



**HAL**  
open science

## Fondements et enjeux des "comptes de formation" : les regards croisés de l'économie et du droit

Jérôme Gautié, Nicole Maggi-Germain, Coralie Perez

### ► To cite this version:

Jérôme Gautié, Nicole Maggi-Germain, Coralie Perez. Fondements et enjeux des "comptes de formation" : les regards croisés de l'économie et du droit. *Droit Social*, 2015, 2, pp.169-180. halshs-01113922

**HAL Id: halshs-01113922**

**<https://shs.hal.science/halshs-01113922v1>**

Submitted on 25 Apr 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## Fondements et enjeux des "Comptes de Formation" : les regards croisés de l'économie et du droit

**Jérôme Gautié** (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'Économie de la Sorbonne)

**Nicole Maggi-Germain** (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Institut des Sciences Sociales du Travail, Laboratoire Droit et changement social, UMR CNRS 6297, Nantes)

**Coralie Perez** (Université Paris 1 Panthéon-Sorbonne, Centre d'Économie de la Sorbonne)

[Version pré-print de l'article paru dans *Droit social*, N°2, Février 2015, pp.169-179]

En créant le compte personnel de formation (CPF), qui entrera en vigueur au 1<sup>er</sup> janvier 2015<sup>1</sup>, l'accord national interprofessionnel (ANI) du 11 janvier 2013<sup>2</sup> repris, en partie, par la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi, s'inscrit dans la perspective d'une reconnaissance de droits dont les conditions d'acquisition et d'exercice seraient détachées du statut d'emploi. Ce faisant, il participe d'une évolution amorcée en 2003 avec la création, par l'ANI du 5 décembre, du droit individuel à la formation (DIF) que la portabilité, c'est-à-dire la possibilité de faire valoir dans une autre entreprise ou auprès de Pôle emploi des droits acquis dans une entreprise, inscrivait déjà dans une forme d'universalité, quoiqu'à l'état embryonnaire. Mais si le DIF a posé des jalons, le CPF se veut plus ambitieux, puisque, selon l'exposé des motifs sous le projet de loi, il "*bouleverse le schéma classique d'une formation professionnelle destinée aux salariés, à l'initiative de leur employeur, et financée majoritairement dans le cadre du plan de formation des entreprises*"<sup>3</sup>. Comme avait commencé à le faire le DIF, le CPF pose les prémices d'une évolution vers la reconnaissance de droits attachés à la personne, avec pour conséquence, dans le domaine de la formation continue, de placer l'initiative et le choix du bénéficiaire au centre du processus. Cependant, le CPF est plus que la simple continuation du DIF, et on peut penser que le passage de la notion de "droit individuel" à celle de "compte personnel" marque un changement qui n'est pas seulement sémantique. Si la notion de « compte » référerait plutôt à l'idée d'une thésaurisation traduisant un rapport de type patrimonial au centre duquel se trouve la personne, le CPF emprunte cependant à plusieurs logiques, invitant à s'interroger, au-delà du cas français, sur les fondements des dispositifs de compte de formation et leurs enjeux.

L'objet de cet article n'est donc pas tant de présenter le CPF<sup>4</sup>, que d'en interroger la logique dans le cadre d'une réflexion plus globale sur la notion de "compte individuel (ou personnel)"

<sup>1</sup> Par conséquent, les articles du Code du travail cités, à l'exception de ceux qui visent le DIF, ne sont pas encore entrés en vigueur au moment où cet article est rédigé.

<sup>2</sup> Accord « pour un nouveau modèle économique et social au service de la compétitivité des entreprises et de la sécurisation de l'emploi et des parcours professionnels des salariés » signé par le Medef, la CGPME et l'UPA d'une part et la CFDT, la CFTC et la CFE-CGC d'autre part.

<sup>3</sup> Projet de loi n° 1721 relatif à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale déposé à l'AN le 22 janvier 2014 (procédure accélérée).

<sup>4</sup> On pourra se reporter à Nicole Maggi-Germain (2014), "Le compte personnel de formation", *Droit social* n° 9, septembre, n° sp. *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*, p. 687-700, ainsi qu'à Jean-Marie Luttringer (2014), "Le compte personnel de formation : genèse, droit positif, socio-dynamique", à paraître dans *Droit social*, Dr. soc. 2014. 972. L'ANI du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle et la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale sont venus compléter le dispositif du CPF : ancré dans l'entreprise - il est désormais articulé à l'entretien professionnel - il est à la croisée de plusieurs sources de financement - et donc de plusieurs logiques - mobilisant de manière alternative ou cumulative les fonds mutualisés de la formation (OPCA) ou issus du paritarisme (comme l'Association de gestion du fonds de développement pour l'insertion professionnelle des personnes handicapées - Agefiph), des financements publics (État mais surtout Région), ou encore par Pôle emploi. Le CPF est alimenté en heures de formation acquises au

de formation - terme générique très large, pouvant recouvrir des dispositifs aux modalités très diverses<sup>5</sup>, mais qui reposent tous sur l'initiative de l'individu dans leur mobilisation et leur usage. Pour ce faire, il nous a semblé intéressant de croiser le regard du droit et de l'économie - cette dernière développant une analyse spécifique des fondements et enjeux de la notion de compte individuel, non seulement dans le champ de la formation, mais aussi plus largement dans celui de l'ensemble de politiques sociales définies au sens large.

Derrière la grande diversité des dispositifs de « compte » formation mis en œuvre, il convient de distinguer deux « approches » possibles : l'approche par les dotations et l'approche par les capacités, renvoyant à deux logiques juridiques distinctes et deux modèles de représentation et d'organisation des relations de travail accordant une place plus ou moins grande à la responsabilité individuelle du salarié (1). Ceci conduit à poser la question du rôle et de la place des autres acteurs aussi bien dans la mobilisation que dans l'usage du dispositif de compte de formation : les employeurs, t mais aussi l'État, et les partenaires sociaux (2).

Si faire se rencontrer le droit et l'économie n'est pas aisé, cela n'en demeure pas moins essentiel, et si les points de vue disciplinaires et les grilles d'analyse différent, ils sont complémentaires.

## 1. Les fondements des "comptes" : des dotations aux capacités

La notion de « compte » existe dans le droit du travail français depuis le milieu des années 90. La loi du 25 juillet 1994 sur l'intéressement des salariés prévoyait que des primes pouvaient être converties en congés supplémentaires. Le « compte épargne-temps » permet ainsi au salarié *« d'accumuler des droits à congé rémunéré ou de bénéficier d'une rémunération, immédiate ou différée, en contrepartie des périodes de congé ou de repos non prises ou des sommes qu'il y a affectées »* (cod. trav. art. L. 3151-1). Il s'agit d'une forme de flexibilité individuelle du temps de travail. Plus récemment, la loi du 20 janvier 2014<sup>6</sup> a créé le Compte personnel de prévention de la pénibilité qui permet à un salarié exposé à un ou plusieurs risques professionnels déterminés de se constituer des droits sur un compte qui lui restent acquis jusqu'à leur liquidation ou son admission à la retraite (cod. trav. Art. L. 4162-1 et s. nouveaux). Au vu des expositions, le salarié bénéficie de « points » qu'il peut ensuite convertir en une *« 1° prise en charge de tout ou partie des frais d'une action de formation professionnelle continue en vue d'accéder à un emploi non exposé ou moins exposé à des facteurs de pénibilité »*; 2° en un financement du complément de rémunération en cas de réduction du temps de travail; 3° en un *« financement d'une majoration de durée d'assurance vieillesse et d'un départ en retraite avant l'âge légal de départ en retraite de droit commun »* (L. 4162-4, I). Les « points » utilisés pour une action de formation viennent abonder le compte personnel de formation (L. 4162-5). On voit à travers ces dispositifs que le recours au mécanisme du « compte » est resté cantonné en France, jusqu'ici, dans un champ assez restreint - celui de la flexibilité de l'organisation du travail -, mais qu'il renvoie bien à une

---

sein de l'entreprise par un salarié en CDI à temps plein (pour un salarié à temps partiel, les heures étant calculées *prorata temporis* - L. 6323-11, 2° al.) à hauteur de 24 heures par an pendant 5 ans, puis de 12 heures par an dans la limite globale de 150 heures (Art. L. 6323-11 cod. trav.). Il peut être mobilisé par un salarié ou un ancien salarié devenu demandeur d'emploi (Art. L. 6323-2 du Code du travail - version au 1<sup>er</sup> janvier 2015).

<sup>5</sup> Pour une présentation synthétique des principaux dispositifs étrangers, se référer à l'article de Coralie Perez, « Regard sur quelques expériences étrangères de « comptes individuels de formation », à paraître dans *Droit social*. Pour une présentation d'expériences étrangères, voir aussi CEDEFOP (2009), « Individual Learning Accounts », Cedefop Panorama Series 163, Luxembourg, Jean-Marie Luttringer (dir) (2009), *Opportunité et faisabilité d'un compte d'épargne formation*, Demos.

<sup>6</sup> Loi n° 2014-40 garantissant l'avenir et la justice du système de retraites.

logique promouvant le choix et même l'initiative de l'individu, lui permettant de se constituer des droits propres, et non pas de cotiser au "pot commun" (mécanisme de la solidarité au fondement duquel a été créé le régime de sécurité sociale). L'on voit bien à quel point l'introduction de la notion de compte dans le droit n'est pas anodine, ni dénuée d'enjeux qui dépassent le champ du droit du travail.

