



HAL
open science

Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : les ambivalences d'une ambition à vocation émancipatrice

Josiane Vero

► To cite this version:

Josiane Vero. Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : les ambivalences d'une ambition à vocation émancipatrice. Octarès. Gouverner par l'injonction : L'agir professionnel entre devoir et pouvoir, In press, Collection LEST. halshs-04902227

HAL Id: halshs-04902227

<https://shs.hal.science/halshs-04902227v1>

Submitted on 20 Jan 2025

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.

Les politiques de reconversion au prisme de l'approche par les capacités : les ambivalences d'une ambition à vocation émancipatrice

Josiane Vero

Introduction

Les reconversions professionnelles sont devenues, depuis quelques années, un des enjeux majeurs des débats autour des politiques de l'emploi et de la formation pour résister à la concurrence mondiale et répondre aux mutations que connaît le monde du travail sous l'impulsion de dynamiques technologiques, démographiques, sociétales et économiques. D'une part, les transitions numérique et écologique suscitent des bouleversements au niveau des modes de consommation, des techniques de production, des formes d'organisation du travail et du contenu des activités. De l'autre, certains emplois peinent à trouver preneurs (Dares et France Stratégie 2023), en raison d'un défaut d'attractivité des métiers ou d'un manque de compétences des candidats. Des métiers « *porteurs de transformation* » ou « *en tension* » connaissent ainsi un déficit de main d'œuvre, notamment dans les services à la personne (Michun et Ferraton, 2023), le numérique ou la transition écologique, quand d'autres sont menacés (CESE, 2020). La crise sanitaire récente semble avoir agi comme catalyseur de ces enjeux de reconversion. (Bouvard et al., 2021 ; Ducoudré et al., 2020 ; d'Agostino et al. 2022)

Le problème n'est pas nouveau, il s'est posé tout au long de la deuxième partie du XXème siècle. L'enjeu des reconversions émerge dès la Libération pour relancer le système productif. Dans les années 1950, la formation intervient déjà pour pallier des déséquilibres d'emplois entre secteurs et elle est mobilisée dans le cadre de requalifications collectives puis à l'occasion des plans sociaux qui jalonnent l'histoire économique des années quatre-vingts (Tuchszirer, 1985). Pourtant, cette continuité ne doit pas masquer la profondeur du changement actuel qui consiste en une double mutation. Tout d'abord, cette exigence de reconversion est contemporaine d'un déplacement du paradigme de *la sécurité de l'emploi* à celui de *la sécurisation de l'emploi et des parcours*, modalité française de la flexisécurité européenne (Commission européenne, 2007 ; Guittou a, dans cet ouvrage). Apparue au cours de la première décennie des années 2000, le glissement s'est opéré dans un contexte d'érosion des marchés internes et de fragilisation du modèle fordiste d'emploi et de protection sociale, qui a pourtant formé l'ossature d'une régulation sécurisée au travers de laquelle les travailleurs échangeaient subordination contre sécurité (Supiot, 1999) dans le cadre d'emplois à temps plein et « à vie » dans la même entreprise. Ainsi, comme le formule Bénédicte Zimmermann (2022) : « *La sécurité, considérée comme un état, un acquis, fait place à la sécurisation envisagée comme un processus dont le résultat n'est jamais définitif mais toujours à consolider* ». En second lieu, le répertoire des reconversions se complète d'un nouveau lexique qui lui donne une portée très particulière comme : « *acteur de son parcours* », « *initiative individuelle* », « *liberté* », « *choisir son avenir* », « *autonomie* », « *responsabilité* », autant de termes qui s'adressent à l'individu singulier, sommé de gérer ses compétences, d'écrire son propre récit et d'agir en ce sens, tandis que le concept de solidarité perd de son importance. Il s'agit là d'un champ sémantique qui vise à promouvoir la figure d'un travailleur libre et responsable.

Ainsi, pour répondre à la transformation des métiers et aux besoins en compétences de l'économie, la Loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* est traversée par deux lames de fond : d'une part, encourager les salariés à se tourner vers les secteurs d'avenir ou les secteurs qui font face aux pénuries de main d'œuvre, et ainsi renforcer la compétitivité des entreprises, et d'autre part appeler les individus à une prise en charge accrue

de la sécurisation de leur parcours professionnel, dans la continuité du courant de réformes ininterrompu de la formation depuis plus de vingt ans. La figure est celle du « *sujet entrepreneur* », responsable de son parcours, capable de rebondir de projet en projet (Boltanski et Chiapello, 1999) et, désormais, de métier en métier. A cet effet, les lois de 2014 et 2018, ainsi que le Plan d'Investissement dans les Compétences (PIC), ont déployé des instruments que le Plan de relance, puis le Plan de réduction des tensions de recrutement ont renforcé pour favoriser « des parcours de reconversion ou de transition » susceptibles de répondre non seulement aux besoins de court terme mais aussi préparer l'avenir dans les métiers de la transition écologique, du numérique, de l'industrie et des services. Les dispositifs de formation à l'initiative des personnes deviennent les leviers d'une nouvelle responsabilisation des salariés, affranchis des prescriptions de leurs employeurs. Le compte personnel de formation (CPF), sous ses deux formes, rénové et de transition, ainsi que le conseil en évolution professionnelle (CEP), sont présentés comme emblématiques de cette volonté de construire de nouvelles libertés, dans un programme de transformation du modèle social français (Maggi-Germain, 2018) et d'adaptation aux mutations de l'économie et du marché du travail (Puydebois, 2018).

Au même titre que toutes les politiques d'individualisation du social (Astier, 2007), les politiques de reconversion sont marquées du sceau de l'ambivalence dans la mesure où elles oscillent entre la volonté de faire plus de place à l'initiative et à la liberté individuelle et le souci de responsabiliser la personne agissante. Or la valorisation de la liberté est porteuse d'une tension entre deux perspectives selon qu'elle privilégie l'ouverture des possibilités de choisir et d'agir des personnes, en tant qu'aspiration largement partagée, ou qu'elle accentue au contraire les attentes et les exigences d'implication et de prise de responsabilité qui pèsent sur ces dernières. Alors que, du côté des salariés, s'exprime une diversification des aspirations individuelles par rapport au travail et au devenir professionnel (Dubois et Melnik 2017 ; Portella et Signoretto, 2017), du côté des entreprises et des pouvoirs publics, le discours sur la liberté de choisir est contemporain d'une série d'injonctions à la prise de responsabilité, à l'activation et à l'employabilité, à l'orientation vers les emplois vacants, à l'adaptation nécessaire au marché du travail (Zimmermann, 2022). Les politiques de reconversion véhiculent ainsi une conception de la formation et de son lien avec le marché du travail qui mérite d'être interrogée.

Cette ambivalence des politiques de reconversion se pose avec une acuité particulière pour les travailleurs en emploi peu qualifié. Ces derniers forment un segment de main-d'œuvre à part qui concentre une multiplicité d'enjeux (Amossé et Chardon 2006). Une plongée dans les statistiques révèle que leur volume ne faiblit pas depuis les années 1990 (Goux et Maurin, 2019 ; Dherbécourt et Jolly, 2020) faisant craindre une atrophie de la classe moyenne, une polarisation de l'emploi et une panne de la mobilité sociale. En 2020, l'emploi non qualifié représente encore presque un salarié sur cinq (INSEE 2022). Depuis les années soixante, les emplois les moins qualifiés sont soumis à une plus grande exposition aux restructurations, aux transformations de l'économie, au chômage et à la fragmentation de l'emploi, faisant de cette classe la cible privilégiée des politiques actives de l'emploi (Dubost et Tranchant, 2019) et des politiques de reconversions, dans un contexte où l'emploi non qualifié a changé de visage et s'est largement recomposé. L'image de l'ouvrier industriel masculin à temps complet des Trente Glorieuses s'est éclipsée au profit de la femme employée à temps partiel du secteur tertiaire (hôtellerie-restauration, services à domicile, caissières, assistantes maternelles etc.), aux conditions d'emploi souvent peu favorables (faibles rémunérations, contrats courts, temps partiels, etc.) sous l'effet notamment d'une représentation syndicale et d'une culture de la négociation collective moins présentes que dans les secteurs plus traditionnels de l'industrie (Jolly et Prouet, 2016). C'est notamment le cas dans « *le capitalisme de plateforme qui se développe largement du côté du travail peu qualifié* » (Abdelnour et Bernard, 2018). Associé à une flexibilisation accrue des formes d'emploi, le taux de rotation a quintuplé en trente ans

(Picart, 2014) et concerne principalement les salariés dans les métiers peu qualifiés qui cumulent des mauvaises conditions de travail et d'emploi (Ast, 2015) et un faible accès à la formation et à la promotion (Stephanus, 2024). Les voies pour construire leur parcours sont loin d'être tracées (Cadet et Vero, 2024) alors qu'ils apparaissent tout à la fois comme la figure de la dualisation du segment inférieur du marché du travail (Amossé et al., 2011) et la cible des politiques de formation et de reconversions (Lefresne et Verdier 2024).

