



Chronique 171

Changer de métier une ou plusieurs fois au cours d'une vie professionnelle

Contribution au débat

1. Le dictionnaire juridique de référence¹ définit la reconversion professionnelle comme un changement de métier ou de spécialité professionnelle. Les bases d'un nouveau métier s'acquièrent par la formation et l'expérience². Entre 1982 et 2018, le CIF a permis à 1,5 millions de salariés en CDI ou en CDD, de bénéficier, à leur initiative,³ de formations de reconversion leur permettant, dans un cadre juridique sécurisé, de changer de métier grâce à un revenu de remplacement et la prise en charge des frais de formation pendant une durée de 1 200 heures voire plus pour un coût se situant entre 25 000 et 30 000 €.

2. La suppression du CIF n'a pas fait disparaître la nécessité de changer de métier une ou plusieurs fois au cours de leur vie professionnelle pour un nombre de plus en plus important de salariés et de travailleurs non-salariés. L'ampleur des mutations économiques qui sont devant nous, l'allongement tendanciel de la durée de vie au travail, l'existence d'un volet incompressible d'emplois pénibles ainsi que l'usure professionnelle engendrée par de nombreux métiers, sont autant de faits générateurs d'un besoin de formation en vue d'une reconversion professionnelle. Certes, la réflexion proposée dans cette chronique n'a pas pour objet de revenir à la situation antérieure créée par la loi du 5 septembre 2018 « pour la liberté de choisir son avenir professionnel », Celle-ci a enrichi le corpus juridique du droit de la formation professionnelle de plusieurs dispositifs ayant pour objet la sécurisation des parcours, l'organisation des transitions professionnelles ainsi que la reconversion professionnelle. Elle a pour objet principal de mettre l'accent sur l'importance que revêt l'initiative individuelle, comme ce fut le cas pour le CIF, dans le cas d'une reconversion professionnelle ayant pour objet de changer de métier grâce à un parcours de formation⁴.

¹ Gérard Cornu. « Vocabulaire juridique. » PUF

² La présente chronique est consacrée aux conditions juridiques et financières du recours à la formation en cas de changement de métier. Les conditions juridiques de la reconnaissance de l'expérience grâce la VAE seront abordées dans une chronique ultérieure

³ Chronique 134 « la mort annoncée du CIF et sa transmutation en CPF de transition professionnelle ». FPSPP 2014 « Enquête quantitative sur le congé individuel de formation »

⁴ LES RECONVERSIONS PROFESSIONNELLES Avis du Conseil économique, social et environnemental présenté par Florent Compain et Bernard Vivier au nom de la Section du travail et de l'emploi. Cet avis propose une analyse exhaustive de tous les dispositifs de droit du travail de l'emploi et de la formation professionnelle qui

3. L'expérience acquise au fil des décennies permet de caractériser les principaux faits générateurs à l'origine d'un changement de métier au cours d'une vie professionnelle. Certains sont de nature collective, d'autres de nature individuelle. Ainsi dans la seconde partie du XX^e siècle, le monde rural, les charbonnages et la sidérurgie ont-ils connu les expériences collectives de reconversion professionnelle de grande ampleur. Aujourd'hui, les mutations technologiques, climatiques, énergétiques engendreront des reconversions collectives également de grande ampleur (à titre d'exemple dans l'industrie automobile par le passage du moteur thermique au moteur électrique⁵).

4. D'autres faits générateurs conduisant des personnes à changer de métier au cours de leur vie professionnelle sont de nature individuelle. Tel est le cas pour les sportifs professionnels, les sportifs de haut niveau ainsi que les militaires de carrière, qui ont accès à un cadre juridique dédié de reconversion. En revanche, les jeunes salariés souhaitant changer de métier vers la trentaine après une première expérience professionnelle ne disposent pas du même environnement⁶. C'est encore moins le cas pour les salariés exposés à des emplois pénibles et à l'usure professionnelle, ou encore pour les salariés seniors. À ces catégories de salariés, le discours politique dominant ainsi que les pratiques de gestion proposent une sortie anticipée du marché du travail par le recours au cadre de l'inaptitude professionnelle et/ou celui de la retraite anticipée en lieu et place de la reconversion en vue d'un nouveau métier.