La logique sous-jacente à la notion de « compte » de formation renvoie de façon beaucoup plus large à la problématique de ce que certains ont nommé, pour le différencier de l'État providence traditionnel (aussi bien bismarkien que beveridgien), "l'État social actif". Tandis que l'État providence serait "passif" car reposant avant tout sur la protection face aux risques et la redistribution, l'État social « actif » viserait à rendre les individus plus autonomes et aptes maîtriser leur destin en développant leur pouvoir d'agir, idée que l'on retrouve exprimée dans le terme difficilement traduisible en français d'« *empowerment* »<sup>7</sup>. La logique est donc ici davantage préventive que curative puisque l'enjeu est de permettre à l'individu d'affronter les aléas de sa vie professionnelle et privée, et plus largement de l'aider mener à bien ses projets. Dans la société de la connaissance, la formation est une des dimensions clé de la sécurité « active » que doit promouvoir ce nouvel État social - « *l'État Providence de demain, c'est la formation* » va même jusqu'à affirmer François Ewald<sup>8</sup>.

On peut cependant distinguer, derrière ces grands principes, plusieurs approches que l'on pourrait même qualifier de paradigmes dès lors qu'elles associent des représentations (philosophiques, économiques, sociales) et des prescriptions à l'usage des politiques publiques. Nous en distinguerons ici deux : l'approche par les *dotations* et l'approche par les *capacités*, que nous présenterons sous leur forme idéal-typique, en montrant comment certains dispositifs de compte de formation peuvent s'en rapprocher.

### 1.1. L'approche par les dotations

*Les fondements de l'approche en termes de dotation (ou "Asset-Based ")*

Une première approche insiste particulièrement sur les dotations. Elle a été défendue avec force par Anthony Giddens, théoricien de la "troisième voie", fondement idéologique du New Labour de Tony Blair à partir de la seconde moitié des années 1990. Giddens, reprenant une citation du philosophe allemand Ulrich Beck, note que dans la société contemporaine, "*les gens sont invités à se constituer comme individus, à se planifier, se représenter, se formater eux-mêmes comme individus*"<sup>9</sup> L'individu est en quelque sorte appelé à incarner l'idéal de la tradition libérale : libre, responsable, rationnel, capable de se projeter dans l'avenir. Mais un tel individu – contrairement à la conception libérale classique – n'est pas donné ; il doit se constituer dans et par la société. L'État peut et doit jouer un rôle fondamental dans cette constitution, principalement par le biais d'une action en amont du marché (non seulement « préventive » au sens évoqué plus haut, mais plus fondamentalement encore,

---

<sup>7</sup> Cette notion, complexe et polysémique, a beaucoup été mobilisée dans le cadre de l'économie du développement pour désigner une approche visant à faire des pauvres des acteurs du processus de développement, et non pas seulement des sujets passifs ; elle est « aujourd'hui au cœur de la rhétorique sur la "participation des pauvres" au développement » (Anne-Emmanuèle Calvès (2009), « "Empowerment" : généalogie d'un concept clé du discours contemporain sur le développement », *Revue Tiers Monde*, 4, n° 200, p. 735-749, p. 736). Elle s'est par la suite étendue à l'analyse des politiques sociales dans les pays développés, pour désigner les approches promouvant l'autonomie et le "pouvoir d'agir" des bénéficiaires. Voir notamment Yann Le Bossé (2003), « De l'habilitation au pouvoir d'agir : vers une appréhension plus circonscrite de la notion d'empowerment », *Nouvelles pratiques sociales*, 16 (2), p.30-51.

<sup>8</sup> François Ewald. (2002), « Société assurantielle et solidarité », *Esprit*, octobre. p.126.

<sup>9</sup> « *People are invited to constitute themselves as individuals, to plan, understand, design themselves as individuals [...]* » (cité par Anthony Giddens. (1998), *The Third Way*, Cambridge: Polity Press, p.36.

« constitutive »). Le rôle de l'État est notamment de fournir aux individus - ou de les aider à acquérir - des dotations, des « capitaux » (ou "*assets*") qui les constituent comme véritables entrepreneurs de leur propre vie. Cette idée est au fondement de l'« État Social Patrimonial » (ou « *Asset-Based Welfare* »)<sup>10</sup>.

C'est dans ce cadre que l'État doit promouvoir des « comptes individuels » et la formation constitue évidemment un champ privilégié. Dans la version idéal-typique de cette approche, un compte de formation est plutôt universel (c'est-à-dire sans restriction d'éligibilité à certaines catégories d'individus), sans contrainte d'usage (autre que de financer une formation laissée au libre choix de l'individu), et prend la forme d'un compte d'épargne, abondé par l'État mais auquel l'individu doit contribuer lui-même, même modestement - cette caractéristique devant contribuer à rendre l'individu impliqué et responsable.

#### *L'exemple du ILA au Royaume-Uni et du LiLA aux Etats-Unis*

Certains dispositifs de compte de formation conçus et/ou déployés dans les pays anglo-saxons, sans en être des incarnations parfaites, s'inscrivent plus ou moins explicitement dans cette première approche. Nous prendrons ici deux exemples. Le premier est le dispositif britannique d'*Individual Learning Account (ILA)*, lancé en 2000 par le gouvernement de Tony Blair, et qui fait figure de pionnier en Europe. L'ouverture d'un compte était laissée à l'initiative des individus, et tous les adultes y avaient droit (salariés, demandeurs d'emploi, indépendants...) dès lors qu'ils n'étaient plus dans le système éducatif à temps plein. Chaque compte individuel était abondé, à son ouverture, de 150 £ (225 €) par l'État via les *Training and Enterprise Councils*<sup>11</sup> ; l'existence même du compte et cette contribution devant provoquer un « changement culturel » en incitant les individus à épargner pour leurs futurs besoins de formation<sup>12</sup>. Une contribution individuelle de 25 £ (37 €) était requise comme la manifestation d'une volonté à s'engager en formation. Quant à la participation des employeurs, elle était facultative et son montant laissé à la discrétion de ces derniers. Outre le paiement de la formation, ce compte donnait droit à des réductions sur les formations que les individus pouvaient choisir librement. Le dispositif rencontra un grand succès (près d'un million de comptes ouverts pendant la seule année 2001) jusqu'à sa suspension en 2002, officiellement en raison de malversations financières commises par des prestataires de formation.

Le second exemple est celui du *Lifelong Learning Account (LiLA)*, expérimenté dans plusieurs villes et états des Etats-Unis depuis 2000. Le dispositif repose sur le volontariat, tant des salariés visés que des entreprises qui acceptent le principe de ce compte transférable abondé par le salarié lui-même, son employeur (dans une logique d'incitation - pour un dollar investi par le salarié, l'employeur abonde d'un dollar -), et éventuellement une tierce partie (pouvoirs publics, fondation...) <sup>13</sup>. Depuis 2008, ce compte est porté au niveau fédéral par des parlementaires aussi bien démocrates que républicains ; le "*LiLa Act*", qui s'inscrit clairement

<sup>10</sup> Voir S. Regan (ed) (2001), *Assets and Progressive Welfare*, Londres, Institute for Public Policy Research, et S. White (2001), « Asset-based egalitarianism: forms, strengths and limitations », in S. Regan (ed).

<sup>11</sup> De 1991 à 2001, les TEC ont géré les programmes publics de formation en Angleterre et au Pays de Galles. Structures privées locales gérées par les représentants des entreprises, elles ont été remplacées en 2001 par les *Learning and Skills Councils*. Il s'agit toujours d'organismes privés mais leur financement public est fonction de critères objectifs tels que leurs résultats en termes de reclassement (voir Ian Begg et Florence Lefresne, (2008), « Le marché du travail britannique : mythe et réalité du modèle néo-libéral », *La revue de l'IREES*, n°58, p.111-143).

<sup>12</sup> D. Thursfield et al., (2002), « Individual Learning Accounts: Honourable Intentions, Ignoble Utility? », *Research in Compulsory Education*, volume 7, n°2, pp.133-146, .

<sup>13</sup> Dans la première expérimentation financée par la fondation Ford, le plafond de dépôt annuel était de 500 \$, autant pour l'employeur, et la fondation Ford, tiers payant, doublait la mise du salarié (soit une somme annuelle maximale de 2000 \$).

dans l'approche par les dotations<sup>14</sup>, a été déposé à la Chambre des représentants mais n'a toujours pas été adopté. L'accent est mis sur l'épargne individuelle grâce à l'exonération fiscale incitative (pour les salariés et leurs employeurs) à laquelle il donne droit, rapprochant ainsi le *LiLa* du « compte épargne retraite 401(k) » - du nom de la section du Code Fiscal américain prévoyant les exonérations fiscales pour ce plan retraite par capitalisation<sup>15</sup>. Une autre référence explicite mobilisée par les promoteurs du *LiLa* est celle au "*Matching Account for Learning*"<sup>16</sup> introduit par l'entreprise IBM, dispositif qui s'inscrit lui-même explicitement dans une stratégie plus large d'« empowerment » des salariés<sup>17</sup>.

## 1.2. Au-delà des dotations, la question des capacités

*Les dotations peuvent ne pas suffire à rendre les individus autonomes et acteurs de leur formation*

L'approche par les dotations en capital suscite un questionnement aussi bien en termes d'équité que d'efficacité. En effet, une dotation en capital peut ne pas suffire à responsabiliser et « sécuriser » de façon active (au sens évoqué plus haut) les individus. Dans la lignée de l'économiste et philosophe Amartya Sen, on doit se soucier des possibilités réelles qu'ont les individus de mobiliser leurs dotations pour mener à bien leurs projets de vie. Tous les individus n'ont pas les mêmes capacités à faire les choix optimaux, ou encore, à incarner la figure de l'individu responsable, autonome, éclairé et entreprenant. Au-delà des « capitaux », il faut se soucier des « capacités » à les utiliser – ce que Sen nomme « *capabilities* »<sup>18</sup> - et donc bien identifier les obstacles qui peuvent entraver la (bonne) utilisation des dotations dont les individus disposent.