Se soucier de la question de la liberté suppose de se doter d'instruments susceptibles d'évaluer la portée des politiques de reconversion. Notre contribution vise à mobiliser l'approche par les capacités, initiée par Amartya Sen et développée dans le champ du travail, de l'emploi et de la formation par un réseau de recherche européen porté par Robert Salais, dans le cadre des projets Eurocap et Capright, dans une perspective de « troisième voie » entre l'Etat et le marché. Les politiques de reconversion sont-elles capacitantes ? Telle est la question qui anime ce chapitre, à l'aune de l'approche par les capacités. La capacité, au sens de « capabilité » (Sen, 1985) désigne, dans le langage de Sen (2000), l'éventail des possibles accessibles à une personne en vue de conduire la vie qu'elle a des raisons de valoriser. Elle s'apprécie non seulement au regard des dotations en ressources des travailleurs mais aussi de leur possibilité de conversion en libertés réelles, autrement dit de leur capacité d'agir ou liberté d'accomplir, c'est-à-dire « *la possibilité réelle que nous avons de faire ce que nous valorisons* » (Sen, 2000).

Avant d'engager une discussion critique des politiques de reconversion au regard de l'approche par les capacités, nous reconstituerons leur sociogenèse. Pour cela, nous nous appuyerons tant sur les évolutions des cadres institutionnels et juridiques qui organisent les reconversions que sur une enquête réalisée auprès d'acteurs du débat syndical et politique (voir encadré). Nous chercherons à montrer que les différents dispositifs de reconversions existants ne sauraient être envisagés sur la base d'une conception unique du partage des responsabilités. Ils résultent de compromis entre plusieurs inspirations possibles, ce qui n'empêche pas qu'ils apparaissent doublement déficients du point de vue de l'approche par les capacités : quant à la manière dont ils confisquent la liberté de choix individuelle, dès lors que ces politiques sont présentées comme nécessaires à l'adaptation au marché du travail, et quant à la manière dont ils réduisent les ressources et limitent les opportunités de pouvoir engager des formations longues, particulièrement nécessaires aux moins qualifiés.

Sociogenèse des politiques de reconversion

Cette première partie prend comme point de départ la définition de la reconversion qui entre dans le code du travail avec la loi Avenir professionnel de 2018 et analyse la nature des changements qu'elle introduit en la resituant dans la sociogenèse des politiques à l'œuvre depuis la Libération.

La définition de la reconversion professionnelle entre dans le code du travail

Avec la loi du 5 septembre 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*, c'est la définition de la reconversion professionnelle qui entre dans le code du travail. La loi en précise le contenu : « *La reconversion ou la promotion par alternance a pour objet de permettre au salarié de changer de métier ou de profession, ou de bénéficier d'une promotion sociale ou professionnelle par des actions de formation* ». Le terme recouvre des situations très variées, ce que confirme sa définition. La formation y intervient comme une composante centrale au service de la construction du parcours, du passage d'un métier à un autre, de la promotion sociale ou professionnelle. En l'état, elle est associée, comme l'atteste l'intitulé de la loi, à l'idée d'autonomie, de liberté et de responsabilité, ce qui fait de la personne le centre de gravité de la reconversion professionnelle et laisse entendre qu'il est attendu de cette dernière qu'elle

développe, concrétise, à travers la formation, des projets personnels et professionnels réalisables et garants de son avenir.

L'histoire contemporaine de la reconversion professionnelle ne naît pas avec la loi Avenir professionnel de 2018. En revanche, cette loi crée et inscrit dans le droit du travail une notion générique agrégeant sous un même intitulé deux fonctions socio-économiques complémentaires de la formation, toutes deux ancrées dans la sphère du travail : la « conversion » et la « promotion sociale ». Dans l'histoire de la formation postsecondaire, ces deux fonctions sont en circulation aux côtés des objectifs d'« éducation populaire », de « formation syndicale » ou de « formation professionnelle en entreprise », comme l'attestent les travaux d'Yves Palazzechi (2018). Mais chacune de ces fonctions renvoie à des enjeux distincts. Là où la promotion sociale fait référence à l'appareil de formation professionnelle, dont la mission est de favoriser la mobilité ascensionnelle - la notion de « seconde chance » (Dubar, 1999) s'accompagnant d'une idée de progression du statut social -, la conversion est tendue vers un objectif d'employabilité des personnes et de compétitivité des entreprises (Denave, 2006). La définition législative de la reconversion professionnelle ne va pas de soi. Elle fait cohabiter deux fonctions de la formation qui renvoient historiquement à des visées distinctes.

L'émergence de cette notion générique n'est pas seulement une question sémantique, elle est aussi politique dans la mesure où elle pose la question de la *reconversion professionnelle* comme voie et moyen de la *promotion sociale* tout en conditionnant celle-ci au changement de métier ou de profession. A cet égard, la loi de 2018 ne fait pas illusion. Parmi les différents objectifs traditionnels de la formation professionnelle, la promotion sociale n'est exposée ni dans le document d'orientation remis aux partenaires sociaux, ni dans l'exposé des motifs de la loi (Puydebois, 2018), alors même que la nécessité de répondre aux mutations majeures des métiers intervient dès la première phrase de l'exposé des motifs.

Le glissement d'une logique collective vers des droits individuels

La fonction « conversion » de la formation émerge à la fin de la Seconde Guerre mondiale, à l'heure où l'Etat providence tourne à plein régime pour relancer le système productif (Gélot et Teskouk, 2020). L'historien Yves Palazzechi (1999) rappelle l'effort de formation de l'Etat pour reconstruire le pays, comme la création de formations professionnelles accélérées (FPA) pour amener les travailleurs à un premier niveau de qualification dans les secteurs marqués par des besoins urgents de main d'œuvre. La création, en 1949, de l'association nationale interprofessionnelle pour la formation rationnelle de la main-d'œuvre (ANIFREMO) répond à ce besoin. Dans les années 1950, l'engagement de l'Etat se poursuit pour pallier les déséquilibres d'emplois entre secteurs. La publication du décret instituant le fonds de reclassement de la main d'œuvre, en 1954, pose les bases de la politique publique à savoir « *la requalification collective pour accompagner la mobilité professionnelle dictée par les évolutions économiques* » (Palazzechi, op. cit.).

Passé le coup de feu de la reconstruction, les années de croissance se profilent. Les enjeux de mobilité ne sont pas que promotionnels. Alors que de nouveaux secteurs émergents cherchent à recruter, les questions de conversion collective se posent dans un nombre croissant de secteurs en réduction d'activité. En 1963, surviennent les premières difficultés sociales importantes liées aux besoins de mutation économique et de reconversion industrielle des grandes entreprises françaises pour leur permettre de lutter contre la concurrence internationale. La loi du 18 décembre 1963 crée le Fonds national de l'emploi (FNE). Parallèlement au régime d'assurance chômage (RAC), géré par l'Unedic, l'Etat soutient le financement des premières reconversions professionnelles en favorisant soit la logique de retrait d'activité, via des mesures d'âge (Tuschziner, 2005), soit la logique de mobilité professionnelle via des aides à la formation pour

les stagiaires suivant des FPA (Palazzeschi, 2021). En 1966, l'ANIFREMO change de nom pour devenir l'association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) mais son orientation est confirmée : « *Faciliter la continuité de l'activité des travailleurs (...) et favoriser, à cette fin, (...) l'adaptation de ces travailleurs à des emplois nouveaux* » (Thomas, 2000).

Le sujet des droits à la reconversion se posera surtout lors des licenciements économiques, en particulier à l'occasion des plans sociaux des années 1970-1990. Alors que se multiplient les reconversions et les reclassements, la loi de 1971 sur la formation professionnelle continue, dite loi Delors, prévoit un droit à la formation rémunéré pour les salariés touchés par les grands licenciements (ou menacés de licenciements), contribuant ainsi pour la première fois à faire de la formation un instrument au service l'emploi (prévention du chômage), une caractéristique dont elle était jusqu'alors dépourvue. Ceci étant, jusqu'au milieu des années quatre-vingts, les mesures d'âge et de retrait d'activité financées par le FNE sont les plus sollicitées. La création du congé de conversion par la loi du 5 août 1985 et l'instauration de la convention de conversion par l'accord national interprofessionnel (ANI) du 20 octobre 1986 et la loi du 30 décembre 1986 marquent la fin d'une époque. La formation entre massivement dans les plans sociaux qui jalonnent l'histoire économique des années 1980 (Palazzeschi 1999). Elle vise à rompre avec une logique de dépenses passives de l'Etat et à lui substituer une « *gestion plus active de cette phase de transition conçue désormais comme devant faciliter le passage vers le retour à l'emploi et non plus à l'inactivité* » (Tuszchirer, 2005). Au cours des années 1980, des cellules sont créées par de grandes entreprises pour gérer le reclassement de leurs salariés. Ainsi, dans le prolongement des mesures d'âge, les dispositifs de conversion ont cherché à apporter des réponses en termes d'accompagnement social des restructurations (CESE, 2010).