5. En toute hypothèse, que le fait générateur soit de nature collective ou individuelle, la décision de changer de métier, grâce à une formation de reconversion relativement longue et coûteuse, ne saurait appartenir qu'à la seule personne concernée. Ni la prescription par un tiers, l'employeur, Pôle emploi ou le conseil en évolution professionnelle (CEP) ne saurait s'y substituer. Cette décision, en effet, aura une incidence aussi bien sur sa vie personnelle que sa vie professionnelle. Par ailleurs, les incertitudes inhérentes à un processus d'apprentissage de longue durée appellent son inscription dans un cadre juridique et financier qui apporte sécurité et stabilité. Une formation de reconversion ayant pour objet un changement de métier ne saurait être réductible à un segment d'une politique de l'emploi. Elle trouve sa finalité dans

contribue à la reconversion professionnelle, met l'accent sur l'importance de l'initiative individuelle en complément des outils à la disposition des politiques publiques de celles des entreprises des branches des territoires etc.

⁵ Voir par exemple le projet de transformation de l'usine Renault de Flins en usine européenne d'économie circulaire dédiée à la mobilité, la « Refactory » (cf. Dépêche AEF N° 633989 du 22/12/2021)

⁶ Sauf dans certaines grandes entreprises qui peuvent les accompagner dans cette voie par des dispositifs appropriés (cellules de mobilité, etc.)

« la capacité d’agir » sur leur devenir professionnel apportée aux personnes concernées.

6. Le corpus juridique de la formation professionnelle issu de la réforme de 2018 apporte des réponses à certaines catégories de salariés concernés par l'un ou l'autre de ces faits générateurs, sans pour autant répondre à tous, ni être à la hauteur des enjeux. Les travaux d'évaluation auxquels a donné lieu la loi du 5 septembre 2018⁷ ainsi que le débat public préalable à l'élection présidentielle, invitent à la confrontation des idées et des projets sur ce thème comme le montrent les développements qui suivent.

7. La première partie de cette chronique sera consacrée à un bref rappel du droit positif de la formation de reconversion professionnelle issu de la réforme de 2018 et à ses usages (I). Dans une seconde partie on s'interrogera sur le contenu et la portée de diverses propositions relatives à ce thème, présentes dans le débat public, dont celles des candidats à l'élection présidentielle (II).

I. Le cadre juridique de la formation de reconversion professionnelle : état des lieux et usages

A) Le droit positif

8. Le droit positif connaît plusieurs dispositifs de formation ayant pour objet la reconversion professionnelle. Certains d'entre eux s'inscrivent dans le cadre de l'exécution et de la suspension du contrat de travail, d'autres dans le cadre de la rupture du contrat de travail en raison d'un licenciement ou d'une démission⁸, d'autres encore à l'arrivée à terme d'un CDD ou d'une mission d'intérim.

9. La formation de reconversion professionnelle peut résulter d'un accord entre l'employeur et le salarié sous la forme d'un avenant au contrat de travail. S'agissant d'un contrat de travail, cette technique juridique laisse à l'employeur le dernier mot. C'est le cas du dispositif « Reconversion ou promotion par alternance - Pro-A » qui vise à permettre un changement de métier au sein de la même entreprise. La formation peut être réalisée pour partie en dehors du temps de travail. La rémunération est assurée par l'employeur et le financement de la formation par l'OPCO. Des accords de branche peuvent en faciliter la mise

⁷ Chronique 164. « Évaluation de la loi du 5 septembre 2018 »

⁸ Une synthèse récente de ces dispositifs figure dans un avis du Conseil Economique Social et Environnemental (CESE) paru en 2021 : « Les reconversions professionnelles », Avis du CESE 2021-08, adopté le 23 mars 2021.

en œuvre⁹. En dépit des encouragements des pouvoirs publics la Pro-A peine à décoller.

