalité davantage les OPCA, gestionnaire de politique d'entreprise, que les FONGECIF/OPACIF, gestionnaire de droits des salariés.

8. La suppression de la gestion paritaire du CIF peut à cet égard être considérée comme « un dégât collatéral » de cette réforme. En tous les cas, ni le critère de simplification, ni celui d'efficience de mode de gestion pratiqué à la satisfaction générale depuis 35 ans, après une décennie d'errance, ne justifient sa mise à mort. Reste l'idéologie comme facteur explicatif de ce choix politique. L'institut Montaigne, think tanks patronal libéral, en est l'un des inspireurs<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> L'acception sociologique que cette notion désigne la perte d'autonomie des partenaires sociaux par rapport à l'État, qui est une condition essentielle pour affirmer le contre-pouvoir qui est le leur dans une société démocratique.

<sup>9</sup> Voir notamment l'étude réalisée par Bertrand Martinot et Estelle Sauvât : « Un capital emploi-formation pour tous. » Contributions pour une véritable sécurisation des parcours professionnel. Janvier 2017.

L'option proposée dans une étude récente de cet institut, est celle de « la capitalisation », en lieu et place de la mutualisation fondée sur le principe de solidarité. Cette technique est étrangère à la gestion paritaire d'une garantie sociale. Par ailleurs, si « la capitalisation » peut avoir du sens pour permettre à toute personne d'entretenir et de développer ses compétences tout au long de sa vie professionnelle, grâce au recours à des formations relativement courtes et récurrentes, elle n'apporte pas de réponse adaptée aux situations qui peuvent survenir au cours d'une vie professionnelle, de reconversion et de la requalification, et qui requiert des formations plus longues et plus coûteuses, que la technique de la mutualisation, par « la socialisation du risque<sup>10</sup> » est plus à même de prendre en charge.

---

<sup>10</sup> Au plan juridique le risque peut être défini comme « un événement dommageable dont la survenance est incertaine, quant à sa réalisation ou à la date de cette réalisation ». Cette problématique a été théorisée par le sociologue allemand Ulrich BECK dans « La société du risque. Sur la voie d'une autre modernité ». (Traduit de l'allemand par Bernardin. Paris, Aubier 2001). Dans la deuxième partie de son ouvrage l'auteur s'intéresse notamment à l'individualisation de l'inégalité sociale.

## II. Fondements d'un droit de la transition professionnelle issu de la transmutation (résurrection ?) du CIF

9. La société industrielle a généré des risques sociaux tels que les accidents du travail, les maladies professionnelles, le chômage, qui ont été couverts par des dispositifs juridiques et financiers **fondés sur les principes de solidarité et de mutualisation**. Ils sont gérés aujourd'hui par la sécurité sociale, l'assurance-chômage et divers régimes de prévoyance individuelle et collective complémentaires.

« **La nouvelle société de la compétence** » à laquelle se réfère l'avant-projet de loi, a généré, et amplifie de jour en jour, un risque nouveau qui se caractérise par l'insuffisance, l'inadéquation et l'obsolescence des connaissances/compétences. Ce risque n'est pas à confondre avec celui de perte d'emploi, qui a avant tout vocation à assurer un revenu de remplacement ainsi qu'un accompagnement en vue du retour à l'emploi dans les meilleurs délais, ni avec celui d'inemployabilité, dont il peut cependant être un facteur aggravant.

10. Si l'on admet ce postulat, ce qui semble bien être le cas de l'avant-projet de loi, il faut également admettre l'existence de plusieurs techniques de couverture de ce risque. Le recours à une seule technique ne suffira pas à en assurer la couverture dans ses diverses manifestations.