A partir des années 1990, la nécessité d'anticiper et de sécuriser les transitions professionnelles fait émerger de nouvelles modalités de reconversion, détachées du droit du licenciement économique, dans lesquelles entreprises et individus sont responsabilisés. Le cadre juridique se modifie au travers de la diversification des supports et des dispositifs de formation, d'accompagnement et de reconversion. D'un côté, des dispositifs collectifs comme le « plan social », institué par la loi Soisson du 2 août 1989, vise à limiter le nombre de licenciements par le biais d'actions de reclassement internes ou externes, à l'entreprise. De l'autre, rompant progressivement avec une ambition collective, de nouvelles modalités individualisées de formation et d'accompagnement des parcours se développent. En 1991, cette orientation se manifeste par la création du « bilan de compétences » dont l'objet est de permettre aux actifs d'analyser les compétences professionnelles accumulées au gré des expériences qu'ils doivent être à même de réinvestir, de manière circulaire, dans des projets professionnels. La loi de 1992 sur la validation des acquis professionnels (VAP), puis la loi de 2002 instituant la validation des acquis de l'expérience (VAE) offrent une nouvelle composante de la gestion individuelle des parcours professionnels. La reconnaissance de l'expérience et des compétences sédimentées dans le cadre du travail, par l'obtention d'une certification, doit être valorisée et réinvestie dans des projets professionnels. Deux ans plus tard, la loi du 4 mai 2004 *relative à la formation professionnelle tout au long de la vie* crée le droit individuel à la formation (DIF), conçu comme droit capitalisable ne pouvant s'exercer qu'avec l'accord de l'employeur, qui vient conforter la marche vers l'ouverture de droits individuels aux salariés.

L'évolution récente de la législation relative aux licenciements économiques a provoqué l'instauration de nouvelles formules de congés destinés à faciliter les reconversions : le « *congé de reclassement* », proposé à tout salarié d'une entreprise d'au moins 1 000 salariés menacé de licenciement et le « *congé de mobilité* » qui peut être instauré dans le cadre d'un accord d'entreprise instaurant la rupture conventionnelle collective ou dans le cadre d'un accord sur la gestion des emplois et des compétences. Le sujet du droit individuel à la reconversion

professionnelle dans le cadre de licenciements économiques s'est historiquement posé à l'occasion des licenciements économiques des personnes auxquelles un emploi et une profession étaient promis, en particulier dans le cadre des plans sociaux des années 1970-2000. Si, à la suite de la crise sanitaire, les derniers mois de l'année 2020 ont connu une forte reprise des licenciements pour motif économique, ces derniers sont néanmoins loin de représenter le motif principal de rupture de contrat de travail et sont structurellement en baisse (Insee, 2021). En 2019, le volume des licenciements économiques ne représentait plus que 3 % des fins de contrats, alors que les ruptures conventionnelles individuelles, apparues en 2008, en représentaient un peu plus de 12% (CESE, 2023). Les ruptures conventionnelles, le dispositif « démissionnaires » issu de la loi Avenir professionnel de 2018, ou encore le recrutement d'emplois précaires constituent de nouveaux ressorts permettant aux entreprises de réduire leurs effectifs sans passer par des licenciements économiques. Ces innovations législatives participent d'une baisse des reconversions dans le cadre des licenciements économiques et d'une individualisation des reconversions pourtant ancrées à l'origine dans des logiques collectives. Ce faisant, elles témoignent d'un « *déplacement de l'individu générique vers la personne singulière* » (Zimmermann, 2020).

Centrées sur la personne plus que sur l'entreprise, de nombreuses modifications législatives ont conduit à un élargissement de la notion de reconversion au-delà de la réponse à donner aux salariés concernés par les grands licenciements (CESE, 2020). Le dialogue entre les partenaires sociaux souligne l'enjeu de la sécurisation des parcours professionnels et de l'organisation de reconversions professionnelles en amont des licenciements. Le glissement de la sécurité de l'emploi vers la sécurisation de l'emploi et des parcours appelle désormais les salariés à s'engager dans la construction de projets de manière préventive, à s'approprier les dispositifs et à s'y positionner, conformément à la conception d'un Etat social actif faisant du « *parcours* » la « *pierre angulaire des politiques de l'emploi, du travail et de la protection sociale [...] synthétisant dans un même concept exigence de sécurité et d'autonomie* » (Zimmermann, 2020).

L'ancrage des dispositifs de reconversion individualisés

La loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* est l'aboutissement d'un corpus juridique sédimenté au fil de deux décennies qui actualise un nouveau paradigme. Les dispositifs, créés ou réformés par la loi, sont axés sur les projets professionnels individuels, que chaque personne singulière doit être à même de construire, dans une logique de parcours en sollicitant les dispositifs de reconversion et d'accompagnement.

Le compte personnel de formation (CPF), droit capitalisable, est l'axe majeur de la réforme de 2018 portée par la loi *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*. Il s'y trouve à la fois conforté en droit universel et refondé par rapport à la loi du 5 mars 2014 *relative à la formation professionnelle* qui avait consacré un droit attaché à la personne et instauré le CPF en heures pour créer un droit à la qualification indépendamment du statut. A partir de 2018, le CPF est libellé non plus en heures mais en euros, désintermédié et « *marchésé* », pour favoriser son appropriation et renforcer la liberté des personnes dans la construction de leur parcours mais aussi pour favoriser le libre jeu de la concurrence et du marché (Perez, dans cet ouvrage). Le changement d'unité du compte et la possibilité pour son titulaire de l'utiliser sans accord préalable de Pôle emploi ou de l'employeur (si le salarié se forme en dehors de son temps de travail et si l'entreprise n'a pas abondé au CPF) constituent des innovations importantes. Le crédit annuel du CPF est établi à 800 euros par an, dans la limite de 8 000 euros pour les personnes peu qualifiées, et à 500 pour les autres actifs (plafonné à 5 000 euros).

A côté de ce droit universel, axé sur des formations de courte durée, la loi consacre des dispositifs explicitement positionnés sur la reconversion professionnelle des salariés. Parmi les mesures phares de la loi figure une nouvelle modalité de mise en œuvre du CPF, décidée par le salarié dans le cadre d'un projet de transition professionnelle (PTP), que l'usage nomme aujourd'hui « CPF transition ». Si ce dernier peut évoquer, à certains égards, le CIF, droit assis sur l'idée de promotion sociale et d'émancipation individuelle, il s'en écarte au profit de la seule logique professionnelle, le CPF transition étant éligible aux projets tendus vers un changement de métier ou de profession : « *C'est désormais dans le cadre de ce seul CPF, ouvert de plein droits à tous les actifs dès l'âge de seize ans jusqu'à la retraite, que s'organise le départ en formation du salarié, à son initiative* » (Caillaud et Luttringer, 2021). La création du nouveau dispositif de reconversion, ou promotion par alternance (dispositif Pro-A), pour les salariés peu qualifiés, vise quant à lui un changement de métier ou une promotion sociale au sein de l'entreprise et reprend l'objet des anciennes périodes de professionnalisation issues de la loi de 2004, qu'il remplace « *tout en restreignant les conditions d'accès* » (CESE, 2020). A l'initiative de l'employeur ou du salarié, il peut se dérouler pendant ou en dehors du temps de travail et permet d'obtenir, par la voie de la formation ou de la VAE, une certification professionnelle figurant sur la liste définie par accord collectif de branche étendu pour des métiers en forte mutation et présentant un risque d'obsolescence des compétences. Parmi les mesures phares de la loi figure le dispositif spécifique dit « démissionnaires ». Il ouvre à des salariés en CDI et ayant travaillé depuis au moins 5 ans, un accès à l'assurance chômage, sous réserve de se faire accompagner par un conseil en évolution professionnelle (CEP) et d'avoir un projet de reconversion dont la faisabilité est évaluée par une association paritaire Transition Pro qui doit attester du caractère réel et sérieux du projet de reconversion professionnelle déposé par les salariés avant le terme de leur contrat de travail, sans que cet examen ouvre, à ce stade, un droit au projet de transition professionnelle.