Ces considérations valent tout particulièrement dans le domaine de la formation. Doter les individus d'un « compte » peut ne pas suffire à inciter les individus à se former - le compte ne sera pas ouvert ou pas utilisé – ou à faire les bons choix de formation. En d'autres termes, l'instrument (le compte de formation) peut échouer à faire de l'individu un acteur avisé et efficace de sa formation. Dans la lignée de Quigley et Arrowsmith (1997)<sup>19</sup>, on peut distinguer plusieurs types d'obstacles à surmonter. Les obstacles "situationnels" renvoient à la situation particulière de l'individu. Si disposer d'un compte peut contribuer à atténuer voire surmonter l'obstacle financier, d'autres facteurs, familiaux ou professionnels, peuvent jouer comme des freins à la participation à la formation. Des obstacles contextuels plus larges peuvent être aussi en cause : le manque d'information et/ou d'aide pour se repérer dans un

<sup>14</sup> Ainsi, le *Council for Adult and Experiential Learning*, organisme non gouvernemental pionnier dans la promotion du LiLA, précise sur son site web que "*les LiLAs appartiennent aux individus, et promeuvent l'épargne et la constitution d'un capital*" ("*LiLAs are owned by individuals, promoting savings and asset-building*").

<sup>15</sup> Ainsi le député Rahm Emanuel, qui a introduit le *LiLA Act* à la chambre, soulignait que "le plan d'épargne retraite 401(k) avait clairement révolutionné la façon dont les travailleurs épargnaient pour leur retraite, et, de même, le LiLA devrait révolutionner la façon dont les travailleurs investissent dans leur formation" ("*401 (k)s [i.e. retirement saving accounts] have clearly revolutionized the way that workers save for their retirement. LiLAs will hopefully revolutionize the way workers invest in their education and training*").

<sup>16</sup> Il s'agit d'un compte d'épargne pour lequel, dans sa version initiale, IBM s'engageait à abonder à hauteur de 50 % des versements du salarié dans la limite d'un plafond de 500 \$ annuels (i.e. 1000 \$ versés par le salarié).

<sup>17</sup> Selon Samuel J. Palmisano, alors PDG d'IBM, l'objectif était "*de donner les moyens [aux] salariés de prendre des décisions et d'agir*". ("*We've set off down the path of empowering and enabling our people to make decisions and to act.*").

<sup>18</sup> Voir notamment Amartya Sen (1992), *Inequality reexamined*, Oxford University Press.

<sup>19</sup> A. Quigley et S. Arrowsmith, (1997) "The non participation of undereducated adults" in P. Bélanger et A. Tuijnman, *New Patterns of Adult Learning: a Six-Country Comparative Study*, Pergamon, pp. 101-129.

système d'offres de formation complexe peuvent jouer aussi comme des handicaps importants. L'approche en termes de « capacités » pose donc la question de l'effectivité du droit, et plus précisément dans le cas qui nous intéresse, de la mise en œuvre des conditions qui permettent qu'un dispositif juridique mis à disposition des individus soit activé - et qu'il le soit dans le sens voulu soit par le législateur, soit par les partenaires sociaux dans le cadre des orientations décidées par accords collectifs de branche<sup>20</sup>.

Ceci peut impliquer la mise en œuvre de services d'accompagnement dans l'usage du dispositif, mais aussi d'une réflexion sur les conditions propices à la mobilisation du dispositif juridique en cause, ce qui peut passer par l'adoption d'autres dispositifs juridiques complémentaires pour faire émerger l'environnement institutionnel nécessaire<sup>21</sup>.

#### *Accompagnement et promotion des environnements capacitants*

La notion d'accompagnement est centrale pour l'approche en termes de capacités. En effet, si l'approche en termes de dotation traite seulement des *individus*, dont l'incarnation reste en grande partie universelle et abstraite, fidèle, en cela, à la tradition libérale qui est un de ses fondements, celle en termes de capacité s'intéresse aux *personnes* dont chacune est particulière, ce qui exige un traitement "sur mesure" autant que faire se peut<sup>22</sup>. La mise en œuvre d'un service d'accompagnement doit elle-même s'intégrer plus largement dans une démarche visant à promouvoir des "environnements capacitants" - c'est-à-dire favorisant la mobilisation à bon escient des capacités des personnes. Dans le cas de la formation, cela suppose la mise en place d'un système d'offre de formation de qualité, lisible et transparent, ainsi que la diffusion de tout un ensemble d'informations sur le fonctionnement du marché du travail pour que l'individu puisse bien apprécier les conséquences de ses choix d'investissement en formation.

L'exemple de l'*ILLA* britannique évoqué plus haut éclaire en négatif les limites potentielles d'une approche en termes de dotation, et l'intérêt corrélatif d'une prise en compte des capacités. En effet, certains dysfonctionnements du système d'offre de formation ont montré l'existence d'une carence au niveau de l'environnement institutionnel, condition pour un déploiement efficace d'un système de compte de formation. Par ailleurs, les évaluations avaient montré que, faute d'information et d'accompagnement, ce sont surtout les salariés déjà formés et au fait des arcanes du système de formation qui avaient mobilisé le dispositif<sup>23</sup>, ce qui soulève non seulement des problèmes d'efficacité mais aussi d'équité que le compte de formation peut contribuer à renforcer. Forts de ces enseignements, les dispositifs implantés ultérieurement au Royaume-Uni ont davantage mis l'accent sur l'information, l'accompagnement, et la supervision du système de formation (par des systèmes d'accréditation et de label), comme par exemple l'*Individual Learning Account Scotland 200* introduit en 2004 en Écosse, ou le *Adult Learning Account* expérimenté en Angleterre en 2007. Il est d'ailleurs symptomatique de cette évolution que le *Lifelong Learning Account*, dispositif introduit à la fin 2011 par le gouvernement Cameron, garde le label de "compte" dans son appellation, alors qu'il consiste avant tout en un service gratuit d'accompagnement

---

<sup>20</sup> Infra.

<sup>21</sup> Pour une approche juridique renouvelée de la notion de « capacité », cf. Simon Deakin & Alain Supiot (dir.), (2009), *Capacitas*, Oxford and Portland, Oregon.

<sup>22</sup> Cf. Nicole Maggi-Germain (2004), « La formation professionnelle continue entre individualisation et personnalisation des droits des salariés », *Dr. Soc.* mai, p. 482-493.

<sup>23</sup> Des "skilled learners" selon l'expression utilisée par les évaluateurs (voir D. Thursfield et al., 2002, op. cit.p.140).

sur internet, visant à "donner aux individus accès à un ensemble d'information et d'outils qui correspondent à leur besoin et situation personnelle".<sup>24</sup>

L'*Individual Training Account* américain offre un exemple particulièrement intéressant d'un dispositif accordant une place importante à l'accompagnement et au contrôle du système de formation. Conçu comme un bon d'achat (*voucher*) pour les usagers du service public d'emploi, ce compte individuel de formation vise à faire des demandeurs d'emploi (principaux bénéficiaires) des consommateurs avisés de formation. Pour assurer la lisibilité de l'offre de formation, les prestataires doivent être certifiés par l'état dont relève l'utilisateur ; chaque prestataire devant demander une certification pour chaque programme susceptible d'être proposé aux titulaires du « compte ». Ces derniers disposent par ailleurs d'un guide (le "*consumer report system*") permettant d'apprécier la qualité des différentes formations offertes (taux d'emploi et salaires à l'issue de la formation notamment). Enfin, les conseillers des services locaux de l'emploi jouent un rôle important. Toujours aux États-Unis, il est intéressant de noter que quand l'état du Maine a introduit une version du *LiLA*<sup>25</sup> sans attendre son adoption au niveau fédéral, il a mis l'accent sur l'accompagnement des salariés dans l'usage du compte en leur permettant l'accès à un service de conseil et d'orientation gratuit dont la durée et la modalité (face à face ou téléphonique) variait selon les besoins de la personne.

En France, les années récentes ont vu aussi la montée de la préoccupation pour l'accompagnement des bénéficiaires dans leur démarche de formation. Le droit à l'information et le droit à l'orientation ont été insérés à l'article L. 6111-3 dans le Code du travail par la loi de 2009<sup>26</sup> ; il est prévu, au premier alinéa, que « *Toute personne dispose du droit à être informée, conseillée et accompagnée en matière d'orientation professionnelle, au titre du droit à l'éducation garanti à chacun par l'article L. 111-1 du code de l'éducation* ». Ce « droit à l'éducation » demeure très ouvert, tant au niveau des bénéficiaires que de son objet : il s'agit de permettre à chacun « *de développer sa personnalité, d'élever son niveau de formation initiale et continue, de s'insérer dans la vie sociale et professionnelle, d'exercer sa citoyenneté* » (Cod. éduc. art. L. 111-1). Les droits à l'information et à l'orientation sont mis en œuvre dans le cadre du service public de l'orientation tout au long de la vie « *organisé pour garantir à toute personne l'accès à une information gratuite, complète et objective sur les métiers, les formations, les certifications, les débouchés et les niveaux de rémunération, ainsi que l'accès à des services de conseil et d'accompagnement en orientation de qualité et organisés en réseaux* » (Cod. trav. art. L. 6111-3, 2<sup>e</sup> al.). Reprenant les dispositions de l'ANI du 11 janvier 2013, la loi du 14 juin 2013 relative à la sécurisation de l'emploi crée un nouvel article L. 6314-3 dans le Code du travail reconnaissant le droit à tout salarié de bénéficier d'un conseil en évolution professionnelle pris en charge par le service public de l'orientation, et dont l'objectif prioritaire est d'améliorer sa qualification. Le droit à l'information et à l'orientation participe à la construction d'un parcours de formation dans lequel l'entreprise, par ailleurs, joue un rôle central (*infra*).