10. La formation en vue d'un changement de métier peut également résulter d'un droit d'initiative du salarié garanti par la loi, et s'inscrire dans le cadre d'une suspension du contrat de travail. Ici, l'employeur dispose de la faculté de reporter la demande du salarié, pour des raisons liées à la bonne marche de l'entreprise sans toutefois pouvoir s'y opposer. C'est le cas du dispositif intitulé « Projet de Transition Professionnelle – PTP », instauré en lieu et place du Congé individuel de formation (CIF)¹⁰. Le projet est subordonné à sa validation par une association paritaire régionale en charge de la gestion de ce dispositif (Association Transition Pro) et son financement est assuré par des ressources prélevées sur la contribution fiscale des entreprises, qui sont allouées par France compétences aux Associations Transitions. En comparaison du CIF, pour lequel les dotations budgétaires étaient notoirement insuffisantes, ce dispositif a connu une forte diminution des crédits disponibles, qui ne couvrent pas la totalité des demandes formulées, malgré des conditions d'éligibilité restrictives.

11. Le dispositif a connu un développement proposé par les partenaires sociaux sous l'appellation de « Transitions collectives – Transco » au 15 janvier 2021. Ce dispositif vise à permettre à des entreprises, dont un certain nombre d'emplois sont menacés, de proposer aux salariés concernés d'accéder à une formation certifiante vers un métier porteur dans une autre entreprise du territoire, tout en conservant leur rémunération. Il implique, dans les entreprises de 300 salariés et plus, la signature d'un accord de Gestion des Emplois et des Parcours Professionnels (GEPP). En novembre 2021, seuls 64 dossiers d'entreprises et 115 dossiers de salariés avaient été déposés dans le cadre de ce dispositif. Ces résultats très limités ont conduit les pouvoirs publics à proposer un certain nombre d'assouplissements qui sont entrés en vigueur au début du mois de février 2022. Un réseau de « délégués à l'accompagnement des reconversions professionnelles » (DARP) est notamment en cours de déploiement sur tout le territoire. Les pouvoirs publics ont également renforcé la capacité de financement de ces dispositifs dans le cadre de France Relance en augmentant les crédits alloués aux PTP et à Pro-A, de respectivement 100 et 270 millions d'euros.

12. La loi du 5 septembre 2018 a également procédé à l'ouverture du régime d'assurance chômage aux démissionnaires. L'objectif poursuivi vise à confier une plus grande autonomie aux personnes concernées dans la construction de leur

⁹ « "Les OPCO sont les mieux placés pour mettre en œuvre efficacement un dispositif comme Pro-A" (Bruno Lucas, DGEFP) », AEF info du 02/03/2022

¹⁰ Chronique 134 « La mort annoncée du CIF »

projet professionnel. Sous réserve de remplir les conditions d'ouverture du droit et de validation du projet par l'Association Transitions Professionnelles, les salariés démissionnaires peuvent disposer, grâce à l'indemnisation du chômage, d'un revenu de remplacement leur permettant d'accéder à des formations de reconversion professionnelle.

B) Les usages de la formation de reconversion

13. Plusieurs études récentes s'intéressent à la question des usages de la reconversion professionnelle. C'est notamment le cas d'une enquête de France compétences et de deux études du Cereq.

14. Une récente note d'études publiée par France compétences¹¹ résulte d'une enquête réalisée auprès d'un échantillon de 886 individus¹² identifiés comme ayant entamé ou achevé une reconversion professionnelle au regard de trois conditions cumulatives :

- Connaître actuellement ou avoir connu entre 2016 et 2021 un changement de métier, de statut socioprofessionnel dans une entreprise, ou de statut au regard de l'indépendance (devenu salarié/passé indépendant) ;
- Envisager ce changement comme une reconversion ;
- Avoir engagé, mis en œuvre ou achevé son projet.

L'étude met en évidence la relativité de la formation professionnelle dans les parcours de reconversion, celle-ci n'ayant parfois aucune utilité, ainsi que la diversité de ses usages. Les parcours de reconversion s'apparenteraient plutôt à « du bricolage », la formation notamment longue et linéaire y occupant une place tout à fait relative. Le fait de retenir de la définition de la reconversion professionnelle le changement de statut, qui n'appelle pas nécessairement une formation, ou encore de demander aux enquêtés leur propre définition de la reconversion n'apparaît pas appropriée pour définir la qualification et le régime juridique des formations de reconversions longues ayant pour objet le changement de métier.