Le développement de l'accompagnement individuel des projets de reconversion

L'accompagnement des reconversions professionnelles complète la panoplie des dispositifs et outils juridiques nouveaux ou reconfigurés. L'accompagnement n'est pas en soi un sujet nouveau mais il est conçu comme un maillon essentiel de la réforme et, comme le souligne Maggi-Germain (2018) : « *Tel qu'il est conçu par la loi du 5 septembre 2018, l'accompagnement revêt un autre visage. Il est d'abord celui des projets professionnels mis en œuvre dans le cadre de la mobilité canalisée* ». Les réformes de 2014 et 2018 ont inscrits ce droit dans deux dispositifs distincts, l'entretien professionnel et le conseil en évolution professionnelle (CEP) qui se sont ajoutés au bilan de compétences. Le CEP, service public gratuit, extérieur à l'entreprise, est appelé à aider à la réflexion individuelle dans le choix des projets d'évolution professionnelle. Il accompagne également, en tant que de besoin, le bénéficiaire dans la mise en œuvre d'un bilan de compétences, d'une VAE ou d'une formation. Dès 2014, sa mission est l'accompagnement des projets d'évolution professionnelle « *en lien avec les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires* », précise la loi de 2018 (Maggi-Germain, 2018), alors même que l'exposé des motifs évoque l'ambition de développer les « *capacités des actifs à choisir leur avenir professionnel* ». La loi prévoit un accompagnement des salariés dans la formalisation et la mise en œuvre des projets de transition professionnelle et en fait un sas d'entrée vers les dispositifs recentrés sur les reconversions professionnelles. Assuré, dans un premier temps, par les opérateurs publics de l'emploi, depuis la réforme de 2018, il est ensuite confié à des opérateurs régionaux sélectionnés sur appel d'offres par France compétences (CESE, 2020). Cette ouverture au marché est à replacer, d'une part, dans le contexte d'une volonté d'ouverture plus large, au-delà des demandeurs d'emploi qui en sont les principaux bénéficiaires et, d'autre part, dans une volonté de voir les individus s'approprier le CEP de manière préventive pour anticiper les reconversions et favoriser ainsi la

sécurisation des parcours professionnels. La loi de 2018 ne remet pas en cause le principe de l'entretien professionnel dédié à l'évolution de la carrière des salariés ni sa tenue tous les deux ans. Il doit toujours être un moment d'information sur les dispositifs (VAE, CEP, activation et abondement du CPF). Mais la loi est venue l'aménager en assouplissant les conditions qui rendent l'employeur redevable d'un abondement au terme de six années sans entretien et en autorisant la signature d'accords d'entreprise modifiant la périodicité bisannuelle.

Le PIC : renforcer les chances de reconversion des moins qualifiés

Ces instruments individualisés de formation et d'accompagnement ne sont pas les seules voies de reconversion professionnelle. Avec le plan d'investissement dans les compétences (PIC), lancé fin 2017, le développement de programmes formation et d'accompagnement des demandeurs d'emploi les moins qualifiés a été mis à l'agenda pour leur permettre l'acquisition de nouvelles compétences dans le cadre, le plus souvent, de la préparation d'une reconversion. Il s'agit là d'un nouveau plan qui succède aux multiples tentatives précédentes d'accompagnement et de formation des demandeurs d'emploi pour lutter contre leur chômage et améliorer l'équation de l'offre et de la demande, et qui souligne les permanences des politiques d'accompagnement des personnes les plus en difficultés comme l'explique un haut fonctionnaire du ministère du Travail.

« Je pense évidemment au Plan d'Investissement dans les Compétences qui va pour le coup ... euh ... qui s'inscrit dans cadre beaucoup plus classique mais qui est en intensité pas classique (...) en direction des jeunes et des moins qualifiés (...) c'est un outil de formation qui correspond aux besoins des entreprises sur un territoire, qui correspond aussi à une volonté d'avoir de la formation de meilleure qualité certifiant des formations plus longues et qui s'est mis en même temps en place que le CPF, ce qui montre bien que l'approche individuelle et le discours individuel ... euh... il ne paraît pas s'appliquer de manière aussi évidente et il y a pas dans ce cas-là ... euh ... de rhétorique de la responsabilité individuelle dans la mise en place du Plan d'Investissement dans les compétences ».

Ce point de vue est d'ailleurs confirmé par un responsable du plan d'investissement par les compétences qui voit à travers le PIC une logique à rebours de la logique marchande et désintermédiée dont l'ambition n'est pas d'accorder aux individus une place de premier ordre dans l'orientation de leur parcours professionnel :

« Le long et le qualifiant pour moi, il y a un partage du travail qui reposait sur des fondements qui ne sont pas confirmés par les faits mais le long et le qualifiant (...), il a pas été lâché sous l'effet de la loi du 5 avril, il a été repris par le PIC. On a un montage en même temps hein. (...) d'un côté, une loi libérale qui ouvre les vannes de l'auto positionnement à la fois des entreprises et des individus ... Je crée mon CFA, je j'active mon CPF », et puis de l'autre côté il y a tout un dispositif qui fait quand même dans le sur-accompagnement. Je veux dire le PIC c'est vraiment de l'accompagnement des publics les plus en difficulté quoi. »

Piloté par le ministère du Travail, il est un volet majeur du grand plan d'investissement 2018-2022, élaboré pour faire face aux évolutions du marché du travail et à la mutation des emplois mais aussi pour lutter contre le chômage. Caractérisé par un ciblage spécifique, il dispose d'un budget de quinze milliards d'euros sur cinq ans pour former un million de chômeurs en difficulté d'insertion et un million de jeunes en situation d'exclusion, à travers des programmes nationaux et des expérimentations locales déclinées sur les territoires par les conseils régionaux dans le cadre de pactes régionaux d'investissement dans les compétences (PRIC). Il s'inscrit en complémentarité du CPF, comme le signale un responsable en charge du PIC :

« On m'a expliqué que le CPF c'était un outil à destination des salariés qui allaient pouvoir s'en emparer. Voilà d'un côté, on avait une dérégulation voulue où on allait pouvoir dégager les politiques publiques de tous ceux qui pouvaient s'emparer du droit parce qu'ils avaient les ressources pour pouvoir s'en emparer ... mais que pour les publics visés par le PIC, ils auraient été incapables finalement de s'emparer du CPF. »

Conçu pour accompagner la période de reprise postérieure à la crise de 2008, le PIC a fait montre d'une certaine souplesse par rapport à ses objectifs initiaux : répondre aux besoins de formation et d'accompagnement des personnes les plus éloignées de l'emploi, améliorer la qualité des formations, favoriser une logique de parcours « sans couture », répondre aux besoins de compétences des entreprises liés notamment à la transformation digitale et à la transition écologique. Conçu comme un plan d'investissement pluriannuel, il a révélé une certaine plasticité par rapport à la hiérarchisation de ses objectifs et à la priorisation de ses cibles qui ont évolué au cours du temps. D'une part, une nouvelle dynamique conjoncturelle a amené le PIC à une réorientation sectorielle des programmes de formation, dans un contexte de marché du travail tendu. Suite à la crise sanitaire, le « plan de réduction des tensions », mis en place fin 2021, a placé au premier plan la formation dans des métiers qui entraînaient des difficultés de recrutement pour les entreprises, alors même que les priorités initiales s'organisaient autour d'un développement des compétences liées aux transitions numérique et écologique. D'autre part, le public cible a été élargi : d'un ciblage initial sur les moins qualifiés (jeunes décrocheurs, demandeurs d'emploi faiblement qualifiés), le PIC s'est progressivement ouvert à un ensemble plus large de demandeurs d'emploi (Dares, 2022).

Les politiques de reconversions sont-elles capacitanes ?

Cette nouvelle architecture des outils de la politique publique au service des reconversions professionnelles a été motivée par le souci de « *construire de nouvelles libertés* » (exposé des motifs de la loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*). Elle repose sur la conviction qu'en faisant du salarié un acteur de sa formation par la mobilisation de droits et de comptes propres, il pourra être porté remède aux inégalités par une demande accrue de formation chez ceux que l'échec en formation initiale a souvent durablement détourné de tout intérêt à cet égard en cherchant à « *refonder une grande partie de notre modèle de protection sociale des actifs* » (ibid). Si cette ambition de construire de nouvelles libertés rejoint les préoccupations du prix Nobel d'économie, Amartya Sen (2000a, 2000b, 2010), qui place l'égalisation des libertés au centre de toute quête de justice sociale, la manière dont les réformes récentes les conçoivent apparaissent doublement déficientes du point de vue de l'approche par les capacités : par la manière dont elles confisquent la liberté de choix, dès lors que ces politiques s'entendent comme la nécessaire adaptation des individus aux besoins de l'économie et du marché du travail, et par la manière dont elles réduisent les ressources institutionnelles, et par là même les opportunités de pouvoir accomplir une reconversion, notamment pour les moins qualifiés.