Dans le cadre du CPF, l'insistance sur l'accompagnement du bénéficiaire dans sa démarche de formation est forte, du moins dans l'exposé des principes de la loi. Michel Sapin, ministre du travail, a souligné ainsi qu'« *au-delà du territoire, la réforme de la formation professionnelle repose aussi sur des solidarités et des garanties collectives au niveau professionnel, dans la branche, ou au niveau interprofessionnel. Il ne s'agit pas de laisser*

<sup>24</sup> "To give individuals access to a range of information and tools to match their personal circumstances and needs" (Site web du gouvernement).

<sup>25</sup> Cf. *supra*.

<sup>26</sup> Loi n° 2009-1437 du 24 novembre 2009 relative à l'orientation et à la formation professionnelle tout au long de la vie.

*l'individu seul avec ses doutes et ses projets. Le compte personnel de formation n'est pas un "chèque formation" que le salarié ou le demandeur d'emploi devrait mobiliser seul* », (intervention au Sénat, 18 février 2014, Jo du 19 fév., p. 1778). Cette citation montre bien que, dans l'esprit du législateur du moins, le CPF s'inscrit dans une logique de promotion des capacités et non pas dans celle d'une simple dotation.

### *L'entreprise comme premier environnement capacitant et la question de la responsabilité de l'employeur*

Pour les salariés (c'est-à-dire la grande majorité des travailleurs), l'environnement le plus direct à propos duquel on doit interroger le caractère "capacitant" reste évidemment leur entreprise. Ceci amène à analyser de façon plus fine comment les salariés peuvent mobiliser un dispositif de type « compte de formation » en fonction de leur environnement professionnel. Des enquêtes auprès de stagiaires de la formation continue ont notamment montré que l'initiative de formation des ouvriers et des employés, au contraire des cadres, s'inscrivait le plus souvent dans une logique à court terme visant simplement à s'adapter à l'emploi ou à saisir une opportunité<sup>27</sup>. En amont, c'est la prise d'initiative de formation qui est elle-même très inégalement répartie, du fait d'aspirations différentes. Exprimer des besoins de formation, ce qui est un préalable nécessaire à l'utilisation d'un compte de formation, suppose une capacité réflexive sur son activité de travail et de projection dans l'avenir qui ne sont évidemment pas indifférentes à la position dans l'emploi, aux conditions de travail et à l'expérience antérieure de la formation<sup>28</sup> - un résultat en apparence paradoxal et bien connu étant que ce sont les salariés les moins qualifiés qui expriment le moins des besoins en formation -. L'étude de Lambert, Vero et Zimmerman (2012)<sup>29</sup> met en relation directe les aspirations des salariés en termes de formation (exprimées dans les enquêtes interrogeant sur les besoins de formation insatisfaits) et leur environnement professionnel<sup>30</sup>. Elle montre que, toutes choses égales par ailleurs<sup>31</sup>, ces aspirations sont d'autant plus faibles que les opportunités de formation à l'intérieur de l'entreprise sont limitées - ce qui confirme la tendance à faire de "nécessité vertu"<sup>32</sup> - et que les possibilités de mobilités verticales et horizontales sont, elles aussi, faibles. En revanche, ces aspirations sont plus fortes dans les entreprises qui sont elles-mêmes actives en termes de formation et en font un objet de dialogue social. Il est par ailleurs intéressant de noter que si les inégalités d'accès à la formation varient suivant la taille de l'entreprise, elles dépendent également, en particulier dans les petites entreprises, du rapport à la formation entretenu par le chef d'entreprise. Celui qui s'est formé en saisira d'autant mieux les enjeux et permettra ensuite à ses salariés de bénéficier à leur tour d'actions de formation<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Jean-François Germe, (2001), « Au-delà des marchés internes : quelles modalités pour quelles trajectoires ? », *Formation Emploi*, n°76.

<sup>28</sup> Coralie Perez (2009), « Pourquoi les travailleurs précaires ne participent-ils pas à la formation professionnelle continue ? », *Formation Emploi*, n°105, pp.5-19.

<sup>29</sup> Marion Lambert, Josiane Vero, Bénédicte Zimmermann, (2012) « Vocational training and professional development: a capability perspective », *International Journal of Training and Development*, 16 (3).

<sup>30</sup> Sur le lien entre modes de gestions de ressources humaines des entreprises et accès à la formation, on peut aussi se référer à Coralie Perez et Josiane Vero, (2006), « L'accès à la formation en entreprise au regard des modes de gestion de la main d'œuvre », *Travail et Emploi*, n°107, pp.59-71.

<sup>31</sup> C'est à dire une fois tenu compte des caractéristiques des individus (âge, genre, qualification) et certaines caractéristiques de leur entreprise (taille...) pour contrôler les effets de composition possibles.

<sup>32</sup> Le problème des "préférences adaptatives" - i.e. le fait que les goûts et aspirations des individus ne sont pas données *a priori* mais dépendent de leur environnement -, est soulevé par Amartya Sen, et n'est pas sans relation avec la problématique de la fausse conscience chez Marx.

<sup>33</sup> Nous avons pu dresser ce constat en travaillant sur le programme de formation « Cap compétences » mis en place par les Chantiers de l'Atlantique pour leurs salariés mais également les salariés de leurs sous-traitants (cf. Nicole Maggi-Germain et Pascal Caillaud (dir.) (2006), *Les évolutions du cadre juridique de la formation*

C'est par rapport à ces enjeux que l'on peut analyser la récente réforme de l'entretien professionnel par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 14 décembre 2013 relatif à la formation professionnelle et la loi du 5 mars 2014 relative à la formation professionnelle, à l'emploi et à la démocratie sociale qui en modifient considérablement la nature juridique et la portée<sup>34</sup>. Outil de gestion des ressources humaines axé sur le développement des compétences et les besoins de l'entreprise, il prend aujourd'hui place dans un ensemble de dispositifs juridiques œuvrant à la construction des parcours professionnels. L'entretien professionnel *d'information* devient un entretien professionnel *de formalisation* des parcours professionnels qui pourra être matérialisé dans le passeport formation. Il s'inscrit, de ce point de vue, dans une évolution plus globale du droit du travail qui cherche à favoriser l'accompagnement des salariés<sup>35</sup>.

C'est bien la question de la responsabilité de l'employeur dans la mise en œuvre de l'environnement "capacitant" pour la mobilisation des comptes de formation, qui est posée. Elle qui n'est elle-même qu'un aspect de la question, plus large, de sa responsabilité dans le maintien et le développement des "capacités professionnelles" de ses salariés<sup>36</sup>.

## 2. Le rôle des différents acteurs dans la mobilisation et l'usage des comptes de formation

L'approche par les dotations repose sur la conception d'un individu qui, une fois bien doté, est autonome au plein sens du terme, et peut être considéré comme un consommateur avisé (au sens « rationnel » de *l'homo oeconomicus*) de formation. L'approche par les capacités, comme on l'a noté, repose sur la conception de l'individu saisi comme personne, elle-même davantage pensée comme membre d'un collectif (les autres salariés, son entreprise, la société tout entière). Elle reconnaît notamment que "*si la personne acquiert des droits, leur cadre juridique d'exercice est collectif*"<sup>37</sup>, ou plus précisément, elle insiste sur le fait que *l'effectivité* des droits individuels dépend du contexte dans lequel ils se déploient, ce qui implique que l'on doit prendre en compte une dimension collective. Cependant, cette approche laisse ouvert un certain nombre de questions renvoyant à l'articulation de l'individu au collectif. C'est là une question très vaste que l'on abordera ici seulement à partir de la question la légitimité et des modalités de l'intervention d'autres acteurs (les employeurs, l'État, les partenaires sociaux) dans le processus de mobilisation et d'usage des comptes de formation par les individus.

### 2.1. Employeurs et salariés : quelles responsabilités respectives ?

Si le compte de formation est conçu comme un outil essentiel pour repenser la formation continue, et en premier lieu pour les salariés, deux séries de question se posent. La première a trait à l'initiative de la formation et de la mobilisation du compte : quel peut-être le rôle de l'employeur, et, au-delà, peut-on passer de l'incitation à la contrainte - celle-ci pouvant peser

---

*professionnelle continue : un changement de paradigmes ?*, Rapport pour Le Ministère de l'emploi, du logement et de la cohésion sociale / DARES, novembre 2006, 448 p., disponible sur : <http://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00403783/fr/>

<sup>34</sup> Nicole Maggi-Germain (2014), « L'entretien professionnel : de l'outil managérial au dispositif juridique instrument des politiques publiques de l'emploi », *Les Cahiers sociaux* n° 267, oct. p. 597-602.

<sup>35</sup> Cf. Franck Petit (2012), « Le droit juridique à l'accompagnement : émergence d'un concept juridique », *CNAF/Information sociales*, 2012/1, n° 169, p. 14-21.

<sup>36</sup> Le terme de "capacités professionnelles", qui recouvre à la fois la qualification et la compétence du salarié, est avec justesse employé dans le débat français par les juristes, là où les économistes s'intéressent à "l'employabilité" - terme désignant la capacité à être productif et par là susceptible d'être employé. Cf. Nicole Maggi-Germain (2009), « La capacité du salarié à occuper un emploi », *Droit social*, déc., p. 1234-1245

<sup>37</sup> Nicole Maggi-Germain (2013), "Le compte personnel de formation", *Droit social* n° 9, septembre, n° sp. *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*, p. 687-700, p. 693.

aussi bien sur l'employeur que le salarié ? La seconde renvoie à la question des modalités d'usage du compte, et plus précisément du choix des formations : quel droit de regard pour l'employeur ?