Ce risque peut être qualifié de « petit risque » ou « de grand risque » à l'instar de la maladie. Le « petit risque » serait celui auquel est exposé un salarié qui ne bénéficie pas de formation régulière « au fil de l'eau » – adaptation au poste de travail, entretiens et développement des compétences. La responsabilité de la couverture de ce risque est à la charge de l'employeur en vertu du principe civiliste de bonne foi contractuelle et en contrepartie du pouvoir de direction qui lui donne la maîtrise de l'organisation du travail du salarié, qui par ailleurs justifie le lien de subordination. Ce risque est d'ores et déjà couvert par le droit positif (entretien professionnel, bilan de compétences, bilan de parcours au terme de six ans, recours au compte personnel de formation). Il relève des procédures de gestion individuelle des

compétences et du contrôle social exercé dans l'entreprise par les IRP (comité social économique depuis les ordonnances réformant le code du travail en 2017). Le développement de la négociation collective d'entreprise préconisée par ces mêmes ordonnances devrait également faciliter sa prévention dans le contexte spécifique à chaque entreprise.

Sous réserve que la loi garantisse l'effectivité et l'opposabilité de ces droits individuels le corpus juridique qu'elle propose est pertinent pour la couverture « du petit risque d'obsolescence des compétences ».

11. Il en va autrement « du grand risque » qui se caractérise par la nécessité d'une reconversion lourde, l'acquisition d'une nouvelle qualification en raison de l'inadéquation ou de l'obsolescence de connaissances/compétences.

C'est « ce grand risque » que le droit de la transition professionnelle, issu de la transmutation du CIF a vocation à garantir.

Ici la technique juridique et financière pertinente est celle de la socialisation du risque et sa gestion par une institution dédiée à la gestion « de garanties sociales ».

Le salarié pourra mobiliser le CPF pour suivre une formation destinée à changer de métier ou de profession dans le cadre d'un projet de transition professionnelle. Il bénéficiera pour cela d'un congé spécifique si la formation est effectuée en tout ou partie durant le temps de travail.

Pour bénéficier d'un projet de transition professionnelle, le salarié devra justifier d'une ancienneté minimale en qualité de salarié, déterminée par décret. Toutefois, la condition d'ancienneté ne sera pas exigée pour le salarié qui aura changé d'emploi à la suite d'un licenciement pour motif économique et qui n'aura pas suivi une formation entre le moment de son licenciement et celui de son réemploi.

Le CPF de transition professionnelle devra faire l'objet d'un accompagnement par l'organisme désigné au titre du CEP. Ce dernier devra l'informer, l'orienter et l'aider à formaliser son projet et à le mettre en œuvre. Il établira un compte rendu transmis à une commission ad hoc (le COPANEF ?) regroupant les partenaires sociaux représentatifs au niveau national et interprofessionnel qui validera la prise en charge financière du projet.

### III. Gestion et financement « du droit de la transition professionnelle »

12. L'avant-projet de loi retient la préconisation faite par les partenaires sociaux dans l'Ani du 22 février 2018 en optant pour « la transmutation du CIF » en un nouveau droit « de la transition professionnelle ». Ce droit reprend en substance l'un des piliers du CIF constitué par une autorisation d'absence en vue d'une formation de longue durée à l'initiative du salarié. Cette autorisation d'absence s'analyse comme une modalité de suspension du contrat de travail. La loi garantit le maintien du régime de protection sociale, le droit aux congés payés, ainsi qu'un droit de retour dans l'entreprise à l'issue de la suspension du contrat de travail.

Le salarié bénéficiaire du projet de transition professionnelle aura droit à une rémunération minimum déterminée par décret (sauf dispositions conventionnelles plus favorables). La rémunération sera versée par l'employeur. Celui-ci se fera rembourser par son « opérateur de compétences ». Les frais pédagogiques, ceux liés à la validation des compétences et des connaissances seront pris en charge par l'opérateur de compétences (modalités déterminées par décret). Ils seront imputés sur les ressources disponibles au titre du CPF. Le projet qui devra être construit avec l'appui de la fonction « conseil en évolution professionnelle, devra être validé par une commission paritaire « ad hoc ». Autant dire que toutes les fonctions qui sont aujourd'hui assurées au sein d'une institution paritaire dédiée, les FONGECIF/OPACIF sont indispensables à la mise en œuvre du droit de la transition professionnelle. La rationalité de la décision qui a conduit à la mort du CIF et des institutions paritaires en charge de sa gestion, est d'autant plus difficile à comprendre sauf être fondé sur un choix idéologique qui échappe à cette rationalité.