15. Deux travaux récents du Cereq¹³ s'intéressent également aux enjeux de la reconversion professionnelle, en se focalisant notamment sur la situation des salariés les moins qualifiés. Ils constatent la plus forte vulnérabilité des ouvriers

¹¹ France compétences, « Des reconversions professionnelles variées et éloignées des modèles linéaires » note d'étude numéro 4 janvier 2022.

¹² Eux-mêmes issu d'un échantillon de 5162 actifs, représentatifs de la population salariée

¹³ Cereq BREF 405 (2021), Damien Brochier, « Des reconversions aux transitions : un nouvel âge des mobilités professionnelles » ; Cereq BREF 418 (2022), Camille Stéphanus et Josiane Vero, « Se reconvertir, c'est du boulot ! Enquête sur les travailleurs non qualifiés »

et employés peu qualifiés face aux reconversions, celle-ci étant notamment liée à la faible capacité de leurs entreprises à les engager de manière préventive dans des actions de mobilité qualifiante. Ils soulignent l'enjeu d'une amélioration du recours à la diversité des dispositifs (CEP, VAE, CPF, acquisition de certifications...) pour augmenter le taux de réussite des reconversions.

16. Ces travaux, qui intègrent la question des reconversions dans le cadre plus large de transitions professionnelles sur le marché du travail, portent une attention particulière à la responsabilité préventive des acteurs de l'écosystème dans lequel se développent les reconversions (les individus, mais aussi les branches, les entreprises et les structures de conseil et d'accompagnement). Sans les ignorer, ils ne se focalisent pas sur les spécificités des formations dont l'objectif est l'acquisition des bases d'un nouveau métier. Or, la formation de reconversion n'est pas à confondre avec celle qui a pour objectif le développement des compétences, qui n'appelle pas de changement de métier, ni même de qualification, ou encore avec celle qui a pour objectif une évolution professionnelle, qui peut également s'effectuer dans le même métier et à qualification constante. À ce jour, aucun des dispositifs évoqués ne remplace le CIF ni ne l'améliore.

II. La question de la reconversion professionnelle dans des débats publics préalables à l'élection présidentielle

17. La lecture de diverses contributions au débat public relatives à la problématique de la reconversion professionnelle laisse apparaître deux approches : l'une propose, à droit constant, de recentrer le financement disponible sur des formations ayant pour objet de répondre aux nouveaux besoins du marché du travail, l'autre ouvre des perspectives juridiques de financement exogènes à l'univers de la formation professionnelle.

18. L'institut Montaigne¹⁴ s'inscrit dans la définition large de la notion de reconversion professionnelle dans une note publiée sous la signature de Franck Morel, ancien conseiller social d'Édouard Philippe. L'objectif serait de financer 100 000 parcours de reconversion chaque année grâce notamment à la mise en œuvre de 16 propositions telles que la valorisation du CEP, le recentrage du CPF sur les formations qualifiantes, des abondements au CPF pour les personnes les moins qualifiés, un crédit d'impôt au bénéfice des entreprises, le développement

¹⁴ Reconversion professionnelle : Pour le meilleur et pour l'avenir, Note de l'Institut Montaigne, février 2022

de la GPEC territoriale, etc. L'objectif général est de promouvoir une culture de la mobilité professionnelle.

19. il faut souligner l'innovation et l'ambition des propositions relatives à la reconversion professionnelle formulées par le cabinet de conseil « Quintet »¹⁵. Pour aider les personnes qui souhaitent se reconvertir, une plateforme de reconversion d'intérêt général serait créée (proposition 1), les candidats à une reconversion professionnelle pourraient y trouver toutes informations utiles sur leur projet et notamment les métiers considérés comme relevant de l'intérêt général. Dès lors qu'une personne s'engage dans une reconversion d'intérêt général en utilisant son CPF, l'État paie automatiquement la différence éventuelle entre le montant de la formation et le montant figurant sur le compte de la personne. Cette automaticité serait valable aussi bien pour les salariés que les chômeurs (proposition 2 la reconversion d'intérêt général serait automatiquement considérée comme un projet professionnel réel et sérieux rendant la personne éligible à l'assurance chômage. Un compte épargne temps universel serait créé, afin de faciliter les reconversions professionnelles (proposition 4).