*L'initiative de la formation par la mobilisation du compte*

On a souligné plus haut que si l'entreprise doit être un environnement "capacitant" permettant d'assurer l'effectivité de la mobilisation des comptes, se pose la question de la responsabilité des employeurs dans le fait que leurs salariés se forment (et donc, en l'occurrence, mobilisent leur compte de formation). Les enjeux de cette question sont particulièrement importants en France, du fait de l'obligation (juridique) de maintien (voire de développement) des capacités professionnelles de leurs salariés, conformément à l'obligation posée aux 1<sup>er</sup> et 2<sup>e</sup> alinéas de l'article L. 6321-1 du Code du travail<sup>38</sup>. Tant le législateur que les juges<sup>39</sup> ont sanctionné - et continuent de sanctionner - des pratiques managériales conduisant à reporter sur la collectivité le coût de la mise sur le marché du travail de salariés aux capacités professionnelles obsolètes qu'il faut ensuite former pour obtenir de nouvelles qualifications. Il pourrait en découler une forte incitation pour l'employeur de faire pression sur le salarié afin qu'il mobilise son compte, pour réaliser des formations qui auraient vocation à entrer dans le plan de formation. On mesure alors toute la fragilité de la notion même d'initiative, essentielle à la logique de « compte », et sur laquelle repose plus largement un ensemble de dispositifs issus du droit de la formation professionnelle continue.

Mais on peut aussi craindre une dérive symétrique : le simple abondement de l'employeur au compte de formation peut le dédouaner de toute autre implication, la responsabilité de la mobilisation et du bon usage du compte incombant entièrement au salarié. Dans le cadre du CPF, on peut ainsi émettre l'hypothèse que les abondements, par l'entreprise, du compte personnel de formation en heures de formation complémentaires donnant lieu au départ en formation du salarié pourront répondre à l'exécution, par l'employeur, de son obligation de veiller au maintien de la capacité de ses salariés à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations (art. L. 6321-1, 2 al.). Cela apparaît d'autant plus fondé que le législateur a prévu qu'un accord d'entreprise, conclu pour une durée de trois ans, peut autoriser l'entreprise à gérer elle-même les 0,2 % du montant des rémunérations versées pendant chacune des années couvertes par l'accord au financement du compte personnel de formation de ses salariés et à son abondement. (art. L.6331-10, 1<sup>er</sup> al.), au lieu de verser cette somme au pot commun, c'est-à-dire à l'OPCA dont il dépend. Les sommes non dépensées sont reversées à l'organisme collecteur paritaire agréé (art. L. 6331-11, dernier alinéa). L'employeur se substitue donc à l'OPCA, c'est-à-dire à une gestion paritaire et mutualisée des fonds versés au titre du compte personnel de formation. On peut, de ce fait, penser que les juges ne manqueront pas de mettre en perspective cette gestion internalisée d'une partie des fonds issus de la contribution obligatoire au financement de la

<sup>38</sup> « L'employeur assure l'adaptation des salariés à leur poste de travail. Il veille au maintien de leur capacité à occuper un emploi, au regard notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations » (art. L. 6321-1, cod. trav.). Cf. Nicole Maggi-Germain (2009), « La capacité du salarié à occuper un emploi », *Droit social*, déc., p. 1234-1245.

<sup>39</sup> La Cour de cassation a pu, dans plusieurs décisions, condamner l'employeur qui n'avait pas veillé au maintien de la capacité de ses salariés à occuper un emploi. Cass. Soc. 23 oct. 2007, n° 06-40950, Syndicat professionnel UDO c/ Souliès et Pauleau, publié au bulletin ; Cass. Soc. 2 mars 2010, Sté de la Tour Layette, n° de pourvoi 09-40914 09-40915 09-40916 09-40917, non publié au bulletin ; Cass. Soc. 21 Septembre 2011, n° 09-43339, Société Com'neuf, inédit ; Cass. soc. 5 juin 2013, n° 11-21255, publié au bulletin. L'évaluation du préjudice subi devrait tenir en compte non seulement de la durée statistique moyenne d'inscription comme demandeur d'emploi et de la perte de rémunération qui en résulte (durée variable suivant l'âge, le secteur d'activité...), mais également du coût d'une formation permettant une remise à niveau et/ou une qualification correspondant aux besoins du marché.

formation avec les différentes obligations qui pèsent sur l'employeur, en particulier celle qui consiste pour lui à veiller au maintien de la capacité professionnelle de ses salariés à occuper un emploi, au regard, notamment de l'évolution des emplois, des technologies et des organisations (cod. trav. art. L. 6321-1, 2<sup>e</sup> al.).

La question de la responsabilité de l'employeur pose symétriquement, et de façon indissociable, celle du salarié détenteur du compte. On peut notamment être amené à s'interroger sur une éventuelle obligation (morale voire juridique) de l'individu à mobiliser le compte de formation dont il est doté pour se former.

Ce constat ressort, notamment, de l'analyse des débats parlementaires précédant le vote de la loi du 5 mars 2014 dans lesquels la figure du salarié autonome et responsable est valorisée, presque mythifiée<sup>40</sup>. « *Le compte personnel de formation donne une possibilité nouvelle aux salariés et aux demandeurs d'emploi de construire, de choisir et de négocier leur carrière. Leur initiative devient décisive dans un système où, jusqu'à présent, celle de l'employeur restait la porte d'entrée quasi systématique vers la formation* »<sup>41</sup>. Référence est également faite à plusieurs reprises au CPF qui donnerait au salarié « *un pouvoir d'achat de formation* »<sup>42</sup>. « *Je partage également ce choix de rendre le salarié responsable de sa formation. S'il travaille deux ans dans une entreprise, puis trois ans dans une autre, en ayant éventuellement connu entre-temps une rupture d'emploi, son compte pourra être activé de la même façon. Sa responsabilité et sa liberté de choix en seront augmentées et le salarié, par là même, valorisé* »<sup>43</sup>. Par conséquent, le titulaire du compte personnel de formation peut être amené à l'abonder en heures complémentaires (art. L. 6323-4, II, 2<sup>o</sup>). La formation peut alors être appréhendée comme un « *investissement pour l'avenir* »<sup>44</sup>.

Le risque existe alors de responsabiliser le salarié dans la construction de son parcours professionnel : « *Car il ne faudrait pas le nier : s'il peut y avoir des chefs d'entreprise qui rechignent à accorder des formations à leurs salariés, il y a aussi des salariés qui n'ont aucune envie de partir en formation. Ils gardent un mauvais souvenir de l'école ou bien n'en voient tout simplement pas l'utilité, ni immédiate ni à venir. Il serait pour le moins injuste de pénaliser un chef d'entreprise dont un ou plusieurs salariés n'auraient pas souhaité activer leurs comptes personnels de formation pour des raisons qui leur appartiennent* »<sup>45</sup>.

Même si le Code du travail prévoit que le refus du titulaire du compte de le mobiliser ne constitue pas une faute (art. L. 6323-2), en ira-t-il ainsi en pratique ? Et quant à l'employeur, qui, comme on l'a noté plus haut, se voit reconnaître une responsabilité dans le maintien voire le développement des capacités professionnelles de ses employés, sera-t-il amené à pouvoir obliger un salarié à se former, sous peine de sanction ?

#### *Le droit de regard de l'employeur sur la formation choisie par le salarié*

Au-delà de l'initiative de la formation - et du débat qui en découle concernant la possible obligation de former (côté employeur), ou de se former (pour le salarié) -, le même type de

<sup>40</sup> Par exemple : « Ce n'est pas un compte monétaire, ce n'est pas un chèque formation que l'on a créé mais un pouvoir de négociation et d'initiative que l'on donne aux salariés face à leur employeur ou aux demandeurs d'emploi face à Pôle emploi », intervention de Jean-Patrick Gille, rapporteur, intervention à l'Assemblée nationale, 1<sup>re</sup> séance du 6 fév. 2014, p. 1409.

<sup>41</sup> Intervention de M. Sapin, Ministre du travail, de l'emploi, de la formation professionnelle et du dialogue social, déb. Parlement. AN, 1<sup>ère</sup> séance du 5 fév. 2014, p. 1339.

<sup>42</sup> Jean-Patrick Gille, rapporteur, intervention à l'Assemblée nationale, 3<sup>e</sup> séance du 6 fév. 2014, Jo du 7 fév., p. 1486.

<sup>43</sup> Gilles Lurton député UMP, intervention à l'Assemblée nationale, 2<sup>e</sup> séance du 5 fév. 2014, p. 1382

<sup>44</sup> Idem.

<sup>45</sup> Isabelle Le Callennec, députée UMP, intervention à l'Assemblée nationale, 1<sup>ère</sup> séance du 5 fév. 2014, p. 1349

question se pose sur le choix des formations, et donc l'usage que font les salariés du compte de formation : les employeurs doivent-ils avoir un droit de regard sur cet usage en influant notamment sur les formations choisies ? En France, si le législateur a expressément prévu que les formations financées dans le cadre du CPF ne sont pas soumises à l'accord de l'employeur dès lors qu'elles sont suivies en dehors du temps de travail, le principe demeure que le salarié doit demander l'accord préalable de l'employeur sur le contenu et le calendrier de la formation lorsque la formation est réalisée pendant le temps de travail (art. L. 6323-17, 1<sup>er</sup> al.). Cet accord préalable sur le contenu de la formation n'est toutefois pas requis (2<sup>e</sup> al.) lorsque la formation est financée au titre de l'abondement correctif dû par l'employeur qui n'a pas exécuté certaines obligations formalisées lors de l'entretien professionnel<sup>46</sup> ou encore en application d'un accord de branche, d'entreprise ou de groupe, ou bien lorsque la formation permet d'acquérir le socle de connaissances et de compétences défini par décret ou est utilisé dans le cadre d'une VAE.

Ce droit de regard sur la formation mise en œuvre dans le cadre du CPF peut ainsi s'exercer au niveau de l'entreprise elle-même, ou à des niveaux supérieurs (par exemple la branche, ou la région).