De la promotion de la « liberté de choisir » à la « capacité d'agir »

Cette partie pose la question des concepts permettant d'interroger l'objectif de développement de la liberté proclamée par la loi de 2018 à l'épreuve d'une analyse critique. Elle prend comme point de départ la conceptualisation de la liberté proposée par A. Sen (2003) pour soumettre les politiques de reconversion à l'épreuve de leurs expressions. Ce faisant, elle s'intéresse aux

formes de déni de la liberté qui affectent tant le pouvoir d'agir que la liberté de choix : « *Ces deux notions ont leur importance propre et chacune compte dans la conception que l'on peut se faire de la liberté* » (Sen,1999).

Dans le langage de Sen, la « capacité » désigne l'éventail des possibles accessibles à une personne en vue de conduire la vie qu'elle a des raisons de valoriser (Sen, 1983). Elle met l'accent sur les ressources et les opportunités accessibles à une personne mais aussi, et c'est là son originalité par rapport à d'autres visions de la justice, sur les facteurs qui permettent de convertir ces ressources en réalisation et sur le fait que ces réalisations soient de valeur pour les personnes concernées. Deux composantes de la liberté doivent être prises en compte. D'un côté, les personnes doivent disposer de la « *liberté de choix* », c'est-à-dire de mécanismes qui leur permettent de se déterminer, de se projeter dans l'avenir, mais aussi de s'exprimer et de faire entendre ce qui est de valeur pour elles (Bonvin, 2005, 2008, 2012). La liberté de choisir suppose des informations partagées par tous. Elle ne se forge pas dans un monologue avec soi-même mais se nourrit de la délibération. Ainsi, en matière de reconversion, des dispositifs comme le bilan de compétences ou le conseil en évolution professionnelle (CEP) peuvent étayer la liberté de choisir, à condition qu'on ne cherche pas à leur imposer des orientations spécifiques de reconversion. De l'autre côté, les personnes doivent disposer d'un « *pouvoir d'agir* » articulé à leur projet et à leur intention. Ce pouvoir d'agir repose sur des droits, des services d'accompagnement, des ressources matérielles et financières. Mais une des spécificités de l'approche par les capacités est de montrer que la redistribution de ressources ne suffit pas et qu'en l'absence de facteurs de conversion adéquats, les droits demeurent formels. Cette précision est fondamentale : agir sur le développement des compétences ne suffit pas dans la mesure où les facteurs sociaux et environnementaux ne sont pas pris en compte (Bonvin et Farvaque, 2007 ; Zimmermann, 2011).

De cette double dimension de la liberté, « *pouvoir d'agir* » et « *liberté de choix* », Sen déduit sa conception de la responsabilité. Ainsi, l'une comme l'autre des composantes de la liberté sont requises pour tout exercice de responsabilité. Une personne ne peut être tenue pour responsable si elle n'a pas le choix entre différentes options de reconversion qui lui permettent de répondre à ses aspirations. De même, une personne ne peut être tenue pour responsable si elle n'a pas les moyens ni les opportunités d'accomplir une reconversion professionnelle. C'est là un point central pour l'analyse des politiques de reconversion. En d'autres termes, la capacité renvoie à un potentiel qui n'est pas seulement dépendant de la personne, comme la compétence individuelle, mais qui est aussi tributaire de la nature et de la qualité de son environnement au sens large (institutions publiques, entreprises, partenaires sociaux) et qui engage une responsabilité sociale ou collective.

Ainsi, aborder les politiques de reconversion au regard de l'approche par les capacités suppose d'engager une discussion critique sur deux registres complémentaires. D'un côté, il importe d'explorer la question de savoir si les reconversions sont déterminées d'en haut et exposent à une contrainte imposée aux personnes ou, au contraire, si elles sont conçues en partenariat avec ces dernières, en lien avec les aspirations qu'elles sont susceptibles d'exprimer. De l'autre, il s'agit de définir si les ressources institutionnelles permettent d'améliorer les opportunités réelles de pouvoir accomplir une reconversion, notamment pour les salariés peu qualifiés, c'est-à-dire de convertir des droits formels en réalisations concrètes. « *Que l'une de ces deux dimensions fasse défaut et l'objectif de développement des capacités est manqué* » (Bonvin et Vieille, 2009). En effet, un objectif unique de croissance des opportunités au prix de la liberté de choix aboutirait à promouvoir des politiques d'inspiration paternaliste conditionnant la mise à disposition de ressources à une utilisation fléchée et conforme aux attentes officielles. Ainsi conçues, les politiques de reconversion se présentent comme des politiques de normalisation des comportements individuels. Inversement, une politique respectant la liberté de choisir des

personnes mais ne leur donnant pas les moyens de développer leur pouvoir d’agir déboucherait sur un accroissement de libertés formelles sans libertés réelles, à défaut de ressources ou de facteurs permettant de transformer les droits formels en libertés réelles.

Une liberté de choisir... à condition de s’adapter aux besoins de l’économie

La « *liberté de choix* » figure à l’agenda de la loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel*. Cela étant, évaluées à l’aune de l’approche par les capacités, les politiques de reconversion apparaissent lacunaires du point de vue de la liberté de choisir. Avec la loi de 2018 et le PIC, l’accès aux dispositifs de reconversion apparaît subordonné à l’acceptation d’une adaptabilité accrue aux besoins de l’économie et aux exigences du marché du travail.

Parmi les mesures destinées à favoriser la liberté de choix, il convient de citer le compte personnel de formation (CPF). Modifié par la réforme de 2018, il devient un compte libellé en euros qui autorise son titulaire à le mobiliser sans accord préalable de Pôle emploi (France Travail) ou de l’employeur, dans la limite de 5 000€ (8 000€ pour les moins qualifiés). Le CPF est souvent présenté comme l’étendard de la liberté de choisir son avenir professionnel comme le signale un haut fonctionnaire du ministère du travail :

« Dans cette loi, il y a essentiellement un dispositif qui renvoie à ce type de liberté, c’est le Compte personnel de Formation ».

Cette vision idéalisée doit néanmoins être confrontée à la réalité, dès lors que ce nouveau droit ne peut s’exercer que dans le cadre strictement déterminé des certifications inscrites au Répertoire national des certifications professionnelles (RNCP) ou dans l’un des répertoires spécifiques dont les principaux critères sont l’utilité à l’égard des besoins économiques et l’insertion sur le marché du travail, ce qui constitue une restriction en termes de liberté de choix : « *Utiliser son droit à se former pour apprendre l’histoire ou la philosophie n’est pas possible. Ce qui est visé d’abord, c’est la compétence professionnelle, et non plus l’accès aux connaissances, aux humanités* ». (Ragowski, 20023). Ainsi conçu, le CPF donne des gages limités de pouvoir pleinement maîtriser l’orientation de son parcours de reconversion.

Une deuxième mesure phare de la loi de 2018 est le CPF de transition professionnelle, instrument par excellence des reconversions. Mais ce nouveau droit n’est pas seulement la sauvegarde du congé individuel de formation (CIF). Au-delà du changement de nom, la transformation du CIF en CPF de transition, c’est surtout de nouvelles règles. Instrument par excellence de la « deuxième chance », le CIF était orienté prioritairement vers la prise en charge de formations lourdes à caractère qualifiant, qui préparaient effectivement à une évolution ou à une reconversion professionnelle. Si le CPF de transition reprend une partie des modalités du CIF (rémunération, durée, etc.), il se borne aux changements de métier ou de profession et reste arrimé aux besoins économiques des territoires. L’espace de liberté qu’il est censé apporter demeure finalement très contraint, et plus encore pour les demandeurs d’emploi qui, s’ils acceptent de suivre une formation, verront leur CPF débité du montant de l’action (Maggi-Germain, 2018). Si, en effet, dans le cadre du CIF, les Fongecif étaient obligés d’accepter un dossier dès lors qu’il remplissait les conditions réglementaires d’éligibilité, aujourd’hui, les associations Transition Pro (qui remplacent les Fongecif) peuvent arbitrer en fonction des débouchés professionnels et des priorités économiques. Le CPF de transition ne semble donc pas être autant en mesure que le CIF de couvrir les aspirations de reconversion des travailleurs dès lors qu’il doit désormais être compatible avec les perspectives d’emploi en région. Il s’agit donc ici à nouveau de normaliser les comportements individuels plutôt que de répondre aux aspirations des travailleurs. Ce qu’assume un conseiller de la ministre du Travail de l’époque :

« Moi je ne connais pas de système de protection sociale sans régulation. Vous prenez la sécurité sociale aujourd'hui, vous avez un panier de soins, vous avez des règles de prise en charge, vous avez y compris des restes à charge donc au fait une prise en charge collective induit des gens et des choses qui sont éligibles ou pas ça existe là aussi partout.(...) Après sur les besoins de l'économie, si vous inversez la proposition, on va former sur un truc qui ne sert à rien pour l'économie vous dites super mais ça c'est votre choix à vous, jusqu'où c'est à la collectivité d'assumer un choix individuel ? Bah ça c'est un vrai sujet (...) c'est pas un truc qui sert à rien pour personne. »