20. Les propositions de la grande majorité des candidats à l'élection présidentielle relatives à la formation professionnelle portent principalement sur l'insertion professionnelle des jeunes et l'apprentissage, « le fléchage » des ressources disponibles (abondées par le plan de relance) vers les secteurs professionnels qui connaissent des difficultés de recrutement ou souffrent d'un déficit de main-d'œuvre qualifiée, le développement de l'information, du conseil et de l'orientation professionnelle¹⁶. S'agissant de la reconversion professionnelle, les propositions s'inscrivent dans une approche à droit constant, sur le recentrage des ressources disponibles, sur l'affectation de ressources supplémentaires pour la reconversion professionnelle dont l'origine n'est pas précisée. Le programme de Valérie Pécresse illustre cette orientation. Il est proposé de rationaliser l'utilisation des fonds de la formation et de les affecter « aux métiers en tension » et de recentrer le CPF sur les formations métier. La candidate entend également mettre en œuvre « un grand plan, géré par les régions », doté de 3 milliards d'euros par an, « pour la reconversion des salariés et des demandeurs d'emploi » vers les secteurs qui recrutent¹⁷.

¹⁵ Le Cabinet « Quintet » a été créé par une partie de l'équipe de Muriel Pénicaud, la ministre du Travail en charge de la réforme de la formation professionnelle

¹⁶ Voir sur AEF info le comparateur des programmes des candidats relatifs à la formation professionnelle et à l'apprentissage

¹⁷ L'avis du CSE (note 2) souligne le fait que pôle emploi finance pour l'essentiel des formations courtes de retour à l'emploi et propose une place plus importante soit accordée aux formations plus lourdes ayant pour objet reconversion professionnelle en vue d'un changement de métier.

21. Quant à Emmanuel Macron, outre la proposition d'approfondir la réforme de 2018, Il met l'accent sur la question de la pénibilité et de l'usure professionnelle, sur le maintien dans l'emploi des seniors, et propose la généralisation du compte épargne temps. « *Pouvoir travailler plus à certains moments et moins à d'autres, avec un 'compte épargne-temps universel' pour monétiser ses RTT, jours de congés ou bien les mettre de côté et choisir, plus tard dans la vie, d'avoir plus de temps pour soi et ses proches* ». Il n'est pas précisé que le temps ainsi épargné soit prioritairement affecté à des projets de reconversion professionnelle. Cependant on peut penser qu'en application du principe de « liberté de choisir son avenir professionnel », ce choix reste à l'initiative de chaque personne. Anne Hidalgo propose également de rendre universel le compte épargne temps et de permettre son affectation à la formation.

22. La proposition de fixer l'âge légal du départ à la retraite à 65 ans remet à l'ordre du jour la question de la pénibilité, de l'usure professionnelle débattue à l'occasion de la réforme avortée de la retraite à points en 2018¹⁸. Plusieurs rapports avaient conclu à l'époque à la nécessité de développer des formations de reconversion professionnelle permettant aux personnes concernées de changer de métier. À titre d'exemple le rapport Delevoye¹⁹ indique que « l'exposition à la pénibilité donnera toujours lieu à octroi de points « pénibilité » distincts des points « retraite » permettant d'accéder à des formations... Un rapport sénatorial²⁰ relatif aux difficultés des fins de carrière met notamment en cause un recours insuffisant à la formation professionnelle. À propos de la pénibilité, les rapporteurs recommandent d'abonder le compte personnel de prévention (C2P) afin de faciliter des reconversions (Recommandation n° 13). Le rapport « Bellon, Soussan, Meriaux » intitulé « Favoriser l'emploi des travailleurs expérimentés »²¹ formule 38 propositions. À propos de la pénibilité les auteurs préconisent de privilégier la prévention en lieu et place de la réparation, d'élargir les critères de pénibilité ouvrant droit au C2P et de « renforcer l'accompagnement individuel des salariés ayant ouvert des droits à la pénibilité afin d'activer davantage le C2P pour financer des formations longues de reconversion (proposition38).