Dans une logique à la fois juridique et économique, ce droit de regard peut difficilement être écarté dès lors que les employeurs participent au financement du compte de formation<sup>47</sup>, sauf à ce que le prélèvement réalisé sur la masse salariale de l'entreprise soit ensuite mutualisé au niveau des branches et réaffecté suivant des priorités définies à ce même niveau. Le « droit de regard » ainsi reconnu est d'abord celui de la représentation patronale et syndicale du secteur d'activité. Le même constat vaut d'ailleurs pour l'ensemble des acteurs qui peuvent être amenés à abonder un dispositif de compte de formation : leur intérêt, ou les intérêts qu'ils représentent, doivent être forcément pris en compte.

Pour les employeurs, un droit de regard sur l'usage du compte de formation par ses salariés pourrait être aussi conçu comme la contrepartie nécessaire de l'obligation (juridique) de maintien (voire de développement) des capacités professionnelles de leurs salariés évoquée plus haut. L'interférence de l'employeur pourrait se justifier aussi au nom d'un certain paternalisme (il peut dans certains cas mieux évaluer ce qui peut être dans l'intérêt du salarié que le salarié lui-même) et/ou au nom d'intérêts supérieurs (les besoins en qualification de l'entreprise, de la branche, du marché du travail local). Il faut noter que les deux peuvent aussi coïncider - il peut être dans l'intérêt du salarié d'être orienté vers des formations pour acquérir une qualification en demande sur le marché du travail - et c'est d'ailleurs l'idée que promeut le législateur avec le CPF dès lors qu'il renvoie, pour la détermination des formations éligibles, à un ensemble de critères en lien avec l'emploi (art. L. 6323-6 ; L. 6323-13 et L. 6323-21). Les questions du paternalisme et de la prise en compte d'intérêts supérieurs aux seuls intérêts du détenteur du compte renvoient aussi au rôle des autres acteurs (Etat et partenaires sociaux, cf. plus bas).

Des dérives sont évidemment possibles si le droit de regard est trop contraignant, et surtout s'il est utilisé pour privilégier des intérêts de l'employeur qui ne coïncident pas forcément avec ceux du salarié. Ce serait le cas si le salarié était (fortement) encouragé à s'orienter vers

---

<sup>46</sup> Lorsque le salarié n'a pas bénéficié, durant les six ans précédant l'entretien professionnel récapitulatif « consacré à ses perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de qualifications et d'emploi » (art. L. 6315-1, I, 1<sup>er</sup> al.), des entretiens bisannuels et d'au moins deux des trois mesures suivantes : avoir suivi au moins une action de formation ; avoir acquis des éléments de certification par la formation ou par une validation des acquis de son expérience ; avoir bénéficié d'une progression salariale ou professionnelle (cod. trav. art. L. 6315-1, II, 2<sup>e</sup> al.). Cent heures de formation supplémentaires sont alors inscrites sur le compte personnel du salarié, cent trente heures s'il travaille à temps partiel. Cf. Supra.

<sup>47</sup> Ce qui est, le cas dans le cas du CPF, assuré par un prélèvement de 0,2% de la masse salariale brute annuelle.

des formations d'adaptation au poste et spécifiques à l'entreprise ou à la branche, au détriment de formations plus générales qui lui permettraient de développer sa capacité professionnelle (qualification et compétence) afin de mieux s'insérer dans le marché du travail. On peut ajouter qu'une interférence trop forte de l'employeur irait à l'encontre des principes mêmes des comptes de formation dont le principe commun, on l'a souligné, est un certain degré d'autonomie et de libre choix de l'individu.

Ces dilemmes sont bien illustrés par l'expérience initiale d'ILA britannique. La possibilité de participer au financement du dispositif pour leurs salariés était ouverte aux employeurs sur une base volontariste. Les évaluations ont montré que, quand ils ont participé, les employeurs avaient de fait un droit de regard sur les formations choisies, et que celles-ci avaient eu tendance à s'inscrire avant tout dans le plan de formation de l'entreprise - ce qui était dans une certaine mesure contradictoire avec les objectifs mêmes du dispositif qui insistaient avant tout sur l'autonomie des titulaires du compte.

En France, la mise en place, dans certaines entreprises, de catalogues de formations « difables », c'est-à-dire éligibles, selon les seuls critères fixés par l'employeur, au titre du DIF, illustre de manière tout à fait pertinente les dérives possibles d'une réappropriation par l'entreprise d'un dispositif conçu comme relevant de l'initiative du salarié mais « en accord avec son employeur » (art. L. 6323-9, 1<sup>er</sup> al.).

## 2.2. L'État tutélaire : de l'accompagnement au paternalisme ?

L'enjeu des comptes de formation et de leur usage dépasse la seule question des responsabilités respectives des salariés et de leurs employeurs. Il a été noté plus haut qu'il était irréaliste de considérer que, bien « dotés », tous les individus pouvaient incarner la figure idéale de l'individu rationnel, responsable, capable de se projeter dans l'avenir et de faire les choix avisés et optimaux pour lui-même<sup>48</sup> - en d'autres termes, l'*homo oeconomicus* de la théorie économique standard. Nous avons évoqué les obstacles « situationnels » et plus largement contextuels (manque d'information, manque d'institution adéquate pour permettre la bonne mise en œuvre du dispositif). Mais ce peut être aussi, à situation et contexte donnés, la capacité de l'individu à faire les bons choix qui est en cause<sup>49</sup>. Tout d'abord, l'individu peut avoir des dispositions<sup>50</sup> qui l'empêchent de bien apprécier à leur juste valeur les conséquences d'un choix. Ainsi par exemple, dans le domaine de la formation, une personne ayant quitté prématurément le système scolaire pourra avoir tendance à se détourner systématiquement de toute formation par la suite, par crainte de revivre une situation d'échec. Elle ne mobilisera donc pas un compte de formation, même si ce dernier est mis à sa disposition. De façon plus générale, l'homme « réel » (c'est-à-dire le simple mortel) a une rationalité et une volonté limitées, ce qui affecte le processus de décision, et peut déboucher sur des choix non optimaux, voire même nuisibles à son propre intérêt et/ou contraire à ses objectifs. Ce constat, qui peut paraître banal, a fait l'objet d'études empiriques systématiques au cours des deux dernières décennies sous l'impulsion d'une nouvelle branche de la science économique en étroite articulation avec la psychologie expérimentale, l'économie comportementale<sup>51</sup>.

<sup>48</sup> La notion d'optimalité est centrale en économie. Un choix est optimal s'il débouche sur la meilleure solution possible pour un individu étant données les contraintes auxquelles il est soumis (en premier lieu budgétaires).

<sup>49</sup> On peut retrouver là la distinction introduite par la philosophe Martha Nussbaum entre capacités "internes" et "externes" ("*internal and external capabilities*"), les premières renvoyant à la capacité de l'individu de faire des bons choix, les secondes désignant les ressources extérieures ("*external provisions*") qui permettent à l'individu d'exercer effectivement cette capacité (interne) - voir notamment Martha Nussbaum, (2000), *Women and Human Development: The Capabilities Approach*, Cambridge University Press, Cambridge, pp.83-85.

<sup>50</sup> Obstacles "dispositionnels" selon la terminologie de Quigley et Arrowsmith (op.cit.)

<sup>51</sup> Un pionnier de cette approche est Daniel Kahneman, psychologue d'origine israélienne, et qui a reçu le prix en la mémoire d'Alfred Nobel en économie en 2003.

Il en découle que l'État, peut se sentir légitime à interférer avec le choix de l'individu pour le bien de l'individu lui-même - c'est ce que les économistes nomment l'État "tutélaire" ou encore "paternaliste". Cette problématique a connu un regain d'intérêt au cours des années récentes, notamment sous l'impulsion des travaux de deux professeurs à l'université de Chicago, l'un économiste et l'autre juriste, Richard Thaler et Cass Sunstein. Tirant les conséquences des apports de l'économie comportementale, ces auteurs préconisent l'adoption d'un « paternalisme libertarien » consistant à influencer sur les décisions que peut prendre un individu sans pour autant le contraindre (méthode douce) ou restreindre ses choix<sup>52</sup>.

Ainsi, dans le domaine des comptes de formation, le décideur public peut vouloir faire en sorte que les individus mobilisent un dispositif mis à disposition, et qu'ils le fassent à bon escient pour eux-mêmes. Pour atteindre le premier objectif, plutôt que de devoir faire une démarche volontaire pour ouvrir un compte (comme dans le cas de l'ILA britannique dans sa conception initiale, cf. supra), l'individu se voit automatiquement doté du compte, en restant libre de l'utiliser ou pas<sup>53</sup>. Pour atteindre le second objectif, l'intervention sur l'usage du dispositif peut prendre la forme d'un conseil direct, ou du recours à des signaux (labels de formation...). La frontière peut être alors tenue entre l'accompagnement dans l'usage et l'orientation du choix. L'exemple de l'ITA américain précédemment évoqué, est riche d'enseignements à cet égard puisqu'ont été expérimentées des formes d'intervention plus ou moins contraignantes allant du libre choix de la formation à la possibilité de refuser le financement de formations choisies par les individus<sup>54</sup>.

Outre la question générale des problèmes philosophiques, politiques et moraux soulevés par le paternalisme - le fait notamment que, au nom des intérêts mêmes de ces derniers, le décideur public risque d'orienter les individus vers des choix qui ne correspondent pas à leur préférence (et notamment dans le type de formation suivie) - celui-ci nous semble soulever une difficulté importante dans le cas qui nous intéresse. À trop se focaliser sur les obstacles « dispositionnels » et sur les défauts de rationalité des individus, le décideur public risque de se tromper de diagnostic sur les causes de la non-mobilisation d'un dispositif de compte de formation, ou d'un usage qu'il ne lui semblera pas « rationnel ». Plus précisément, il risque d'attribuer à des obstacles « dispositionnels » (par exemple, les peu qualifiés auraient une

---

<sup>52</sup> Le paternalisme qu'ils préconisent est qualifié de "libertarien" en cela qu'il vise à orienter le choix des individus mais sans aucune contrainte, en recourant à des "nudges" - "petits coups de coude" - métaphore pour désigner des formes d'intervention non contraignantes. On peut se reporter à Richard Thaler et Cass Sunstein (2008), *Nudge : Improving decisions about health, wealth and happiness*, (traduction française chez Vuibert : *Nudge, la méthode douce pour inspirer la bonne décision*) ouvrage qui s'adresse à un large public, dans lequel les auteurs donnent un grand nombre d'exemples dans des domaines multiples (épargne, consommation, fiscalité, environnement...), et qui a eu une audience considérable. Le gouvernement de David Cameron au Royaume-Uni, et plus récemment celui d'Angela Merkel, se référant explicitement à cette approche pour améliorer l'efficacité de la politique publique.