Un troisième dispositif clé de la loi est le conseil en évolution professionnelle (CEP) qui trouve son fondement juridique dans l'article L. 6111-3 du code du travail : *« Toute personne dispose du droit à être accompagnée, conseillée en matière d'orientation professionnelle, au titre du droit à l'éducation garanti à chacun par l'art. L. 111-1 du code de l'éducation »*. Véritable porte d'entrée dans les projets de reconversion professionnelle, l'ambition du CEP était à l'origine d'informer les travailleurs sur les possibilités d'évolution professionnelle et de les accompagner dans la formalisation et la mise en œuvre de leur projet professionnel. En effet, tel que défini par la loi du 5 mars 2014 *relative à la formation, à l'emploi et à la démocratie sociale*, le CEP était une ressource essentielle au développement de la capacité des personnes à se projeter et à choisir un projet professionnel. Mais la loi Avenir professionnel de 2018 a fait évoluer les contours du CEP en précisant que *« l'opérateur du conseil en évolution professionnelle (CEP) accompagne la personne dans la formalisation et la mise en œuvre de ses projets d'évolution professionnelle, en lien avec les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires »*. En ajoutant cette mention *« en lien avec les besoins économiques et sociaux existants et prévisibles dans les territoires »*, la loi réduit passablement la latitude de choix et les possibilités de réalisation de soi. De la sorte, la construction d'un projet de reconversion est subordonnée à l'acceptation de paramètres définis à l'avance.

Le constat est similaire en ce qui concerne l'évolution du plan d'investissement dans les compétences (PIC) vers la nécessaire adaptabilité des bénéficiaires aux exigences du marché du travail. Une des originalités de la réforme de 2018 est la mise en œuvre concomitante d'un investissement sans précédent, sur une durée de cinq ans, pour venir soutenir les transformations portées par la loi Avenir professionnel. Ses objectifs, multiples dès l'origine, visent notamment, par un investissement ciblé sur les demandeurs d'emploi peu qualifiés, une stratégie de lutte contre le chômage à travers des programmes de formation et de reconversion. Dotés d'une certaine plasticité, la hiérarchisation des objectifs du PIC a évolué pour prendre en compte des problématiques plus conjoncturelles. C'est ainsi que, dans un contexte de marché du travail tendu, *« le plan de réduction des tensions de 2021 a mis au premier plan la formation des métiers qui connaissent des difficultés de recrutement (Dares 2022)*. Cette adaptation du PIC aux priorités nationales de court terme se retrouve également dans la contractualisation des pactes régionaux de compétences (PRIC) avec les régions.

Ainsi, alors que la liberté de choisir a été l'étendard de la réforme de 2018, force est de constater que ses dispositifs phares imposent aux bénéficiaires de se conformer à une conception normée et largement imposée de leur avenir professionnel. A cet égard, la loi cultive des ambiguïtés, voire des contradictions, dès lors que la liberté de choisir s'entend en définitive comme la nécessaire adaptabilité au marché du travail. Dans ces conditions, la libération du choix et de la réflexivité des travailleurs vise à élaborer la meilleure manière de faire pour satisfaire les besoins de l'économie. Elle encourage les discussions sur les moyens de faire mais laisse en dehors de son périmètre les discussions sur les finalités des reconversions. Par contraste, selon l'approche par les capacités, et dans le prolongement des réflexions esquissées ci-dessus, la liberté de choisir devrait viser non seulement l'adaptabilité au marché du travail et aux besoins

de l'économie mais aussi la possibilité de calibrer un projet de reconversion et de suivre une formation qui s'en écarte. L'appel à la liberté et au choix individuel n'est pas instrumentalisé au service d'une conception de l'employabilité imposée d'en haut. Dès lors, de quelle liberté parle-t-on exactement dans les récentes réformes ? S'agit-il d'un accroissement du pouvoir d'agir ?

Un pouvoir d'agir... à condition de financer sa reconversion professionnelle

L'idée de « *liberté de choix* » est centrale dans la conception de la liberté chez Sen. Pour autant, rendre compte de la puissance heuristique de la notion de « capacité » nécessite d'introduire une seconde dimension, le « *pouvoir d'agir* », c'est-à-dire la possibilité de mener à terme un changement souhaité, ce qui suppose de disposer de ressources, biens, services et droits formels pour agir. Un des apports majeurs de l'approche de Sen consiste à montrer que la possession de ressources ou droits formels ne suffit pas à garantir la liberté réelle des personnes : encore faut-il que des facteurs individuels, institutionnel, sociaux et environnementaux accompagnent la conversion des droits formels en droits réels. Passer des libertés formelles - le droit des salariés à se reconvertir - aux libertés réelles - le pouvoir effectif de se reconvertir - constitue une question centrale dans l'approche par les capacités. Pour Sen, une politique de développement des capacités ne saurait s'arrêter à la distribution de droits formels. La question du pouvoir d'agir pose la question des moyens accessibles à l'individu pour exercer non seulement sa liberté mais aussi sa responsabilité.

Parmi les dispositifs de la loi Avenir professionnel explicitement positionnés sur les reconversions professionnelles des salariés figure le CPF Transition. Si cette mesure peut évoquer le CIF, à certains égards, il s'en écarte du point de vue des ressources consacrées à la mesure et des ressources allouées aux salariés. La division par deux du budget qui a accompagné le passage du CIF au CPF Transition suffit à comprendre que ce dispositif ne peut être en mesure de développer le pouvoir d'agir en matière de reconversion, ni même de corriger les inégalités d'accès à la reconversion, très fortement marquées selon le niveau de qualification (Stephanus et Vero, 2022). D'après l'annexe au projet de loi de finance pour 2022 *relatif à la formation professionnelle*, la baisse de l'enveloppe budgétaire allouée au CPF Transition a limité le nombre de bénéficiaires et réduit la durée des formations engagées dans le cadre de ce dispositif de formation longue. En pratique, le CPF Transition a fermé les espaces ouverts par le CIF. *Ce qu'assume et justifie un conseiller de la ministre du Travail et déplorent un syndicaliste CGT :*

*« Pour nous, la problématique du CIF ... alors c'est là où vous avez des contraintes budgétaires et des choix que vous faites... alors on peut évidemment les contester et ça fait partie du débat et c'est normal. Mais la problématique pour nous était la suivante : coût moyen du dossier vous êtes aux alentours de 28000€. (...) Donc à un moment vous dites attention il me faudrait de tels montants que c'est inaccessible ça veut pas dire que c'est pas pertinent ça veut dire qu'à un moment si on veut massifier c'est inaccessible par ce dispositif (...) c'est qu'un moment, il y a un arbitrage coût-efficacité (...) Donc il y a un choix budgétaire, il y a un choix de rationalisation du processus et c'est vrai qu'il y a moins d'argent c'est factuel, deux fois moins. Mais en espérant, en améliorant le process, redégager une partie, pour remonter un petit peu en volume. C'était ça l'hypothèse de travail, l'organisation et l'arbitrage au global. »
Un conseiller de la ministre du Travail*

« Il n'y a plus de financement, c'est presque anecdotique. Il ne reste plus que 500 millions. C'est-à-dire en fait, on va dire, 15 à 20 000 personnes qui peuvent être formées. Pas plus. C'était déjà très peu. On était aux environs de 40 000. L'analyse qu'à un moment donné nous avons fait avec des gens des Fongecif, on considérait que si on arrivait à 100 000 formations CIF par an, on commençait à peser dans

l'équilibre du truc, mais il aurait fallu simplement, disons, un peu plus que doubler le financement du CIF. Ce n'est pas si énorme que ça. Aujourd'hui, on le réduit. Il y a ça et puis aussi la réduction des ouvertures qu'avait le CIF en termes de développement personnel, d'accès à la culture qui change sa nature. » Un syndicaliste CGT