¹⁸ Voir chronique 155. « Réforme des retraites pénibilité »

¹⁹ Jean-Paul Delevoye « Pour un système universel de retraite ». Juillet 2019. Le rapport évoque par ailleurs le cas de la reconversion des militaires. Les conditions juridiques, financières, organisationnelles dans lesquelles les militaires de carrière sont accompagnés au moment « où ils sont rendus à la vie civile » sont particulièrement performantes et peuvent être une source d'inspiration pour la construction de dispositif de reconversion au bénéfice des salariés du secteur privé.

²⁰ « Un rapport sénatorial appelle à "mobiliser tous les employeurs" pour "faire de l'emploi des seniors une cause nationale" », AEF info du 25/09/2019

III. Perspectives

23. Le rapide tour d'horizon auquel cette chronique vient de procéder fait apparaître que les dispositifs dédiés à la reconversion professionnelle par la loi du 5 septembre 2018 sont encore loin d'avoir produit leurs effets. De plus, ils sont étroitement bridés en raison de la nature et des limites des ressources disponibles et de leur dépendance étroite aux impératifs de gestion du marché du travail à court et moyen terme. Toutefois, des potentialités de développement réel existent à droit constant et notamment par la technique du co-investissement et des abondements au CPF négociés par les branches professionnelles concernées par des reconversions professionnelles²².

24. Nécessité faisant loi, les dispositifs de reconversion à l'initiative des employeurs et des acteurs économiques – branches, Régions - seront sans doute appelés à faire toute sa place au principe « de liberté de choisir son avenir professionnel », notamment lorsqu'il s'agit pour une personne de changer de métier.

25. En revanche, la perspective de l'allongement de la vie au travail présente dans le projet d'Emmanuel Macron pourrait conduire à enrichir le concept de formation tout au long de la vie par des dispositifs juridiques et de financements complémentaires. Ceux-ci pourraient être fondés, d'une part sur l'épargne temps, l'épargne-retraite et l'épargne salariale et, d'autre part, sur des ressources en provenance de la protection sociale destinées à assurer le financement du revenu de remplacement et des frais de formation requis par l'apprentissage d'un nouveau métier par les salariés exposés à des emplois pénibles ou à l'usure professionnelle.

26. On pourrait ainsi imaginer pour l'avenir que le régime juridique des formations de reconversions professionnelles ayant pour objet un changement de métier nécessitant une formation relativement longue et chère sera différent en fonction de son fait générateur :

- les salariés qui souhaitent changer de métier après une première expérience professionnelle d'une dizaine d'années pourront le faire au sein de leur entreprise en recourant au dispositif Transco, au projet de transition professionnelle ou encore grâce au régime du salarié démissionnaire ;
- les formations de reconversions consécutives à l'exercice de métiers marqués par la pénibilité pourront être financées grâce aux ressources affectées au Compte de prévention de la pénibilité pour assurer un revenu de

²² Chronique 169 « Le bel avenir du CPF »

remplacement en complément du financement des frais de formation par le CPF ;

- le revenu de remplacement de la formation de reconversion des seniors pourrait être assuré par le recours au compte épargne temps/épargne salariale/épargne-retraite. Les frais de formation étant assurés au titre du CPF ;
- enfin, dans l'hypothèse de la généralisation du compte épargne temps, toute personne devrait pouvoir suivre une formation ayant pour objet l'éducation permanente, en lien avec le compte engagement citoyen sans qu'il soit nécessaire de justifier d'un lien direct avec une formation à finalité professionnelle. Il s'agirait en quelque sorte, grâce à des techniques juridiques et de financement différent, de renouer avec la double finalité du congé individuel de formation, de rendre accessible la formation tout au long de la vie, dans le cadre de l'éducation permanente.

Jean Marie Luttringer. Avril 2022