13. Le parlement s'honorerait en gravant dans le marbre de la loi les garanties juridiques qu'appelle ce nouveau droit de la transition professionnelle, que l'avant-projet de loi dans sa rédaction actuelle est loin d'apporter. (Absence de définition précise de la notion de transition professionnelle, renvoi au décret pour la rémunération...).

Il appartient à la loi d'apporter **la garantie de son effectivité** par l'accès aux ressources que constituent le temps (autorisation d'absence) et le financement, notamment de la rémunération. À cet égard, un droit de la transition professionnelle digne de ce nom, issu de la transmutation du CIF, devrait bénéficier de ressources garanties par la loi d'un montant suffisant pour financer de l'ordre de 100 000 projets de reconversions par an, en lieu et place des 50 000 CIF financés aujourd'hui.

14. Si l'on estime le coût moyen d'un projet « de transition professionnelle » à 20 000 €, sachant que tout ou partie des frais de formation pourra être imputé au titre des ressources créditées sur le CPF, la capacité de financement à garantir par la loi au sein de la future structure « France Compétences » serait de l'ordre de 2 milliards d'euros, dont une partie pourrait logiquement s'imputer sur le plan d'investissement compétences (PIC) les innovations pédagogiques attendues des nouvelles technologies ainsi que de la réforme (modularisation, certification), pourraient venir en atténuation du besoin de financement « en numéraire », ainsi que le développement de la VAE, ou encore l'accroissement « du reste à charge » pour les bénéficiaires, en contrepartie d'une déduction fiscale pour ceux d'entre qui sont soumis à l'impôt sur les revenus et un impôt négatif (bourses) pour ceux qui ne le sont pas. Un mécanisme de financement fondé sur la solidarité intergénérationnelle serait également bienvenu. Pourquoi ne pas mutualiser les reliquats disponibles sur le CPF des salariés partant à la retraite, (il y en aura certainement les premières années), au bénéfice d'actifs engagés dans des parcours de transition professionnelle ? Peu importe l'ingénierie financière, pour peu qu'elle soit innovante, et dès lors que la loi garantit la prise en charge de la rémunération par des ressources d'un montant suffisant, mutualisées au sein de « France compétences ».

15. De la même manière la loi devra **apporter la garantie de son opposabilité** de ce nouveau droit, à l'employeur d'une part, à France Compétences ainsi qu'aux opérateurs de compétences d'autre part. Car il n'y a pas de droit qui vaille sans garantie de son effectivité, de son opposabilité et de sa justiciabilité.

## Conclusions

16. La construction d'un droit effectif et opposable de la transition professionnelle répondrait à la promesse « de sécurité » faite aux salariés, par le Président de la République, grâce au droit à la formation de reconversion, en contrepartie de la flexibilité accordée aux employeurs par les ordonnances portant réforme du code du travail.

17. Le fait que les modalités de gestion de ce nouveau droit « de la transition professionnelle » diffèrent de celles du CIF, pour contestable que soit ce choix, n'est pas un handicap insurmontable, dès lors que la nouvelle organisation juridique proposée apporte des garanties au moins égales, de préférence supérieures, (sinon à quoi bon réformer...) à celles de l'ancienne. Cette nouvelle organisation juridique devra également contribuer à faciliter l'appropriation par le plus grand nombre du CPF rénové, qui est l'enjeu majeur de cette réforme, mais dont la philosophie, fondée sur l'autonomie de la personne et la capitalisation, doit être complétée par celle de la mutualisation, expression de la solidarité, qui n'est en rien contradictoire avec « la liberté de choisir son avenir professionnel », que la future loi entend promouvoir.

Jean-Marie Luttringer

7 avril 2018.