Reste le compte personnel de formation (CPF), dont la monétisation et la désintermédiation, via l'application « Mon compte formation », autorisent désormais au consommateur ainsi responsabilisé un accès direct aux formations de reconversion. Une plongée dans le troisième rapport du PIC (Dares, 2022) signale qu'en effet, en 2020 et 2021, le niveau des entrées en CPF est trois fois plus élevé que les prévisions : « *La possibilité de s'inscrire et de financer directement une formation, sans intermédiation et validation par les institutions d'accompagnement, semble avoir augmenté la demande de formation.* ». En 2020 et 2021, le niveau des entrées en CPF est trois fois plus élevé que les prévisions. Pareil constat pourrait signaler qu'un parcours d'accès direct est une stratégie efficace d'accroissement du pouvoir d'agir des personnes. Mais une lecture attentive du troisième rapport du comité scientifique du PIC questionne le contexte d'usage des ressources et l'exercice du pouvoir d'agir. En effet, il révèle que la mise en place du PAD a eu pour effet, d'une part, de substituer les formations hors CPF aux formations CPF et, d'autre part, de diminuer la durée des formations financées par le CPF. Ainsi, en 2021, 72% des formations CPF avaient une durée inférieure à 40 heures, comme le signale le troisième rapport du conseil scientifique du PIC : « *Les formations financées via le CPF depuis la mise en place du parcours d'achat direct (PAD) sont, dans leur grande majorité, très courtes : en 2021, 72% des formations CPF enregistrées dans la base Brest avaient une durée inférieure à 40 heures (voir Tableau A. 2 en annexe). En 2019, avant la mise en place de « Mon compte formation », seules 19% des formations enregistrées dans Brest avaient une durée aussi courte. La mise en place du parcours d'achat direct pour le CPF a eu deux effets : par substitution elle a réduit la part des formations de moins de 40 heures dans les formations hors CPF (de 19% à 12% entre 2019 et 2021) ; et par addition elle a augmenté de façon importante la part de ces formations très courtes dans l'ensemble des formations (de 19% à 34%)* » (Dares 2022, p. 19). Le développement du pouvoir d'agir n'est pas centré exclusivement sur de nouveaux droits ou ressources formelles. Est également requise la présence d'un contexte favorable à la conversion de ces ressources et droits en pouvoir d'agir. Or, les effets de substitution et de réduction de la durée des formations CPF dans le PAD ne représentent guère un contexte favorable au développement du pouvoir d'agir.

Par ailleurs, les 8 000 euros prévus pour les moins qualifiés (5 000 euros pour les qualifiés) continûment employés, au bout de dix ans de cotisation, sont des montants modestes pour des reconversions qui nécessitent un parcours parfois long dont le coût global doit intégrer les actions de formation, un revenu de remplacement et, dans certains cas, des frais de mobilités (CESE, 2020). Le coût moyen du CPF Transition était de 24 522 euros, en 2021, soit un différentiel de 16 500€ par rapport au CPF. Une différence qui laisse entrevoir l'ampleur des abondements que la personne est appelée à trouver pour financer une reconversion de son choix. Qui plus est, un décret de 2022 instaure un ticket modérateur (contribution forfaitaire de 100 euros) pour tout achat de formation via le CPF, ce qui implique que le salarié doit désormais participer au coût d'une action de formation, d'une VAE ou d'un bilan de compétences effectués dans le cadre du CPF. Ce choix s'inscrit dans la volonté plus générale du Gouvernement de responsabiliser les actifs par rapport au coût de la formation (Guitton b, dans cet ouvrage) en les incitant à chercher des moyens complémentaires pour leur permettre de réaliser une formation qui réponde à leurs attentes dès lors que son coût excède la dotation de base du CPF. Pour reprendre la formule de Bénédicte Zimmermann (2020) : « *La liberté de choisir sa reconversion professionnelle devra désormais s'envisager comme la liberté de la financer* ».

Conclusion

De par son intitulé, la loi de 2018 *pour la liberté de choisir son avenir professionnel* véhicule l'idée d'une réforme à vocation émancipatrice. Néanmoins, l'état des lieux que nous avons dressé à l'aune de l'approche par les capacités suggère que les évolutions dont elle est porteuse apparaissent doublement déficientes. Au niveau de la liberté de choix, elles visent avant tout le développement de l'employabilité conçue comme l'adaptabilité accrue aux besoins de l'économie et aux exigences du marché du travail. L'enjeu est de normaliser les comportements individuels pour les rendre conformes aux besoins de l'économie. Sur le plan du pouvoir d'agir, la loi n'offre que peu de moyens ou d'opportunités tangibles permettant de soutenir l'accomplissement de projets de reconversion. La volonté de massification des reconversions, à moyens constants, place les personnes en situation de devoir prendre en charge une partie du coût de leur reconversion, ce qui apparaît problématique lorsque qu'elles occupent des emplois peu qualifiés.

Les ambivalences, voire les contradictions, de la loi Avenir professionnel à l'aune de l'approche par les capacités soulignent le déséquilibre entre liberté individuelle et responsabilité sociale. Si les personnes sont désormais appelées à une responsabilité accrue vis-à-vis de leur reconversion professionnelle, encore faut-il qu'elles disposent des moyens susceptibles d'assumer cette responsabilité. En l'état actuel, au regard de l'approche par les capacités, les réformes récentes n'intègrent pas un cadre mobilisateur de responsabilité sociale susceptible d'intégrer les nouveaux risques que font courir les besoins croissants de reconversion des travailleurs.

Présentation du projet Squapin et du terrain d'enquête

La recherche conduisant à ces travaux a bénéficié du soutien de l'ANR (ANR-18-CE26-0021). Le projet Squapin interroge « l'injonction à l'agir individuel » au prisme des salariés occupant les moins qualifiés. Une enquête a été réalisée sur le périmètre national auprès d'acteurs engagés dans la conception, la mise en œuvre ou l'évaluation des politiques de l'emploi et des réformes récentes de l'appareil de formation professionnelle, de l'assurance-chômage, etc. Elle a été conduite par une équipe de chercheurs du Céreq et du LEST : A-M Ahmad, T. Berthet, C. Guittou et J. Vero. Il s'agissait notamment de saisir les conditions de production de ces réformes, les intentions et attentes libellées à l'attention des personnes, notamment les moins qualifiées, les conceptions de la liberté et de la responsabilité individuelles à l'œuvre. L'enjeu était aussi de questionner les ambivalences des instruments de la politique publique. Des entretiens ont été conduits entre avril 2022 et janvier 2023 auprès d'une dizaine d'acteurs impliqués dans la fabrique des politiques de l'emploi et de la formation. Ces derniers ont occupé diverses fonctions : membres de cabinets ministériel, hauts-fonctionnaires d'administration centrale, membres d'instances de régulation ou d'évaluation du développement de la formation et des compétences, responsables nationaux d'organisation syndicale et patronale. Le travail a également consisté à un examen des évolutions de la législation. Pour plus d'information, se référer au site du programme de recherche Squapin <https://squapin.hypotheses.org>.

Bibliographie

Abdelnour S. et Bernard S. (2019), « Communauté professionnelle et destin commun. Les ressorts contrastés de la mobilisation collective des chauffeurs de VTC ». *Terrains & travaux*, n° 34, p. 91-114.

Alonzo Ph. Et Chardon O. (2006), « Quelle carrière professionnelle pour les salariés non qualifiés ? », Insee, *Données Sociales*, p. 265-272.

Amossé T. et Chardon O. (2006), "Les travailleurs non qualifiés : une nouvelle classe sociale ?", *Économie et Statistique*, n° 393-394, p. 203-229.

Amossé, T., Perraudin, C., et Petit, H. (2011). "Mobilité et segmentation du marché du travail : quel parcours professionnel après avoir perdu ou quitté son emploi ?" *Économie et Statistiques*, n° 450, pp. 19-34.

Amossé T. et Chardon O. (2020), « Une nomenclature socioprofessionnelle rénovée pour mieux décrire la société actuelle », *Insee Références*, édition 2020, p.24-28.

Amossé T., Beatriz M., Erhel C., Koubi M., Mauroux A. (2021), « Quelles sont les conditions de travail et d'emploi des métiers de la 'deuxième ligne' de la crise Covid ? », *Connaissance de l'emploi*, n° 169, mai 2021, Centre d'études de l'emploi et du travail (CEET), 4 pages.

Ast D. (2015), « En 30 ans, forte progression de l'emploi dans les métiers qualifiés et dans certains métiers peu qualifiés de services ». *Dares Analyses*, n° 28, avril, 11 p.

Astier I. (2007). *Les nouvelles règles du social*. Paris, Presses Universitaires de France, 200 p.

Boltanski L. et Chiapello E. (1999), *Le nouvel esprit du capitalisme*, Paris, Gallimard, 843 p.

Bonvin J.-M. (2005), « La démocratie dans l'approche d'Amartya Sen », *L'Économie politique*, vol. n° 27, no. 3, p. 24-37.

Bonvin J.-M. et Orton M. (2009), « Activation Policies and Organisational Innovation. The Added Value of the Capability Approach ». *International Journal of Sociology and Social Policy*, vol 29, n° 11/12, p. 565-574.

Bonvin J.-M. (2008), « Capacités et démocratie", in De Munck J. et Zimmermann B. (dir.), *La liberté au prisme des capacités. Amartya Sen au-delà du libéralisme, Raisons Pratiques*, n° 18, Éditions de l'EHESS, Paris, p.237-256.