<sup>53</sup> L'un des apports de l'économie comportementale est la mise en évidence de l'importance de l' "option par défaut" dans la détermination des choix des individus - c'est à dire l'option qui est proposée automatiquement, et considérée comme choisie par l'individu sauf si celui-ci indique explicitement préférer une autre option. Ainsi, pour un même dispositif (par exemple d'épargne ou d'assurance), le taux de recours sera beaucoup plus important dans le cas où les individus en sont dotés automatiquement et doivent signaler explicitement qu'ils n'en veulent pas ("opt out") que quand les individus doivent faire une démarche (même légère) pour accéder aux dispositifs ("opt in") - cf. Thaler et Sunstein, (2008), op.cit.

<sup>54</sup> Plus précisément, trois approches ont été expérimentées : le « libre choix » (montant fixe et service de conseil et d'orientation facultatif), un « choix dirigé » (montant défini au cas par cas, service de conseil et d'orientation obligatoire, possibilité pour le conseiller de refuser la formation choisie par le titulaire du bon), et le « choix informé » (montant fixe, service de conseil et d'orientation obligatoire mais allégé, pas de possibilité de refuser une formation choisie) ; cf. Mc Connel et al., (2006), *Managing Customers' Training Choices: Findings From The Individual Training Account Experiment*, Final Report for the US Department of Labor, Mathematica Policy Research Inc.

inhibition liée au traumatisme scolaire), ou à des défauts de rationalité (les individus effectueraient mal leur calcul coût-bénéfice) des choix en fait tout à fait rationnels compte tenu de la situation, du contexte, dans lesquels se trouve l'individu. Ainsi, le choix de ne pas se former même quand on dispose d'un financement (par exemple le DIF) peut simplement résulter du fait que, dans son entreprise, le salarié estime n'avoir aucun retour sur investissement, ou, pour le dire autrement, aucune reconnaissance en termes d'emploi occupé ou de rémunération<sup>55</sup>.

### 2.3. L'encadrement des choix individuels par L'État ou les partenaires sociaux au nom de l'intérêt général ou d'intérêts collectifs

Un second motif peut rendre légitime l'intervention de l'État ou d'autres acteurs collectifs tels les partenaires sociaux : la prise en compte d'intérêts collectifs, voire même de l'intérêt général. Les économistes insistent sur le fait que les choix d'un individu en termes de formation ont des conséquences non pas seulement pour lui-même, mais pour ses collègues et son entreprise (en se formant, le salarié serait plus efficace dans son travail, mais la productivité de ses collègues s'en trouverait aussi augmentée), et au-delà, pour la société tout entière (l'élévation du niveau de formation est une source importante de la croissance). En termes plus techniques, les économistes distinguent le rendement privé (pour l'individu) de l'investissement en formation (une des formes de "capital humain")<sup>56</sup>, de son rendement social (pour des collectifs ou la société tout entière)<sup>57</sup>. Mais certains investissements peuvent avoir un rendement social supérieur à d'autres, ce qui peut justifier le fait que l'État oriente les choix individuels. Cet argument explique notamment que l'État ou les partenaires sociaux tiennent compte des besoins en qualification de l'économie en général (au niveau global ou local), ou d'une branche particulière, pour peser sur les choix des formations que l'individu pourra financer avec son compte de formation. Ce type de considération explique ainsi que, par exemple, dans le cadre de l'ITA américain évoqué plus haut, la liberté de choix des formations est contrainte de telle sorte que sont financées prioritairement des formations devant répondre aux besoins du marché local du travail.

En France, le système du DIF « prioritaire » permet aux branches professionnelles d'orienter les utilisations du DIF en fonction de priorités définies par la convention collective nationale, ce qui a pour effet de modifier l'imputation des dépenses de formation<sup>58</sup> : la détermination de

<sup>55</sup> Sur ce point voir aussi C. Perez et J. Vero, (2006), op. cit.

<sup>56</sup> Théorisée par l'économiste Gary Becker, la notion de « capital humain » considère que la formation (mais aussi la santé ou la migration) fait l'objet d'un investissement de la part de l'individu, le "retour sur investissement" (ou rendement) pouvant se mesurer par le surcroît de revenu qu'il obtiendra du fait d'être mieux formé (ou d'être en meilleure santé, ou d'avoir migré). Pour ses critiques, cette conception met à distance l'humain pour ne saisir que la figure emblématique de l'agent économique rationnel. La notion a connu un grand succès, notamment dans le champ d'une gestion des ressources humaines passée au « prisme économique ». Enfermée dans une rationalité individuelle, l'action individuelle perd son sens collectif. « *Les individus sont appréhendés comme des assemblages de briques de compétences (des briques de capital humain) et les organisations une somme de briques individuelles de compétences* » (Autier Fabienne, « Ce que révèle la crise des limites des approches économiques de la GRH. Capital humain : un concept économique dans l'impasse ? », *Management & Avenir*, 2010/1 n° 31, p. 118-136, p. 125. Lire aussi la critique très acerbe d'Alain Supiot (2003), « Ressources humaines et non "matériel humain" », *Le Monde Initiatives*, novembre, p. 14.

<sup>57</sup> Le rendement social résulte des "externalités" positives de l'investissement individuel en capital humain. Ceci justifie le fait, dans une simple logique d'efficacité (i.e. sans même tenir compte des enjeux d'équité), que l'Etat prenne en charge au moins une partie des coûts de la formation d'un individu.

<sup>58</sup> Selon l'article 2-12 de l'ANI du 5 décembre 2003 « *La mise en œuvre du DIF relève de l'initiative du salarié, en liaison avec son entreprise. Le choix de l'action de formation suivie dans le cadre du DIF est arrêté, après accord formalisé entre le salarié et l'employeur, en tenant compte éventuellement des conclusions de l'entretien professionnel prévu à l'article 1-1 du présent accord, et des priorités définies par l'accord de branche dont relève l'entreprise ou par un accord d'entreprise.* » (souligné par nous). Les dispositions ont été reprises aux

priorités négociées par les partenaires sociaux ouvre un droit de tirage aux entreprises sur les fonds mutualisés de la formation. Dans le cadre du CPF, tant les personnes publiques (État, régions), que les institutions paritaires ou les partenaires sociaux sont susceptibles d'en orienter l'utilisation par le biais de ce financement d'heures de formation complémentaires. Cette orientation se manifeste par la référence à la notion d'actions de formation « éligibles » (à certains financements)<sup>59</sup>.

Des considérations d'équité, au nom du principe de préservation ou de renforcement de la cohésion sociale, peuvent bien évidemment justifier également que l'État veuille encadrer l'usage d'un dispositif de compte de formation. Cet encadrement peut prendre la forme d'un ciblage sur certains publics : c'est le cas, en Écosse, du compte individuel de formation et, en Allemagne, du compte individuel de formation du Land de Rhénanie du Nord (*Bildungsscheck*) ciblé sur les salariés de petites entreprises n'ayant pas eu accès à la formation continue au cours des deux dernières années. De façon plus générale, dans de nombreux pays, le déploiement des comptes de formation se fait dans le cadre d'une réflexion sur la façon de favoriser l'accès à la formation des moins qualifiés - pour des raisons aussi bien de développement économique ("efficacité") que de justice sociale ("équité").

Pour sa part, le dispositif français du CPF n'est *a priori* pas ciblé sur les moins qualifiés, puisque la dotation initiale repose sur une base égalitaire (150 heures). Il est intéressant de noter que l'ANI du 5 décembre 2003 sur « l'accès des salariés à la formation tout au long de la vie professionnelle » avait prévu l'instauration d'un droit à une formation qualifiante différée se manifestant sous la forme suivante : « *dans un souci d'équité, les salariés qui ont arrêté leur formation initiale avant ou au terme du premier cycle de l'enseignement supérieur et, en priorité, ceux qui n'ont pas obtenu de qualification professionnelle reconnue [...], devraient avoir accès à une ou des formation(s) qualifiante(s) ou diplômante(s) d'une durée totale d'un an* ». La mise en œuvre de ce droit était alors renvoyée, par les partenaires sociaux, aux bons offices des pouvoirs publics qui ne donnèrent pas suite. On peut également noter qu'une proposition de loi relative au passeport pour une garantie d'égal accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie, présentée à l'Assemblée nationale le 20 mars 2002 par le député Gérard Lindeperg, prévoyait que « *toute personne ayant quitté le système éducatif sans qualification reconnue pouvait prétendre au passeport éducation formation entre 25 et 50 ans* ». <sup>60</sup>.

---

articles L. 6323-8 et 9 du cod. trav. Si la formation demandée par le salarié au titre du DIF relève, dans son contenu, ses objectifs, (ou du fait des caractéristiques du salarié – peu qualifié...), des priorités édictées par la branche ou, à défaut, par un accord collectif conclu entre les organisations représentatives d'employeurs et de salariés signataires d'un accord constitutif d'un organisme paritaire interprofessionnel collecteur des fonds de la formation professionnelle, elle est financée par l'OPCA dont relève l'entreprise et prélevée sur le pourcentage de la masse salariale brute annuelle destinée à financer les contrats et périodes de professionnalisation ; à défaut d'entrer dans les priorités, le DIF est financé par le « solde », c'est-à-dire la part restante destinée au financement du plan de formation (actions de formations réalisées à l'initiative de l'employeur) – art. R. 6332-78 cod. trav.