Bonvin, J.-M. (2012). « Individual working lives and collective action. An introduction to capability for work and capability for voice », *Transfer: European Review of Labour and Research*, 18(1), p. 9-18.

Bonvin J.-M. et Farvaque N. (2007), « L'accès à l'emploi au prisme des capacités, enjeux théoriques et méthodologiques », *Formation emploi*, n° 98, avril-juin, p. 9-22

Bonvin, J.-M. et Zimmermann, B. (2024). « Capability to Aspire and Transformative Institutions: An Introduction », *Journal of Human Development and Capabilities*, 25(4), p. 509-517.

Bouvard, C., Frocrain, P., Rais Assa, C., et Gomel, C. (2021). *Études économiques de l'OCDE : France 2021*. Paris : OCDE.

Cadet, J.-P., et Vero, J. (Eds.) (2024). « Chiffrer et déchiffrer la dynamique de l'emploi peu qualifié », *Formation emploi*, n° 166, 254 p.

Caillaud P. et Zimmermann, B. (2011), « Sécurisation des parcours et liberté professionnelle : de la « flexicurité » aux capacités ». *Formation emploi*, n° 113, p. 33-48.

Caillaud, P., & Luttringer, J.-M. (2021). "Fondements et mutations du droit de la formation professionnelle continue : 1971-2021." *Droit social*, n° 10, pp. 774-781.

CESE. (2010). *Accompagnement social des restructurations*. Avis n° 2010-04, Paris, 58 pages.

CESE (2021), Les reconversions professionnelles, Avis du Conseil économique, social et environnemental, CESE 08, mars 2021, 108 p.

CESE. (2023). *Ruptures conventionnelles et licenciements : état des lieux et propositions*. Rapport n° 2023-01, Paris, 120 p.

D'Agostino, A., Galli, C., & Melnik-Olive, E. (2022). "Quels effets de la crise sanitaire sur les projets et aspirations professionnels ?" *Céreq Bref*, n° 420, 4 p.

Dares. (2022). *Troisième rapport du comité scientifique de l'évaluation du Plan d'investissement dans les compétences*. DARES, novembre 2022, 160 p.

Dares et France Stratégie (2023), « Les métiers en 2030 : quelles perspectives de recrutement en région ? », rapport du groupe Prospective des métiers et qualifications (PMQ), janvier, 196 p.

Denave S. (2006). Les conditions individuelles et collectives des ruptures professionnelles. *Cahiers internationaux de sociologie*, n° 120, p. 85-110.

Dherbécourt C. et Jolly C. (2020), « Polarisation du marché du travail : y a-t-il davantage d'emplois peu qualifiés ? » France Stratégie, *La note d'analyse*, n° 98, décembre, 12 pages

Dubois J.-M. et Melnik-Olive E. (2017), « La formation en entreprise face aux aspirations des salariés », *Céreq, Bref*, n° 357, 4 p.

Dubost C. et Tranchant L. (2019), « Changer d'emploi, est-ce changer de position sociale ? La structure des classes populaires au prisme des mobilités professionnelles des ouvriers et des employés », *Sociétés contemporaines*, n° 114, p. 59-88.

Ducoudré, B., Jusot, F., Madec, P., Bertocchio, J.-P., Plane, M., Sampognaro, R., Timbeau, X., Ventelou, B., & Wittwer, R. (2020). *Les « vulnérables » à la COVID-19 : essai de quantification*. SciencePo Working Papers.

Ferraton, C., & Michun, S. (2023). "Aide à domicile : concilier l'autonomie et l'engagement dans un collectif." *Céreq Bref*, n° 445, 4 p.

Goux, D. et Maurin, É. (2020). "Quarante ans d'évolution de l'offre et de la demande de travail par qualification – Progrès technique, coût du travail et transformation sociale." *Économie et Statistique*, n° 532-33, p. 33-48.

Insee (2018), « Activité, emploi et chômage en 2017 et en séries longues », *Insee Résultats*, paru le 05/09/2018, Consulté le 13 janvier 2025 à l'adresse : <https://www.insee.fr/fr/statistiques/3535797>.

Insee (2021), « Emploi, chômage, revenus du travail », *Insee Références*, édition 2021, 217 pages.

Insee (2022), « Une photographie du marché du travail en 2021. L'emploi augmente fortement, notamment celui des jeunes », *Insee Première*, n°1896, 4 p.

Jolly, C. et Prouet, E. (2016). *L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ?* Document de travail n° 2016-04, France Stratégie, mars 2016, 60 pages.

Jolly, C. et Prouet, E. (2016), *L'avenir du travail : quelles redéfinitions de l'emploi, des statuts et des protections ?* France Stratégie, Document de travail n° 2016-04, mars 2016, 60 pages.

Lefresne, F., et Verdier, E. (Eds.). (2024). *Le temps des mobilités et des reconversions professionnelles*. Marseille : Céreq.

Maggi-Germain N. (2018), « L'accompagnement des travailleurs », *Droit Social*, n° 12, p 999-1006.

Palazzechi Y. (1999a), « Promotion sociale et éducation permanente », in Dubar C. et Gadéa C. (éds), *La promotion sociale en France*, Presses Universitaires du Septentrion, p. 15-30.

Palazzeschi, Y. (1999b). "Histoire de la formation post-scolaire." Dans P. Carré et P. Caspar (dir.), *Traité des sciences et des techniques de la formation*. Paris : Dunod, pp. 1-10.

Palazzeschi, Y. (2018). "Fondements et mutations du droit de la formation professionnelle." *Droit Social*, n° 12, pp. 1003-1011.

Portela, M. et Signoretto, C. (2017). « Qualité de l'emploi et aspirations professionnelles : quels liens avec la mobilité volontaire des jeunes salariés en CDI ? », *Revue économique*, vol. 68, n° 2, p. 249-279.

Puydebois C. (2018), « La régulation dans le système de formation professionnelle », *Droit Social* n°12, p. 965-973.

Salais R. et Villeneuve R. (dir.) (2006 [2004]), *Développer les capacités des hommes et des territoires en Europe*, Paris, Éditions de l'ANACT, 455 p.

Sen A.-K. (1985), *Commodities and Capabilities*, Amsterdam, North Holland, 130 p.

- Sen A.-K. (1999), *Éthique et économie*, Paris, PUF, 364 p.
- Sen, A.-K. (2000a). *Le développement comme liberté : un nouveau modèle économique*. Paris : Éditions Odile Jacob, 356 p.
- Sen, A.-K. (2000b). *Repenser l'inégalité*. Paris : Éditions du Seuil, 286 pages.
- Sen A.K. (2005), *Rationalité et liberté en économie*, Paris, Odile Jacob, 352 p.
- Sen A. K (2006), *La démocratie des autres : pourquoi la liberté n'est pas une invention de l'Occident*, Paris, Rivages Poche, 288 p.
- Sen A.-K. (2009), *L'idée de justice*, Paris, Flammarion, 558 p.
- Stephanus, C., et Vero, J. (2022). *Se reconvertir, c'est du boulot ! Enquête sur les travailleurs non qualifiés*. Céreq Bref, n° 418, 4 p.
- Stephanus, C. (2024). *Accès à la formation : pourquoi souhaiter se former ne suffit pas*. Céreq Bref, n° 451.
- Tuchszirer C. (2005), « Le reclassement des salariés licenciés pour motif économique : responsabilité sociale de l'entreprise ou de la collectivité publique ? », *La Revue de l'Ires*, n° 47, p. 157-173.
- Picart, C. (2014). *Une rotation de la main-d'œuvre presque quintuplée en 30 ans*. INSEE, n° F1402, 32 p.
- Supiot, A. (1999). *Au-delà de l'emploi*. Paris : Flammarion, 196 pages.
- Villeval M.-C. (1985), *Mutations industrielles et reconversions des salariés*, Paris, Lharmattan, 320 p.
- Zimmermann, B. (2011). *Ce que travailler veut dire. Une sociologie des capacités et des parcours professionnels*. Paris : Economica, coll. « Études Sociologiques », 233 pages.
- Zimmermann B. (2017), « Entre valorisation de soi et mise à l'épreuve de soi : les dynamiques paradoxales de l'autonomie », *Formation emploi*, n° 139, p. 91-104.
- Zimmermann, B. (2020). *Pas de liberté professionnelle sans responsabilités sociales garantissant à chacun une égale capacité d'agir*, Consulté le 13 janvier 2025 à l'adresse : <https://www.metiseurope.eu/2020/01/06/pas-de-liberte-professionnelle-sans-responsabilites-sociales-garantissant-a-chacun-une-egale-capacite-dagir/>
- Zimmermann, B. (2022). *Sécuriser les parcours par le compte. Formation continue, droits subjectifs et politiques de la singularité*. Dans C. Négroni & M. Bessin (dir.), *Parcours de vie*. Presses universitaires du Septentrion, p. 191-208.