<sup>59</sup> Dont les listes sont fixées à différents niveaux, par les partenaires sociaux et/ou la Région (aux niveaux des branches, interprofessionnel régional et interprofessionnel national) – art. L. 6323-16.

<sup>60</sup> G. Lindeperg, « Proposition de loi relative au passeport pour une garantie d'égal accès à l'éducation et à la formation tout au long de la vie », 20 mars 2002, n°3676. Il s'agissait d'ouvrir un droit à la formation inversement proportionnel à la durée de formation initiale, d'une durée maximale de deux ans, soit 3200 heures modulables. Un tel dispositif devait permettre à quiconque d'accéder à une formation (ou une procédure de validation des acquis de l'expérience, VAE), tout en ayant une protection sociale maintenue (par le biais du statut de stagiaire de la formation professionnelle) ainsi qu'une rémunération (assurée par l'État et les régions pour les demandeurs d'emploi ne relevant pas du régime d'assurance chômage ainsi que les salariés ; les demandeurs d'emploi relevant de l'assurance chômage auraient continué à bénéficier de l'indemnisation chômage versée par les ASSEDIC). Le financement s'appuyait sur les contributions financières de l'État, des Régions et d'une partie de la contribution des entreprises. Les ressources devaient être gérées au niveau régional au sein d'un Fonds de

Cependant, dans le cadre du CPF, un possible ciblage peut être réalisé par le biais des abondements complémentaires octroyés par les Régions, les OPCA, Pôle emploi.... La distinction entre le socle (application d'un droit uniforme, dans le cadre d'une logique universaliste) et les abondements en heures de formation complémentaires et supplémentaires, permet en effet d'introduire la logique d'équité. Le socle est constitué par les heures versées au compte chaque année par l'employeur, soit 150 heures acquises après une durée de 7 ans et demi (art. L. 6323-11, 1<sup>er</sup> al.). Les abondements en heures complémentaires sont versés par l'employeur, le titulaire du compte, un OPCA, l'État, les Régions, Pôle emploi, l'Agefiph ou encore la Caisse nationale d'assurance vieillesse des travailleurs salariés (au titre de la gestion du compte personnel de prévention de la pénibilité – art. L. 4162-11 cod. trav.) lorsque la durée de la formation est supérieure au nombre d'heures inscrit sur le compte<sup>61</sup>. Les abondements en heures de formation supplémentaires<sup>62</sup> sont versés par l'employeur, dans les entreprises d'au moins cinquante salariés, lorsque le salarié n'a pas bénéficié, durant les six ans précédant l'entretien professionnel récapitulatif « consacré à ses perspectives d'évolution professionnelle, notamment en termes de qualifications et d'emploi » (art. L. 6315-1, I, 1<sup>er</sup> al.), des entretiens bisannuels et d'au moins deux des trois mesures suivantes : avoir suivi au moins une action de formation ; avoir acquis des éléments de certification par la formation ou par une validation des acquis de son expérience ; avoir bénéficié d'une progression salariale ou professionnelle (cod. trav. art. L. 6315-1, II, 2<sup>e</sup> al.). Cent heures de formation supplémentaires sont alors inscrites sur le compte personnel du salarié, cent trente heures s'il travaille à temps partiel. Cet abondement correctif introduit donc bien dans le CPF une logique d'équité. Mais au-delà, un accord d'entreprise ou de groupe, un accord de branche ou un accord conclu par les organisations syndicales de salariés et d'employeurs signataires de l'accord constitutif d'un organisme collecteur paritaire agréé interprofessionnel peuvent déterminer non seulement quelles seront les formations éligibles<sup>63</sup>, mais également les publics prioritaires, la loi se référant alors expressément aux « salariés les moins qualifiés, les salariés exposés à des facteurs de risques professionnels mentionnés à l'article L. 4121-3-1, les salariés occupant des emplois menacés par les évolutions économiques ou technologiques et les salariés à temps partiel » (art. L. 6323-14).

### Quelques remarques pour conclure

Les comptes de formation - terme générique très large, comme on l'a noté en introduction –, s'inscrivent dans une logique générale « d'empowerment » terme polysémique traversé par des enjeux disparates. On a vu qu'au sein de ces dispositifs, il est possible de tracer un *continuum* entre, d'un côté, les comptes envisagés comme de simples "dotations", dans une logique que l'on pourrait qualifier de libérale et consumériste, et de l'autre, des dispositifs visant à promouvoir les "capacités" de personnes, et qui intègrent une dimension plus collective. L'originalité du dispositif français de compte personnel de formation est sans doute d'allier en son sein les deux approches : constitué à partir d'une dotation, attribuant à l'individu un "capital" transférable et mobilisable à sa propre initiative, il intègre en même temps une logique de promotion des capacités par l'importance accordée à l'accompagnement au sein

---

gestion quadripartite, composé des représentants de l'État, des organisations syndicales représentatives patronales et de salariés, et des représentants du conseil régional qui en aurait assuré la tutelle. Présentée moins d'un mois avant les élections présidentielles d'avril 2002, cette proposition de loi fut renvoyée en Commission et n'eut pas le temps d'être discutée.

<sup>61</sup> Art. L. 6323-4 cod. trav.

<sup>62</sup> Art. L. 6323-13.

<sup>63</sup> Supra.

comme à l'extérieur de l'entreprise. En cela, dans une certaine mesure, son utilisation relève aussi de la logique du droit de tirage<sup>64</sup>, comme pour le DIF.

Au-delà de ces deux approches "idéales-typiques", se posent de nombreuses questions de conception et de mise en œuvre du dispositif. L'un des principaux enjeux demeure celui de l'articulation entre les dimensions individuelles et collectives, à travers principalement la question du rôle des employeurs, de l'État et des partenaires sociaux, non seulement dans l'accompagnement mais aussi plus directement dans l'encadrement de l'initiative et du choix de formation. Face à l'hétérogénéité des publics et à la pluralité des objectifs, il ne faut sans doute pas baser une politique de promotion de la formation tout au long de la vie sur un seul dispositif ("one fits all"); on peut imaginer, en évitant cependant de tomber dans une complexité illisible et donc contre-productive, quelques dispositifs s'adressant - de droit ou de fait - à des publics différents, et/ou poursuivant des objectifs distincts, pondérant chacun, de façon propre, intérêts individuels des travailleurs et intérêts « collectifs », voire intérêt général.

Or, dans le cas français, les réformes initiées depuis les années 2000 ont empilé les dispositifs plutôt que de les articuler, supprimant certains avant même qu'ils n'aient pu s'ancrer dans les pratiques et trouver ainsi leur place (le DIF aura vécu 12 années). Le compte personnel de formation traduit peut-être, de ce point de vue, une évolution en prévoyant la possible articulation du compte personnel de formation et du congé individuel de formation (CIF)<sup>65</sup>. Une clarification s'impose cependant : si l'objet du CIF est précisément défini par le droit<sup>66</sup>, il n'en va pas de même du compte personnel de formation, appréhendé sous l'angle des bénéficiaires et des formations éligibles.

On constate, par ailleurs, au gré des réformes, une confusion entre intérêt général et intérêt collectif conduisant l'État à ponctionner les fonds de la formation professionnelle continue issus de la contribution des entreprises et/ou à les réorienter, en partie, vers la formation des demandeurs d'emploi, c'est-à-dire vers un public dont la prise en charge aurait vocation à relever de la solidarité nationale. Cette évolution peut être analysée comme une forme de désengagement de l'État ou comme une transformation des formes d'interventions d'un État devenu, au même titre que l'entreprise et les institutions paritaires<sup>67</sup>, acteur d'une action collective<sup>68</sup>.

---

<sup>64</sup> Pour une réflexion plus approfondie sur les rapports entre "compte" et "droits de tirage", cf. Nicole Maggi-Germain, (2013), "Le compte personnel de formation", *Droit social* n° 9, septembre, n° sp. *Loi relative à la sécurisation de l'emploi*, p. 687-700. Notons que dans le cadre du CPF, les heures complémentaires mobilisées à l'appui d'un projet de formation (article L. 6323-4, II) sont mentionnées dans le compte sans y être inscrites. Elles ne sont pas prises en compte pour le calcul du plafond des heures acquises au titre de la dotation d'heures de formation par l'entreprise (art. L. 6323-5).

<sup>65</sup> Art. L. 6323-20, II « Lorsque le salarié mobilise son compte personnel de formation à l'occasion d'un congé individuel de formation, le fonds paritaire de sécurisation des parcours professionnels prend en charge le financement des frais pédagogiques associés au congé individuel de formation, selon les modalités déterminées au 4° de l'article L. 6332-21. »

<sup>66</sup> « Le congé individuel de formation a pour objet de permettre à tout salarié, au cours de sa vie professionnelle, de suivre à son initiative et à titre individuel, des actions de formation, indépendamment de sa participation aux stages compris, le cas échéant, dans le plan de formation de l'entreprise dans laquelle il exerce son activité.

Ces actions de formation doivent permettre au salarié :

1° D'accéder à un niveau supérieur de qualification ;

2° De changer d'activité ou de profession ;

3° De s'ouvrir plus largement à la culture, à la vie sociale et à l'exercice des responsabilités associatives bénévoles », art. L. 6322-1 cod. trav.

<sup>67</sup> Si ce n'est qu'il en fixe aussi les règles du jeu.

<sup>68</sup> Patrice Duran (2009), « Légitimité, droit et action publique », *L'année sociologique* 2, vol. 59, p. 303-344. Voir aussi l'article de Nicole Maggi-Germain (2014), « L'entretien professionnel : de l'outil managérial au dispositif juridique instrument des politiques publiques de l'emploi », précité.